

*др Момир Милојевић,
ванредни професор Правног факултета у Београду*

РАД, ДРУШТВЕНА СВОЈИНА И САМОУПРАВЉАЊЕ

На дневном реду саветовања о примени и изменама Закона о удруженом раду било је више питања која се могу свести на три основне теме: рад, друштвена својина и самоуправљање. Те три теме су, углавном, обухваћене Законом о удруженом раду. Његова десетогодишња примена је показала да те теме нису на одговарајући начин правно регулисане а то значи и довољно правно заштићене. По нашем мишљењу, то се десило зато што се покушало да се оне регулишу само једним омнибус законом. Можда је за потребе удруженог рада то оправдано, јер се у њему стичу и рад и друштвена својина и самоуправљање. Са тог становишта се може говорити о друштвеној својини и самоуправљању у удруженом раду. Реферати поднети на саветовању се крећу у тим оквирима. Међутим, поставља се питање да ли се друштвена својина и самоуправљање могу довољно заштитити ако се штите само у удруженом раду. Изгледа да не могу, јер је реч о самосталним појавама, појмовима или категоријама које се само делимично (или добрим делом) поклапају али не у потпуности. Самим тим поједини њихови делови измичу не само правном регулисању него и научном посматрању.

РАД

Оправдано је што се на првом месту истиче рад. У политичком речнику и законодавству се говори о „удруженом раду“, тј. друштвено организованом облику рада. То изгледа логично ако се пође од поставке о друштвеном карактеру рада коме се додаје да је реч о раду друштвеним средствима, тј. стварима које су у друштвеној својини. Ако то одговара идеално замишљеном облику рада у једном друштву, онда се мора рећи да та идеализована представа о раду не одговара стварности у којој се велики део рада обавља не само ван било каквих институционалних оквира него и личним средствима. Заборавља се да рад никада не губи своју друштвену природу као што има увек и своју индивидуалност јер човек постоји и у најсавршенијој друштвеној организацији. Зато није само привредна криза разлог да се све чешће и гласније захтева да се не само политички него и правно омогући стицање дохотка личним радом и употребом средстава која су у својини грађана. То је у складу како са савременим схватањем о потреби постојања различитих облика рада, тако и са схватањем о човеку коме само

рад и допринос (што подразумева улагање личних средстава за друштвено корисне сврхе) треба да одређују положај у друштву.

Зато се намеће потреба не само да се измени Закон о удруженом раду, него и да се донесе посебан савезни закон о раду (односно, основни закон о раду у складу са уставном надлежношћу Федерације) који би садржао основна начела о раду као извору богатства, како личног тако и друштвеног. Њиме би био обухваћен не само „удружени рад“ (нисам сигуран да је то добар израз) већ сваки друштвено користан, па према томе и лични рад. Тај закон би послужило као општи правни основ за регулисање питања за чије се потребе доносе или мењају многи посебни закони. То не значи да не би били потребни и посебни закони за поједине врсте рада (нпр., адвокатура, здравствена заштита). Већ сада се може констатовати да недостају закони о личном раду у многим областима (као што су, на пример, наука, уметност, новинарство и сл.) које се не могу изједначавати са занатством или угоститељством. Очигледно је потребан један закон којим би се уредила питања заједничка за све делатности.

Ако се сматра да, ипак, треба да остане посебан закон о удруженом раду, требало би донети исти такав закон о личном раду који би важио једнако за целу Југославију. То је неопходно за јединствено уређивање уставног права грађана на рад у складу са начелом једнакости пред законом ма у ком крају земље се налазили. Републике и покрајине не би биле тиме лишене права да уређују ова питања у складу са својим особеностима, али то никако не би смеле да чине противно слову и духу савезног закона.

На тај начин би Закон о удруженом раду био растерећен многих делова које сада садржи и према којима би му одговарао назив: Закон о удруживању рада. Он тежи да обухвати све што има неке везе са радом, укључујући друштвену својину. Закон о раду би требало да садржи општа правила о раду, тј. поводом рада, док би закон о удруженом раду (или закон о радним односима) требало да се ограничи на регулисање односа у самом удруженом раду, тј. односа који проистичу из удруживања рада. Закон о раду би регулисао питања која се тичу права на рад, запошљавања, заснивања радног односа, престанка радног односа, правних последица заснивања и престанка рада и сл. Закон о удруженом раду (радним односима) би уређивао односе у раду, тј. међу онима који су удружили рад и између радника и организације удруженог рада, што укључује сва позната права (на лични доходак, самоуправљање и др.) и дужности, решавање евентуалних спорова и сл. Овакво одвојено правно регулисање општих питања која се тичу рада и радних односа је могуће и оправдано бар толико колико је то случај, на пример, са здравственим и пензијским осигурањем, престанком радног односа и пензионисањем.

