

*др Обрен Станковић,  
редовни професор Правног факултета у Београду*

## УСТАВНА РЕФОРМА И ГРАЂАНСКО ЗАКОНОДАВСТВО

1. Према решењу које је усвојено у нашем првом Уставу од јануара 1946. године (једва нешто више од две године после Другог заседања АВНОЈ-а) законско уређење материје грађанског (приватног) права је у савезној надлежности, што је иначе случај са свим државама које имају федеративно уређење. Ово решење је задржано све до уставних амандмана од 1971, чија је садржина преузета Уставом од 1974. Чак је Уставним законом од 1953. и Уставом СФРЈ од 1963. федерална надлежност потенцирана, утолико што републике сада могу доносити допунске законе само у материји породичног а не и у осталим деловима грађанског права (како је то по Уставу ФНРЈ из 1946).

2. На бази овог уставног решења, после четврт века интензивног изграђивања новог и јединственог права у једној од најважнијих и најпространијих области друштвеног живота, наша земља је уочи уставних амандмана од 1971. (и Устава СФРЈ од 1974) била пред перспективом скорог доношења грађанског законика, првог у својој историји дугој пола века. У то време законски је уређена област породичног права (познатим законима из 1946. и 1947. године); такође (и то у потпуности) област наследног права, савезним Законом о наслеђивању од 1955; публикована је Скица за Законик о облигацијама и уговорима (1969), један полузванични пројект (аутора проф. М. Константиновића), чији су квалитети и степен довршености такви да у пракси добија фактички ауторитет закона, што ће (са извесним изменама и допунама) девет година касније и званично постати; у одмаклој фази је рад на изради нацрта дела законика о стварним правима, у оквиру рада Заједничке комисије свих већа Савезне скупштине за Цивилни кодекс, која је образована 1969. године са задатком да сачини нацрт Цивилног кодекса (Грађанског законика) на савезном нивоу. У јеку рада ове комисије (која је била сачинила и нацрт општег дела Законика) изгласан је 1971. амандман ХХХ на Устав СФРЈ, чија ће садржина касније ући у Устав СФРЈ од 1974, којим је питање законодавне надлежности у овој области решено из осnova друкчије.

3. За Федерацију је задржан само један део раније надлежности: облигационо право својим прегежним делом и стварно право једним мањим делом (иако значајним), док је све остало прешло у надлежност социјалистичких република, а у СР Србији (по републичком уставу од 1974.) материја која више није у савезној надлежности (и у свим осталим републикама се уређује јединственим републичким законодавством) својим далеко највећим делом је у надлежности аутономних покрајина (и тзв. уже Србије), које пре амандмана од 1971. у овој области нису имале ни симболичну надлежност. За јединствено уређење по чл. 300. Устава СР Србије, у виду разних „основа“, „основних начела“, „основних односа“, резервисана је материја незнатна по обиму, о чему најбоље сведочи сама законодавна пракса: од 235 (две стотине тридесет пет) чланова републичког

Закона о наслеђивању само се 21 (двадесет један) примењује на целој територији Републике у смислу чл. 300. ст. 1. тачка 5. Устава СР Србије, што у процентима износи 8,9%; од 419 (четири стотине деветнаест) чланова републичког Закона о браку и породичним односима само 15 (петнаест), или 3,6%, а од 244 (две стотине четрдесет четири) члана нацрта републичког Закона о праву својине и другим стварним правима од 1981. („Скупштински преглед“, бр. 199, од 4. децембра 1981), према за сада постигнутом договору, 42 (четрдесет два) члана, или 17,2%. За јединствено уређење у СР Србији резервисана је, тако, материја коју (антиципирајући и област стварног права) уређује 78 (седамдесет осам) чланова или 8,68%. Наравно да су ово квантитативни, дакле груби показатељи, јер се ових осамдесетак чланова односи на најважнија питања (услед чега је њихов релативан значај већи), али зато у супротном смеру делује други чинилац: добар део ових одредаба, наиме, нема никакво самостално значење, било зато што се у њима понавља оно што је већ речено у Уставу СФРЈ (и републичком уставу), било зато што су у питању решења која у савременој правној цивилизацији којој припадамо имају универзално значење.

4. Овим је наш правни систем у области наследног, породичног и већим делом стварног права (као и општег дела грађанског права) системски разложен, тако да уместо шест предратних правних подручја (која су називана „правним федерализмом најгоре врсте“) постоји осам, од којих три у СР Србији, чије је законодавство дезинтегрисано и у хоризонталном смислу (јер су две покрајине и тзв. ужа Србија три различита подручја) и у вертикалном (јер на сваком од три њена подручја у неким питањима важи савезно законодавство, у другима јединствено републичко, а у трећима, посебно покрајинско односно „ужесрбијанско“). Учињено је све ово без стручне расправе (и без могућности да се она води), с паушалним позивањем на особености федералних јединица (које њиховим законодавством треба у пуној мери афирмисати), а створено стање означавао је као наше „својеврсно богатство“ (при чему није примећено да се остале републике боре за законодавство какво има Србија, иако свако тежи ономе што сматра богатством, материјалним или нематеријалним; ако заиста сматра).

