

ганизација база података за јавну управу и правосудје, савремена светска достигнућа и развој компјутерских апликација и експертних система у праву данас и др.) у знатној мери и превазилазе.

др Стеван Лилић

САВЕТОВАЊЕ „ПРИМЕНА И ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ“

Правни факултет Универзитета у Београду и његов Институт за правне и друштвене науке, заједно са Привредном комором Србије, Привредном комором Београда и регионалним привредним коморама СР Србије организовали су саветовање на тему „Примена и измене Закона о удруженом раду“. Саветовање је трајало од 20. до 22. маја и имало општејугословенски карактер. Овом научном скупу присуствовали су: Милојко Друловић, председник Председништва Савезне конференције ССРНЈ, Иван Стамболић, председник Председништва СР Србије, Слободан Милошевић, председник Председништва ЦК СР Србије, Александар Бакочевић, председник Скупштине града Београда, Драгиша Павловић, председник ГК ОСК Београда, представници привредних комора и других организација и заједница. Саветовање је отворио декан Правног факултета проф. др Живомир Борбевић у препуном амфитеатру, уштивши поздравне речи гостима и учесницима саветовања. Након тога се приступило раду по утврђеном програму. Поднето је око 50 реферата од којих је већина објављена у посебној публикацији. Реферати су сврстани у шест тематских подручја: 1) Друштвено економски систем, доhodовни односи и друштвена својина; 2) Радни односи; 3) Самоуправно организовање удруженог рада; 4) Остваривање самоуправљања у организацијама удруженог рада; 5) Самоуправни општи акти; 6) Заштита самоуправних права и друштвене својине.

Овом приликом ћемо се осврнути на изванредан број реферата који су у непосредној вези са применом и изменама Закона о удруженом раду. Због ограничености простора нису обухваћени неки реферати, што нимало не умањује ни квалитет научне обраде ни значај теоријске проблематике којом се баве.

Др Мијат Шукковић у свом реферату „Међузависност, али не и међуусловљеност промена Устава и Закона о удруженом раду“ наглашава да није друштвено оправдано мењање Закона о удруженом раду у две фазе — прво у 1987. години пре уставних промена, и друго 1988/89, након уставних промена. Садашња уставна решења, ма колико да омогућавају промену низа решења у Закону о удруженом раду, спречавају да се изврше промене које су услов за пунији и садржајнији преокрет у позитивном револуционарном правцу. Уставни текст даје могућност да се изменама неколико склопова решења у садашњем тексту Закона о удруженом раду ојача, историјски неопходна, улога радничких савета у доношењу одлука; да се значајније смањи број питања о којима раднички савети радних организација доносе одлуке на основу сагласности свих основних организација у њеном саставу; да се отклони штетна девалвација и деградација пословодне функције, да се укине решење које утврђује да је део чланова комисије за утврђивање предлога за избор носилаца пословодне функције изван састава односног радног колектива, да се из ЗУР-а изоставе све одредбе које су већ садржане у другим савезним законима. Аутор се залаже за концепцију да се ЗУР разликује од других савезних закона само по предмету регулисања и да је истог правног ранга као и други савезни закони.

Др Иван Максимовић се бавио економском проблематиком Закона о удруженом раду. Суштинска слабост ЗУР-а концептуалне је природе и почива на неадекватним нормама и критеријумима привређивања удруженог рада, посебно у вези са применом друштвених средстава и присвајањем дохотка. ЗУР некритички преноси неке одредбе Устава ко-

