АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

У ЧАСТ ДВАДЕСЕТОГОДИШЊИЦЕ НАРОДНЕ РЕВОЛУЦИЈЕ



ОКТОБАР — ДЕЦЕМБАР

1 9 6 1

Уређивачки одбор:

др. Милан Бартош (главни уредник), др. Мехмед Беговић, др. Борислав Т. Благојевић (заменик главног уредника), др. Драгаш Ђ. Денковић, др. Милан Деспотовић, др. Драгољуб В. Димитријевић, др. Павле Димитријевић, др. Ана Жилић-Јурин, др. Драгослав Јанковић, др. Божидар Јовановић, Слободан К. Перовић (секретар), Милорад В. Симић и др. Владан С. Станковић.

САДРЖАЈ

З. Антонијевић: Дејство више силе у транспортном праву — — — 337
В. Бакић: О кодификацији породичног законодавства — — — — 342
Н. Балог: Неки проблеми међусобних односа органа предузећа — — 351
А. Балтић: Ново у радном праву Југославије — — — — — — 360
М. Бартош: Однос кодификованих и обичајних правила у међународном праву — — — — — — — — — — — — — — 369
М. Беговић: О изменама и допунама које би требало извршити у нашем породичном законодавству — — — — — — — — — 377
Б. Т. Благојевић: Експропријација, право на стан и станбена изградња 381
А. Вајс: Рад комисија за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача — — — — — — — — — — — — — — 387
В. Васић: Проблеми арондације земље у Југославији у послератном периоду — — — — — — — — — — — — — — 400
А. Вацић: Кооперација и унапређење пољопривредне производње — 415
С. Врачар: Револуција и дисконтинуитет државноправног поретка — 425
А. Гамс: Грађанскоправни израз друштвене својине — — — — 430
Р. Гузина: Збор бирача и комуна — — — — — — — — — — 440
Д. Ђ. Денковић: Ко може непосредно одговарати грађанима за штету коју проузрокују јавни службеници — — — — — — — — 449
В. Димитријевић, С. Ђорђевић, Р. Стојановић: Спољнополитичке одредбе у савременим уставима — — — — — — — — — 455
Д. В. Димитријевић: Варијације расправног начела у кривичном поступку — — — — — — — — — — — — — — — 465
Ј. Ђорђевић: Маргиналије о уставном развитку и савременом уставном питању Југославије — — — — — — — — — — 473
М. Ђурић: Статистички тестови у социолошком истраживању — — 479
Р. Ђуровић: Уговор о кооперацији и успостављању нових друштвених односа на селу — — — — — — — — — — — — — 484
Д. Јанковић: Напомене о предисторији стварања југословенске државе — — — — — — — — — — — — — — — 497
М. Јездић: Принципи Повеље ОУН и квалификација правних појмова и категорија у међународном приватном праву — — — 506
В. Јовановић: Десет година од предаје предузећа на управљање радним колективима — — — — — — — — — — — — 516
Љ. Кандић: Фочански прописи и пракса НОО до издавања ових прописа — — — — — — — — — — — — — — — 523
М. Константиновић: Устав ФНРЈ и закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941, и развод брака изречен од духовног суда старокатоличке цркве — — — — — — — — 537
М. Курдулија: Отклоњиве брачне сметње — — — — — — — — 543
Љ. Лазаревић: Млађи пунолетници-нова категорија у нашем кривичном праву — — — — — — — — — — — — — — — 553

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ
ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

Година IX | Октобар — Децембар 1961 | Бр. 4

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ

Годишњице постојања и развоја обично доносе само констатације пређеног и учињеног, а каткада и критички осврт на све то. Наша годишњица — и то двадесетогодишњица Револуције, двадесетогодишњица ослобођења човека и друштва као целине од система неједнакости, потчињености, заосталости и страха за егзистенцију, једном речју од експлоатације — обележава више од тога. Она, на основу стеченог и оствареног, развијајући и усавршавајући основне установе социјалистичке револуције, појачано баца сноп светлости на даље етапе развоја нашег друштва, етапе које, пређене и доживљене на максимално хуман начин, воде остварењу социјализма и социјалистичких односа међу људима.

Двадесетогодишњица наше социјалистичке револуције треба да буде и приказ прошлости, и слика садашњости, и перспектива сутрашњице и будућности. Тако ју је схватио и замислио и радни колектив Правног факултета у Београду. Ипак, имајући у виду велику улогу права, као једног од свесних елемената у даљем кретању напред нашег друштва, тај колектив посебно посвећује пажњу новим установама у нашем праву, трудећи се не само да их објасни него и да их формулише и оправда.

Живећи и радећи као саставни део нашег друштва, свестан захвалности коју дугује свим оним који су током Револуције и током послератне обнове и изградње допринели да живимо у слободи, свестан свога места и дужности према нашој отаџбини, а спреман да се максимално заложи за даљи напредак у будућности, — радни колектив Правног факултета у Београду жели

да то све изрази. Зато овај зборник радова представља и знак захвалности и завет будућности, а уз то и доказ спремности, става, стремљења, схватања, борбе мишљења, и свега онога што треба да карактерише један научни колектив. Зато овај зборник треба да представља једну од многобројних буктиња, запаљених, изречених и написаних у току ове године сећања, слављa и поуздања у сутрашњицу, — један допринос револуционарне мисли, активне и борбене, слободне и смеле, наше и свеопште људске.

„Анали Правног факултета у Београду"

ДЕЈСТВО ВИШЕ СИЛЕ У ТРАНСПОРТНОМ ПРАВУ

1. Опште правило о одговорности због неизвршења уговора долази до изражаја и у транспортном праву. Превозилац је одговоран ако не изврши благовремено и уредно своје обавезе код превоза путника или робе. С друге стране, и у транспортном праву дејствују разлози због којих се дужник ослобађа од одговорности. Поред осталих, један од случајева у којима је одговорност превозиоца искључена јесте и случај када је до штете или до неблаговременог извршења превоза дошло дејством више силе.

У упоредном законодавству о превозу по правилу не постоји дефиниција више силе, тако да судови, служећи се општом правном теоријом, морају у сваком конкретном случају утврђивати да ли је реч о вишој сили или не.

Треба напоменути да ни у правној теорији још увек не постоји јединствено схватање о томе које елементе мора да садржи неки догађај да би се могао сматрати вишом силом, односно да би могао послужити као основ за искључење одговорности превозиоца. У овом погледу и данас су углавном заступљена два гледишта, и то нарочито међу немачким правним писцима. Оба ова гледишта су и од практичног интереса с обзиром на то да се појављују како у појединим националним законима, тако исто и у судској пракси.

По једном гледишту (тзв. субјективна или релативна теорија) под вишом силом подразумевају се такви догађаји који су довели до настајања штете, односно до закашњења у превозу упркос томе што је превозилац показао сву пажњу која се од њега, с обзиром на околности конкретног случаја, могла очекивати. Главни заступници ове теорије били су извесни старији правници, као, на пример, Голдшмит (Goldschmidt), Ранда (Randa) и др. (1). Ова теорија нашла је подршку и у извесним ранијим одлукама немачког Reichsoberhandelsgericht-a, па и самог Reichsgericht-a (2).

Ипак, у новије време све више присталица стиче тзв. апсолутна или објективна теорија по чијем гледишту се под вишом силом могу подразумевати само такви догађаји чији узрок настајања лежи ван делатности

(1) Goldschmidt: Das receptum nautarum, cauponium, stabulariorum, »Zeitschrift für das Handelsrecht«, Bd. III, S. 93; Randa: Haftung der Eisenbahnen, Wien, 1926, S. 14.

(2) B. »Juristische Wochenschrift«, 1904, S. 577.

самог превозиоца, и то догађаји који се према редовном току ствари нису могли предвидети а ни сам догађај ни његове штетне последице нису се могле отклонити никаквом брижљивошћу ни мерама предузетим од стране превозиоца. Оснивач и главни заступник ове теорије био је аустријски правник Екснер (Exner), али су убрзо ову теорију прихватили и други писци, као Хафнер (Hafner), Рунднагел (Rundnagel), Фишер (Fischer), итд. (3). Накнадно је ова теорија дошла до изражаја и у одлукама немачког Reichsgericht-a. (4).

2. У делима француских правних теоретичара поклањано је веома много пажње проблему изједначења тзв. случаја *(cas fortuit)* и више силе *(force majeure)*. По гледишту већине писаца, као и по становишту претежног дела француских судова, и случај и виша сила производе једнаке последице. Међутим, има и супротних гледишта. Тако Жосран (Josserand), полазећи са Екснеровог становишта о елементима више силе, закључује да управо недостатак конекситета између штетног догађаја и средине у којој се штета догодила представља један од најважнијих разлога због којих се превозилац ослобађа од одговорности. Ако пак тај конекситет постоји, штетни догађај представља реализацију извесног професионалног ризика, па штетне последице тог ризика треба да сноси онај који је такав ризик створио, а то је управо превозилац. По мишљењу Жосрана виша сила представља израз апстрактне штетне силе, док случај у крајњој линији резултира из људске активности. (5).

Неки други писци, као, на пример, Лион-Кан (Lyon-Caen) и Рено (Renault) теориски праве разлику између случаја и више силе али ипак сматрају да њихово међусобно разликовање нема практичног интереса с обзиром на то да оба догађаја производе исте последице, тј. ослобађају превозиоца од одговорности. (6).

Жосраново мишљење изгледа ипак прихватљивије. Не би било правилно ослободити превозиоца од одговорности за штету која би настала, на пример, услед експлозије мотора на камиону, пуцања гуме, оштећења робе услед лошег друма и сл., без обзира на то што ова штета није наступила радњом или кривицом превозиоца. Превозилац мора да сноси известан професионални ризик пошто извлачи материјалну корист из своје делатности. Самим тим он мора да надокнади и штету коју та делатност проузрокује другим лицима.

Наши судови такође стоје на становишту да се превозилац може ослободити од одговорности ако је до штете или до закашњења у превозу дошло дејством више силе. Као један од примера можемо навести одлуку Врховног суда НР Хрватске Гзз 95 од 23 јула 1952 у чијем се образложењу наводи да „по правним правилима из бивших закона, која се могу, с обзиром на чл. 4 Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла

(3) Exner: Der Begriff der Höheren Gewalt in römischen und heutigen Verkehrsrecht, Wien, 1883, S. 71; Hafner: Über den Begriff der Höheren Gewalt im deutschen Transportrecht, Berlin, 1886; Fischer: Höhere Gewalt, »Iherings Jahrbuch«, Bd. 37, S. 224.

(4) B. „Juristische Wochenschrift", 1920, S. 710.

(5) Josserand: Les transports, Paris, 1926, pp. 535 seq.

(6) Lyon—Caen et Renault: Traité de droit commercial, Paris, 1923, t. III, p. 576.

1941. и за време непријатељске окупације, применити и сада, за губитак и оштећење ствари примљених на превоз, уколико се не ради о драгоценостима, новцу и вредносним папирима, који нису као такви означени, и уколико се не ради о вишој сили или кривњи самог пошиљаоца, одговара возар у правилу на начин да мора накнадити сву стварну штету". (7).

3. У друмском транспорту, као и у облигационом и привредном праву уопште, као случајеви више силе могу се појавити разни елементарни догађаји, акти власти и акти трећих лица. Ипак, треба имати у виду да чак ни изненадни елементарни догађаји не морају увек да представљају вишу силу. Друмски превози су у већини случајева краткотрајни, тако да превозилац најчешће може да предвиди наступање елементарних непогода па самим тим и да спречи настајање штете.

Само дејство више силе регулише се према општим правним правилима. Према томе, свака странка сноси штету коју је наступањем штетног догађаја претрпела, осим ако постоји кривица једне или обеју странака.

4. Виша сила и у железничком транспорту делује као један од разлога за искључење одговорности железнице. Интересантно је да Конвенција о превозу робе на железницама од 25 октобра 1952 нигде изричито не помиње вишу силу него само у чл. 27, § 2, предвиђа да ће железница бити ослобођена од одговорности „ако је штета настала услед околности које железница није могла избећи и чије последице није могла отклонити" (8). Наш закон о превозу на железницама (у чл. 95, ст. 2) такође прописује ослобађање железнице од одговорности уколико докаже да је штета настала услед „околности које железница није могла предвидети нити избећи, односно чије последице није била у стању отклонити".

И поред наведених разлика у формулацији, појам више силе у железничком превозу третира се на исти начин као и у друмском транспорту. Због тога се, на пример, не сматра вишом силом пожар на превожењој роби који је настао услед варница из локомотиве. Гледиште је и теорије и судске праксе да железница мора пажљиво надгледати целокупан материјал којим се служи приликом извршења превоза и да мора отклонити све недостатке и препреке које би се могле отклонити применом пажње доброг превозиоца. Слично схватање постоји и у случају снежних наноса или одроњавања земље на железничку пругу. Судови сматрају да, ако железница може применом техничких средстава спречити наступање таквог догађаја или благовремено отклонити његове последице, она се не може позивати на затрпавање пруге као на вишу силу и захтевати ослобађање од одговорности (9). У судској пракси се исто тако сматра да ни пуцање железничких шина (на пример, услед мраза) по правилу не представља вишу силу (10).

---

(7) В. „Наша законитост", 1952, с. 328—329.

(8) Према мишљењу које је изражено на Бернској конференцији 1952 није било неопходно нагласити да ове околности морају потицати ван делатности саме железнице јер се то само по себи разуме.

(9) В. одлуку Судбеног стола у Загребу од 1. II. 1907, „Мјесечник", 1908, књ. I, с. 136—137, као и одлуку Reichsgericht-a од 25. II. 1925 објављену у Entscheidungen des Reichsgerichtes in Zivilsachen, Bd. 110, S. 209.

(10) В. одлуку Касационог суда у Београду Рев. 1708, „Архив", 1937, с. 163—165.

5. Дејство више силе веома је слично и у поморском праву, иако су по овом питању вођене многобројне дискусије у правној теорији. Разлике се углавном појављују када је реч о тзв. случају. Тако, на пример, бродар није одговоран за скривене мане брода које није могао запазити и поред примене дужне пажње приликом опремања брода за пловидбу.

Једна од специфичности поморског права је и у томе што се у оквиру појма више силе прави разлика између тзв. *actes de Dieu* и *périls de la mer*. Ова разлика постоји и у Бриселској конвенцији за изједначење извесних правила у материји коносмана од 25 августа 1924. Ипак, ова разлика је углавном направљена због традиције заступљене у енглеским коносманима. У сваком случају ова је разлика веома мала, тако да и природни догађаји и „опасности мора" у пракси производе готово исте последице.

Правило је да опасности мора (périls de la mer) могу дејствовати као основ за искључење одговорности бродара само у оном случају када поседују све битне карактеристике више силе. Зато ни бура ни остали догађаји на мору не могу увек представљати вишу силу. Сматра се да је бродар, приликом опремања брода за извршење уговореног превоза, морао предвидети и могућност настајања ових опасности и да је брод морао тако опремити да овим опасностима одоли. Под „опасностима мора" подразумевају се уствари такве околности које не воде своје порекло из саме делатности бродара. У сваком случају бродар је тај који мора да доказује постојање основа за искључење његове одговорности. Поред осталог, по схватању америчких судова, у „опасности мора" спадају и такви догађаји као што је продор воде у брод (који је иначе у добром стању), кидање заштитних преграда у бродским складиштима и сл. (11).

Исто тако, према Бриселској конвенцији о коносману, до ослобађања бродара од одговорности може доћи и у случају судске заплене товара. Ипак, треба нагласити да ова мера можда не би могла сасвим да се подведе под појам аката власти. У суштини је реч о акту заснованом на имовинском праву и донетом на захтев поверилаца. Према томе, бродар се не би по овом основу могао ослободити од одговорности ако је до настајања или до продужења заплене дошло услед кривице бродара или његовог особља.

6. У области речног транспорта законски прописи се такође не упуштају у набрајање случајева који се сматрају вишом силом. С друге стране, у превозним исправама (возним листовима, речним коносманима) веома често се налазе клаузуле којима се бродари ослобађају од одговорности за поједине ризике, убрајајући те ризике у догађаје више силе. Међутим, треба нагласити да ови ризици у многим случајевима не спадају у вишу силу у ужем смислу речи него би се пре могли третирати као „случај" *(cas fortuit)*.

У немачком речном транспорту по правилу се „случај" изједначава са вишом силом по питању ослобађања бродара од одговорности. Ово изједначење засновано је у ствари на извесним општим принципима не-

(11) Montier: Le Harter Act, Paris, 1932, p. 153.

мачког права у вези са уговорном одговорношћу дужника. Сматра се да је бродар одговоран само онда када не одговори својим обавезама уредног превозиоца. Самим тим, ако је бродар предузео све мере које су се од њега могле очекивати према конкретним околностима (тј. ако је применио „разумну пажњу"), на његовој страни не постоји никаква кривица па не може доћи ни до његове одговорности. Зато је прихваћено гледиште да бродар не одговара ни за случај пошто случај не представља последицу његове евентуалне немарности.

Ипак, извесна разлика се прави између више силе и случаја по питању терета доказивања. Ако је реч о догађају који спада у случајеве више силе, бродар ће имати обавезу да доказује постојање карактеристика више силе код таквог догађаја, као и постојање узрочне везе између тог догађаја и настале штете, па се самим тим ослобађа од одговорности (осим у случају када крцатељ докаже постојање бродареве кривице). Ако је у питању „случај", ситуација је нешто измењена. Крцатељу је довољно да докаже постојање штете а бродар мора доказивати да ничим није допринео настајању штете и да је приликом извршења превоза предузео све мере које се могу захтевати од уредног превозиоца.

7. У ваздушном транспорту превозилац, као и сви остали дужници у облигационим односима, не сматра се одговорним за штете настале услед догађаја који имају своје порекло ван погона транспорта и према којима је он немоћан. Разуме се да он не може сносити последице таквих догађаја које није могао ни предвидети ни отклонити. Зато је и у ваздушном транспорту превозилац ослобођен од одговорности за штете настале деловањем више силе.

Ипак треба напоменути да је у ваздушном транспорту доста тешко повући разлику између „случаја" и више силе. Чак и онда када су у питању такви догађаји који према правилима општег транспортног права спадају у појам више силе, они у ваздушном транспорту могу произвести нешто друкчије дејство него у осталим гранама транспорта. Ово нарочито важи у случају елементарних непогода.

Упуркос веома брзом развитку ваздушног саобраћаја, чињеница је да су ваздухоплови у већини случајева врло осетљиви према атмосферским приликама и изложени прилично великим опасностима у случају елементарних непогода. Иако се у правној теорији често указује на извесне сличности између ваздушне и поморске пловидбе, треба нагласити да постоје и извесне битне разлике. Једна од тих разлика састоји се и у дужини трајања путовања. С обзиром на данашње стање науке ова околност може играти значајну улогу при процени питања да ли неки природни догађај представља вишу силу или не. За разлику од поморских превоза, у ваздушном транспорту превозилац може, знајући за предстојећу непогоду, да одложи или да благовремено прекине извршење превоза како би спречио настајање штетних последица. Природни догађаји се у већини случајева могу предвидети бар неколико часова пре њиховог настајања, што је у ваздушном транспорту (осим у изузет-

ним случајевима) сасвим довољно. Самим тим отпада један од битних елемената карактеристичних за појам више силе, тј. непредвидивост таквог догађаја.

У ваздушном транспорту је опште усвојено правило по коме се сматра да превозилац није показао довољну пажњу ако пре почетка превоза није затражио обавештења о атмосферским приликама. Зато се, на пример, према совјетском ваздухопловном праву возар ослобађа од одговорности за штету која би настала услед елементарних догађаја само у случају кад се та штета није догодила за време трајања лета ваздухоплова. На овај начин се превозилац присиљава на примену веће брижљивости приликом извршења превоза.

8. Из изложеног се може закључити да је од свих случајева законског искључења одговорности превозиоца најспорније питање његовог ослобађања од одговорности услед више силе, нарочито с обзиром на супротна гледишта у правној теорији и судској пракси у вези са разликовањем између више силе и „случаја". У ствари, можемо рећи да веома често од саме технике и услова под којима се обавља транспорт зависи да ли ће се неки догађај сматрати спољним ил унутрашњим у односу на транспортно предузеће. С обзиром на то да се наука налази у сталном развоју а да су и транспортна предузећа све боље опремљена и организована, можемо рећи да све већи број догађаја постепено излази из оквира појма више силе и улази у појам случаја. Самим тим и виша сила постепено губи онај значај који је раније имала у транспортном праву, тако да ће и случајеви ослобађања превозиоца од одговорности услед више силе бити све ређи.

Др. Зоран Антонијевић

О КОДИФИКАЦИЈИ ПОРОДИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Уставна реформа, у складу са нашим привредним и друштвеним развитком, приводи се крају. Низ основних питања даље изградње социјалистичког друштва решен је или се решава. Наш правни систем, чији су основи положени Уставом Федеративне Народне Републике Југославије од 30. I. 1946, даље се изграђује и усклађује са развојем нашег друштва које је у непрестаном развтику. У вези са овим променама и брзим развитком нашег друштва и због њих настају многе промене у породици и породичним односима. То указује на потребу да се поново покрене питање даљег усавршавања нашег породичног заканодавства и евентуалног кодификовања нашег породичног права.