ДРУШТВЕНА СВОЈИНА

Такав метод правног регулисања је у још већој мери оправдан када је у питању друштвена својина. Она је данас уређена углавном Уставом (1974) и Законом о удруженом раду (1976). Може се рећи да је

добрим делом због тога ова област више на речима предмет друштвене бригае а у ствари је правно најмање заштићена. Уз све уважавање схватања да је за заштиту друштвене својине потребна одговарајућа свест свих грађана, јасно је да је она правно слабо заштићена (1). Свакако да је, без обзира на доктринарне распре о природи друштвене својине, неопходно да буду заштићена сва друштвена добра. Морају се јасно одредити субјект друштвене својине и његова права и дужности.

Очигледно је недовољно да се друштвена својина штити само Законом о удруженом раду и прописима из области кривичног права. Ма колико ти прописи били строги, заштита коју они обезбеђују је само делимична (2). То проистиче из чињенице да се друштвена својина не може штитити само кривичним правом нити једино у удруженом раду, зато што се појмови удруженог рада и друштвене својине ни фактички ни суштински не поклапају. Чињеница да се највећи део ствари у друштвеној својини налази у удруженом раду доводи до тога да се данас најчешће говори о присвајању друштвених средстава неодговарајућим располагањем друштвеним фондовима. То јесте проблем, али га је лако решити бољим радом самоуправне радничке контроле, инспекција и других надлежних служби. Међутим, велики део средстава се налази, преноси и прелива ван удруженог рада. То измиче контроли ако се друштвена својина ограничава на удружени рад. Када се говори о заштити друштвене својине, добија се утисак да јој највећа опасност прети од радника и да је од њих треба чувати. Поставља се питање како чувати друштвену својину од напада изван удруженог рада.

Заборавља се да постоје ствари у друштвеној својини које се налазе ван удруженог рада. Зато је штета што нови програми и уџбеници из Стварног права не говоре о друштвеној својини чак ни у регистру појмова (3). Постојање посебног наставног предмета не би требало да буде разлог да се о друштвеној својини не говори у Стварном праву бар онолико колико се тиче њених стварно правних елемената. Став законодаваца може само делимично да буде оправдање за одређен научни приступ.

Закон о основним својинско-правним односима (1980) је у целини посвећен праву својине (што је, по нашем мишљењу, лош израз) грађана, удружења грађана и других грађанско-правних лица. Изгледа да у удружењима грађана и грађанским правним лицима (да ли су то само верске организације?) нема ствари које су у друштвеној својини. Исти закон, имајући у виду све наведене субјекте, каже да „право својине не може постојати на стварима које могу бити само у друштвеној својини“ (чл. 2, ст. 2) а нигде се не наводи које ствари могу бити само у друштвеној својини. То се тешко може потпуно утврдити проучавањем Устава и свих закона. У таквој ситуацији постаје једино могућно да се каже да су „неке ствари, које су од нарочитог значаја за наше социјалистичко друштво, у потпуности ... изузете из права својине и налазе се искључиво у режиму друштвене својине (рудна и друга природна богатства, добра у општој употреби, грађевинско земљиште у градовима

(1) О грађанско-правној заштити друштвене својине вид.: М. Орлић — В. Рајовић, *Друштвена својина и самоуправљање* (скрипта), II, Београд, 1984, стр. 11—22.

(2) Вид.: бел. 1.

(3) Нпр.: О. Станковић — М. Орлић, *Стварно право*, II изд., „Научна књига“, Београд, 1986.

и насељима градског карактера и другим подручјима предвиђеним за стамбену и другу комплексну изградњу, које у складу са условима и по поступку који су утврђени законом одреди општина)" (4). Овде су поменуће само непокретне ствари а јасно је да и покретне ствари могу да буду у друштвеној својини. Њима практично нико не управља, боље рећи о њима се нико не стара и оне могу да буду (тј. постају) предмет неограниченог свачијег присвајања и чак уништавања. У организацијама удруженог рада постоји неко ко је формално надлежан да брине о њима. Изван удруженог рада је слика другачија. То, зачудо, важи и за непокретне ствари, пре свега за тзв. „добра у општој употреби". Она пропадају не само зато што нема довољно финансијских средстава за њихово уредно одржавање и поправке, него и зато што се понекад не зна ко је „надлежан" за то.