5. Уистину, овако партикуларизовано право какво је задесило Југославију а посебно Србију представља једно осиромашење, један друштвени и правни квалитет нижега ранга: у њему има више неусклађености, више правних празнина, више непотребних понављања; оно је мање прегледно, сналажење у њему отежано, тумачење сложеније; њиме се врећа правна једнакост грађана, једна од највећих тековина досадашњег друштвеног и правног развоја; оно је, најзад, инфериорно у својој хуманистичкој димензији: у нашој југословенској варијанти у којој је усвојено (разликовати се у свему у чему се не мора бити јединствен, уместо да је обрнуто) оно је ретроградно, јер води удаљавању једних од других, затварању, националној и локалној нарцисоидности и девалвирању универзалних вредности.

6. Решењем из Устава СФРЈ и Устава СР Србије од 1974. нашег грађанском праву дат је смер супротан правноцивилизацијским токовима читавог XIX и XX века. У овом периоду је, као што је познато (као

последица превазилажења разних партикуларизама, отварања, циркулације добара, људи и идеја, интеграционих процеса) дошло до снажне афирмације извесних универзалних вредности грађанског права, до унификација (пре свега на националном а у последње време и на међународном плану), до приближавања грађанскоправних система разних држава (поред свих разлика међу њима) и до бројних рецепција различитог обима, почев од појединих решења преко целих институција до читавих грана права. Кома није познат случај једне азијске и исламске Турске, која је 1926. године, без икакве националне сујете, као свој законик усвојила интегрални текст Швајцарског грађанског законика, или Немачке, у којој су људи од угледа и ауторитета предлагали да се такорећи тек донети Немачки грађански законик (који ће и сам стати у први ред творевине ове врсте) укине и замени тим истим Швајцарским грађанским закоником, који је оцењен као бољи (а који је, уосталом, рађен под знатним утицајем управо Немачког грађанског законика). А по паду Наполеоновог Царства, у земљама које су стекле независност, Француски грађански законик остајао је на снази још много десетина година (до доношења националних законика): до 1900. године на левој обали Рајне, до 1907. године у швајцарским кантонима у којима је био на снази, а са извесним изменама и допунама (каких је било у самој Француској) и данас је на снази у Белгији и Луксембургу; престајући, како се то каже, да влада аргументом силе, настављао је да то чини силом аргумената, својом унутрашњом вредношћу и разложношћу усвојених решења. У самој Француској преживео је тако крупне институције које су могле настајати и силазити са историјске сцене у раздобљу од Првог Царства и Наполеона до Пете Републике и Митерана, и уз измене појединих чланова које су вршене и које се врше (чему се приступа брижљиво и од случаја до случаја) и данас тако добро служи Француској да није на помолу ни његова генерална ревизија а камоли укидање. А ми смо 1974. (1971.) системски ликвидирали оно што је до последњег тренутка стварано у континуитету од 1946. године образлажући то доследнијим остваривањем одлука Другог заседања АВНОЈ-а (што се чини и данас), па тако изгледа да само за нас важи неки чудан друштвени закон по коме смо нечему све ближи уколико се од њега више временски удаљавамо и садржински више разликујемо.

7. Промашеност уставног решења од 1974. и његову непримереност потребама земље показује и стање републичких (покрајинских) законодавстава створаних после 1974, квалитет и обим разлика које постоје између њих. (а) *Што се природе (квалитета) разлика тиче*, само се за један њихов мањи број може рећи да су у корелацији са особеностима федералних јединица; у свом знатно претежном броју оне су резултат једног правног волунтаризма, јер се не може следити нека њихова логика, неки систем. У једном питању једно решење имају једне федералне јединице а друге друго (евентуално треће — треће), у другом питању комбинација федералних јединица је друга, у трећем трећа, иако су релевантни моменти за решење исти у целој земљи. Тако, активна тестаментална способност у СР Словенији стиче се са петнаест година, а у најјужнијој републици СР Македонији са шеснаест, па испада да се брже сазрева ако се иде према северу односно спорије према југу (али и ту „логичку“ ретмети јужна република СР Црна Гора, у којој не важи решење усвојено