јима је нормативизиран један систем „чистог социјализма“, па чак и комунизма. 1) ЗУР би морао да дефинише својински карактер друштвене својине и доведе у склад њен правни облик и економски садржај. 2) ЗУР би морао да инаугурише разлику између фактичко/економског и политичко/правног носиоца субјективитета друштвене својине. 3) ЗУР би морао да садржи категорије као што су: цена за употребу друштвених средстава, цена рада, цена природних фактора и др. 4) Приход и доходак треба очистити од свих облика монополског екстрадохотка. Чист доходак узети за производне чиниоце који га стварају. 5) Код расподеле чистог дохотка треба узети појашњавања и прецизирања. Потребно је диференцирати различите категорије радова. Минули рад треба изразити прецизнијим и јаснијим категоријама. 6) Питање акумулације је могуће решити нормативно-планским регулисањем, а за то је потребно увести цену за употребу друштвених средстава у чл. 140. ЗУР-а. 7) Промене у ЗУР-у би морале експлицитно увести сасвим другачији редослед и приоритете код расподеле чистог дохотка.

У сличном правцу иду и размишљања др Страшка Милошевића који је истакао да компликованост читавог система на изглед ствара утисак да се штити право радника у систему репродукције, а практично доприноси умножавању бирократско-статистичког апарата. Зато ЗУР треба да претрпи озбиљне промене у институционалном и правно-техничком смислу. Аутор се залаже да категорију дохотка треба дефинисати као новостворену вредност, која се остварује продајом производа и услуга на тржишту и друштвено корисним радом. Целу ову материју изразити без дугачких описних норми, кратко и јасно са 2—3 члана, а остало другим законима или актима организација удруженог рада. Неке области ЗУР би морао да препусти самоуправној репутативи као: питање стављања у промет производа и услуга, односи између производних, услужних и трговинских организација, питање инструмената платног промета, материју економских односа на заједничкој производњи и пословања итд.

Др Драгољуб Драгишић је тврдио да је питање основног економског субјекта вишеструко значајно, али још увек недовољно изучено. Аутор је настојао излагањем да покаже да и основна организација удруженог рада и РО с основним организацијама у основи представљају економске субјекте нашег привредног система.

Александра Јовановић се бавила проблемом циља привређивања југословенског предузећа. Полазећи од одредаба ЗУР-а да је доходак основни мотив рада и мерило успешности производње, констатује се да то не значи да је доходак циљ привређивања југословенског предузећа. Стога је одређивање дохотка као циља привређивања непрецизно и у суштини би значило једнаку заинтересованост радника и за личне дохотке и за акумулацију.

Др Мирољуб Лабус је одредио проблем друштвено-економске садржине дохотка. На основу Закона о удруженом раду стиче се закључак да социјалистичка робна производња не подразумева екзистенцију тржишта рада и друштвеног капитала. Доходак подразумева социјалистичку робну производњу са само једним тржиштем — тржиштем роба и услуга. Друштвено-економска садржина дохотка по одређењу Закона о удруженом раду представља реални основ на коме се диже тзв. договорна економија. Под договорном економијом аутор подразумева самоуправну тржишћу привреду која је чврсто административно регулисана, било у непосредној форми закона и подзаконских аката било у форми друштвених договора и самоуправних споразума са суштински сличном природом. Административно регулисана тржишна привреда нити омогућава економску аутономију радних колектива, без које нема самоуправљања, нити доводи до успешних економских резултата. Тиме се начела дохотка и договорне економије непосредно доводе у однос са постојећом привредном кризом.

Др Драгутин Шошкић је истакао да ЗУР при одређивању субјекта стицања дохотка није нимало доследан, нити одређен. Наиме, док једне субјекте само узредно „додирује“ поводом сасвим других питања, а не у вези са стварним присвајањем дохотка, догле друге потпуно

изоставља из домена нормативног регулисања. ЗУР претерано регулише један од основа стицања дохотка док се истовремено запостављају други начини остваривања дохотка (чл. 61—63, односно чл. 99). Поставља се питање да ли је потребно да се ЗУР опширно бави регулисањем односа и процеса остваривања и стицања заједничког прихода и заједничког дохотка по основу удруживања рада и средстава.