Све то говори у прилог доношења једног савезног закона о заштити друштвене својине. Без дефинисања (да би се отклониле теоријске распре које спречавају доношење неопходних прописа) требало би јасно рећи које су ствари у друштвеној својини, ко су титулари (субјекти) овлашћени да њима управљају и располажу, каква су њихова права и дужности. Закон треба да предвиди правну (управну и судску) заштиту и повећа улогу јавног правобраниоца (5). У склопу тих мера заштите требало би предвидети обавезан упис непокретности у земљишне регистре (без обзира како ће се звати), јединствене за целу Југославију. Не сме се допустити да надлежне (најчешће општинске) службе не знају које су непокретности у друштвеној својини. Мора се знати ко има право да управља и располаже сваким делом југословенског тла. Помоћу јавних регистара то је технички једноставно изводљиво, макар и по цену обавезног уписа свих непокретности тако да се убудуће не би смело десити да се не зна чија је нека непокретност.

САМОУПРАВЉАЊЕ

Оно што важи за однос удруженог рада и друштвене својине важи и за њихов однос према самоуправљању, које се, често несвесно, своди на управљање средствима у друштвеној својини (6), па и то само у удруженом раду. Не треба доказивати да се самоуправљање не може с њима изједначавати. Као што се друштвена средства не налазе само у организацијама удруженог рада, тако се ни самоуправљање не ограничава на средства у друштвеној својини, нити на односе у удруженом раду.

а) *Самоуправљање и друштвена својина.* — Самоуправљање је у основи друштвено-политичког система Југославије и обухвата све области и видове управљања друштвеним пословима. Разуме се да посебан значај има одлучивање о коришћењу средстава у друштвеној својини. Оту-

(4) Исто, стр. 100.

(5) Улогу јавног правобраниоца треба јасно раздвојити од улоге правобраниоца самоуправљања. Није познато да ли се јавни правобранилац општине Врачар у Београду појављивао у вези са спором око наследства зграде у Улици пролетерских бригада бр. 75 или су средства јавног информисања из неких других разлога доносила изјаве правобранилаца самоуправљања.

(6) Нпр., на Правном факултету у Београду постоји наставни предмет Друштвена својина и самоуправљање иако би можда било важније да постоји Самоуправљање а да се друштвена својина више изучава у Стварном праву као што је било раније.

да су и два тематска подручја саветовања (прво и шесто) посвећена односу самоуправљања и друштвене својине. Међутим, то је потврда чињенице да самоуправљање не сме да се своди на употребу ствари у друштвеној својини. Не треба губити из вида да се друштвена средства користе и када из оправданих разлога не може бити речи о самоуправљању (7).

С друге стране, самоуправљање се односи на управљање свим пословима од друштвеног значаја а не односи се само на имовину. Напротив, тешко је набројати у којим се све случајевима доносе одлуке самоуправних органа или тела које се ни најмање не односе на управљање или располагање друштвеним средствима. То је логично јер је самоуправљање пре свега уставна политичка категорија, знатно ширира од друштвене својине с којом само делимично има везе.

То треба и правно-технички јасније изразити. Самоуправљање треба да се у највећој мери уређује Уставом и одговарајућим законима о интересним заједницама, друштвеним организацијама и удружењима грађана. Друштвена својина треба да има у Уставу само свој основ а по-дробно би требало да буде обрађена у предложеном посебном закону.

б) *Самоуправљање и удружени рад*. — Пошто се самоуправљање односи на целину друштвених односа, оно далеко превазилази оквире удруженог рада. Историјски посматрано, самоуправљање је у самом почетку било ужи појам од удруженог рада. Као што је познато, оно је прво експериментално уведено у неким фабрикама да би потом (1950) било проширено на сва привредна предузећа и виша привредна удружења. Стога је неопходно говорити о самоуправном организовању у удруженом раду (треће тематско подручје саветовања) иако се самоуправљање ту не зауставља. Данас је самоуправљање облик одлучивања не само у организацијама удруженог рада него и у друштвено-политичким заједницама, самоуправним интересним заједницама, друштвеним организацијама и удружењима грађана. Оно је, дакле, далеко превазишло оквире удруженог рада у коме је настало поставши, преко друштвеног управљања, основ друштвено-политичког система.

*

Из наведених разлога сматрам да би ове теоријски јасне разлике између рада, друштвене својине и самоуправљања требало да се огледају и у позитивном праву. То подразумева њихово уређивање одговарајућим актима, што никако не значи потпуно раздвајање, али једно је повезивање где томе има места, а друго је мешање или поистовећивање. Ово последње је проузроковало многе недостатке које би требало и формалноправно отклањати и тако обезбеђивати одговарајућу правну заштиту.

(7) Нпр., војна опрема је у друштвеној својини али се у ЈНА њоме управља по посебним прописима.