1. Непосредно после доношења Устава ФНРЈ и устава народних република на основу овлашћења из чл. 44, т. 23, Устава ФНРЈ, законодавни органи донели су низ закона којима су брак и породица правно уређени. То је учињено или у облику основних закона којима се даје могућност народним републикама да својим прописима регулишу извесне специфичности у складу са обичајима, особеностима и традицијама народа те републике, или у облику савезних закона који важе за целу

Федеративну Народну Републику Југославију (1). Поред ових закона који непосредно уређују брак, породицу и старатељство, донесен је низ прописа који регулишу статусна питања грађана, непосредно или посредно везана за питања брака, породице и породичних односа (2). Сви ови прописи су у суштини значајна допуна породичног законодавства, па се рачунају у допунске формалне изворе породичног права.

Исто тако треба истаћи да се нека иста питања регулишу у два па чак и у три законска текста (на пример, питање односа родитеља и деце решава се чл. 6, 68 и 69 Основног закона о браку и одредбама Основног закона о односима родитеља и деце и Законом о усвојењу; питање издржавања деце — чл. 6, 8, 68 и 69 Основног закона о браку, чл. 6, 32—39 Основног закона о односима родитеља и деце; питање надлежности истих органа — суда, органа старатељства у свим другим породичним законима, итд.).

На основу овлашћења из савезних породичних закона, народне републике су донеле неколико закона (3).

Све ово породично законодавство као саставни део нашег правног система представља логичну целину, у основи усклађену, јер се заснива на истим основним уставним принципима (као што су, одвојеност цркве од државе и отклањање утицаја верских организација из области брака и породице; равноправност мушкарца и жене у свим областима друштвеног, привредног и друштвенополотичког живота, па и као брачних другова и родитеља; равноправност ванбрачне деце са брачном у односу на родитеље и нарочита заштита деце и малолетника којима се поред породичне обезбеђује и државна заштита). Иако је ово породично законодавство стварано у првим годинама по ослобођењу, такорећи на почетку изградње нашег правног система, може се с правом рећи данас, после петнаестак година примене у пракси, да је оно садржински и правнотехнички остварило успела решења низа битних проблема из

---

(1) У прву групу долазе Основни закон о браку од 3. IV. 1946 („Службени лист ФНРЈ", бр. 29/46), Основни закон о старатељству од 1. IV. 1947 („Службени лист ФНРЈ, бр. 30/47), Основни закон о односима родитеља и деце од 1. XII. 1947 („Службени лист ФНРЈ", бр. 104/47), а у другу групу Закон о усвојењу од 1. IV. 1947 („Службени лист ФНРЈ", бр. 30/47).

(2) То су, на првом месту, Закон о државним матичним књигама од 1. IV. 1946 („Службени лист ФНРЈ", бр. 29/46), Закон о личним именима од 1. XII. 1947 („Службени лист ФНРЈ", бр. 100/47), Закон о проглашењу несталих лица за умрла и доказивању смрти од 26. IV. 1952 („Службени лист ФНРЈ", бр. 24/52), а потом и Закон о наслеђивању од 11. V. 1955 („Службени лист ФНРЈ", бр. 20/55), Закон о парничном поступку и Уводни закон за закон о парничном поступку од 23. I. 1957 („Службени лист ФНРЈ", бр. 4/57), Закон о надлежности општинских и среских народних одбора и њихових органа од 12. XII. 1957 („Службени лист ФНРЈ", бр. 52/57), као и низ других прописа, нарочито из области социјалне заштите.

(3) То су: Закон о признавању пуноважности бракова склопљених пре 9 маја 1946 (закон НР Србије од 12. XI. 1948, „Службени гласник", бр. 53/48, закон НР Хрватске од 22. V. 1950, „Народне новине", бр. 23/50, закон НР Словеније од 20. VI. 1950, „Уредни лист", бр. 20/50, закон НР Босне и Херцеговине од 27. IX. 1950 „Службени лист НР Босне и Херцеговине" бр. 32/50, закон НР Македоније од 6. X. 1950, „Службен весник", бр. 16/50, и закон НР Црне Горе од 21. VII. 1950, „Службени лист НР Црне Горе", бр. 21/50), Закон о имовинским односима брачних другова (закон НР Србије од 6. V. 1950, „Службени гласник", бр. 6/50; закон НР Хрватске од 22. V. 1950, „Народне новине" бр. 23/50; закон НР Босне и Херцеговине од 27. IX. 1950, „Службени лист НР Босне и Херцеговине", бр. 32/50; закон НР Македоније од 6. VI. 1950, „Службен весник" бр. 16/50, и закон НР Црне Горе од 21. VII. 1950, „Службени лист НР Црне Горе", бр. 21/50) и Закон о вршењу старатељства (закон НР Србије од 6. II. 1950, „Службени гласник" бр. 6/50, закон НР Македоније од 6. VI. 1950, „Службен весник" бр. 16/50 и закон НР Црне Горе од 21. VII. 1950, „Службени лист НР Црне Горе", бр. 21/50).

области правног уређења брака и породице. Штавише, оно садржи извесна нова и оригинална решења у складу са нашим потребама која представљају допринос савременом социјалистичком породичном праву. Ово законодавство је мењано и допуњавано, али су изменама и допунама само отклоњени неки недостаци или су унете неопходне допуне, изазване животним потребама.

2. Поводом породичног законодавства развила се знатна судска пракса. Њој је нарочито погодовало што су многе норме породичног права дате у виду правних стандарда, гипких директива које омогућују суду да има врло активну улогу у примени права и да иде у корак са животним потребама. И поред тога судови су се у примени породичних закона нужно суочавали са низом проблема и били принуђени да попуњавају неке законске празнине (на пример, која је доња граница старости за ступање у брак и начин давања дозволе за ступање у брак малолетнику; ко је надлежан да расправља и одлучује о чувању и васпитању деце у случају развода брака; када се и како врши покушај мирења супруга у случају развода брака; може ли се брак развести споразумом супруга; може ли се за основ пресуде за развод брака узети пристанак на развод стараоца одсутног брачног друга; може ли уговор заменити закон у погледу основаности давања издржавања; може ли суд по службеној дужности, поводом тужбе за утврђивање очинства ванбрачног детета, проширити поступак и на лице које није обухваћено тужбом; која су лица активно и пасивно легитимисана у парници за оспоравање брачног очинства) (4), или да неке текстове у примени модификују дајући им ново значење (на пример, одлуке судова поводом захтева за издржавање брачног друга у току брака — чл. 13 Основног закона о браку, или поводом захтева за издржавање по разводу брака — чл. 70 Основног закона о браку, или поводом захтева наследника да оспоре брачност детета — чл. 28—30 Основног закона о односима родитеља и деце) (5).

Исто тако, поред више уџбеника и монографија, објављен је низ чланака и других радова у којима су са становишта теорије и праксе, разматрана многа спорна питања из области породичног права.

---

(4) Види: Упутство о поступању судова при решавању молби за дозволу ступања у брак по чл. 23 Основног закона о браку од 22. III. 1949, „Народни правник", 1949, бр. 2—3; Упутство Врховног суда ФНРЈ о надлежности окружних судова да решавају о чувању, васпитању и издржавању деце, СУ бр. 396/48, од 29. X. 1948, „Народни правник", 1948, бр. 5—6; Упутство Врховног суда ФНРЈ о примени чл. 80, 56 и 77 Основног закона о браку, СУ бр. 458/47, „Народни правник", 1947, бр. 6—8; Упутство Врховног суда ФНРЈ о обавези на издржавање брачног друга, СУ бр. 1019/48, од 25. XII. 1948, „Народни правник", 1949, бр. 1; Распис Врховног суда ФНРЈ, СУ бр. 361/50 од 10. VI. 1950, „Народни правник", 1950, бр. 3—4; Начелно мишљење Проширене опште седнице Савезног врховног суда бр. 1/60 од 4. IV. 1960, Збирка судских одлука, књ. V, св. I.

(5) В. Упутство Врховног суда ФНРЈ, СУ бр. 1019/48, од 25. XII. 1948, „Народни правник", 1949, бр. 1; Одлуку Врховног суда НР Босне и Хецеговине, Гж 9/56, Збирка судских одлука, 1956, књ. I, св. I, бр. 87; Одлуку истог суда Гж 106/55, „Правни живот", 1955, бр. 12; Одлуку Савезног врховног суда Гж 170/54; Врховног суда АП Војводине ГЗЗ 49/57, Збирка судских одлука књ. II, св. 2, бр. 351, као и одлуку истог суда ГЗЗ 42/56, „Гласник Адвокатске коморе АП Војводине", 1956, бр. 9; Начелно мишљење Проширене опште седнице Савезног врховног суда, Збирка судских одлука, књ. II, св. 1; Одлуку Врховног суда НР Србије, Гж 362/56, Збирка судских одлука, књ. I, св. 1; Одлуку Врховног суда АП Војводине, Гж 384/55, „Гласник Адвокатске коморе АП Војводине", 1956, бр. 6; Решење Врховног суда НР Хрватске, Гзз 103/51, Збирка одлука врховних судова, 1952, књ. I, бр. 239.

3. Многи законски прописи касније донети мењали су или укидали прописе породичног права. Навешћемо неке од њих. Уводним законом за Кривични законик од 28. II. 1951, чланом 19, т. 3, укинута је глава VII Основног закона о браку која садржи кривичне одредбе. Законом о наслеђивању регулисано је међусобно наслеђивање брачних другова, чиме су стављене ван снаге одредбе чл. 65 и чл. 71 Основног закона о браку. Законом о грађанском праничном поступку регулисано је питање поступка у брачним парницама, па су одредбе чланова 72, 74, 76, 77, 79 и 80 Основног закона о браку постале непотребне. Многе одредбе породичних закона постале су неактуелне услед промена које су наступиле доношењем других закона (на пример, чл. 91, т. 2—5, чл. 92, ст. 2, чл. 93—96 и чл. 98 Основног закона о браку, или чл. 3, 4, 11 Основног закона о старатељству).

4. Сукцесивно доношење прописа из ове области нужно је довело до тога да су решења извесних питања различита у разним законским текстовима (на пример, породично име супруга по разводу брака по Основном закону о браку и по Закону о личним именима). Многе одредбе се понављају у породичним законима мада постоје у прописима о личном статусу грађана и обрнуто (на пример, питања уређења чл. 33—35 Закона о државним матичним књигама регулишу се и одредбама чл. 7 и 36 Основног закона о браку и чл. 3 Закона о усвојењу, а питања регулисана чл. 7 Основног закона о браку — питање породичног имена брачних другова и деце — регулишу и чл. 8, 9, 10 и 11 Закона о личним именима).

Слично је и са правном терминологијом. Свакодневне потребе наметале су хитно доношење закона којима се уређују брак, брачни и породични односи и статусна питања. Изградња нашег правног система била је у току, па су многа начелна и терминолошка питања решавана током доношења тих прописа. Због тога је било тешко ускладити решења свих ових питања. Није било ни мало лакше у погледу правних израза, техничких термина, нарочито за институције и појмове који су имали нову садржину. Због тога има означавања истих установа разним терминима, или што је још горе, употребљавање стручних термина који не изражавају праву садржину појма који треба да покрију. Та се неусклађеност, уочена одмах по доношењу ових закона, данас још више запажа и указује на потребу да се отклони. Навешћемо овај пример: Закон о државним матичним књигама (чл. 2 и 22) предвиђа да се поред осталих чињеница у матичну књигу рођених уписује „одрицање очинства и материнства" и „продужење очинске и старатељске власти". Ови термини не одговарају садржини института оспоравања очинствга и материнства, родитељског права и старатељства које познаје наше позитивно породично право (оспоравање очинства — чл. 28—31 Основног закона о односима родитеља и деце, родитељско право — чл. 1 истог закона, старатељство — чл. 1 и 2 Основног закона о старатељству).

Питање колизионих норми такође није јединствено решено. Основни закон о браку (глава VI, чл. 82—86) даје одредбе о примени страног права. Основни закон о старатељству чини то делимично (чл. 50), док

Основни закон о односима родитеља и деце и Закон о усвојењу уопште не дају колизионе норме. Добро је познато колики је то недостатак нашег породичног законодавства с обзиром на све веће кретање становништва услед наглог развоја међународног саобраћаја.

5. — Мада се сви наши породични закони заснивају на истим основним начелима и садрже низ изврсних решења, што све чини да су ови прописи трајније природе, веома динамичан развитак наше земље, промењени материјални услови, даљи развитак нашег правног система и искуства стечена у примени ових закона намећу потребу да се извесне норме нашег породичног права поново испитају, да се неке одредбе ускладе и да се унесу извесне измене и допуне. Због тога се последњих година приступило проучавању ових проблема, па је поред законодавних и више стручних поткомисија, састављених од наших најбољих правника, радило на проучавању могућности да се постојећи породични закони измене и допуне. Из тог рада настало је неколико нацрта измењених и допуњених породичних закона (Основног закона о браку, Основног закона о односима родитеља и деце, Закона о усвојењу, Основног закона о старатељству), као и нацрт новог Закона о органу старатељства. Услед недовољне координације рада ових стручних тела основни недостатак ових нацрта је неусклађеност у неким схватањима, што је довело до различитих решења. Због тога је касније образована једна стручна комисија којој је поверено да проучи извесне проблеме, пре свега питање органа старатељљства, и да се позабави како питањем усклађења нашег породичног законодавства са новонасталим потребама, тако и његовим евентуалним кодификовањем.

6. Основни принципи нашег породичног права издржали су животну пробу и у примени доказали да су реално постављени и да су напредни јер су омогућавали даљи развој породице и породичних односа. Због тога нема потребе да се ови основни принципи мењају већ и даље треба да остану сигуран темељ наших прописа о породици. Штавише, њихово спровођење у досадашњој пракси и развој нашег друштва омогућују корак даље у још потпунијем и садржајнијем остварењу ових принципа.

Међутим, постоји низ проблема и питања о којима се расправљало у нашој правној књижевности, у дискусијама наших правника, па и у нашој широј јавности, чије се даље проучавање и решавање намеће приликом ревизије породичног законодавства. Навешћемо само нека од њих која нам се чине важнија.

Прва група питања тиче се брака. Прописи о браку треба да буду не саамо актуелизирани, о чему је већ било речи, већ и знатно допуњени. Потреба за тим је констатована још у Закону о допуни Основног закона о браку — „Службени лист ФНРЈ“ бр. 18/1955 (нови члан 97а Основног закона о браку: „Овлашћује се Савезно извршно веће да донесе ближе одредбе о раду органа приликом закључивања брака“), а о томе сведочи низ одлука наших судова и дискусија о појединим проблемима. Исто тако, и поред извесног неразумевања за суштину проблема, у први план се истиче и питање веридбе. Можда још значајније, нарочито с об-

зиром на друштвени значај ове негативне појаве, јесте питање развода брака и уређења његових последица, нарочито у погледу издржавања и заштите деце разведених родитеља.

Друга група питања која се не могу мимоићи јесте из области породичних односа. Оспоравање очинства је последњих година било у више махова предмет расправљања (која су лица овлашћена да оспоравају брачност детета, питање пасивне легитимације, рокови) па би судска пракса која се бавила овим питањем и дискусија која се о томе водила били корисна подлога за решавање овог проблема законским текстом. Даље поправљање положаја ванбрачне деце, или, још боље, усклађивање са осталим прописима који су у томе отишли корак даље (Закон о наслеђивању). Нарочито је значајан проблем усвојења о коме се већ дискутује не само међу стручњацима већ и у нашој јавности (на првом месту о могућности увођења потпуног усвојења, попут адоптивне легитимције француског права), као и питање породичног смештаја деце у хранитељске породице с накнадом или без накнаде.

Трећа група такође веома важних питања односи се на старатељство, нарочито на његову организацију. Решавање проблема органа старатељства већ је у току, иако се у практичном прилажењу решавању овог проблема наишло на знатне тешкоће. Ово је питање у тесној вези са проблемом развоја станбених заједница, као проширених породица, и комуне. Његово правилно решавање треба да омогући јачање породице и да мешање државе у породицу ограничи на разумну меру.

7. Наше породично право било је досада уређено низом закона. Из свега што је раније речено може се видети да је ревизија тих закона неопходна. Иако су у том правцу учињени први кораци, може се рећи да је врло позитвно што се са овом ревизијом не жури чиме се омогућује да се проналазе боља решења. Међутим, питање је да ли би било довољно извршити само ревизију постојећих породичних закона или би било целисходније и корисније прићи комплексној ревизији ових текстова и створити јединствени законик о породици. Тиме се опет поставља на дневни ред питање места породичног права у нашем правном систему.

Постојање више породичних закона, њихово сукцесивно доношење и измене учињене у прописима породичног права касније донетим прописима, неусклађена терминологија, искуства судске праксе, поред осталих разлога, показују да постоје оправдани разлози да се приступи правном уређењу породице и породичних односа на једном месту, у једном законском тексту. Изнети аргументи иду у прилог оваквом схватању и већина правника заступа овакво становиште.

Међутим, питање је да ли је породично право посебна грана нашег правног система или је део грађанског права. Другим речима, питање је да ли правно уређење породице и породичних односа треба учинити у једном породичном законику или на традиционалан начин у оквиру грађанског законика

По мишљењу које преовлађује засада у нашој правној теорији и у нашој правној политици, породично право је засебна грана и као таква

није саставни део грађанског права (6). За ово мишљење се углавном наводи као основни, главни разлог да је у породичном праву тежиште на уређењу личних, неимовинских односа а имовински односи који су у вези са њима имају углавном непрометни карактер, док је у грађанском праву тежиште на имовинским односима, претежно из области робноновчаних односа. Многи прописи породичног права су претежно императивног карактера, насупрот грађанском праву чије су норме претежно диспозитивног карактера. Због природе односа које уређују извесни прописи породичног права, немају све особине правне норме и више личе на моралне препоруке но на правне норме. Има, истина, и супротних становишта (др. Димитар Поп-Георгијев) али аргументи нису убедљиви (7).

Туђа искуства нису јединствена. У току XIX века у правној науци је преовладао познати четвородеобни систем грађанског права (стварно, облигационо, породично и наследно) а напуштен је систем Јустинијанових институција, у којима се није нигде изучавало на једном месту ни лично породично, ни имовинско породично, а наследно је улазило у стварно право. Све велике кодификације грађанског права током XIX и почетком XX века (Француски грађански законик од 1804, Аустриски од 1811, Немачки од 1896, Швајцарски од 1907) уређивали су породичноправне односе у оквиру Грађанског законика. Тако је после Француске револуције у буржоаској правној науци породично право било у склопу грађанског права. Ово схватање преовлађује углавном и данас у буржоаским земљама. Међутим, још у току XIX века јавља се у науци и кодификаторској пракси идеја о одвајању породичног права од грађанског и о његовом посебном регулисању. Почев од Савињиа (Savigny), Пухте (Puchta), Унгера (Unger), а нарочито од Бринца (Brinz), Брунса (Bruns) и Сома (Sohm) развија се у правној науци идеја о одвајању породичног права од грађанског права. Један од највећих поборника ове идеје у нас и у свету био је наш познати правник др. Валтазар Богишић (8). Он је ову идеју са успехом спроводио у свом кодификаторском раду у Црној Гори. Ова идеја је остварена, мада са другог аспекта и са новом садржином, у знатном броју земаља које остварују социјализам. Први корак на овом путу учинио је Совјетски Савез после Октобарске револуције а потом после Другог светског рата породичне законике су донеле и остале земље које изграђују социјализам, па чак и неке за-

(6) Др Јован Ђорђевић: Прилог питању система социјалистичког права ФНРЈ, „Архив за правне и друштвене науке", 1950, бр. 1; др. Мехмед Беговић: Породично право, Београд, 1949, с. 15; др. Ана Прокоп: Семејното право во општиот систем на правото, „Преглед", Скопје, 1952, бр. 1, с. 22; idem: Коментар Основном закону о браку, Загреб, 1953, с. 17; др. Радомир Лукић: Теорија државе и права, II, Београд, 1954, с. 352, и Увод у право, Београд, 1961, с. 380; др. Адам Лазаревић: О проблемима кодификације с нарочитим осврtом на привредне прописе, „Анали Правног факултета у Београду", 1955, бр. 1, с. 24; др. Андрија Гамс: Увод у грађанско право, II, изд. Београд, 1956, с. 100; др. Алојзиј Финжгар: Родбинско право, Љубљана, 1957, с. 8—9.

(7) Др. Димитар Поп-Георгиев: Местото на семејното право во правниот систем на ФНРЈ, „Годишник на Правниот факултет во Скопје", Ш, 1956—1957, с. 111—136.

(8) Др. Валтазар Богишић: Положај породице и насљедства у правном систему, Београд, 1893; др. Томица Никчевић: Богишићеве припреме за Закон о браку у Црној Гори, „Анали Правног факултета у Београду", 1958, бр. 4.

падроевропске државе (9). Али и овде има различитих решења. Једна група земаља (на пример, Чехословачка, Румунија) регулише породичне односе, као и СССР, јединственим законом, док лични статус регулише грађанским законом. Друга група земаља уз породичноправне односе регулише и статусне односе (на пример, Бугарска). Трећа група земаља регулише брак и породичне односе у више посебних закона (на пример, ФНРЈ).

У последње време питање кодификације није актуелно само код нас. Оно је такође не дневном реду и у Пољској и у СССР. Пољска, изгледа, припрема кодификацију по класичним принципима Пандекта, уклапајући и породично право у грађански законик (10). Р Совјетском Савезу после XX Конгреса КПСС развила се жива дискусија о систему права и потреби за новом кодификацијом, па и за новим кодификовањем породичног права у којој је јасно изражено схватање да породично право треба кодификовати посебно, изван грађанског кодекса (11). По пројекту Основа грађанског законодавства СССР и савезних република: „Совјетско грађанско законодавство регулише имовинске и с њим у вези неимовинске односе у циљу јачања и развитка социјалистичког система привреде и социјалистичке својине, стварања материјално-техничке базе комунизма и што потпунијег задовољења материјалних и духовних потреба грађана" (чл. 1). „Породични, радни и земљишни односи, као и односи у колхозима који проистичу из правила пољопривредног артеља, регулишу се одговарајућим породичним, радним, земљишним и колхозним законодавством" (чл. 2, ст. 3, поменутих Основа) (12).