Др Бранко Медојевић се бавио проблемом екстрадохотка тј. дохотка који је резултат разних погодности или дејства институционалног фактора. Предложено је да оваквим дохотком располаже шира друштвено политичка заједница за задовољење заједничких и општих друштвених потреба. Потребно је одредити карактер насталог екстрадохотка и механизме за његово захватање. Ова проблематика у целини не би требало да се уноси у ЗУР.

Др Дејан Поповић је сматрао да је сувишно материју распоређивања дохотка и чистог дохотка детаљно регулисати у ЗУР-у, када то већ чини Закон о укупном приходу и дохотку. Јавна расправа о изменама ЗУР-а требало би да укаже на неадекватност решења по коме би се усмерено образовање, наука и „остала“ здравствена заштита финансирани путем „обавеза из дохотка које зависе од величине оствареног дохотка“. Све друштвене делатности, изузев оних које се финансирају из бруто личних доходака, као и део општих друштвених потреба, требало би финансирати путем „обавеза из дохотка које не зависе од величине оствареног дохотка. Основница пореза и доприноса из дохотка ООУР морала би бити уже дефинисана него до сада, да би се из ње одстранили учинци двоструког опорезивања.

Др Емилија Вукадин је закључила да би ЗУР требало да успостави потребну релацију између регулисања процеса распоређивања чистог дохотка у својим одредбама с оним у самоуправним општим актима. Основи и мерила односно критерији распоређивања чистог дохотка или треба да су квалитативно исте садржине у оба случаја, или у неком од аката треба да буду примарно одређени. Критерији распоређивања чистог дохотка треба на првом месту да уважавају величину чистог дохотка и да према томе успостављају пропорцију његове расподеле.

Др Радомир Буровић је сматрао да нису обезбеђени економски и организационо правни чиниоци за нормално функционисање јединственог југословенског тржишта (постојање јаких фондова, постојање Врховног привредног суда и др.). Затим, постојеће законодавство у овој области недоследно се остварује у пракси.

Др Светислав Табороши се такође бавио проблемом јединственог југословенског тржишта. У том смислу је предложио елиминисање свих основа неједнаког третмана радних организација у различитим подручјима земље у моменту обављања привредне делатности. Потребно је извршити промене у правном систему које ће неутралисати доминацију субјеката у производним односима полицентричног етатизма. Најзад, потребно је нормативно дефинисати скуп извесних категорија робне привреде без којих је немогуће не само успостављање јединственог југословенског тржишта, већ ни рационално пословање.

У оквиру овог тематског подручја изложено је и неколико усмених реферата који обрађују питање друштвене својине као правне категорије.

Др Живомир Борђевић је пошао од тврдње да друштвена својина није јединствена категорија осим када се доводи у однос с другим облицима својине. Потребно је одредити титулара друштвене својине и дати му овлашћења, али и обавезе у погледу друштвених средстава. Једини могући субјекти друштвене својине би биле организације удруженог рада које имају право својине на друштвеним средствима. Унутрашњи вид друштвене својине заснива се на раду и самоуправљању у организацијама удруженог рада.

Др Обрен Станковић је говорио о имовинско-правној компоненти друштвене својине. Постављено је питање да ли друштвена правна лица имају право својине или је то замењено неким другим правима? Затим

се елаборирала теза о праву располагања на средствима организација удруженог рада. За одређивање правне природе права располагања одлучујући је ефективни стварно-правни механизам у ЗУР-у. Законодавац признаје да су у правном промету нека имовинока права мада употребљива термин „материјална права“. Исто тако постоји посесорна и петиторна заштита друштвених средстава. Друштвена правна лица су субјекти овлашћења држања, али га не врше у тоталитету. Накнада за оштећење или уништење ствари припада друштвеном правном лицу, јер има овлашћење употребе и располагања. Признавање права својине организацијама удруженог рада не прејудуцира ништа у класном смислу.

Др Миодраг Орлић је такође заслужио схватање да је право располагања основно имовинско право друштвених правних лица на средствима у друштвеној својини. Затим се указује на различита значења права располагања у законским текстовима и сличности и разлике са класичним правом својине.