у СР Македонији већ оно у СР Словенији). Или: најсевернија и најразвијенија република СР Словенија и најјужнија и неразвијена СР Македонија имају исто решење (са незнатним разликама) за деобу заједничке својине брачних другова (на равне делове), док друго решење (према радном доприносу) важи у свим осталим републикама. Пример трећи: у ужој Србији и на Косову се ограничена пословна способност стиче са четрнаест година, што укључује способност самосталног закључивања послова мањег значаја, а у осталим републикама (осим Словеније, која, олет, има треће решење) та способност самосталног предузимања послова мањег значаја уопште се не стиче пре пунолетства; па тако, малолетник са навршених петнаест година живота ако је запослен може самостално располагати својом зарадом, без обзира на вредност и сложеност посла, али ако није запослен, по закону је неспособан да самостално закључи и најмањи посао (ни да купи жвакаћу гуму или прими рођендански поклон), све до пунолетства, кад се преко ноћи преображава у потпуно пословно способног, кадрога за предузимање свих правних послова које правни поредак познаје. — (б) *Што се тиче обима разлика (њиховог квантитета), њих има више у породичном него у наследном праву, али и у једној и у другој грани права има много више фактичког јединства него разлика. Породичноправни закон САР Косово је у ствари преузети (у нечему побољшан) текст Закона о браку и породичним односима Србије. Републички закони о наслеђивању представљају само нешто измењени и допуњени текст ранијег савезног Закона о наслеђивању од 1955. године, а једна наша република, која је својевремено врло много инсистирала на демотирању савезних институција и законодавства (СР Хрватска) је тај текст без икаквих измена и допуна усвојила као свој републички закон (и тако је поступила само она). Слично се стање може очекивати и у оној материји стварног права која више није у надлежности Федерације: у СР Србији је пре седам година, на седницама сва три већа Скупштине СР Србије (13. јула 1981) усвојен нацрт Закона о праву својине и другим стварним правима, на који је у јавној дискусији стављено мало примедба, а који су друге две наше републике (СР Македонија и СР Црна Гора) са малобројним изменама, практично од речи до речи усвојиле као своје нацрте, наравно по сопственој иницијативи и вољи. Ову слику стања грађанског законодавства у нашој земљи треба употпунити подсећањем да је један додуше мањи али ипак значајан део стварног права уређен савезним законом јединствено за целу земљу, а савезним Законом о облигационим односима је јединствено уређен највећи део материје облигационог права. Све ово очигледно показује да основни фонд јединственог грађанског права (јединственог формалноправно и јединственог фактички) данас у нашој земљи постоји (упркос настојањима да се оно у претежном делу дезинтегрише) и да је Југославији потребан један грађански законик, у коме би, уосталом, било места за све релевантне разлике. Тиме би, ако се ствар посматра у сфери права, подједнако добили сви: биле би уважене разлике тамо где оне стварно постоје (у том погледу би била резервисана надлежност република, или би се предвидело да одредбе грађанског законика имају супсидијеран значај), а тамо где их у ствари нема имали бисмо јединствено право, без недостатка који прате партикуларно право, о чему је било речи.*

Наравно да то није питање које се може уредити уставом СР Србије, али се овим уставом оно може решити за Републику Србију, и то онако како је поступљено у осталим републикама, а то значи предвидети да Република својим законодавством јединствено уређује све оне области грађанског права које нису у савезној надлежности (наследно право, породично право, највећи део стварног и мањи део облигационог права). Нацрт амандмана на Устав СР Србије проширује домен јединственог законодавства у СР Србији, и то је напредак у односу на постојеће крајње незадовољавајуће стање, али не иде до краја, јер у свим овим областима препушта један део материје покрајинама и ужој Србији, а то је оно што би требало исправити без одлагања.

UDK — 349.2+342.4+(497.11)

*др Боривоје Шундерић,*  
*доцент Правног факултета у Београду*

## ЗАКОНОДАВНА НАДЛЕЖНОСТ У СР СРБИЈИ У ОБЛАСТИ РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

У мојој дискусији учинићу један кратки осврт на уставне основе надлежности за доношење радног законодавства у СР Србији и указати на потребу његове унификације. Под термином „радно законодавство“ у овој прилици подразумевам позитивноправне прописе (законског карактера) којима се регулишу (уређују) права радних људи односно радника у области удруженог рада, запошљавања, заштите на раду, социјалног осигурања и здравствене заштите, као и друга права којима се обезбеђује њихова социјална сигурност и солидарност. Реч је, дакле, о законима којима се уређују права и обавезе на раду, из рада и по основу рада.

Надлежност за доношење радног законодавства у Југославији је подељена између, федерације, с једне, и република и покрајина, с друге стране, у областима уређења права радних људи у удруженом раду и права којима се обезбеђује њихова социјална сигурност и солидарност. У овим областима федерација уређује основна права радника, односно радних људи, и заштиту живота и здравља од заразних болести које угрожавају целу земљу (чл. 281. ст. 1. тач. 3. и 10. Устава СФРЈ). Према чл. 268 ст. 2. Устава СФРЈ, и покрајине, поред република које су ово право већ имале, могу у оквиру својих права и дужности, доносити законе у областима које су уређене савезним законом. Републике, а на територији СР Србије, дакле, и аутономне покрајине, својим законима ближе уређују остваривање и заштиту основних права у складу са савезним законом, уређују друга (остала) права и утврђују основе за њихово уређивање и остваривање у организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама. На основу реченог произлази да се на територији свих република, изузев Србије, примењују два радна законодавства и то савезно радно законодавство и јединствено републичко законодавство. За разлику од других република, на територији Ср-