У нашем досадашњем правном систему, а као што смо видели и у већини социјалистичких земаља, породично право је посебна грана права од почетка изградње нашег правног система. Уставни закон од 13. I. 1953 (чл. 15, тач. 5) то потврђује говорећи о посебном основном законодавству о браку, породици и старатељству. Нема разлога да се од овог становишта одступа. Штавише, раније изнете чињенице иду у прилог мишљењу да треба поћи корак напред и кодификовати породично право у једном посебном законику.

8. Ако се пође од става да је у савременим условима потребно извршити кодификовање породичног законодавства, појављује се проблем: шта обухватити овим кодексом. У првом реду поставља се питање да ли кодексом треба обухватити: а) нормирање имовинских односа

(9) На пример, у Француској је донет посебни закон о породици Code de la famille et de l'aide sociale (од 24. I. 1956), Recueil Dalloz et Sirey, 1956, 6—7.

(10) Зигмунт Опузински: Законодавни рад у области судског права у НР Пољској, „Наша законитост", 1957, бр. 5—8.

(11) И. С. Гуревич: О некоторих вопросах семеиного права, „Советское государство и право", 1956, 9; А. И. Пергамент: Правовое положение небрачних детеи должно бит изменено, „Советское государство и право", 1956, 9; Г. М. Свердлов: К вопросу о кодификации брачно-семеиного законодателства, „Вопроси кодификации", Госјуриздат, Москва, 1957; Е. Ковалева: Улушчит законодателство о браке, семе и опеке, „Социалистичкаја законитост", 1956, 12; М. Г. Масевич: Некаторие вопроси кодификации семеиного законодателства, „Советское государство и право", 1958, 11, и тамо наведена литература.

(12) Основи грађанског законодавства и грађанског судског поступка СССР и савезних република, пројекти, Институт за упоредно право, Београд, 1960, серија Е, бр. 24.

у браку и породици који су досада били у надлежности република, и б) правно регулисање статусних питања.

а) *De lege lata* основним и савезним законима уређени су првенствено лични односи у браку и породици. Имовински односи су регулисани републичким законима. У време доношења основних закона овакво решење је имало оправдање јер се морало водити рачуна о ранијем постојању шест правних подручја са особеностима сваког од њих. Упоређивањем текстова истоимених републичких закона о имовинским односима брачних другова може се без много напора констатовати да се они, са малим изузецима, садржински готово у потпуности подударају (на пример, Закон о имовинским односима брачних другова НР Словеније нема прописа о мехру јер на територији ове републике нема припадника исламске вероисповести). Поред тога не може се ммиоићи чињеница да су многе особености појединих крајева превазиђене животом у истом друштвеном и правном систему. С друге стране, такође се мора водити рачуна и о повратном утицају права као надградње на базу и отуда и потребе да се све мање води рачуна о извесним особеностима које понекад одражавају и заосталост. Све ове чињенице наводе на помисао да би поред личноправних било целисходно кодексом обухватити и имовинскоправне односе у браку и породици. У сваком случају било би корисно покренути дискусију о овом питању.

Много теже је питање да ли поред породице и породичних односа треба обухватити законником и статусна питања. У том случају то би био законик о лицима и породици. Већ је речено да многи разлози говоре о корисности оваквог подухвата. Постоје и туђа законодавна искуства у овом правцу (на пример, Бугарска — Закон о лицима и породици). Међутим, мора се водити рачуна о томе да у већини случајева питања која се односе на субјекте права, дакле и физичка лица, законодавци, нормирају грађанским законицима. На овом становишту стоји већи број савремених законодаваца.

9. Социјалистичко друштво даје нову основу брачним и породичним односима. Ствара нови морал у личним односима и омогућује враћање човека његовој правој људској природи. „Промена брачних и породичних односа је историјски процес у коме треба савлађивати објективне, материјалне препреке, као и заостале навике, предрасуде и схватања која су на подручју ових односа нарочито дубоко укорењена“ (из Програма Савеза комуниста Југославије). Породично законодавство треба да омогући да се овај процес промена брачних и породичних односа правилно развија и да створи погодну платформу за отклањање личних и породичних проблема који нужно настају услед нових услова и новог начина живота. Стварање новог породичног законика треба да буде засновано на досадашњим искуствима како наше тако и иностране друштвене стварности.

За спровођење кодификације породичног права потребно је предузети низ мера. Неке предрадње извршиле су поткомисије радећи на изради измена и допуна сада важећих савезних закона из области по-

родичног права. Ово предложено новелирање ће корисно послужити да се уочи низ проблема. Поред тога, потребно је пре свега провести основна социолошка истраживања у овој области, обраћајући пажњу нарочито на оне личне и породичне односе који представљају главни ослонац развоја који су у развоју и који нормално треба да буду најнапреднија снага (радничка породица). При томе не треба губити из вида ни елементе који су од значаја у трансформирању најбројније породице (сеоске, по правилу патријархалне) у радничку (која се развија с тенденцијом да постане социјалистичка породица). С друге стране не треба запоставити ни искуства судске и остале праксе из ове области која су су засада недовољно прикупљена и проучена. Најзад, у овом послу треба се служити нашим и страним достигнућима из области друштвених наука. Због тога сматрамо да је за успешно кодификовање породичног права неопходно извршити озбиљне припреме.

10. Из свега изложеног да се закључити да правно уређење породице и породичних односа треба подврћи ревизији. То ће послужити не само да се досад важеће норме ускладе са развитком нашег друштва и да се отклоне постојећи недостаци већ и да се створе такви прописи који ће омогућити даљи развој породице у новим друштвеним условима. Правнотехнички је најцелисходније сва правна правила која регулишу ову широку и значајну област људских односа средити и у једном целовитом облику дати у виду једног законика о породици или законика о лицима и породици.

Др. Војислав С. Бакић

НЕКИ ПРОБЛЕМИ МЕЂУСОБНИХ ОДНОСА ОРГАНА ПРЕДУЗЕЋА

Управљање предузећем подлеже променама, као и уосталом, сваки институт. Прелазећи од државног управљања на самоуправљање није се зауставио даљи развој. Раднички савети постали су аутономни и ексклузивни највиши органи предузећа из саветодавних радничких савета. А сада се назиру и у пракси испитују два даља правца развоја: с једне стране развија се радничко управљање у дубину, с друге стране, процес интеграције у привреди доводи до обједињавања, тј. спајања и удруживања предузећа и на тој основи настају специфични органи управљања. С обзиром на то што законодавство није дало правна решења за овај двоструки процес, предузећа вођена својим интересима и потребама уз асистенцију друштвене интервенције, прилагођавају се оскудним правним оквирима, чак их ломе тамо где нови процеси управљања не могу да даду довољну правну основу егзистенције.

Те промене у радничком управљању предузећем дешавају се када се посматрају у крупном плану збивања. Међутим, и међусобни односи органа предузећа, посматрајући их у микроплану, представљају интерес за свакодневни живот предузећа. Међусобни односи, права и обавезе органа имају далекосежнији значај него што им се често придаје. Као

пословна тела предузећа наступају у промету и њихово представљање је необично значајно правно питање. Предузећа све више доносе правне акте меродавне не само за пословање већ и за стицање и губитак права радника. У низу случајева они сами решавају или су предлагачи решавања статутарних питања (оснивања погона и пословница, економских јединица, спајања, припајања, удруживања, оснивања нових предузећа, итд.). Правни прописи регулишу, по правилу, само делокруг појединих органа предузећа који, уосталом, представљају предузећа и чија воља изражава непосредно вољу самог предузећа. Из делокруга органа који је законом утврђен тек се посредно може доћи до закључака о међусобним односима органа, а ови односи могу бити меродавни у погледу правилности правних аката како у односу на трећа лица, тако и у погледу њиховог дејства у оквиру предузећа.

У овом раду се првенствено говори о овим питањима.

1. — Од саветодавних радничких савета, као краткотрајног историјског феномена, који су представљали почетак великих промена у привредном систему и правном режиму, остало је само име. Оно је показало жилавост и отпорност према свим променама улоге радничког савета која је одавно престала да буде савет у колоквијалном смислу. Штавише, оно је постало општи појам у свету за означавање радничког управљања. Стога је мало вероватно да ће се и убудуће променити.

Из тог периода управљања предузећем треба се подсетити и на то да по природи ствари није било бираног управног одбора. Једино радничко представничко тело у предузећу био је раднички савет. Било је то релативно мало тело по броју чланова. Из Упутства о образовању првих радничких савета види се (т. 5, ст. 3) да број чланова радничког савета треба да износи од 1—5% од упослених радника и службеника, што би значило да се у средње развијеном индустријском предузећу по броју запослених, тј. у предузећу са око 500 радника величине број чланова радничког савета могао кретати до 25 радника. Та чињеница није интересантна само са историјског становишта.

Први раднички савети често се сматрају саветодавним телима директора, што није тачно.

Иако се „овлашћења, дужности и одговорности директора предузећа у погледу непосредног руковођења радом предузећа ниуколико не мењају образовањем радничких савета", наведено упутство (т. 2) поставља следеће начело „задатак је радничког савета да активно *учествује* у решавању свих најважнијих питања предузећа, да будно прати рад и помаже унапређење производње и рада у предузећу". Раднички савет је могао да захтева одлуку административно-оперативног руководиоца ако се директор није сложио са његовим предлозима и закључцима. Упутство (т. 11) овако регулише наведени однос: „Директор предузећа у непосредном управљању предузећем, дужан је да узме у обзир закључке и мере које је утврдио раднички савет. Уколико се директор са тим мерама односно закључцима не би сложио, дужан је да их достави административно-оперативном руковдоиоцу. До решења административ-

но-оперативног руководиоца мере и закључци радничког савета нису обавезни за директора".

Као што се види, ни први раднички савети нису имали искључиво саветодавно својство. Они нису представљали унутрашње саветодавно тело директора, као што је, на пример, колегијум предузећа већ су се уобличили у посебну врсту органа. Овај орган имао је сопствени делокруг и права која унеколико прелазе саветодавне функције. Међутим, не само индивидуално руковођење као свеважеће начело права и одговорности већ и мањински положај предузећа као врсте државног органа намећу закључак да се првим радничким саветима даје својство *органа предузећа* са претежно саветодавним карактером.

2. — Радничко управљање предузећем у садашњем периоду одликује се тиме што начелно у сваком предузећу постоји раднички савет као највиши орган и управни одбор биран од стране највишег органа. Директор предузећа је извршни орган предузећа и снабдевен је правима која га оспособљавају у потпуности за ту функцију. Закон је иначе утврдио неку врсту хијерархијског односа између ових органа и одговорности нижих према вишем органу. Управни одбор је дужан да извршава одлуке и закључке радничког савета, а директор — радничког савета и управног одбора. Директорова непосредна одговорност „за извршење закона, других правних прописа и наређења надлежних државних органа" и његова обавеза да обезбеђује примену ових прописа и наређења у предузећу је данас делимично сумњива. Пре свега, правно не постоје више наређења која су упућена предузећу. Радничко самоуправљање је, наиме, илузорно ако државни орган може давати наређења. Само закон и други прописи на основу закона могу представљати оквир пословања предузећа. Под законом и одлуком подразумева се и регулативни део друштвених планова. Директор се не може сматрати јединим органом одговорним за примену прописа. За његову примену одговорни су сви органи предузећа а директор посебно у случају спровођења незаконитих аката и мера. Разуме се, пошто је директор непосредни шеф целокупне администрације (закони када говоре о директору по правилу под појмом директора подразумевају и администрацију), он је првенствено дужан да се стара о примени прописа у предузећу. Примену прописа обезбеђује непосредно и целокупна администрација предузећа.

Међутим, што се тиче незаконитих аката органа радничког управљања, радничког савета и управног одбора, директор је једино одговорно лице у предузећу. Закон даје право директору да обустави незаконите одлуке и закључке органа радничког управљања. Као шефу целокупне администрације њему стоји на располагању могућност *неспровођења* незаконитих одлука органа предузећа до доношења меродавног решења. Узгред треба констатовати да је у пракси познато веома мало случајева оваквог обустављања аката органа радничког управљања. Изгледа да је довољно упозорење директора о евентуалној могућности доношења незаконитог акта па да органи радничког управљања одустану од доношења таквих аката.

С друге стране, међутим, за незаконите акте предузећа који нису донети од стране органа радничког управљања, одговара директор само условно. Случајеви његове одговорности могу бити ако сам нареди или допусти вршење незаконитих радњи, или у случајевима нехата у избору или у решењу надзора над лицем које је извршило незакониту радњу или пропуст (*culpa in eligendo* и *culpa in suspiciendo*). Значи, у ствари, постоје две одговорности директора, једна апсолутна — када је реч о спровођењу незаконитих одлука органа радничког управљања, и релативна — када је реч о свим осталим незаконитим актима и радњама.

Исто тако, када је реч о спровођењу закона и других прописа, постоји апсолутна и релативна одговорност. Прва наступа онда ако директор не износи на решавање ствари које прописи стављају у делокруг органа радничког управљања, а релативна одговорност ако администрација предузећа и друге његове јединице не примене пропис. Та релативна одговорност наступа и у случају ако директор није предузео организационе мере које оспособљавају предузеће да спроведе пропис.

Из таквог положаја директора не може се извући закључак о својству директора као представника државе у предузећу.

Описана одговрност директора за спровођење прописа и за обустављање незаконитих аката органа радничког управљања треба да говори у прилог једног практичног решења неувођења колективне кривичне или прекршајне одговорности радничког савета и управног одбора. Закон, наиме, не би могао да прихвати становиште колективне одговорности јер је начелно неприхватљива. Утврђивање пак одговорности појединих чланова радничког савета или управног одбора не би могло бити целисходно. Поступак одлучивања на седницама радничког савета није такав да би се из тога могла установити кривица појединог члана. Било би чак и неприхватљиво испитивање начина вођења дискусије или начина гласања ради утврђивања дела појединца. Раднички савет и управни одбор раде искључиво као колективни органи, па би било и начелно неправилно испитивање појединца о његовим ставовима. (Друкчија је ситуација чланова управног одбора капиталистичких компанија који су, у случају запослења са пуним радним временом, по правилу шефови појединих служби компаније.) То би у пракси стварало велике тешкоће, ако не би било и немогуће прихватити.

Без обзира на евентуалне друге мотиве у погледу одговорности директора у моменту доношења закона, описана права и обавезе за спровођење закона и одговорност за спровођење незаконитих аката органа радничког управљања дају директору својство извршног органа предузећа а не својство представника државе.

Одредба Закона о посебној одговорности директора надлежном државном органу (чл. 9 Основног закона о управљању државним привредним предузећима . . .) мора се ставити такође под сумњу. Док је предузеће било државно — та одговорност је била јасна. Међутим, у садашњим условима — посебна одговорност директора ван напред описане одговорности не постоји. Уосталом, не постоји ни „надлежни државни орган" пред којим би одговарао. За преступе и прекршаје, директор је

одговоран пред судом, а за вођење економске политике у предузећу правна одговорност је сасвим друге врсте. Она се своди на могућност смењивања директора, као што постоји могућност смењивања радничког савета и управног одбора за случајеве утврђене законом. Друго је питање друштвене одговорности директора.

Очигледно, законска формулација одговорности директора надлежном државном органу је друга страна права државног органа да издаје наређења и упутства директору. Пошто је отпало ово право, то је отпала и посебна одговорност која је већ напред описана.

Сама чињеница именовања не мора бити релевантна за оцењивање својства директора. Низ органа управљања именован је од стране државних органа, као, на пример, већина чланова у саветима великог броја установа. Из тога се иначе не извлаче закључци о државном карактеру тих савета. До именовања функционера и савета појединих установа доћи ће уосталом увек у случају када се не могу наћи друга целисходнија решења. Управо код именовања директора предузећа морала су се наћи таква решења која ће учврстити његов положај насупрот могућим колебањима у радном колективу. У почетном периоду развитка радничког управљања стабилни положај директора требало је да буде гаранција за спровођење закона и за одговорност због евентуалног кршења закона.

У прилог таквој потреби нађена су целисходна решења која се огледају у начину избора и именовања директора и у поступку за његово смењивање. Избор на основу конкурса од стране мешовитог органа у коме су у паритетном односу заступљени представници радничког савета и општинског народног одбора (изузетно и представници извршног већа и среског народног одбора), и с тим у вези, именовање од стране општинског народног одбора — на основу предложене кандидатуре по себи говори у прилог „недржавног" односа или, у најмању руку, крајње разблаженог државног односа, у коме поступак за именовање директора и органи овлашћени за спровођење поступка треба да обезбеде основну идеју о положају директора. То исто важи за поступак смењивања. Истоветни органи могу сменити директора само у случају постојања законом одређених услова. Од услова за смењивање може се истаћи онај који би могао евентуално да говори у прилог својства директора као представника државног органа, а то је да он може бити смењен ако се не придржава закона и других прописа. Закон, међутим, тиме регулише и потенцира директорову функцију одговорности за нарушавање законитости за чије спречавање располаже одговарајућим правним средствима. Уосталом, закон о средствима привредних организација (чл. 112) предвиђа у сличним ситуацијама могућност распуштања радничког савета или смењивање управног одбора. Нико неће, очигледно, из такве могућности представничких органа народног одбора извући закључак о државном карактеру радничког савета и управног одбора.

Према томе, када се узме у обзир делокруг директора предузећа и његове функције, онда ни начин постављања директора не може по себи говорити у прилог својства директора као представника државе у предузећу. Директор јесте искључиво представник предузећа, његов извр-

шни орган. Начин постављења, који излази унеколико из делокруга радничког савета тј. самог предузећа, може бити елемент недоследности у спровођењу начела радничког самоуправљања и нарушавања начела организационе самосталности предузећа, али никако моменат који би могао по себи да дозволи закључке о својству директора. Будуће законодавство свакако треба ову недоследност да елиминише и да стави избор директора у делокруг радничког савета.

3. — Као што је већ раније напоменуто, раднички савет је највиши орган предузећа.

Да је раднички савет највиши орган предузећа може бити евентуално оспорено само положајем радног колектива. Међутим, важећи прописи не сматрају органом радне колективе. Треба напоменути да је по новијим прописима раднички савет дужан да изнесе низ питања пред радни колектив. Тако, на пример, у чл. 322 Закона о радним односима се каже: „Правилник о радним односима управни одбор предузећа је дужан да пре изношења правилника пред раднички савет изнети пред радни колектив ради упознавања и стављања примедаба". Примедбе које не усвоји, управни одбор је дужан изнети пред раднички савет. То исто важи и за доношење правилника о расподели чистог прихода (чл. 19 Закона о средствима привредних организација) и правилника о расподели личних доходака, с тим што се ови морају изнети и пред економске и организационе јединице предузећа. За сада се, према томе, прописима обезбеђује што веће учешће радног колектива у раду предузећа, пре свега у раду радничког савета. Наведени и други прописи предвиђају такве одредбе у поступку доношења разних аката. Међутим, ниједан пропис не предвиђа за сада *обавезу* радничког савета да се придржава примедаба и мишљења радног колектива. Без обзира што ове примедбе и мишљења представљају неку врсту препоруке, сувереност у одлучивању радничког савета није доведено у питање. Уосталом, то и не може бити друкчије док се радном колективу не да својство органа предузећа или док закон изричито не обавеже раднички савет да донесе одлуку сагласно ставу радног колектива или док радни колектив не добије законом непосредно право одлучивања, што би, уосталом, значило његово претварање у орган предузећа. Пошто то сада није случај, то недвосмислено раднички савет представља *највиши* орган предузећа.

Међутим, није неинтересантно са правног гледишта осветлити питање својства радничког савета и управног одбора у њиховим односима према трећим лицима. По важећем закону вољу предузећа према трећим лицима изражава директор. Он је увек везан одлукама, закључцима и смерницама радничког савета и управног одбора, али је у односу на трећа лица воља предузећа изражена кроз директорове правне акте и правне радње. Ово опште правило важи не само у грађанскоправним односима. Наведено правило прво је пробијено пресудом Врховног привредног суда која утврђује право радничког савета да води поступак у одређеним статутарним питањима предузећа. Прописи о завршним рачунима предузећа, утврђују да извештај о пословању, као део завршног рачуна, представља правни документ када га потписује председник радничког савета као

његов представник. Други прописи предвиђају да правилнике које доноси раднички савет потписује такође председник радничког савета.

Само потписивање ових аката не би по себи ништа значило. Међутим, реч је о давању одређеним актима својство правног документа који важи не само у предузећу него пред трећим лицима, државним органима и судовима. Овим односима треба додати пресуду Врховног привредног суда (касније је озакоњен овај став у чл. 62 Закона о привредним преступима) по којој ако је против директора поведен поступак због прекршаја у адхезионој ствари против предузећа чији је он директор, тада управни одбор предузећа именује заступника предузећа, који, разуме се, не може бити директор, што би значило да се и одређени акти управног одбора могу сматрати меродавним за трећа лица. Према томе, раднички савет и управни одбор појављују се у појединим стварима и пред трећим лицима. Њихову потпуност као органа предузећа чија се воља непосредно изражава не може бити начелно оспорена. Опште правило које се односи на директора као искључивог представника предузећа требало би стога поврћи ревизији.