Др Мартин Ведриш је изложио свој већ добро познат несвојински и неимовински концепт друштвене својине. Међутим, не постоји потпуна доследност у концепту, јер се признаје постојање имовинско-правних овлашћења друштвено правним лицима у правном промету.

Др Влајко Брајић је у реферату „Заснивање и престанак радног односа“ изложио низ предлога о изменама и допунама ЗУР-а и њихов утицај на запошљавање и радне односе. Предлаже се да се законом забрани распоређивање радника на послове и задатке вишег степена стручности, осим ако се на конкурс не пријаве кандидати који испуњавају услове за рад на тим пословима. Истакнуто је мишљење да приправник који није положио приправнички испит не треба да остане у радном односу. Организација која расписује конкурс, односно оглас била би дужна да изабере кандидата који испуњава услове изузев када су наступиле околности које доношење одлуке чине немогућим. У одредбама о приправницима могло би уместо да се говори о приправницима, изразе правила о пријему младих радника који се први пут запошљавају и у оквиру њих правила о приправницима. Примедбе постоје и у вези са низом чланова ЗУР-а и то: чл. 211, 212, 213, 215, 216 и других.

Др Зоран Ивошевић је критиковао одредбе ЗУР-а о материјалној одговорности. Није оправдано да имовина појединог радника ужива већи степен заштите од друштвене својине и средствима и материјалним правима које користи организација удруженог рада (чл. 250, ст. 1). Није исправно ни решење да радници код заједничке одговорности, нагибају штету у једнаким деловима (чл. 205, ст. 2. и 3). Аутор је мишљења да би солидарно требало да одговарају радници који штету причине намерно или из крајње непажње, а да би правила о заједничкој обавези накнаде штете требало примењивати само код обичне непажње.

Др Владимир Јовановић се бавио проблемима основне и радне организације и променама Закона о удруженом раду. Нацрт ЗУР-а мења положај основне организације у правцу јачања заједничтва и повезивања економских интереса основних организација у оквиру радне организације. Затим, ограничава се правни субјективитет основне организације, пре свега њеног права располагања увођењем, у начелу, обавезног заједничког жиро-рачуна на нивоу радне организације, увођењем солидарне неограничене одговорности за обавезе радне организације. Унос се еластичнија решења у погледу статусних промена у сложеној организацији удруженог рада. Нека од предложених решења односе се и на јачање одговорности радника за њихово рационално коришћење. Међутим, сматра се да нису сва предложена решења и најадекватнија. Можда би било боље решење задржати као правило право основне организације да самостално наступа на тржишту, а законом предвидети случајеве када она то мора преко радне организације. Право располагања није довољно чисто изражено у поменутих предлозима. Обавеза организација да средства која не користе продају или дају у закуп ствара опасност од ренлијерства.

За др Владету Станковића радна организација мора имати израженију физиономију модерног робног произвођача. Зато је неопходно да она располаже друштвеним средствима с одговарајућим овлашћењима. Све привредне функције, као што су планирање, развој, акумулација, финансирање итд. треба да се на адекватан начин развијају на нивоу радне организације. Једноставно, радна организација треба да се развија као основни субјект самоуправне робне привреде. Тиме се не искључује основној организацији удруженог рада карактер основног облика удруженог рада, нити њена самоуправност.

Мр Стеван Јовановић се заложио да се у ЗУР-у прецизније дефинишу функције појединих облика организовања како би се могле уочити разлике у садржају њихових циљева и функција. Потребно је да пословне заједнице представљају велике привредне системе односно асоцијације. Њихови органи би требало да имају већа овлашћења у односу на органе удружених објеката. У односу на њихова права да испуњају у правном промету, њихов положај би требало јасније дефинисати.