4. — Поменуто је да прописи предвиђају однос надређености и подређености органа предузећа. У сваком случају то није једноставан однос. Закони утврђују делокруг сваког органа посебно. Питање које је третирано у правној литератури састоји се у дефиницији тог односа: да ли је однос између органа искључив или виши орган предузећа може делегирати своја права на нижи орган, или обратно, може ли их преузети и вршити послове из делокруга нижег органа.

Пре свега, може се усвојити као правило да виши органи у нашем систему међусобних односа органа предузећа, не могу да делегирају на ниже органе права која су им одређена законом. Раднички савет ниуком случају не може овластити управни одбор или директора да доноси правилнике или правила предузећа, привредни план и завршни рачун, и да решава о статутарним питањима предузећа. Управни одбор предузећа не може преносити на директора именовање руководећих радника предузећа. Ако би се извршио пренос послова из делокруга вишег на нижи орган посао би се имао сматрати ништавим. Разуме се, овде је реч о доношењу одређених *правних аката* који су законом дати у делокруг одређених органа а не о другим пословима управљања или руковођења, као што су претресање пословања предузећа, давање смерница за рад, доношење закључака о персоналној политици, итд. У случају оваквих послова који не резултирају у правним актима не може се, по природи ствари, говорити о ништавости послова. Када закон наводи ове послове, то се чини ради давања физиономије органа, ради дефинисања његових својстава у односу на друге органе и ради обезбеђења функционисања предузећа као целине. Ту се нарочито истиче утврђивање делокруга радничког савета. Брижљивост у описивању послова из делокруга овог органа треба да представља саокционисање радничког управљања предузећем, друштвено обезбеђење да ће највиши орган радничког управљања вршити најзначајнија права. Тих права се не може одрећи раднич-

ки савет преношењем на друге органе, већ се сматрају његовим искључивим делокругом. То исто важи и за управни одбор.

С друге стране, међутим, важећи прописи не решавају непосредно питање одузимања послова из делокруга нижег органа од стране вишег. У правној литератури нема јединственог становишта у тој ствари. Сматра се да нема препрека и да нема правних санкција у погледу одузимања права и да виши орган може одузети права нижег с обзиром на његов положај у управљању предузећем.

Тачно је да прописи нису прецизни у спречавању одузимања права. У том погледу нема одредаба које би искључиле одузимање права, као што то чине неки закони у иностранству, односно како се то може установити из правила прецедентног права. На британском правном подручју важи, на пример, правило да главна скупштина може давати само препоруке управном одбору друштва у пословима који су законом или правилима пренети на управу. Самостално их не може решавати с обзиром на потребе обезбеђења права радничким саветима. Одликујући се много већом прецизношћу у утврђивању послова из делокруга појединих органа, наш закон нема овакве одредбе али из начина регулисања послова из делокруга директора може се закључити да се ти послови не могу одузимати када је реч о односима према трећим лицима у робном промету. Када је реч о односу према трећим лицима у промету, све одлуке колективних органа предузећа, могу бити само налог директору, и представљају његову обавезу према налогодавцу али не важе према трећима. Ограничења његових овлашћења не чине сметњу његовој пословној способности, чак ни онда када би били уписани у регистар предузећа. То бескомпромисно обезбеђење промета, тј. сигурности у међусобном саобраћају довело је до тога да се директорова законска овлашћења о томе да његове изјаве представљају изјаве самог предузећа не могу ниуком случају одузети. Пословни уговори које би, на пример, потписали посебни представник или представници радничког савета или њиховог одбора немају правног дејства (изузев, када ови органи имају комерцијалног директора или заступника, у ком случају уговори потписани од стране тих лица важе, али су та лица подређена директору).

Када је реч о правима директора у погледу обавезивања предузећа у грађанскоправним стварима треба подсетити на закон који утврђује да је уговор пуноважан чим га директор закључи. Једно од питања које се у вези с тим може поставити јесте могућност ограничења ових права. Закон и судска пракса не допуштају никакве изузетке. Међутим, пошто се правилима могу ограничити права у погледу закључивања уговора и пошто нема правних препрека да се ограничења региструју код суда, важе ли ограничења за лица *mala fide* тј. за лица која су знала или с обзиром на односе са предузећем могла или морала знати за та ограничења.

Изгледа да би судска пракса требало да се креће овим путем, без обзира на тешкоће доказивања. Законску одредбу о обавезивању предузећа треба схватити као опште начело али не и апсолутно од којега не може бити изузетака. Положај директора у предузећу, његов однос према

другим органима предузећа, његово својство као законског заступника предузећа када је реч о грађанскоправним односима допуштају одступања од датог начела у изложеном смислу. Уосталом, иностранo законодавство се креће у два правца: прво, ако допушта закључење уговора који су у вези са уобичајеним начином пословања, и друго, *mala fides* дисквалификује уговорну страну. Наше законодавство и судска пракса нема разлога да не прихвати слична, у основи прогресивна, схватања, поготово стога што је у нашим условима реч о располагању друштвеном имовином.

Поред ових послова који се односе на промет, тј. трећа лица, има низ послова који се односе на организацију предузећа, радне и персоналне односе, управљање и руковођење за које су овлашћени поједини органи. У сваком оваквом послу нижи орган је непосредно обавезан одлукама и закључцима вишег органа. Може се узети као правило да виши орган има право у свакој ствари из делокруга нижег органа да обавеже тог органа, али према трећим лицима или у пословима управљања или руковођења важи акт органа одређеног законом, односно правилима и правилницима предузећа. Исто тако, може се узети као правило да се одузимањем права не могу мењати својства органа предузећа (укинути положај директора или управног одбора путем одузимања послова из њиховог делокруга).

Према томе, може се говорити само о ограниченом праву делегације послова са вишег на нижи орган, као и о преношењу послова из одговарајућег делокруга органа на виши орган. У погледу делегације права су веома ограничена, а у погледу одузимања законска ограничање су много мања: виши орган може увек обавезати нижи орган на одређене правне радње и ограничти његова права, с тим да оно не важи за трећа лица. Из тога следи и чињеница да правила предузећа могу бити веома еластична у повећању права вишег органа на штету нижег а имају веома мали еластицитет у одрицању од својих права. Будуће законодавство у овој области међусобних односа треба да дефинише ове могућности полазећи од начелног става да сва овлашћења у управљању припадају радничком савету (радном колективу) уколико нису законом и правилима пренети на друге органе, ограничавајући уједно могућности преноса права са овог највишег органа када је реч о виталним питањима за рад и пословање предузећа.

Из реченог произлдази и то да је сумњиво говорити о вишим и нижим органима предузећа. Сваки орган има своје карактеристике: радnички савет је представнички орган предузећа а управни одбор и директор су колективни односно индивидуални извршни органи. Свим органима утврђена су оквирна права и обавезе, и из ових проистичу њихови међусобни односи. Поред ових органа, нема других.

У предузећу могу постојати одбори и комисије радничког савета и управног одбора, они нису органи предузећа већ тела саветодавног карактера, уколико закон не допушта делегацију извесних права на та тела, као што је случај са комисијом за пријем и отпуштање радника која ради у име радничког савета.

Према томе, по важећим прописима извршена је концентрација свих овлашћења на органе на нивоу предузећа. Тим путем осигурано је правно и економско јединство предузећа.

Др. Никола Балог

НОВО У РАДНОМ ПРАВУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

I. — У југословенској правној науци, па и у пракси, поставља се питање: шта је ново, по садржини и форми, у праву Југославије, односно у појединим гранама нашег правног система у односу на класично, односно буржоаско право и његов досадашњи развој. Ово питање, односно — по својој сложености и компликованости — тачније овај проблем код нас је већ почео да се расправља, мада није до краја окончан (1).

Сагласно томе, поставља се и проблем, који тражи посебну обраду и анализу, шта је ново у радном праву Југославије у односу на данашње класично, односно буржоаско радно право, на основу упоређивања одговарајућих принципа, карактеристика, појмова и институција једног и другог права, јер се на овај начин, сматрамо, најбоље може конкретно уочити и поставити деликатна и врло често осетљива разлика између онога што је ново (било по садржини или форми) и старо у праву, конкретно у радном праву Југославије.

При том упоређивању, мислимо, треба увек поћи од онога што је основно, битно и изворно, из којег произилазе и све друге промене и процеси који се рађају и развијају, и који значе ново у праву, на основу нових квалитативних односа и појава у друштвено-економском уређењу земље.

Полазећи од тога, мислимо да је у правној обради сваког питања из области нашег радног права и његових институција и појмова битно: друштвена својина над средствима за производњу и радничко самоуправљање, право учешћа у друштвеном управљању предузећем. Право управљања има овде одлучујућег утицаја не само на карактер радног односа, на његову садржину, него и на његову форму. Не може се данас ниједно питање из области радног права обрађивати и решавати одвојено од права управљања непосредних произвођача-радника. Јер, ако не бисмо полазили од права управљања, онда би се тешко могло наћи ново у радном праву социјалистичке Југославије. Свакако да би се тада могле и наћи нове норме, али не такве које би битно мењале карактер и суштину односа. На пример, у савременом буржоаском радном праву, за разлику од ранијег права, има новина и промена, што нарочито може да дође до изражаја у оним капиталистичким земљама у којима се уводи тзв. економска демократија. Међутим, све те новине и промене не могу да измене карактер и суштину односа између радника и власника предузећа. И поред тога што се у систему управљања предузећем увлаче

(1) Види: Јавна дискусија о проблему старог и новог у праву Југославије, „Архив", бр. 4/59, с. 491 и сл., као и др. А. Гамс: Старо и ново у нашем грађанском праву, „Анали", Београд, бр. 4/58. с. 453 и сл.; др. Таховић: Старо и ново у кривичном праву, „Анали", Београд, бр. 4/58, с. 464 и сл.

и извесни друштвени елементи, ипак ова форма учешћа произвођача не мења или битно не мења суштину владајућих односа у предузећу, тј. економске односе, односе радног колектива према средствима за производњу и расподели производа рада. У ствари, овде је реч о ограничењу социјалне, односно политичке власти капиталисте према радном колективу. Отуда, однос између радника и власника предузећа и даље остаје најамни однос који има свог одраза и на све остале односе и институције којима се бави буржоаско радно право.

Међутим, у нашим привредним предузећима, друштвени и економски положај радника битно се мења. Радник више није само произвођач него истовремено постаје и управљач друштвеном производњом и расподелом. То из основа мења његов положај у самом предузећу и друштву. Учествујући у процесу производње својим радом, радник врши истовремено и одређену друштвену функцију, функцију управљања, из које произилазе одређена друштвена овлашћења и обавезе и то не само у оквиру привредне организације већ и у оквиру читаве друштвене заједнице преко већа произвођача, тако да се радник-произвођач ставља у положај да одлучује о намени и расподели друштвеног производа и да уједно непосредно добија одређени део овог производа који је створио у друштвено организованој производњи. Отуда, непосредни произвођач није више најамни радник већ пуноправни члан радног колектива. Зато и однос у оквиру социјалистичке привредне организације није више, у основи и начелно, класни, антагонистички однос између рада и капитала који постоји у капиталистичком начину производње и расподеле.

Према томе, у овом положају радника-произвођача основне су две нераздвојне компоненте: рад на друштвеним средствима за производњу и право управљања тим средствима у систему радничког самоуправљања. И баш ово право, пошто је укључено у саму основу друштвеног односа, врши свој утицај на карактер радног односа, на радни статус произвођача и на сва питања у вези с радом и радним односима, преображавајући овај однос у један квалитативно нов однос (у процесу).

У складу са овим поставкама, под новим у радном праву Југославије треба прихватити оне институције, појмове, категорије и форме који се темеље на новим социјалистичким односима у производњи и расподели, на бази друштвене својине на средствима за производњу и права управљања радника-произвођача из којих управо произилазе нове институције, појмови и категорије, или делимично само одређене нове нормативне карактеристике и елементи — у односу на данашњи развитак класичног, односно буржоаског радног права.

Као што је већ примећено за ново у праву уопште, тако је и у радном праву Југославије могуће да нове правне институције, појмови и категорије или поједини нови елементи ових нису потпуно чисти, социјалистички, било услед постојања још елемената старог, класичног радног права или неразвијености нових елемената који се тек рађају, било зато што у нашем радном праву постоје још старе правне форме и техника који не одговарају више новим друштвено-економским односима у области производње и расподеле.

Отуда, још се могу срести и у радном праву Југославије извесни појмови, институције и облици старог, односно класичног права, што је разумљиво за прелазни период у коме се налази изградња нашег друштва, мада се проучавањем тих појмова, институција и категорија открива таква суштина и садржина која је почетно, делимично или потпуно друкчија од старе суштине и садржине, односно у којима се осећа продирање нових елемената у старе, који су се још задржали али који постепено изчезавају са развојем нових социјалистичких односа који потискују стару садржину и форму. Тако, иза старе правне форме и старих правних термина и појмова рађа се, клија и развија нова правна садржина и суштина, друкчија у односу на класично значење.

Укратко, и за радно право Југославије важи поставка да „однос између старог и новог је у социјалистичком друштву, већ теориски узевши, једна сложена и динамична, и знатно прелазна слика разних испреплетања, сажимања и превазилажења у процесу борбе старог и новог и постепеног афирмирања новог у свим његовим аспектима, а посебно ново у погледу правног бића које одговара пуним социјалистичким односима" (2).

У даљем излагању покушаће се да се изнесе и анализира шта је ново у радном праву Југославије, имајући у виду напред учињене опсервације о односу старог и новог у праву. Уз то, код упоређивања новог и старог у нашем радном праву узеће се, за сада, у разматрање *само основне и битне карактеристике, институције, категорије и појмови радног права.*

II. — 1. — Пре свега настаје *нова концепција о предмету, карактеру* и *значају* радног права Југославије.

С једне стране, једна од посебних нових црта нашег радног права јесте његово јединство у том смислу што оно обрађује и регулише радне односе свих запослених лица, било да раде у привреди или ван привреде, тј. обухвата како радне односе радника, тако и радне односе јавних службеника, односно „чиновника". Међутим, класично односно буржоаско радно право по правилу бави се обрадом само најамних радних односа радника.

Према томе, класично односно буржоаско радно право и радно законодавство су одвојени од тзв. „чиновничког права" (као дела административног или управног права) и законодавства о службеницима или чиновницима државних, самоуправних и других јавних служби, мада се у новије време осећа тенденција да се у неким питањима положај „чиновника" приближи положају радника (на пример, питање синдикалног права или социјалног осигурања). Отуда, и предмет (садржина) класичног, старог радног права је принципијелна много ужи од предмета нашег радног права (3).

---

(2) Др. Ј. Ђорђевић: „Архив", бр. 4/59, с. 493.

(3) У страној теорији понекад се јавља покушај да се тзв. „чиновничко право" укључи у радно право као посебну правну грану. О томе види: др. А. Балтић: Основи радног права Југославије, Београд, 1958, с. 12 и сл.

Ова јединственост нашег радног права односно законодавства произилази из саме јединствености радних односа у Југославији која опет има основа у друштвено-економском и политичком уређењу земље.

С друге стране, мења се и сам карактер и значај радног права Југославије. Радно право у буржоаском правном систему представља у ствари привремен компромис, изнуђено законодавство које произилази из борбе радничке класе против експлоатације радника, тако да се оно појављује, у основи, као регулатор те експлоатације и извесних легалних инструмената борбе радничке класе против експлоатације, тј. инструмената који дају могућност за извесно побољшање социјалног и економског положаја најамних радника и умерено ограничење експлоатације људске радне снаге од стране послодаваца. Према томе, класни, антагонистички карактер старог класичног, односно буржоаског радног права у основи остаје и поред извесне еволуције овог права у данашњем свету.

За разлику од овог класичног значења и карактера радног права, радно право у нашој земљи носи нов социјалистички карактер. Као израз воље радничке класе и свих радних људи, наше радно право остварује примену социјалистичких начела у области друштвене организације рада и радних односа, ограничавајући и потискујући елементе старог, класичног радног права и уносећи све више нове институције, категорије и појмове који настају и који се развијају на темељу друштвене својине на средствима за производњу и радничког, односно друштвеног самоуправљања. На тај начин, радно право нове Југославије,у прелазном периоду, доприноси, са своје стране, социјалистичкој изградњи земље, развијању социјалистичких односа у области производње и расподеле, ослобођењу рада и стварању слободног произвођача и управљача и његовог прерастања у друштвеног радника, као и материјалном и културном уздизању радног човека.

Отуда, по својој друштвеној основи, по својим основним принципима, по својој садржини и намени, радно право Југославије нема у основи класни карактер и губи црте класичног, старог права. Социјалистичка основа, карактер и структура нашег радног права су неоспорни, и поред тога што оно данас још не представља један потпуно изграђен и чист систем права социјалистичког друштва услед непрекидног процеса свог развоја у складу са самим процесом развитка социјалистичког друштва и социјалистичке демократије.

У данашњој нашој стварности, развој радног права и његова даља трансформација условљени су и повезани са развитком радничког самоуправљања друштвеном производњом и расподелом, односно друштвеног управљања уопште и развојем принципа расподеле друштвеног дохотка према уложеном раду. Овај развитак већ данас изражава нове елементе, преображаје и процесе у карактеру и структури радних односа, па према томе и у самом карактеру и улози радног права.

Наше радно право ушло је у *вишу фазу свог развоја* у којој се оно постепено преображава у једно потпуно ново право, у које се све више увлаче *чисто друштвени* елементи, у оној мери у којој ишчезавају елементи друштвене интервенције, односно „државног" права. То потврђује, истина у почетном стадију развоја, и сам Закон о радним односима.

Са ове тачке посматрано, радно право *постепено прераста у право произвођача* које треба да обезбеди друштвени и економски положај радника који произилази из његовог рада и права да управља друштвеном производњом и да присваја производе свога рада. Отуда, и термин и појам „радног права" губе постепено своје класично значење, као право које регулише односе из рада између радника и „послодаваца". По свом терминолошком значењу, изгледало би да оно регулише само правне односе из личног рада радника. Међутим, оно мора да обухвати и институције и односе који произилазе из улоге и положаја радника-произвођача у производњи и расподели, као што је индивидуално право произвођача на плодове свога рада и зараду, његово право да учествује у управљању производњом и расподелом и друга лична права. Истина, у том новом праву, које се налази у зачетку, има још доста елемената „државног", заштитног права, има још елемената „социјалног права", али сви ти елементи слабе и постепено ишчезавају *са развојем радног колектива и друштва као асоцијације слободних и равноправних непосредних произвођача* (4) који имају све шира друштвена овлашћења на друштвеним средствима за производњу и све шира права произвођача на плодове свога рада. Отуда, „радно право" постепено мења свој лик, суштину и садржину, трансформирајући се у једно *ново колективно право непосредних произвођача,* са потпуно новим друштвеним елементима, сагласно процесу ослобођења рада и стварања слободног друштвеног радника-произвођача, развоју производних снага, друштвено-економских и техничких услова друштва, као и праву индивидуалних произвођача да све слободније одређују услове рада и права која проистичу из њиховог заједничког рада и управљања производњом и расподелом.

Ако се пође од основне поставке да „социјалистички правни систем треба да буде објективизиран систем правних института, формулисаних у правним нормама које санкционишу „природна" субјективна права основних носилаца социјалистичког друштва", да „основ правног система не треба да буду субјективна имовинска права него права која произилазе из рада" (5), и да је у друштву основаном на слободној асоцијацији произвођача природно право да су произвођачи власници производа свог рада", те да сва остала права произилазе из тога и да нико нема право да им то одузме (6), онда из тога излази, по нашем схватању, да непосредни произвођачи имају не само индивидуално право на плодове свога рада него и друга права која произилазе из личног и колективног рада, а то је право да слободно уређују услове рада и друга права која про-

(4) „Друштво као целина све се више конституише у заједницу произвођача у којој су сви заинтересовани за што рационалније управљање стварима и за што продуктивнији рад сваког и свију" (Из програма СКЈ, Београд, 1958, с. 141).

(5) Др. Л. Гершковић: Друштвено-економски основи правног система, „Архив", бр. 4/59, с. 388.

(6) М. Поповић: Шта државни капитализам значи у друштвеном развитку, „Наша стварност", бр. 2/53, с. 21; „На сличан начин слободна асоцијација произвођача у себи укључује право на производе свога рада, на индивидуално власништво над производима рада (кроз колектив наравно) од стране непосредног произвођача — као природно право. И то је њена суштина [. . .]. Због тога је законита појава у друштву слободних асоцијација произвођача да производ људског рада не може никако бити одузет произвођачу".

истичу из заједничког рада (одмори, радно време, итд.). Из ових разлога данас се код нас и поставља питање назива и предмета за ону грану нашег правног система која регулише радне односе радника у социјалистичким привредним организацијама (са друштвеним средствима за производњу). Јер, стварно, иза термина „радно право" које употребљава данас наша теорија, законодавство и пракса, крије се много дубља, шира и друкчија садржина него што је има радно право у старом, класичном значењу (7).

2. — Сагласно датим поставкама о новој улози и положају произвођача у условима радничког самоуправљања, настао је и процес квалитативних, нових промена у појму „радног односа" у привредним организацијама са друштвеним средствима за производњу. Овај однос није више у основи најамни радни однос, тј. „радни однос" у класичном или старом значењу.

Непосредни произвођач није више најамни радник већ члан радног колектива који има и одређена демократска права управљања (али не и својинска) (8). „Нови друштвени положај произвођача у условима социјалистичке изградње и њихов промењени однос према производњи произилазе из факта да су се произвођачи од најамних радника претворили у непосредне управљаче производњом и расподелом и из чињенице да овим управљањем они свакодневно остварују своје личне интересе: већу зараду, повећани лични и општи друштвени стандард". (9). Сагласно томе, произвођач-појединац и колектив непосредно утичу на свој сопствени материјални положај. Зато и однос произвођача у оквиру социјалистичке привредне организације није више, начелно и у основи, однос најамног радника према послодавцу, класни антагонистички однос између рада и капитала који постоји у капиталистичком начину производње, заснованој на капиталистичком власништву на средствима за производњу и на експлоатацији најамног радника од стране капиталисте. „Рад произвођача постаје слободан, а радни односи губе карактер најамног радног односа" (10).

Нов карактер радног односа може се најбоље видети и из следеће анализе. У социјалистичким привредним организацијама рад читавог радног колектива, па тиме и сваког појединог радника, сједињава са правом непосредног учешћа у управљању предузећем на бази пуне равноправ-

(7) Др. Л. Гершковић у наведеном чланку сматра да би требало установити „Социјално право", које би садржавало делимично норме које данас обухвата радно право (о условима рада и о социјалним правима које има радни човек из рада — одмори, радно време, итд., као и остала социјална права из социјалног осигурања и из станбених односа), док би основна права произвођача на плодове свога рада која су спадала у тзв. радно право — ишла у нову грану права која би се могла привремено назвати „произвођачко право" (с. 395).

(8) О томе ближе Кидрич: О неким теориским питањима новог привредног система, „Комунист", бр. 1—2/52, с. 48; Е. Кардељ: Експозе о предлогу Уставног закона, „Борба" од 13. I. 1953; др. Л. Гершковић: Основни принципи нових привредних прописа, „Архив", бр. 3/52, с. 279, и О социјалистичкој демократији, Београд, 1953, с. 21; М. Поповић: Поводом нацрта уредаба о новом привредном систему „Наша стварност", бр. 9/53, с. 11; др. Ј. Ђорђевић: Уставно право ФНРЈ, Београд, 1953, с. 108—109; др. Адам Лазаревић: О појму и правној природи права управљања, „Годишник на правно-економскиот факултет во Скопје", том II, 1955, с. 322—327; др. Н. Тинтић: Основи радног права, св. 1, Загреб, 1955, с. 71; др. А Балтић: н.д., ст. 42.

(9) Програм СКЈ, Београд, 1958, с. 139.

(10) Исто, с. 140.

ности непосредних произвођача. Већ и самим тим што систем радничког самоуправљања, односно радничких савета ослобађа радника у раду од капиталиста и од државног административног апарата, односно од туторства и потчињавања другоме, показује се да је то рад који настаје и развија се као рад слободног произвођача, рад који се као друштвена функција обавља у име друштвене заједнице и на корист како самог радника, тако и друштва. Са друштвеног гледишта, дакле, такав рад на друштвеним средствима за производњу повезује опште и индивидуалне интересе појединаца и почиње да мења конкретан друштвени и економски положај радника у производњи и друштву, тј. од ранијег пасивног произвођача он сада израста у слободног ствараоца и друштвеног радника (11). О томе у Програму СКЈ стоји: „Друштвена својина на средствима за производњу омогућује да се искључи не само приватни сопственик, већ у крајњој линији — и држава као посредник између произвођача и средстава за производњу. Произвођач постаје носилац друштвене функције управљања производњом и, у исто време, активни учесник у функцији расподеле друштвеног продукта. Као политичка власт држава се у непосредној производњи све мање појављује" (12). И даље: „У условима социјалистичког друштвеног самоуправљања радним људима треба пружити реалну могућност да одлучују о стварању и укупној расподели производа. Само у таквим условима радни човек добија пун увид у нужна материјална кретања и тиме се сам ослобађа, тј. прилагођавајући своју радну снагу и друштвену активност непосредним материјалним оквирима друштва, постаје сам господар своје судбине (13). Отуда, рад произвођача постаје слободан рад.

Све ово, начелно, нормативно изражава и сам Закон о радним односима (14) када истиче: да „радни односи у Федеративној Народној републици Југославији проистичу из слободног рада и успостављају се у привредним организацијама са средствима у друштвеној својини" (чл. 1); да „радници стичу на основу свог радног односа у привредној организацији право управљања односном привредном организацијом" (чл. 4), и да се положај радника у привредним организацијама утврђује и обезбеђује друштвеном својином на средствима за производњу и системом самоуправљања радних колектива (чл. 124).

Услед тога, у условима самоуправљања произвођача у привреди, и сам радни однос, који још постоји (15), почиње да мења своју суштину. То није више радни однос у старом, класичном значењу који би се сводио само на извршавање личног рада већ је то сада један *сложени дру-*

(11) Е. Кардељ: Четири године искуства, „Рад", бр. 13—16/54, Говор у Народној скупштини (Политичка библиотека, св. 5, Београд) с. 31: „У таквој заједници треба да се изврши и основно разрешавање између колективног и индивидуалног интереса, а самим тим и ослобађање рада, тј. претварање сваког радника у слободног ствараоца у свом сопственом материјалном и моралном интересу, а самим тим и за друштвену заједницу[. . .]. То је и једини пут да би радни човек — произвођач истовремено растао у одговорног друштвеног радника".

(12) Програм СКЈ, с. 138.

(13) Исто, с. 140.

(14) „Службени лист ФНРЈ", бр. 17/61 (у коме је дат пречишћен текст Закона о радним односима).

(15) О томе др. А. Балтић: Радноправни односи у привреди, „Архив", бр. 4/53, с. 359 и сл.; др. Н. Тинтић: н.д., с. 70 и сл.; др. Б. Перић: Негаторска теорија о радном односу, Сарајево, 1955.

штвено-радни однос, једно сложено *активно друштвено-радно стање произвођача*. Наиме, радник-произвођач постаје истовремено и непосредни активни учесник у управљању привредном организацијом, тј. његовом праву да ради у предузећу припојено је ново право да управља предузећем. Нема, дакле, више подвојености између произвођача и онога који управља предузећем, јер су и рад и право управљања, односно радна и друштвена активност и иницијатива сједињени у истој личности — у произвођачу раднику. У светлу тих чињеница се и врши преображај и разрешавање старог односа, настаје постепено један нов однос који се постепено ослобађа унутрашњих противречности и остатака старог односа, упоредо са друштвеним процесом развитка самоуправљања произвођача, даљим развијањем демократизма у нашем друштвеном систему и нових социјалистичких хуманих односа међу људима. Ствара се *нов друштвени појам* у оквиру радног колектива-заједнице произвођача.

3. — Из новог карактера и бића друштвеног односа који се ствара у заједници произвођача у оквиру социјалистичких привредних организација и који се још, засада, назива „радни однос", произилазе и квалитативне промене у битним елементима и структури овог односа. Те промене, које су отпочеле и које преображавају радни однос у један *нов друштвени однос*, дају нову, друкчију садржину и значење овим елементима и самом односу него што их они имају у старом, односно класичном радном праву.

Посебно треба истаћи елемент: лични доходак радника-произвођача. Управо квалитативне промене које се врше у карактеру и структури личног дохотка нераздвојно су повезани са самом структуром и суштином радног односа, јер у самој основи самоуправљања произвођача налази се право произвођача на индивидуално присвајање одређеног дела производа свога рада.

Истина, то присвајање је, на данашњем степену развоја, још увек одређено друштвеним оквирима и мерилима, датим уз активно и непосредно учешће самих произвођача, односно њихових представничких тела (већа произвођача), али оно, с друге стране, показује да су у друштвеној својини садржана два елементарна интереса који се у једном противречном процесу стално сукобљавају, ограничавају, усмеравају и усклађују: један општи интерес представљен и обезбеђен одређеном политиком друштва односно државе, и други лични непосредни интерес произвођача, изражен и обезбеђен његовим индивидуалним правом на лични доходак према уложеном раду и правом личног учешћа у расподели чистог прихода привредне организације по завршном рачуну, изнад личног дохотка према раду (учешће у расподели вишка рада).

Са развитком система самоуправљања произвођача у привреди и права произвођача на присвајање и учешће у расподели друштвеног производа, које се налази у основи система самоуправљања произвођача, — и својина на средствима за производњу добијаће постепено све пуније и реалније суштину и садржину, трансформирајући се у све стварнију својину друштва, односно асоцијације непосредних произвођача. Све то представља један дуг процес у изградњи социјалистичког друштва." У Ју-

гославији је тај процес у зачетку, и он показује кретање друштва ка таквом друштвеном уређењу у коме се врши стварни процес ослобођења произвођача и човека тј. враћање човеку његово основно и прво људско право слободног произвођача и слободног управљача друштвеним средствима за производњу и расподелом друштвеног производа, односно враћање онога што су данашњи друштвени системи, како каже Маркс, отуђили од њега" (16).

Закон о радним односима изражава нормативно основне поставке система личног дохотка (чл. 184—205). Све ове поставке представљају разраду основног начела израженог у чл. 126, ст. 1, овог закона: да радни колектив самостално одлучује о употреби оствареног дохотка и утврђује личне дохотке својих чланова на основу успеха у раду сваког од њих и целог радног колектива.

Из ових основних поставки закона могу се видети промене које настају у елементу личног дохотка произвођача. Лични доходак произвођача није више ни по томе како се формира, ни по својим обележјима и карактеру сличан „плати" из ранијег система награђивања, а још мање има везе са „надницом" или „најамнином" из најамног радног односа између радника и послодаваца.

Лични доходак добија непосредно карактер учешћа и удела радника у заједничком оствареном производу њиховог рада, што прелази оквире и суштину појма „плате". Лични доходак представља у ствари наставак расподеле дохотка предузећа. Лични доходак одређују сами произвођачи а не неко изнад њих (17).

4. — На крају потребно је истаћи да нису наступили само преображаји у карактеру и структури (садржини) радног односа у условима радничког самоуправљања. Нов карактер радног односа и преображаји у битним елементима овог односа који су проистекли из новог друштвеног положаја радника-произвођача, условили су и ново, друкчије регулисање појединих питања, категорија и односа из система личног статуса радника-произвођача и управљача, односно стварање нових нормативних обележја и елемената, по садржини и форми. Тако, оно што је *ново* у радном праву Југославије и што се, по правилу, не може наћи у класичном радном праву, то су нове друштвене норме које дају право произвођачима, односно радном колективу и његовим органима управљања: да *самостално регулишу* личне дохотке радника, услове рада, права и обавезе из радног односа, радну дисциплину и одговорност својим нормативним актима, сагласно одредбама Закона о радним односима и другим прописима (правилник о расподели личних доходака и правилник о радним односима); да *самостално одлучују* о заснивању и престанку радног односа радника и да самостално доносе друге конкретне одлуке из статуса радника. Ове, као и још друге новине које се могу наћи у појединим

(16) Ближе о томе др. Ј. Ђорђевић: Уставно право Југославије, Београд 1957, с. 87 и сл. и La Yougoslavie — Démocratie socialiste, Paris, 1959 (Bibliothéque de la Science politique).

(17) О променама у битним елементима и структури радног односа у условима радничког самоуправљања види ближе др. А. Балтић: Радни однос и право управљања, „Архив", бр. 2—3/57, с. 265 и сл., и Основи радног права Југославије, Београд, 1958.

институцијама, категоријама и појмовима из области радног права Југославије — траже посебну обраду која је у нашој науци радног права већ отпочела.

III. — Закључак који се може извести на основу овог сумарног приказа новог у југословенском радном праву (законодавству) био би следећи. У Југославији су отпочели стварни преображаји у карактеру и суштини радних односа који се у одговарајућој мери одражавају и у самим новим позитивноправним нормама које регулишу такве односе. Ти преображаји, истовремено, откривају шта је ново у радном праву и показују правац даљег развитка ових односа, у којима се постепено рађају и развијају нови друштвени елементи слободне асоцијације непосредних произвођача који раде у друштвеној производњи и из друштвеног производа одређују свој лични доходак. На тај начин постепено ишчезава радни однос у класичном значењу. Стварна друштвена садржина тог дугог и противречног процеса јесте развитак самоуправљања произвођача у привреди и социјалистичке демократије у Југославији.

Др. Алек. Балтић

ОДНОС КОДИФИКОВАНИХ И ОБИЧАЈНИХ ПРАВИЛА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

I. — Приликом и после сваке завршене кодификације поставља се питање односа правне снаге између писаних правила кодификованог права и правила обичајног права, било да она нису обухваћена резултатом кодификације, било да су потпуно или делимично по својој садржини у супротности или противречности са правилима кодификованог права.

У току великих кодификација легислативног карактера до којих је дошло у XIX и XX веку у Европи, и то углавном на пољу грађанског и трговинског права, била су постављена правила о различитим решењима односа између писаних кодификованих правила и обичајних правних правила неукључених у кодификацију. У том погледу морамо разликовати неколико главних концепција које су везивале судију приликом решавања тога односа, односно које су постављале руководна начела за могућност примене или услове примене правног обичаја као конкретног правног правила за решење односа о коме суд има да пресуди.

Најекстремнија концепција заснива се на идеји забране примене правних обичаја који датирају пре кодификације, односно који су били познати у време кодификације. Та идеја излази из схватања да је кодификација предузета да се прекине са признавањем правних обичаја као извора права и да се убудуће пређе на искључиву примену писаних правних правила. Другим речима, сваки онај правни обичај који није укључен у правни систем кодификованог правног правила самим тим је одбачен јер законодавац није желео да постоји паралелизам између законодавних и обичајних правила и зато је и предузео кодификацију. Према томе, ова концепција се оснива на суверености вољи државе не само о мо-

нополу писаног права него и њеном искључивом праву да поставља правна правила. То је одраз апстракције о апсолутној суверености вољи, монополу законодавне власти за постављање правних правила, принципу поделе власти у којој не учествују широке масе и друштвено кретање непосредно, оснивајући се исто тако и на тадањој концепцији демократије по којој грађани треба да се повињавају само оним општим нормама права које су прихватили и прогласили њихови законити представници. Практично ова концепција налази своју основицу по суштини у социјалним и политичким стремљењима, нарочито у условима Француске револуције. Старо право добрим делом одражавало се у правном обичају и носило је у себи трагове феудалног права и представљало је опасност за нову владајућу класу — буржоазију да неће са довољно чистоте да одражава правне принципе на којима се оснива њено право и њена владавина. С друге стране, обичаји су били локални, везивали су се за одређене провинције, њихови сукоби као сукоби статута, отежавали су, правни промет између грађана целе државе, целог подручја за које се врши кодификација и самим тим представљали су антитезу идеје државног јединства, њене привредне хомогености и носили су у себи печат сепаратизма.

Као другу концепцију навели бисмо схватање о примату писаног кодификованог права над обичајним правом. По томе схватању кодификовано право у начелу је уклонило као правни извор неке затекле правне обичаје, оно их је заменило писаним кодификованим правилима. Међутим, законодавац не претендује да је та кодификација потпуна, нити себи присваја апсолутни карактер своје надлежности у стварању друштвених правних правила. Он себи не приписује искључиву надлежност тога стварања и допушта могућност да се нека правна правила развијају у облику обичаја, праксом и свешћу друштвене средине, али тако да то неформално стварање правних правила не може бити на штету његове законодавне власти, било тиме што ће ти правни обичаји бити супротни писаним правилима, било што ће се она стварати о оним предметима о којима већ постоје законодавна писана правила. У суштини ова концепција полази од схватања да је изгубило сваку важност оно досадање обичајно правно правило које не одговара схватањима постављеним у кодификованом систему и проглашеним за основицу новог правног поретка (обичајна правна правила не могу противречити новоустановљеном правном поретку али могу постојати ако нису у сукобу са тим поретком). Даље, судија не сме примењивати правна правила обичајнога права ако постоје законска правила о истом предмету. Овај систем дугогодишњим својим постојањем у неким државама створио је од обичајног правног правила допунски правни извор и допустио судовима да примењују обичајна правна правила под условима тога система и уз поштовање основне идеје примата писаног закона. Ово важи и за обичајна правила затечена у време кодификације и за правна правила створена путем обичаја после кодификације.

Ми овде апстрахујемо остале концепције о односу писаног кодификованог права и правних правила обичајног права у историском развоју

интернога права, а нарочито концепцију двојног важења, паралелизма између писаног права и обичајног права, јер нам те концепције нису од користи за наше главно излагање, нити су нам потребна поређења са резултатима тих концепција. Ипак, из овог система сматрамо за нужно да укажемо на један специјални институт ауторитативне али не легислативне кодификације унутрашњег права која је оличена у појму *restatment*-а. У англосаксонском праву извесне установе од правнога угледа с времена на време врше кодификацију постојећих правних норми расутих у правним правилима обичајнога права или у судској пракси. Таква кодификација врло често добија велики кредит и код публике и у правничким круговима, на њу се позивају странке пред судовима и судови је цитирају као доказ о постојању правних правила. Али, таква кодификација нити искључује могућност да постоје и другојачи правни обичаји у истој материји, нити представља последњу реч кодификатора и науке уопште, могућност да се и даље стварају нова правна обичајна правила. Према томе, пред судовима се увек може отварати питање сагласности ових облика ауторитативне кодификације са појединим правним правилима обичајног права необухваћеним или противречним правилма садржаним у *restatment*-у.

Без обзира на коју концепцију у унутрашњем приватном праву будемо се обратили, нужно је напоменути да буржоаско приватно право, а делимично и социјалистичко, познаје поделу правних норми на оне које су принудног карактера *(ius cogens)* и оне које су диспозитивног карактера *(ius dispositivum)*. Док странке не могу одступати од *ius cogens*, дотле су оне овлашћене да саме својом вољом, уговорним путем код двостраних послова, или једностраним актом, одступе од писаног права и саме поставе правила којих ће се држати, правилније, оно што оне уговоре или нареде представља правно правило за посао у питању и суд ће применити то правило, без обзира да ли се оно слаже са кодификованим или другим писаним правом, уколико се то не противи прописима *ius cogens*-а. Ова установа омогућила је нову појаву за постављање односа између кодификованог односно писаног права и правних правила која имају карактер обичајног права. Наиме, странке се у овим случајевима могу изјаснити да своју вољу потчињавају или је оснивају и на неком обичајном правилу (а не на писаном законском пропису). У данашње време та обичајна правила најчешће се не стварају више спонтаном праксом у друштвеним односима него се заснивају на смишљеним, па чак и писаним правилима појединих корпорација, узансама, статутима, којима се странке потчињавају, било изричним изјашњењем, било прећутним поступцима доведеним у везу са претпостављеним изјашњењем везивања за таква правила. Временом, такве збирке квазиобичајног права, све док нису у сукобу са *ius cogens*-ом долазе у позицију да потискују писано право које има диспозитивни карактер.

II. — Прелажењем на колективну и ауторитативну кодификацију међународног права поставило се исто тако питање односа одредаба кодификованог права према оним одредбама обичајног права које изрично

нису обухваћене нити је искључена њихова примена у прописима кодификованог права.

За разлику од посматрања овог проблема на пољу интерног права компликација је још већа на плану међународног права. Кодификација коју врши законодавац на пољу интерног права у оквиру једне државе има неспорни ауторитет у свима односима подређеним томе интерном правном систему. Напротив, у недостатку међународног законодавног органа, општепризнатог и овлашћеног да врши законодавну власт и прописује правила обавезна за државе, свака међународна кодификација засада има само конвенционални карактер. Њена правила обавезују, строго правнички узев, само оне државе које су прихватиле ту кодификацију, док су, у начелу, остале државе овлашћене да не признају ту кодификацију, да је проглашују за *res inter alios acta*, тј. за ствар закључену између трећих која се њих не тиче. Из тога даље излази да су оне овлашћене да се позивају на међународноправна правила обичајног карактера која су постојала и била обавезна између држава до те кодификације.

Међутим, опасност која извире из могућности појединих држава да саботирају опште дело кодификације на међународном праву довело је до једне фикције о правној важности кодификације оних начела и правних правила која одражавају општу правну свест цивилизованих нација чак и у случајевима кад поједине државе нису ратификовале или на други начин прихватиле поједине конвенције о кодификовању међународних правила, јер су правила која прихватају и примењују цивилизоване нације уопште проглашена као извор међународног права обавезан за све државе.

Даље, ублажење класичног правила да државе које нису учествовале у кодификацији не само да нису обавезне њом него да се на њу не могу позивати према државама обавезним на њихову примену долази из схватања данас опште прихваћеног у међународном јавном праву, а проглашеном у пресуди међународног војног суда у Нирнбергу, да се кодификована правила међународног права, која се сматрају као свест цивилизованог човечанства, сматрају за обавезна правна правила која се морају поштовати не само између држава чланица конвенције у којој је изражена кодификација тога правила него и према свима другим државама, као што су и оне, иако нису чланице те конвенције, дужне да се придржавају таквих правила.

Према томе, појава колективне и ауторитативне кодификације правила међународног права, која су најчешће до кодификације постојала као правила обичајног карактера, иако има конвенционални карактер, чије се дејство редовно ограничава на односе између држава учесница у конвенцији о кодификацији, добија развојем установа међународног права и порастом његовог ауторитета карактер општеобавезних правила за све субјекте међународног права без обзира да ли су они учествовали или нису у самој кодификацији и прихватили конвенцију.