Др Јован Славнић сматра да у правном инструментарију статусно-правних односа уговорних организација у ЗУР-у и другим Закономима нису утврђена и дефинисана начела за разрешење односа између имовинско-правних и самоуправних односа. Начела и правни институти који су дефинисани у литератури за регулисање правног положаја уговорне организације нису нашли место у ЗУР-у.

За др Мирослава Петровића разматрање свих сугестија и предлога за мењање или побољшавање постојећих норми у Закону о удруженом раду и широка јавна расправа која се у вези са тим разматрањем води, представљају веома погодну и прикладну прилику да се још једном преиспитају основна друштвена опредељења којима се одређују природа, задаци и функционисање пословних банака. Када се у предлагању измена и допуна у ЗУР-у наглашава да су главни правци промена у области самоуправног организовања усмерени да обезбеде афирмацију радне организације као самоуправне организације и субјекта тржишног пословања не мисли се и на банку и на потребу да она буде самоуправно и тржишно трансформисана, да постане стварни економски субјект са свим обавезама, али и правима.

Др Ковиљка Романић је истакла проблем самоуправних интересних заједница. Указујући на проотивречности концепције интересних заједница, дала је конкретне предлоге нових решења у Уставу и ЗУР-у. Трбало би брисати одредбе ст. 2—6. чл. 380, чл. 389—392. ЗУР-а. Уместо тих одредаба требало би у одељку 4. о другим облицима удруживања рада и средстава дати само један члан којим би се на општи начин изразило да је СИЗ облик удруживања рада и средстава, циљ оснивања СИЗ и да се оснивају самоуправним споразумом заинтересованих субјеката или на основу обавезе утврђене законом за делатности од посебног друштвеног интереса.

Др Светислав Аранбеловић је изложио проблеме удруживања земљорадника у земљорадничке задруге и у основне организације коопераната. Да би се ови процеси удруживања остварили потребно је обезбедити стабилан друштвено-економски положај земљорадника, затим, изједначавање њиховог положаја са положајем осталих радника у удруженом раду, уједначити услове привређивања за удружене земљораднике као и за раднике у осталим гранама привреде. Потребно је преиспитати нека решења у ЗУР-у као и чл. 284, ст. 3 о чистом доходу задруге, извршити допуна у вези са самоуправним организовањем земљорадничке задруге и др.

Др Луција Спировић-Јовановић предлаже у циљу рационализације самоуправног одлучивања да се уклоне оне одредбе у ЗУР-у које утврђују да ће се одређено питање или однос уредити алтернативно: самоуправним споразумом, статутом или другим самоуправним општим актом или кумулативно. Из самоуправне праксе произлази потреба да се смањи број питања о којима се по слову закона мора одлучивати референдумом. Предлози Нацрта ЗУР-а иду у другом правцу. Предлози допуна

нису удовољили самоуправној пракси ни у погледу смањивања броја императивних норми, ни у погледу измена и допуна неких чланова (чл. 173, 468. и др.).

Др Златија Букић-Вељовић сматра да је у Нацрту закона требало ићи на смелија решења којима би се самим радницима оставило више простора за самосталније уређивање облика и процеса самоуправног одлучивања. Ваљало би размишљати о решењу које би значило да радници референдумом доносе само самоуправне споразуме о удруживању рада и статуте. Тим актима уређивала би се сва битна питања за која су радници заинтересовани, међу којима и питања улоге, значаја и поступка самоуправног одлучивања о свим другим односима који нису уређени наведеним основним актима.

Др Мирко Васиљевић је анализирао пословодну функцију у светлу промена ЗУР-а. Истиче се неколико новина у погледу именовања пословодног органа а од великог су значаја за удружени рад. То су „редуцирање“ броја представника друштвене заједнице у конкурсној комисији, затим, вођење рачуна о резултатима пословања у време трајања мандата, повећавање броја ограничења која представљају сметњу при избору, и именовање пословодног органа основне организације увучено у „љуштuru“ ратне организације. Одговорност пословодног органа појачана је у мери интензивираних овлашћења, укључујући и нове облике одговорности „по вертикали“ или са превентивним дејством.