Ипак, дужни смо да напоменемо да се закључак у претходном ставу не прихвата као апсолутно правило и да државе истичући начело апсо-

лутног суверенитета држава и добровољност самообавезивања врло често оспоравају да међународна кодификација веже и оне који јој нису приступили. Исто тако, постоји и друга страна ове медаље. Дешава се, додуше ређе, да се и данас, после нирнбершке пресуде, оспорава од стране држава чланица конвенције о кодификацији државама које нису приступиле кодификацији да се могу позивати на кодификована правила и из тога извлачити користи, ако оне саме не поштују та правила, а нарочито ако другим државама, чланицама конвенције о кодификацији, не пружају оне користи које призилазе из кодификованих правила. Такво држање не сматра се као ограничење дејства кодификације на државе чланице конвенције о кодификацији већ као посредна санкција и према државама нечланицама која постоји и у односима између држава учесница у конвенцији ако оне недовољно или неправилно примењују кодификована правила. То је правило о ефективном реципроцитету садржано нарочито у Бечкој конвенцији о дипломатским односима.

III. — Ако једна међународна конвенција има за циљ да кодификује постојеће обичаје о извесној материји, онда се поставља питање да ли је актом кодификације обухваћена цела материја и да ли су из даље примене међународног права одбачени они правни обичаји који нису нашли места у кодификованом тексту. Као еклатантан пример отварања овог питања навешћемо кодификацију правила о сувоземном ратовању на Првој хашкој конференцији за мир. На конференцији није дошло до сагласности о тексту правних правила која се тичу партизанског рата. Правилно речено, неке од држава учесница нису се показале расположене чак и да признају да таква правна правила постоје. Делегација руске царевине инсистирала је да се у кодификовани текст унесу одговарајућа правила. До потпуног споразума није дошло. Али је ипак дато једно правно задовољење скрупулама руске делегације. У финални акт и у преамбулу ове конвенције ушла је тзв. de Martins-ова клаузула. Она се састоји у констатацији да су државе обавезне после ове кодификације да примењују кодификована правила, као и остала правила обичајног права која су примењивана између цивилизованих држава до ове кодификације. Тиме је признато да правна правила нису ишчезла из правног система ако нису обухваћена кодификацијом уколико су у време кодификовања постојала и није уписано у систем кодификације неко правно правило које га искључује. Значи, такво правило остаје на снази независно од кодификације. Међутим, питање није решило проблем који је поставио de Martins. Оно није решило који су то обичаји који се имају сматрати као правна правила обичајног права која су дотле постојала између цивилизованих нација. Руска резерва оснивала се на тврђењу о постојању правних правила обичајног права којима се регулише правни статус партизана као законитих ратника. Други су оспоравали да ли такво својство по обичајном праву припада учесницима у партизанском рату. Признањем правне обавезе поштовања и других правних извора обичајног карактера ван кодификованог текста остало је отворено питање постојања таквих правила и није решено која су то правила које странке морају поштовати ако нису унета у текст. Значи,

овим је признато да кодификација на међународном праву није свеукупна (остају важећа обичајна правила чија је кодификација пропуштена), нити елиминирајућа (за правила која су остала ван кодификације а изрично нису одбачена не може се априорно тврдити да су изгубила правну снагу нити постављати претпоставка да су одбачена). Таква обичајна правна правила остају на снази али приликом њихове примене странке и суд морају верификовати да ли су она постојала у време кодификације, за кога су била обавезна (јер остају обавезна само за оне који су их дотле прихватили а не за све учеснике у кодификацији), да ли нису у супротности са кодификованим правилима, као и да ли нису елиминисане (укинута или одбачена) као правна правила противна прописима конвенције о кодификацији. Има писаца који сматрају да су то правна правила о кодификацији. Има писаца који сматрају да су то правна правила међународног обичајног права чија се важност не искључује у начелу али оспорава или бар доводи у сумњу, тако да се пред судом мора доказивати њихово даље постојање и правоваљаност.

IV. — Иако је наше схватање да је одвајкада свака кодификација правних правила, било на унутрашњем, било на међународном плану, у себи носила извесна одступања од обичајних правила која углобљава у себе и нужно представља уношење нових елемената, можда само нову редакцију и формулацију кодификованих правних правила, па самим тим мења њихову садржину, проблем се много отвореније и јасније поставља при кодификацији правила међународног права у систему ОУН. И по Статуту Комисије ОУН за међународно право и по самој пракси рада комисије, нужно се прожимају при изради свакога предлога кодификације који излази из поступка пред Комисијом с једне стране метод кодификације а с друге стране метод прогресивног развоја. То у суштини значи да се предлози Комисије не ограничавају на систематизацију постојећих обичајних правила међународног права него да они садрже и коректуру, тј. измену па и свесно елиминисање таквих обичајних правила у корист уношења нових идеја које више одговарају потребама модерног међународног друштва него што је то случај са досадањим правним правилима на снази до усвајања пројекта израђеног у Комисији.

Пројекти Комисије, кад постану конвенције, нису прости документи о кодификацији већ систем правних правила међународног права у коме се на комплексни начин регулишу извесни правни односи за одређену материју независно од тога да ли његова правила одговарају досадањим обичајним правним правилима или не. То више није проста кодификација (мада она по нашем схватању никад није ни могла бити проста) него је то један међународни закон чији прописи не морају одговарати ни по својим концепцијама, чак ни кад наглашавају да то хоће да чине, дотадањим обичајним правним правилима међународног права која се односе на ту правну материју.

Према томе, у суштини је промењен однос кодификованог конвенционалног права према међународним обичајним правним правилима које је требало обухватити том кодификацијом. До тога је дошло услед су-

штаственог дејства самог метода. Ако се држимо чисто кодификационог метода, који се своди на систематизацију, формулацију и редакцију постојећих обичајних правних правила и њихово трансферирање у писано кодификовано право, иако ће приликом тога доћи и до промена по суштини, морамо остати при фикцији, чак више — при основној концепцији да кодификовани текст представља у суштини садржину обичајнога права и да се може поређењем те садржине са сваким посебним обичајним правилом утврдити да ли је оно искоришћено за кодификацију, па према томе да ли је оно ушло у кодификовани текст. За случај да није ушло у текст конвенције о кодификацији може се јасно поставити питање какав је однос између таквог обичајног правног правила неукљученог у кодификовани текст према правним правилима која су ушла у кодификовани систем. За такав случај општа је претпоставка да је неукључено правило задржало своју досадању правну снагу ако се не докаже да је оно престало да важи на основу неког од одређених узрока, у које се не може начелно убројати сама чињеница да је та материја кодификована и да је обичајна одредба у питању изостала из текста кодификације.

Напротив, ако се служимо једновремено методом кодификације и методом прогресивног развоја, основна поставка за решење овог питања мора бити другојача. Пре свега документат није збир, селекција, формулација или редакција затечених правила обичајнога међународног права. Отворено се признаје да су редактори текста и они који су били власни да га усвоје (тј. представници држава уговорница) имали пред очима целокупан материјал из кога су изабрали само нека обичајна правила и неке друге идеје, па њиховим комбиновањем дошли до правила која су усвајањем постала позитивно међународно јавно право (под резервама у погледу њиховог апсолутног дејства означеног напред под II). Та правна правила представљају прописе за регулисање извесних питања једне одређене материје и потпуно је правно ирелевантно да ли у погледу регулисаних питања постоје још каква друга правна правила уопште, па и правила обичајног карактера. Та друга правила нису морала бити намерно одбачена али она постају непотребна за међународни правни живот после правила да је материја регулисана. У пракси је врло тешко одредити у којој мери тзв. кодификовани текст прима или не прима, укључује или одбацује елементе обичајног права или неке друге елементе, а нарочито да ли је и са којих мотива изостављена каква одредба обичајног карактера. Отуда се у овом случају не може ни поставити питање да ли прописи међународног обичајног права имају правни карактер важеће норме ако нису укључени у тзв. кодификацију која је плод комбиновања простога метода кодификације са методом прогресивног развоја. Данас је опште схватање да између држава које усвоје такву кодификацију њени прописи замењују све прописе међународног права који се односе на регулисану материју.

V. — Схватање је да при примени комбинације простог кодфикационог метода и прогресивног развоја треба делити материју која је регулисана од оне која није регулисана и сматрати да је престала правна

важност за државе учеснице у конвенцији обичајних правних правила која се тичу регулисане материје, док напротив остају на снази она правна правила обичајног права која се односе на нерегулисану материју. Конкретно решење овог питања дошло је до изражаја на Бечкој конференцији о дипломатским односима (1961) у тзв. швајцарском амандману. Конференција је усвојила и унела у преамбулу конвенције да остаје на снази досадање обичајно међународно право у погледу оних питања (а не материје) из области коју релугише та конвенција. за које није дато решење у самој конвенцији. Великом већином је усвојен овај амандман и признат овај принцип којим се потврђује да доношењем једне међународне конвенције као колективног уговора-закона не престају да важе сви прописи међународног уговорног права већ остају на снази они који регулишу извесна питања која нису добила своје решење у уговору-закону. На тај начин кодификацијом се не гасе сва обичајна правна правила из кодификоване материје него само она чији је предмет известан правни однос или институт добио своје решење у уговору-закону. На конференцији је схваћено да остају на снази обичајна правна правила којима се решавају у уговору-закону нерешени односи односно којима се уклањају празнине у правном решавању.

При изради завршног пројекта Конвенције о конзуларним односима, Комисија ОУН за међународно право усвојила је текст швајцарског амандмана са Бечке конференције о дипломатским односима и унела у преамбулу свога пројекта одговарајући текст, па тиме потврдила своју сагласност са овим принципом. Несумњиво је да је бар у оквиру Комисије тај принцип добио право грађанства и да је тиме указано на једно руководно начело међународног јавног права о односу текста конвенције којом се врши кодификација и кодификацијом необухваћених правног правила обичајног права. Према томе кодификација у систему ХУН (кодификација и прогресивни развој — комбиновани) гаси она обичајна правила која имају за предмет у конвенцији за кодификацију решена питања а не дерогира обичајна правила чија садржина регулише кодификацијом нерешена питања. То је принципијелно решење.

Међутим, сматрамо за потребно да поставимо два питања у вези са применом система који произлази из швајцарског амандмана, и то:

а) да ли попуњавање празнина у погледу нерешених питања допушта примену затеченог обичајног правног правила уопште, или само ако оно представља решење у духу са општим правилима конвенције-закона. — За нас би било несхватљиво да се нерешена питања расправљају по ранијим правним правилима ако би то могло довести до опште противречности са духом целе конвенције. Значи, ми схватамо да је задржавање на снази ових обичајних правних правила само допуштено у оном случају кад се она могу довести у склад са конвенцијом као целином, значи да у односу на њу имају допуњујући карактер.

б) да ли укидањем правила обичајног права чија је садржина регулисана одредбама конвенције-типа значи да се та правила више не

могу узимати у обзир чак ни за случај ако она треба да служе као објашњење усвојених правних правила или да попуне извесне празнине које су настале услед редакције конвенције-уговора позивајући се на то да швајцарски амандман упућује на правила обичајног права само за нерешена питања, док је овде у суштини реч о решеним питањима. — Наше је уверење да се на ово питање уопште не односи швајцарски амандман и да за овај случај вреде општа правила о позивању на право које је било у важности пре доношења нових правила, а то значи да од новоусвојеног правила зависи да ли се у суштини мења ранији однос и да се не искључује примена обичајног права тамо где се помоћу ње могу уклонити празнине и поставити основице за решења која одговарају духу новог права, другим речима да старо обичајно правило може представљати ослонац као допуњујућа одредба уз правила новог писаног кодификованог права.

VI. — Проблем односа кодификованих и обичајних правила међународног јавног права је свакако данас на дневном реду више него икада. Обичајна правна правила чине претежан део правила система међународног јавног права. Самим тимчубрзани процес кодификације тих правила захтена да се одреди однос између кодификованих правила и оних обичајних правних правила која нису углобљена у инструменте кодификације. Проблем постаје сложен увођењем метода прогресивне кодификације и отуда и у међународном праву као некада у процесу код законске кодификације, кодификована правила постављају се у привилегован положај према обичајном праву које се повлачи пред снажним таласом процеса кодификације.

Др. Милан Бартош

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ПОРОДИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Породично право уређено је низом савезних и републичких закона. Ти су закони донети у првим годинама по ослобођењу. Може се са правом рећи да је нова Југославија од свих грана права најпре и најпотпуније уредила породично право. Врло важни разлози изискивали су да се хитно реше и уреде породични односи. Потребно је било укинути застарела начела и установе и уклонити неуједначеност, замршеност и шаренило које је постајало у праву старе Југославије у овој значајној области.

У томе се успело. Сачињено је породично закондавство које представља складну и логички повезану целину, чији прописи одговарају тековинама народне револуције и основним начелима нашег правног система. Међутим, током времена показали су се извесни недостаци и празнине које је требало отклонити и попунити. Тако на пример, Законом о допуни основног закона о браку од 25. IV. 1955 тачно је утврђено ко је надлежан да обави склапање брака; Законим о измени и допуни основног закона о односима родитеља и деце од 8. XII. 1956 предвиђено

је да мајка и старалац детета могу подићи тужбу за утврђивање очинства до пунолетства ванбрачног детета; Уводним законом за закон о парничном поступку од 8. XII. 1956 укинуто је право суда да по службеној дужности проширује поступак за утврђивање очинства и на она лица која нису у тужби наведена, ако постоји сумња да би неко од њих могао бити отац ванбрачног детета. Извесне измене извршене су и у другим законима. Ту треба у првом реду истаћи Закон о парничном поступку од 8. XII. 1956 који садржи посебну главу о поступку у брачним споровима.

Но, досадшњим изменама и допунама нису решена сва питања. Истицало се често пута да је потребно сачинити јединствен породични законик, где би се у његову заглављу налазили прописи о заштити породице (заштити мајке и детета), па онда прописи о браку, односима родитеља и деце, усвојењу и старатељству. Као основа за тај законик послужили би досадашњи прописи који се на та питања односе. Ова замисао и предлог заслужује пуну пажњу. На тај би се начин добио уједначен законик, олакшало сналажење и отклонила непотребна понављања.

То се односи само на начин и облик у коме би било целисходно издати прописе о породичном праву. Међутим, овде се треба обазрети и на питање шта би све требало изменити и допунити у погледу његове садржине. Теорија и пракса указали су на извесне непрецизности, празнине и решења која више не одговарају и нису у складу са нашим друштвеним развојем.

У првом реду требало би изрично утврдити границу испод које се не може дозволити склапање брачне везе. Данас је та граница, у смислу чл. 23 Основног закона о старатељству, утврђена на 14 година за оба пола. Разумни малолетници од 14 до 18 година могу ступити у брак по дозволи суда. Искуство је показало да је ова граница ниска и да би је требало повећати бар за две године.

Највећу тешкоћу задаје развод брака. Нарочити проблем представљају такозвани, мртви бракови" где су супрузи напустили једно другог и живе одвојено дуги низ година. Међу њима постоји брачна веза само правно али не и фактички. Постоји, дакле, форма без садржине. У већини случајева овако растављени супружници живе у ванбрачним заједницама. Тим се ствар компликује и од тога трпе како растављени супружници тако и њихова деца коју изроде у ванбрачним заједницама. Ту свакако треба наћи целисходно решење које би уједно заштитило интересе супружника и очувало достојанство брака као установе општедруштвеног значаја. Ова би се ствар могла најбоље решити увођењем развода брака по споразуму супруга. Наравно да би требало прописати услове под којима би се то могло вршити, да би се тако спречили непромишљени и лакомислени разводи. Додуше, Основни закон о браку у своме члану 56 предвиђа да супрузи могу споразумно тражити развод брака. Савезни врховни суд у свом упутству од 30. VI. 1947 стао је на становиште да суд може у оваквом случају развести брак кад утврди да је заједнички живот супруга постао неподношљив. И поред

тога, и у теорији и у пракси одржало се схватање да је овим прописом дозвољен развод по споразуму супруга. Дакле, кад супрузи поднесу споразумни предлог треба претпоставити да је њихов заједнички живот постао неподношљив и развести њихов брак уколико суд не успе да их измири. При решавању ове ствари могло би послужити искуство извесних земаља (Белгија, Пољска). Овде је дозвољен развод по споразуму под одређеним условима који су донети у циљу да се спрече лакомислени раскиди брачне везе и заштите интереси деце.

И у односима родитеља и деце има такође питања која би требало прецизирати да би се отклонила непотребна разилажења и неизвесност у статусним питањима. На пример, у Основном закону о односима родитеља и деце предвиђени су за сва овлашћена лица, сем за дете, рокови у којима они могу поднети тужбу за оспоравање очинства. Оно би, у смислу чл. 30, све до своје смрти могло оспоравати да му је отац оно лице које се по закону сматра његовим оцем. На тај се начин ствара привилегија за дете и уноси неизвесност у статусна питања. Сем тога, било би корисно и чак нужно да се пропише поступак за утврђивање и оспоравање очинства. Оно што о томе постоји у Основном закону о однсима родитеља и деце и Закону о парничном поступку (чл. 412) није довољно. Због ове непотпуности долази до многобројних разилажења и у теорији и у пракси, а нарочито по питању ко може подићи тужбу, против кога се може подићи тужба и који се докази ту могу изводити.

Прописи Закона о усвојењу су такође непотпуни. Ту се ништа не говори о храњеништву, о установи која и данас има велики практични значај. Свакако би било нужно законом предвидети услове постанка и престака ове установе, као и права и обавезе која она повлачи за храниоца и храњеника. Сем тога, било би целисходно увести и нераскидљиво усвојење. Такав облик усвојења постоји у извесним земљама (Француска, Данска, Уругвај) и дало је у пракси добре резултате. То би било корисно нарочито за децу непознатих родитеља (нахочад) и сирочад без оба родитеља. Тако усвојено дете улази потпуно у породицу свога усвојиоца, изједначује се са рођеним дететом са свим својим правима и обавезама. Тиме се, дакле, остварује чвршћа и потпунија веза него она која постоји у случају раскидљивог усвојења.

У старатељству има такође ствари које би било потребно изменити. Овде орган старатељства представља нарочити проблем. Констатовало се да досадашњи прописи о организацији ове службе не задовољавају. О томе се у своје време водила жива дискусија и предлагала разна решења. Том сам приликом заступао гледиште да би било добро ову дужност поверити старатељским судијама које би требало установити при народним одборима по узору на судије за прекршаје *(Анали,* 1954, бр. 2, с. 182). Сматрам да би старатељске судије биле у стању да најбоље испуне задатке које закон ставља у дужност органу старатељства. Ти задаци нису лаки и једноставни. Овај орган дужан је да управља пословима старатељства, да расправља извесне спорове између родитеља и деце, да штити интересе малолетника, без обзира да ли имају своје родитеље или не, и да предузима опште мере за заштиту малолетних лица. Најзад, и пи-

тање еманципације малолетника требало би узети у разматрање. По садашњим прописима малолетник када ступи у брак по дозволи суда стиче пуну еманципају и способност да сам врши своја права и обавезе. То је једини пут на основу кога малолетник испод осамнаест година може стећи пуну еманципацију. Сматрам да би требало предвидети да се пуна еманципација може стећи и по одлуци суда кад постоје оправдани разлози. На пример, малолетнику који се налази у радном односу, а показује пуну разборитост у пословању, требало би признати право да може тражити од суда да га прогласи потпуно пословно способним.

Питање шта треба уредити савезним а шта републичким законима представља исто тако значајан проблем. До сада су савезним законима били исцрпно уређени лични односи, а о имовинским односима постављена су само основна начела. Републикама је остављено да својим законима поближе уреде имовниске односе и извесна организациона питања као оно о вршењу старатељства.

Требало би и даље потступити на истоветан начин, иако се понекад истицало да би имовинске односе требало у целини уредити савезним законм. Зато се као разлог наводила чињеница да у садашњим републичким законима о имовинским односима супруга не постоје суштинске разлике. То није довољан разлог да се одступи од досадашњег начина о разграничењу надлежности. Републикама и даље треба оставити могућност да оне решавају ове ствари, узимајући у обзир своје посебности. При томе треба пазити да републике не прекораче границе предвиђене основним законима. Један такав пример већ се догодио, где је републички закон отишао даље од савезног. По чл. 19. Основног закона о старатељству руководилац установе социјалног старања старалац је свих малотетника који се ту налазе. Он се стара о њиховој личности и имовини коју они са собом донесу. Таквим малолетницима поставља се се посебни старалац само онда када имају још неку другу имовину. Дакле, посебног стараоца треба поставити изузетно. Међутим, у Закону о вршењу старатељства НР Србије стоји да се таквим малолетницима мора безусловно поставити посебни старалац. Овај старалац води главну реч у вршењу старатељства. Њему је подређен руководилац установе који је чак дужан да му подноси и извештаје „о условима живота, здравља, васпитања и образовања малолетника (чл. 12 и 36). Дакле, руководилац установе долази у подређен положај и дужан је да води непотребну преписку и подноси многобројне извештаје. Тиме се умањује значај колективног старатељства које у многим земљама данашњице, а посебно у социјалистичким земљама добија све веће значење.

Ето, ово неколико предлога које би, по моме мишљењу, ваљало узети у обзир приликом израде нових прописа о породичном законодавству. У овом кратком напису није било могуће дотаћи сва питања о којима би ваљало водити рачуна. Чак и питања која су овде наведена изложена су овлаш без упуштања у детаљну анализу разлога и противразлога. Сматрам да и овако изложена ствар може бити од извесне користи онима којима буде поверен наведени посао. *М. Беговић*

ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА, ПРАВО НА СТАН И СТАНБЕНА ИЗГРАДЊА

Као установа која треба да омогући остварење извесних друштвено корисних циљева, оцењених као таквих у једном моменту и у једном друштву, експропријација је данас постала у скоро свима земљама често употребљавана односно примењивана институција, тако да је та њена квантитативна употребљивост знатно променила и њену квалитативну природу. До свега тога је дошло као последица нових оцена друштвене вредности појединих добара односно појединих циљева којима могу да послуже извесна добра, а у томе погледу данас свакако долазе до изражаја и супротстављају се својини као таквој, посебно кад је реч о својини на грађевинском земљишту или на земљишту са старим и често трошним мањим грађевинама у градовима, низ других задатака, тако да је данас битно проширен обим и врсност основа за експропријацију. Од једне, по својој природи, изузетне установе чија је примена сматрана ударом на основе друштвеног, политичког и правног уређења једне државе, данас је експропријација у свима правима једна редовна појава, а то се посебно изражава бројем и врстом основа са којих се она може вршити.

Међу основима са којих се данас у већини држава може вршити експропријација јавља се као основ и изградња кућа за становање. Тај основ за експропријацију је свакако један од најновијих, али је он исто тако један од основа који је најбрже ушао у скоро сва савремена законодавства. Његово прихватање значило је и битну промену саме концепције установе експропријације, пошто је дотле експропријација била вршена за остварење извесних јавних циљева, а сада се она врши и за приватне циљеве, тј. ради изградње зграда у којима ће становати приватни станари. Отуда је разумљиво што се увођење могућности експропријације у циљу обезбеђења терена за станбену изградњу у први мах правдало урбанистичким интересима, дакле јавним интересима, тако да су ти урбанистички интереси, и то не само у погледу локације станбене изградње и висине зграде него и у погледу спољњег изгледа фасаде и намене приземних просторија, остали и данас од значаја, при чему чак има у многим државама, па и код нас, претеривања пошто се често заборавља да су данас ти урбанистички интереси потиснути у позадину и да је сада непосредно интерес станбене изградње основни и сам себи довољан за експропријацију, а да при изградњи у првом реду треба водити рачуна о економичности изградње и економичности искоришћавања изграђене зграде, тако да стално треба решавати доста чест сукоб између ставова урбанистичких органа и могућности односно рентабилности одговарајуће станбене изградње. На тај начин, решавање станбеног питања је добило такву друштвену важност да никакве препреке, па ни препрека постојања приватне својине на неком земљишту, не могу данас да буду сметња што широј и што бржој станбеној изградњи. Отуда је, у моменту кад су интереси маса постали ствар о којој се, на разне начине, у разним формама и са различитим интензитетом, морало и

мора повести рачуна, потреба изградње станбених зграда морала постати и самосталан и довољан основ за експропријацију, јер је у суштини било решавање једне друштвене потребе која је, са великим људским агломерацијама и уз политичку снагу маса тих агломерација, постала данас најактуелнија и најинтензивнија друштвена нужда, тако да се њеном задовољењу мора посвећивати у савременим државама изванредно велика пажња. Отуда је и разумљиво што је данас у свим државама потреба друштвене станбене изградње постала не само општепризната основа за експропријацију, него свако друштво мора и активно да помаже ту станбену изградњу, па према томе и да помаже ширење овог основа за експропријацију, при чему средства овог помагања могу бити и јесу врло различита (на пример, ослобађање од порезе нових станбених зграда за известан период времена; давање посебних кредита са малом каматом; обезбеђење и гаранције кредита за куповину односно изградњу станова на отплату; учешће јавних установа у изградњи путем помоћи у одређеном проценту, и др.), али никад довољна, тако да се стално траже и изналазе нова средства овог помагања.

Међутим, у вези са увођењем у савремена законодавства могућности експропријације ради обезбеђења земљишта за станбену изградњу, поставило се и питање ефикасности односно извршења донете одлуке о експропријацији за случај да се на земљишту експроприсаном у циљу станбене изградње налазе извесне грађевине у којима би били настањени извесни станари или у којима би се налазиле пословне просторије. У тим случајевима је дошло на неки начин у сукоб постојеће станбено стање са станбеним стањем које треба да се створи новом изградњом на томе земљишту, а које ће стање свакако бити далеко друштвено корисније од постојећег станбеног стања, пошто ће доћи до изградње нове станбене зграде која ће имати и далеко више станбеног простора, и далеко више хигијенских услова и одговараће далеко више урбанистичким потребама града, а да не говоримо што се тиме често решавају и многи други повезани комунални проблеми (на пример, изградња трафостанице, заједничког грејања и др.). У тим случајевима, дакле, имамо сукоб два права, тако да је свако законодавство изналазило начине и решења за те сукобе, и то решења која су, у крајњој линији, морала да одведу извршењу експропријације, а то значи исељавањем постојећих станара и пословних просторија. При томе, основно питање је било наћи што брже и ефикаснији начин да се што пре приступи експропријацији и изградњи нове станбене зграде, јер се тиме задовољава једна од данас најзначајнијих друштвених потреба, а пред тим права постојећих станара не треба да буду жртвована, али за једно време или чак и трајно могу и морају да претрпе извесна ограничења и чак трансформације, како би се евентуално доцније успоставила у пуној мери и чак са бољом садржином него што су до експропријације имала. На тај начин у сукобу ова два права предност је давана новом праву које води развитак напред, а затечена права су морала да трпе извесна — пролазна или трајна — ограничења односно трнсформације. Уколико је поједино законодавство у овом погледу било мање круто, утолико је извршење

експропријације било више и брже омогућавано, а тиме и убрзавана станбена изградња, што значи брже решавана једна изванредно значајна друштвена потреба.

Интересантно је напоменути да се при решавању овог питања указивало колико су каткада поједина законодавства недовољно ефикасна кад је реч о станбеној изградњи којој се супроставља постојећи станбени однос једне или малог броја породица, док то није случај код предузимања и остваривања низа мера сличног захвата и дејства у погледу пољопривредног земљишта, где се општем добру исто тако супростављају извесни индивидуални интереси, а свакако да нова станбена изградња представља остваривање једног општег добра. За случај комасације, арондације или уопште агротехничких мера у погледу пољопривредног земљишта остваривање донетих одлука је далеко брже и ефикасније него при остваривању одлука о експропријацији у циљу станбене изградње, иако су ситуације често врло сличне. До тога долази свакако и због тога што је све шира, општија и чешћа примена национализације као „масовне" промене својинских односа изазвала далеко више промена у гледању на установе арондације, комасације и сличних мера у односу на пољопривредна земљишта, него што се то учинило у погледу експропријације градских терена у циљу станбене изградње.

Највећи број законодастава оставља заинтересованим странкама да у првом реду споразумно реше овај сукоб интереса, како би се омогућила нова станбена изградња, а то бива најчешће било путем стављања на расположење, од стране инвеститора, новог стана или пословних просторија лицима која су дотле становала на терену на коме се има да врши нова станбена изградња, било путем обезбеђења у новој станбеној згради станова дотадашњим станарима односно пословних просторија дотадашњим закупцима уз њихов привремени смештај у неке довољно пристојне просторије и услове живота и рада у међувремену док нова станбена изградња не буде извршена, било путем повећане новчане накнаде дотадашњим закупцима за њихово исељење без обавезе обезбеђења другог стана односно друге пословне просторије. Уколико, пак, не дође до споразума између заинтересованих странака, позитивна права поступају различито, предвиђајући само једну или више законских могућности за решење оваквих сукоба интереса, што значи да у крајњој линији поједина позитивна права могу предвидети више или мање круто или еластично, односно предвиђати, у крајњој линији само једно или више решења а посебно у овом другом случају предвиђајући и решења која привремено представљају неку врсту жртвовања односно трансформације постојећих станбених права да би се она, после извесног времена, поново установила са још бољом садржином, него што су постојала у моменту када се приступило извршењу одлуке о експропријацији.

Први случај, тј. када се законски предвиђа само једно решење, појављивао се у старим правима у форми могућности једностраног отказа постојећих закупних односа за случај рушења неке зграде због нове станбене изградње на истом терену, при чему је рок тога отказа бивао обично нешто дужи од редовних отказних рокова закупних односа, по-

себно када ти откази долазе од стране власника стана односно закуподавца уопште. Данас, у доба постојећег посебног станбеног законодавства, које у основи има заштитни карактер у односу на закупце стана, па често и у односу на кориснике пословних просторија, овакво једнострано и јединствено решење се све мање среће у позитивним правима. Међутим, овај систем једностраног и јединственог решења и даље се задржава у појединим правима, с тим да сада решење има другу садржину, али је оно ипак једнострано и постоји као једна једина законска могућност, с тим што се и у случајевима експропријације ради станбене изградње примењују у потпуности правила заштитног станбеног законодавства, тако да је могућност исељења станара из зграде коју треба рушити због нове изградње иста као и за случај сваког другог основа за исељење станара. Таквим решењем се обично тражи коначно регулисање станбене ситуације станара које треба иселити из зграде која је предмет експропријације, односно која треба да се сруши, и то по истим правилима као и за случај неког другог исељења односно пресељења тих станара против њихове воље и без њихове кривице. Такво решење је, у основи, прихваћено и у нашем праву, тако да се за исељење станара из зграде која је експроприсана ради подизања нове станбене зграде може да врши само по општим прописима станбеног права, а то значи да се у основи не води посебно рачуна да је овде у питању једно исељење које је у општем интересу, и то једном интересу које у савременом друштву представља један од најзначајнијих интереса чијем задовољењу многе друге ситуације, па и индивидуална станбена права могу и треба да буду подвргнути. Отуда се и за случај експропријације ради нове станбене изградње тражи да се лицима која треба иселити обезбеди „одговарајући" стан, а то значи стан који одговара дотадашњем стану и по величини, и по категорији и по зони.

Овакво једно јединствено законско решење, које је у крајњој линији једнострано, даје искључиву превагу интересима станара као да се они налазе у сукобу са интересима закуподавца односно власника стана (као што то на први поглед и формално посматрано заиста и изгледа), а у суштини се они, за случај експропријације ради нове станбене изградње, налазе у сукобу са општим интересом што брже станбене изградње, са општим интересом повећања станбеног простора уопште, са општим интересом добијања хигијенскијих и савременијих станова, као и са другим општим интересима који се решавају односно задовољавају новом станбеном изградњом. Отуда појединa законодавства, за случај експропријације ради нове станбене изградње, при решавању станбеног проблема лица која већ станују у зградама које треба рушити, траже нова, специфична решења управо за овај случај, не примењујући при томе у целини општа правила станбеног законодавства, јер та правила и не одговарају у потпуности код оваквих случајева, пошто су она заснована било на идеји једностране заштите интереса појединих станара (тзв. право на стан) било на идеји заштите индивидуалних интереса већ постојећих станара за случај њиховог сукоба са интересима власника стана, односно закуподавца уопште или са интересима

других лица која, по било ком основу, полажу право на исти станбени простор. На тај начин, на јасном сагледавању стварне ситуације и сукоба сасвим специфичних интереса до чега долази у вези решења о експропријацији ради нове станбене изградње, траже се и постављају и нове могућности законских решења, разуме се, за случај да није дошло до споразума између свих заинтересованих странака.

У тражењу нових, прикладнијих и бољих решења, обично се повлачи разлика између коначног решења станбеног смештаја лица која већ станују у згради, коју на основу одлуке о експропријацији треба рушити ради нове станбене изградње, и привременог решења станбеног смештаја тих станара, док нова станбена зграда на истом земљишту не буде изграђена. Полази се од принципа да коначно решење станбеног питања лица која су становала у згради коју треба рушити треба тражити у вези са новим станбеним простором који ће се изградити на истом земљишту и то тако што би се тим лицима у новоизграђеном објекту обезбедио „одговарајући" стан, дакле стан који би одговарао ранијем стану и по зони и по величини, а разуме се који би припадао далеко бољој категорији него ранији стан (при томе треба размотрити питање захтева који се односи на „одговарајућу" величину стана, пошто се поставља питање да ли се тај захтев обавезно мора да односи на исту квадратуру и кубатуру укупне станбене површине или на исти број по величини и функционалности главних и споредних просторија, имајући у виду далеко рационалнију — по квадратури и кубатури — садашњу градњу просторија које служе истим функцијама као и раније просторије, као и имајући у виду величину закупнине односно учешћа у трошковима одржавања и искоришћавања новоподигнуте зграде, који се одмеравају на поједине станаре према квадратури односно кубатури станбеног простора). На тај начин, обезбеђују се на најбољи могући начин интереси лица која станују у згради коју треба рушити на основу одлуке о експропријацији ради обезбеђења терена за новр станбену зграду. Та лица ће имати, у крајњој линији, да остану да станују „на истом земљишту", суштински у истом стану, а то значи, не само у „одговарајућем стану", него и у истој околини и средини у којој су становала, да се снабдевају у истим радњама у којима су се снабдевала, да остану чланови истих друштвених организација чији су чланови били, итд. На тај начин, нова станбена права, у крајњој линији, ниуколико не дирају у постојећа станбена права. Напротив. Она их само квалитетно сигурно побољшавају, побољшавајући у исти мах и општи друштвени стандард друштва једне државе у целини.

Међутим, док се овакво коначно решење стамбеног питања лица затечених у згради коју треба рушити не оствари, а за то може бити потребно две до три године, предвиђа се и наређује привремено решење у форми привременог односно пролазног смештаја тих лица у станбене просторије које ће им омогућити пристојан стан, али које не морају у пуној мери и у свему представљати „одговарајући стан", нарочито не у погледу „зоне" у којој се налази тај привремени смештај, а евентуално ни у погледу величине станбених просторија привременог смештаја.

Одлуком надлежних органа решава се о предлогу инвеститора односно корисника експропријације где би досадашњи станари имали да добију привремени смештај, и под којим условима. При томе, тај привремени смештај може да буде, на пример, у хотелима, у посебно изграђеним зградама од стране инвестиора, а нарочито у посебним зградама које би само за ову сврху изградиле општине или посебне специјализоване организације (на пример, као што су управе за изградњу тргова у већим градовима) па их стављале, за одређено време, на коришћење за смештај оваквих лица, док се она не би „вратила" у новосаграђене станбене просторије на ранијем земљишту. При томе се одређују и услови привременог смештаја (на пример, пресељење, плаћање закупнине, превоз и др.), с тим да у току овог привременог смештаја материјални положај лица у питању не би смео да буде нимало гори, а то значи да издаци везани за коришћење станбеног простора и превоз до стана не би смели да буду већи од дотадашњих издатака тих лица.

За случај постојања овог система састављеног од привременог односно пролазног станбеног смештаја и коначног станбеног смештаја лица која су затечена у згради коју треба рушити, од битног је значаја да примена ових решења не зависи од воље (или не бар само од воље) лица која су затечена у згради коју треба рушити на основу решења о експропријацији ради нове станбене зграде. Надлежни орган, пошто проведе поступак, доноси одлуку о привременом смештају и та одлука се као коначна доноси у управном поступку, док се питање решења коначног смештаја у новоизграђеној згради, може евентуално расправљати независно од привременог смештаја било путем парничког поступка било путем управног спора, све према томе коју могућност изабере свако поједино законодавство.

Наша свакодневна пракса показује да у нашем праву постојеће решење овог питања не омогућује брзу станбену изградњу, посебно не у центрима наших већих градова. Данашње стање код нас не води довољно рачуна о стварном стању сукоба интереса и не пружа довољно заштите општем интересу, без сваке повреде, у крајњој линији, индивидуалних интереса и права затечених станара, већ сувише статички посматра та индивидуална права и те интересе, заборављајући да и они, под утицајем целокупности друштвеног развитка, треба да се прилагођавају том развтику и да се укључују у тај развитак, а не да буду његова кочница. Мислимо да се стање стално погоршава и да често стари власници малих и трошних зграда у центрима градова доводе у питање брзину станбене изградње, онемогућавајући извршење одлуке о експропријацији, јер је скоро постало немогуће наћи „одговарајући" стан, посебно не зато што и наша судска пракса није увидела да је овде у питању сасвим друга ситуација од случајева када се исељење станара у одговарајући стан захтева са других разлога а не услед потребе за новом станбеном изградњом.

Имајући све ово у виду мислимо да се као неопходна и хитна намеће потреба допуне нашег законодавства о експропријацији ради станбене изградње, с тим да би нови прописи садржавали много еластичнија и

мање једнострана решења, при чему би изложени систем привременог и сталног смештаја односно решења станбеног питања затечених станара у згради коју треба рушити могао послужити као основа. У сваком случају хитно и основно остаје да би новим решењима требало дати једнак значај свим интересима у питању односно у сукобу, и уз сагледавање праве суштине ствари и односа донети и нове прописе, ослобађајући се извесних традиционалних решења која на први поглед изгледају да су на линији заштите интереса и права личности, а која су у самој ствари управо против бољег и даљег остварења права за што већи број личности уз чесну заштиту старих својинских односа. Нове прописе треба заснивали на реалном стању ствари и њима посебно заштитити оне интересе и она стања која омогућују кретање напред, а то значи која омогућују што бржу и што ефикаснију станбену изградњу, и то управо на оним теренима који више не служе за углед урбанистичком изгледу града и на оним теренима који могу да буду место за далеко већи и далеко квалитетнији станбени простор.

Бор. Т. Благојевић

РАД КОМИСИЈЕ ЗА УТВРЂИВАЊЕ ЗЛОЧИНА ОКУПАТОРА И ЊИХОВИХ ПОМАГАЧА

У постепеној изградњи наших правних установа за време народноослободилачке борбе и у првим годинама после ослобођења, специфично место заузимају комисије за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача. О њима код нас је до сада врло мало писано. Данас, када је протекло скоро 18 година од оснивања те службе и око 13 година од завршетка њеног рада, може се одредити њено место у развитку нашег најновијег права. Њен опширнији историјат изискиваће детаљнија проучавања, а овде износимо сумарни осврт на њену организацију, рад и резултате, користећи се првенствено архивским материјалима и публикацијама бивше Државне комисије за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача.

I. Државна комисија за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача (Државна комисија) основана је одлуком Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије донетом 30 новембра 1943 у Јајцу. Војни и политички развој народноослободилачке борбе омогућио је у то време даљу и бржу изградњу нашег новог правног система и стварање нових установа, па и са овако специфичним задацима какви су били намењени Државној комисији. Наравно, са проналажењем и гоњењем ратних злочинаца и издајника бавили су се дотле и војни и цивилни органи наше нове власти, али обим, масовност и бруталност злочина окупатора и њихових помагача наметали су потребу да се образује посебна установа која ће имати као главни задатак да утврђује такве злочине. Ова потреба све више је сазревала и у другим земљама, што је дошло до изражаја у низу познатих декларација савезничких влада и међусавезничких изјава и споразума, као и у теоријским и документарним публикацијама и многим другим изразима напредне светске јавности, запањене и огорчене све бројнијим и конкретнијим сазнањима о страховитим злочинима фаши-

зма према припадницима савезничких оружаних снага и покрета отпора као и према цивилном становништву у окупираним областима. Управо неколико недеља пре одлуке Авноја о оснивању Државне комисије образована је 20 октобра 1943, после дужих претходних припрема, Комисија Уједињених нација за ратне злочине у Лондону (= КУН), која је позвала све савезничке земље да образују своје националне комисије за утврђивање ратних злочина и да сарађују са КУН. Свега месец дана пре оснивања наше Државне комисије објављена је Московска „Декларација о зверствима" од 30 октобра 1943 која је представљала нарочито важан основ и подстрек за рад на утврђивању ратних злочина. Све је то показивало да рад на утврђивању ратних злочина и припремању њиховог гоњења и кажњавања улази у одлучну фазу конкретизације како у националним тако и у међусавезничким оквирима.

Одлука Авноја о образовању Државне комисије ставила је у задатак новој установи „утврђивање одговорности, проналажење и привођење казни свих лица одговорних за злочине које су у Југославији починили и чине у току рата окупатори и њихови помагачи", и одредила је да она буде при Председништву Националног комитета ослобођења Југославије, који ће именовати чланове и прописати правилник о њеном раду. Дакле, Државна комисија није створена као правосудни орган у стриктном смислу и није добила задатак да врши директне функције оптуживања, суђења и кажњавања. Ти су задаци остали и даље у надлежности других војних и цивилних органа, чије су се компетенције временом мењале, а у почетку донекле и испреплитале. Задатак Комисије је у првом реду био да „утврђује" чињенице које ће послужити за проналажење и привођење казни свих злочинаца из редова окупатора и њихових помагача. Углавном се рад Државне комисје од почетка до краја кретао у тим границама, иако је она нужно морала да врши и неке извиђајне и ситражне радње да би могла задатак утврђивања правилно да обави, нарочито у прво време када још наши други правосудни органи, јавна тужилаштва и судови, нису били довољно изграђени.

Други основни документ за организацију и рад ове службе био је Правилник о раду Државне комисије, који је на основу напред поменуте одлуке Авноја био донет тек 8 маја 1944. Овај Правилник дао је даље основне смернице и неколико важних конкретних прописа за рад Државне комисије, а донекле и за рад земаљских комисија и њихових органа. Он је до краја рада целе службе за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача остао најважнији правни пропис за њихов рад. У свега 13 чланова обухваћена је у Правилнику суштина задатака ове службе и контуре њиховог начина рада. Правилник садржи одредбе материјалноправног и процесуалног карактера, поред извесних административноправних прописа. Нарочито значајан је члан 2 Правилника који углавном набраја кривчна дела о којима комисије треба да прикупљају податке. То набрајање није таксативно, али даје широки оквир у коме се бића наведених кривичних дела углавном подударају са оним кривичним делима која су призната у међународном праву које је тада важило, а на крају члана се још додаје „као и свима онима делима којима су

злостављани појединци или масе, уништавана имовина или друга добра, или којима се помогло извршење ма којег од таквих или сличних дела". Што се тиче криваца, члан 3 Правилника је већ сасвим у духу новог међународног кривичног права које се постепено развијало и афирмисало, наводећи као кривце не само директне извршиоце него и „организаторе, наредбодавце, подстрекаче, духовне зачетнике и помагаче, који су ма на који начин помогли извршењу или скривању злочина". У осталим члановима се говори о врсти података и доказног материјала, о обавези осталих органа власти и грађана да помогну Државну комисију у њеном раду, о обавези Комисије да објављује резултате својих истраживања на разне начине и сл. Од посебног је интереса члан 7 који Комисији ставља у задатак утврђивање висине причињене материјалне штете код неких деликата имовинске природе. Са организационог гледишта важан је члан 9 који у основи регулише односе између Државне комисије и земаљских комисија, одређујући да ће земаљске комисије именовати извршни одбори (председништва) земаљских антифашистичких већа и да ће комисије саме формирати своје остале органе. Државној комисији је постављен и задатак обједињавања, координирања и контролисања рада земаљских комисија а дато јој је и право да издаје упутства и наредбе у оквиру овог Правилника.