Др Слободан Перовић је дао елементе за разграничење самоуправног споразума и уговора. Карактеристична црта која раздваја поље споразума од поља облигационих уговора јесте она која произлази из факта самоуправног односа и факта промета робе и услуга. Уколико је у питању усклађивање и уређење друштвено-економских и других самоуправних односа, онда је присутан самоуправни општи акт. Напротив, ако је у питању промет робе и вршење услуга (имовинско-правни однос) који није у непосредној вези са самоуправним односом, онда је присутан облигациони уговор. Самоуправни споразуми којима се стварају опште правне норме (статусни и унутрашњи), па се може рећи да су они нормативног карактера, а ако се самоуправним споразумом утврђују само појединачне норме, онда уговорни елементи могу бити у превласти.

Инге Краљевић је поставила питање да ли би требало једним системским законом уредити целовит и заокружен систем норми о појединим врстама самоуправних споразума, друштвених договора и планских аката. Затим се залагала за отклањање евентуалних нејасноћа око правне природе друштвених договора и обавезности спровођења закључених договора. Предвидети мере за случај незакључења одговарајућег типа друштвених договора који се по самом Уставу или на основу закона морају оклопити. Аутор даје читав низ предлога и у вези са самоуправним споразумима. Истиче се потреба класификације између самоуправних споразума (општих и појединачних), потреба категоризације и типологије самоуправних споразума и отварање расправе о одредбама чл. 336, 372, 384 ЗУР-а.

Др Љубиша Лазаревић се бавио проблемом кривично-правне заштите друштвене својине. Треба обратити пажњу, на појаву да док укупан криминалитет у Југославији последњих година стагнира или показује благу тенденцију пораста, индекс пораста тзв. привредног криминалитета знатно је изнад општег пораста. С друге стране, не постоји научно-емпиријско истраживање узрока оних појава којима се напада или угрожава друштвена својина. Угрожавање друштвене својине условљено је, у одређеној мери, и слабостима у одговарајућем нормативном систему. Наш нормативни систем узет у целини, па и онај који се односи на располагање друштвеном имовином и њену заштиту, карактеришу две противречности — преобимност и непотпуност. Ни друштвена самозаштита не делује перманентно на свим нивоима, а често се из разних разлога прикрива извршење кривичног дела или привредног престапа.

Др Мирослав Борђевић разматра питање одговорности за привредне преступе и прекршаје у удруженом раду. У том контексту треба размотрити питање увођења одговорности за колективне органе као допринос марљивијем и савеснијем вршењу функција и подизању квалитета рада ових органа. Међутим, увођењем одговорности за колективне органе постоји бојазан да би могло да спутава људе у доношењу одлука или да дође до избегавања вршења ових функција. Зато би се оваква одговорност могла поставити само онда када би се радило о очигледним и прубим кршењима постојећих прописа, о злоупотребама, и евентуално о крајњој несавесности.

Тема саветовања обрађена је интердисциплинарно: економски, правно, социолошки. Могли су се чути различити ставови од представника из области науке, правосуђа и других државних и друштвених институција до оних који долазе непосредно из удруженог рада. Указано је на велики број недостатака у Закону о удруженом раду како концептуалне природе тако и на неадекватне или непрецизне одредбе. Општа је оцена учесника саветовања да се Закон о удруженом раду не примењује у низу одредаба, негде чак изиграва. С друге стране дато је много предлога, далеко више него што их садржи Нацрт ЗУР-а, како да се дође до адекватнијих законских решења и тиме омогући ефикасније функционисање удруженог рада. Имајући све ово у виду можемо да констатујемо да ово саветовање заслужује посебну пажњу научно-стручне и шире друштвене јавности, а нарочито као солидна основа за предстојеће расправе око измена Устава и Закона о удруженом раду.

мр Рајко Јелић