Иако Правилник не даје одговоре на многа питања која су се у току рада појавила, што у време његовог доношења није ни било могуће, он је до краја рада ове службе остао на снази јер је у суштини био у складу са стварним потребама.

II. Мада је посебна служба за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача постојала нешто мање од 5 година, ипак се њен рад може поделити на три главне и прилично јасно уочљиве фазе, од којих свака има неке посебне карактеристике како у погледу организације и структуре службе, тако и у погледу садржине рада. Прва фаза обухвата време од оснивања Државне комисије па до завршетка рата и до ослобођења целе земље; друга фаза траје углавном од маја 1945 до средине 1946, а трећа од друге половине 1946 до завршетка рада и укидања службе у првој половини 1948.

Прва фаза представља почетак рада. У њој се још активност комисија није могла развити у пуној мери, пре свега због тога што још сва земља није била ослобођена и што су постојали још многи хитнији задаци ратног периода. Ипак је ова фаза веома значајна, јер је у њој дошло до стварног образовања Државне комисије, до образовања земаљских комисија у појединим подручјима (каснијим народним републикама), до постепеног повезивања Државне комисије са земаљским комисијама и до припрема за изграђивање разгранате мреже целе службе. Све земаљске комисије образоване су у току 1944 (прва у Словенији — 19. II. 1944, а последња у Србији — 1 новембра 1944) при председништвима земаљских антифашистичких већа народног ослобођења (ЗАВНОХ, ЦАСНО, ЗАВНОБИХ, АСНОМ, СНОС и АСНОС), а када су касније образоване владе народних република, оне су биле при председништвима влада. Одлуке о оснивању земаљских комисија показују извесне разлике у погледу зада-

така и надлежности али су у суштини прилично сличне. И касније пракса је ишла ка саображавању њиховог рада и структуре, иако су неке разлике остале. У ту прву фазу спада и доношење Правилника НКОЈ о коме је напред било речи.

Друга фаза претставња време најинтензивнијег рада целе службе. То је време од нешто преко годину дана када је дошло до потпуног образовања државне и земаљских комисија, као и низа комисија мањих територијалних јединица и других посебних органа, изградње апарата Државне комисије у иностранству, као и највеће активности у погледу истраживања и утврђивања злочина.

У трећој фази долази до постепеног смањења читаве службе и њеног апарата, укидања низа њених органа и, најзад, до завршетка рада и укидања целе службе. Рад на истраживању и утврђивању је углавном био свршен али је још био у току рад око изручења злочинаца из иностранства и још неке друге активности.

III. У погледу организације и структуре целе службе може се рећи да је она била у неку руку јединствена јер је Државна комисија обједињавала и координирала рад земаљских комисија, а донекле и осталих, док су земаљске комисије углавном вршиле сличну функцију у односу на мање територијалне комисије. С друге стране, Државна комисија одговарала је за свој рад Председништву НКОЈ, касније председништву владе ФНРЈ, а земаљске комисије председништвима влада народних република. По сличном принципу биле су и покрајинска, обласне, окружне, среске, градске и месне комисије повезане са одговарајућим територијалним народноослободилачким одборима, с једне стране, и са вишим комисијама, с друге стране.

Свака комисија имала је своје именоване чланове и службенички апарат. Државна комисија имала је и посебан апарат у иностранству који се састојао од њене делегације при КУН за ратне злочине у Лондону, делегације у америчкој, британској и француској окупационој зони Немачке, делегације при Савезничком контролном савету за Аустрију у Бечу, те истражних тимова у америчкој и британској окупационој зони у Аустрији, и придодатог представника у француској окупационој зони у Аустрији. У Италији се није могло добити одобрење за одашиљање посебне делегације, иако се око тога дуго водила борба, те је Државна комисија донекле могла обављати своје послове преко југословенске делегације у Саветодавном већу за Италију. У неким пословима Државна комисија је користила и југословенске мисије и официре за везу при савезничким војскама у окупираним областима Немачке и Аустрије као и југословенску делегацију при Специјалном комитету за избеглице и расељена лица у Лондону. Тамо где није било делегација, мисија или истражних тимова, ил када исти нису могли постићи одговарајуће резултате услед тешкоћа које су им чињене, Државна комисија је покретала потребне мере преко Министарства иностраних послова које је даље дејствовало уобичајеним дипломатским путевима. То је нарочито важило и за захтеве према другим савезничким и неутралним земљама.

Када је Државна комисија добила своје седиште у Београду, ускоро после његовог ослобођења, она је успела да организује апарат који је за тадашње прилике био доста бројан а делимично и довољно квалификован. Но, и поред тога, она није могла да обухвати све оне послове који су се у најактивнијој фази рада појавили. Пракса је убрзо показала да треба на земаљске комисије и њихове подручне органе пренети многе послове и да Државна комисија треба да се концентрише на улогу организатора и координатора целе службе и на рад на неким најважнијим пословима, као на пример, на обради материјала о најкрупнијим злочинцима, а нарочито на рад на међународном пољу. Она је развила и широку сарадњу са другим органима народне власти и државне управе у земљи, нарочито са органима државне безбедности, као и са органима Јавног тужилаштва и са војним и грађанским судовима када су ови били потпуно формирани.

Земаљске комисије, као и покрајинска, обласне и остале одржавале су, у границама својих задатака, директне везе са органима државне безбедности, јавног тужилаштва и судова на својим територијама. Иступања према иностранству вршена су само преко Државне комисије.

У периоду када је рад на истраживању и утврђивању злочина био најинтензевнији постојале су, сем Државне комисије, шест земаљских комисија (за сваку народну републику), једна покрајинска (АП Војводине), две обласне (Космета и Санџака), 65 окружних, 299 среских (комисија или референата) и 1.210 општинских комисија, повереника или сабирача. Поред ове редовне мреже, образоване су и посебне анкетне комисије при Државној и земаљским комисијама са задатком да истражују и утврђују неке злочине већег обима или специфичног карактера. Таквих анкетних комисија било је укупно 28.

За развој служби у појединим фазама рада карактеристични су и ови подаци: крајем 1944 број службеника само у Државној и земаљским комисијама износио је око 120, крајем 1945 — 439, крајем 1946 — 229, а у 1947 свега 96, који се број постепено даље смањивао све до завршетка рада целе службе. Када имамо предње у виду, можемо рећи да је у време своје највеће активности служба за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача била једна од наших врло разгранатих служби.

Квалитет апарата био је веома различит. Поред мањег броја високо квалификованих и искусних стручњака, било је претежно службеника без довољно стручног знања и искуства а често и потпуних почетника. Наравно, то се донекле одражавало и на нивоу неких делатности, те је квалификовани стручни апарат морао уложити велике напоре да би по могућности сузбијао и поправљао последице таквих слабости и извесне тенденције ка површности и импровизацији које су се појављивале и услед обимности и хитности послова.

Иако се ишло за тим да се служба што више уједначи и саобрази, посебни услови у појединим народним републикама утицали су и на извесну неједнакост организационе структуре. Тако су, на пример, земаљске комисије Србије и Хрватске и Покрајинска комисија Војводине, иако не свугде, имале окружне, среске, па делом и општинске комисије или пове-

реништва, што није био случај са земаљским комисијама Босне и Херцеговине, Македоније и Црне Горе. Земаљска комисија Словеније имала је три подружнице (Ајдовшчина, Марибор и Крањ), а по окрузима, срезовима и општинама референте и сабираче доказа. Ниво апарата био је и по земаљским и другим комисијама доста различит, у зависности од расположивих кадрова и других услова.

До краја 1946 укинуте су скоро све окружне, среске, градске и месне комисије или повереништва, а до краја 1947 углавном све земаљске комисије. Рад Државне комисје завршен је у првој половини 1948.

У циљу обједињавања и координације целе службе, Државна комисија је у току свога рада издала 15 упутстава од општег значаја свим земаљским, покрајинској и обласним комисијама, и то у времену од августа 1944 до средине 1945. Ова упутства су значајна као нека врста супсидијарних правних прописа. Она садрже не само техничке и административне прописе о организацији и саображавању посла него и интересантна објашњења о тумачењу и примени нашег и међународног права. У неким се указује на конкретне грешке у раду комисија и њихових органа, било у схватању правних прописа, било у неадекватној пракси. Координација рада вршена је и кроз низ посебних упутстава појединим комисијама, обимну коресподенцију и честе личне контакте између функционера Државне и осталих комисија. Важно место у усклађивању рада заузимају и две конференције које је Државна комисија одржала са представницима земаљских и покрајинске комисије у јуну 1945 и у септембру 1947. Материјали ових конференција дају добар преглед развоја службе и њених проблема.

IV. Целој служби били су постављени крупни и претежно хитни задаци. Требало је истражити и утврдити велики број злочина и злочинаца, сарађивати на њиховом проналажењу и привођењу судовима, радити на објављивању резултата и на њиховом адекватном приказивању домаћој и страној јавности и властима. Хитност задатка била је условљена низом околности. Пре свега, било је јасно да је политичко и правно интересовање за ову материју било најживље у првој послератној фази. Проналажење и хватање злочинаца такође се морало обавити што брже да би се што више спречило њихово бежање, прикривање, уништавање трагова и доказа. Предстојала је мировна конференција у Паризу, на којој је — поред осталих аргумената за наше ставове и захтеве — било веома важно изнети, макар у главним цртама, обима страдања југословенских народа и грађана од злочина окупатора и њихових помагача. То је било врло значајно и за наш рад у Међусавезничкој репарационој комисији где је и тим аргументом требало подкрепити наше репарационе захтеве. Припремала су се важна суђења ратним злочинцима у иностранству, нарочито велики процес пред Међународним војним судом у Нирнбергу, те је и овде требало иступити са што боље документованим материјалима. То су били главни разлози, ради којих се рад морао обављати врло форсирано и ради којих је његов најхитнији и најактуелнији део обављен већ до средине 1946.

Поред већ поменутих тешкоћа које су извирале из релативне слабости апарата у односу на постављени задатак, као и из других општих тешкоћа наших тадашњих прилика (недостатак просторија, тешкоће у комуникацијама, недостатак канцеларијског материјала, итд.) посебну тешкоћу представљала је и потпуна квалитативна новост задатка. Никада раније ни наша земља, а ни друге, нису имале да за тако кратко време и под тако тешким условима послератног периода истраже и утврде толики број злочина и злочинаца. Сем тога, материјалноправни и процесуални прописи које је требало примењивати у том новом и великом послу, нису били ни довољно разрађени, ни довољно јасни, што не важи само за тадашњи степен нашег унутрашњег права него и за односне међународноправне прописе и праксу који су делимично били потпуно нови а делимично тек у настајању. Све ово треба имати у виду када се даје преглед позитивних резултата и неких слабости ове наше службе.

Разматрајући тај рад осврнућемо се у главним цртама прво на напред дотакнуто питање правних прописа по којима се служба углавном управљала.

Како је већ напоменуто, Правилник НКОЈ о раду Државне комисије одредио је само сумарно главна кривична дела са чијим утврђивањем се комисија имала бавити. Други извор који је садржао материјалноправне прописе који су се односили и на домен рада ове службе био је дат у члановима 13 и 14 Уредбе о војним судовима из 1944. Члан 13 дао је описне дефиниције појма ратног злочинца и низа дела која су се сматрала као ратни злочини. Члан 14 одредио је појам народног непријатеља и оних кривичних дела која нису била ратни злочини у смислу члана 13 него углавном кривична дела издаје, помагања непријатеља, рада против народне власти. Оба члана су врло кратка, те се у члану 13 наведена кривична дела у многоме подударају са ратним злочинима из тада важећих међународних инструмената, док се дела из члана 14 донекле подударају са неким кривичним делима из кривичног законодавства старе Југославије. Од извора нашег права су се донекле могла користити и правна правила нашег предратног кривичног законодавства, уколико нису била у супротности са тековинама НОБ и са новијим прописима који су у току НОБ настали. Када је дошло до доношења нових кривичноправних прописа са релевантном материјом, као што су Закон о кривичним делима против народа и државе, Закон о кривичним делима и преступима против националне части, закони о конфискацији имовине; о одузимању ратне добити стечене за време окупације; о одузимању држављанства официрима и подофицирима бив. југословенске војске који неће да се врате у домовину, — који углавном настају у периоду од ослобођења Београда до сазива Уставотворне скупштине, служба у своме раду примењује релевантне прописе ових закона. Важан је био и Закон о кривичним делима против државе који је донела Привремена народна скупштина и који је заменио низ прописа из времена НОБ, па и прописе материјално-правне природе из напред поменуте Уредбе о војним судовима.

Од прописа међународног права примењивани су од самог почетка они који су били несумњиво признати на основу међународних конвенција

од пре другог светског рата. То су биле у првом реду односне одредбе Хашке конвенције из 1907, нарочито Хашког правилника о сувоземном ратовању, затим Женевске конвенције о рањеницима и болесницима, те о ратним заробљеницима (из 1929), Хашке декларације од 1899 и др. Како се пак међународно кривично право баш у то време брзо развијало и богатило не само декларативним и принципијелним материјалима, као што су одредбе о ратним злочинима у Московској декларацији и Крим-ским одлукама, него и са изразито правним инструментима, као што су: Лондонски споразум од 8 августа 1945 и Статут Међународног војног суда у Нирнбергу, Закон број 10 Контролног савета за Немачку, и др., — наша служба је у свом раду на истраживању злочина и злочинаца, а посебно и у свом раду око тражења изручења, у границама могућности, користила и односне одредбе новог међународног кривичног права из тих инстру-мената.

Доста неодређена била је и ситуација у погледу процедуралних про-писа у раду ове службе. Односни прописи из поменуте Уредбе о војним судовима и других закона нису могли бити у целости примењени на њен специфичан рад, те су могли послужити само као извесна оријентација. Исто важи и за процедуралне прописе предратног југословенског кривич-ног поступка који као закон више није важио а чија су правила била скројена углавном за рад редовних истражних и оптужних органа и су-дова а не на посебну службу овакве врсте. Ни у међународном праву није било ослонца на неке јасне и одређене прописе него више на праксу која је тек настајала у другим земљама и службама сличне врсте. Услед свега тога, комисије су свој посао вршиле на основу малобројних процесуалних прописа из Правилника НКОЈ, развијајући даље неку своју процедуру. Ближа анализа тако створених и примењиваних процедуралних прописа, донекле уједначених и кроз напред поменута општа упуства Државне ко-мисије, у овом оквиру није могућа али такође заслужује да буде посебно проучена као једна од специфичности у раду те службе.

V. Главни рад службе за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача обухватао је три основне делатности: истраживање, утврђивање и извршење. Поред тога, рад је обухватао још и неке друге активности које су углавном извирале из предњих и у неку руку их допуњавале. Не улазећи у многе појединости, дајемо само неколико података који илуструју обим и природу тога рада.

Државна, земаљске, покрајинска и остале комисије, прикупиле су преко 900.000 пријава о ратним злочинима и злочинцима, које су им под-нели оштећеници, преживеле жртве, породице настрадалих или други грађани. У границама могућности, код свих пријава је извршено прове-равање у погледу њихове вредности и веродостојности.

Записника о саслушањима сведока има близу 550.000, поред великог броја записника о саслушањима самих криваца, записника о увиђају на лицу места, о ископавању масовних и појединачних гробаља, вештаче-њима и сл. Огроман материјал представљају и прикупљени документи из непријатељских извора. Иако су окупатори и њихови помагачи настојали да пред свој коначни слом униште што више трагова својих злочина, па

и документа, пронађено је око 20.000 оригиналних докумената из непријатељских извора, неколико хиљада фотографија о злочинима и злочинцима, као и веома обимна окупаторска и квислиншка литература, штампа, плакати, итд. Треба посебно поменути да су и мисије и тимови Државне комисије у иностранству, а исто тако и њене делегације на суђењима у иностранству, прибавили многе значајне документе, извршиле саслушања и сл. Успешна делатност истражне службе била је организована и у заробљеничким логорима немачких заробљеника код нас која је довела до проналажења неколико крупних злочинаца и утврђивања појединости за низ злочина.

У рад истраживања треба уврстити још и израду елабората и тематских реферата који су обрадили нека посебна питања, нарочито неке масовне злочине, затим разна правна питања, као и нека предратна збивања која су претходила доцнијим ратним злочинима и сл. Овакви радови, од којих неки представљају солидне и документоване студије од трајне вредности, настали су делимично као резултат активности поменутих анкетних комисија а делимично трудом стручног апарата комисија. Укупно је израђено 170 таквих елабората.

Важан посао била је и израда око 70 шематизама окупаторских и издајничких политичких организација, те војних и других формација. Такви шематизми су послужили за боље упознавање система ратних злочина, као и организације и хијерархијских односа у окупаторском и квислиншком апарату.

Када су истражни радови обављени, приступило се у сваком поједином случају утврђивању злочина и злочинаца. Утврђивање је вршено у виду одлука и саопштења. Одлуке су биле форма за утврђивање индивидуалних злочинаца, те су садржале главне познате личне податке о злочинцу, сажети опис злочина и његову суштинску правну квалификацију, као и кратко навођење доказног материјала који је служио као основ утврђивања. Саопштења су се по правилу односила на масовне злочине са више криваца или групе узајамно повезаних злочина, те су такође садржала сажети опис дела и главне податке о утврђеним кривцима.

У току свога рада комисије су донеле укупно око 120.000 одлука којима је утврђено око 65.000 ратних злочинаца, издајника и народних непријатеља. Иако су одлуке требало да буду, по правилу, кратке и сажете, пружајући само *prima facie* доказе, неке од њих представљају опширне и студиозне радове, често са свим појединостима комплетних оптужница. Исто се може рећи и за већи број Саопштења.

У делатност утврђивања може се донекле убројати и процена штете која је проузрокована неким злочинима. Та функција је постојала само у почетку рада комисија јер се ускоро показало да знатно успорава службу око утврђивања самих злочина. Она је дефинитивно напуштена када је образована посебна Комисија за ратну штету у чије основне задатке је то спадало. У извесној мери комисије су неко време имале и задатак спровођења Одлуке Председништва Авноја од 21 новембра 1944 о прелазу у државну својину непријатељске имовине, али се ни ова делатност комисија није нарочито развила јер је ускоро прешла на друге органе.

Врло корисна је била делатност комисија око издавања уверења о жртвама ратних злочина. Ова су уверења служила као основ за поступак проглашавања умрлим и за остваривање неких права преживелих жртава фашизма.

Извршна делатност комисија била је релативно најкраћа и најлакша када су у питању били злочинци који су се налазили у земљи. У таквим случајевима су комисје само своје одлуке о утврђивању и доказне материјале уз њих достављале надлежним органима, најчешће јавним тужилаштвима, што је за исте представљало основу за њихов даљи рад у погледу хватања криваца, вођења редовне ситраге, оптуживања и извођења пред судове. Но, када су у питању били ратни злочинци или издајници, за које се знало или претпостављало да се налазе ван земље, извршна функција Државне комисије и њених органа била је врло значајна и представљала је важно подручје њене активности. У таквим случајевима се приступило тражењу изручења, било преко поменутих делегација Државне комисије у иностранству, било преко Министарства иностраних послова. Напори и тешкоће органа који су са овим послом били задужени и њихов обимни рад представљају тему која заслужује посебну обраду. Као што је већ напоменуто, делегације и тимови вршили су и извесни део истражне службе, па се у прво време њихов задатак претежно састојао у проналажењу и идентификовању ратних злочинаца, у тражењу њиховог хапшења, саслушања, итд. Али за злочинце који су се налазили у иностранству и који су одлукама већ били утврђени, делегације, мисије и тимови су од надлежних савезничких власти тражили њихово изручење.

Уколико су били у питању злочинци који су били непријатељски држављани, тражењу изручења је најчешће претходило регистровање таквих злочинаца код КУН у Лондону. Ово регистровање вршила је Државна комисија преко своје делегације при КУН. (Злочинце који су били југословенски или савезнички држављани КУН у правилу није регистровала, изузев неколико случајева најкрупнијих злочинаца. Такво становиште КУН није било правилно и наша делегација је настојала да га промени али у томе није успела.)

Наше делегације, мисије и тимови наилазили су на знатне тешкоће у свом раду око истраживања и изручења. Оне су се често сукобљавале са неправилним схватањима о обавезама савезничких власти у погледу хватања и изручења злочинаца, са неправилном и спором праксом у извршењу обавеза, са одуговлачењем и тешкоћама око аташовања и одобрења за рад мисија и истражних тимова, са великим сметњама око трагања и проналажења злочинаца, са одуговлачењем и другим тешкоћама око хапшења и изручења. Те тешкоће постајале су временом све веће, делимично услед промене у општој политици савезничких власти у тим и другим питањима а делимично и услед нових прописа који су поступак истраживања, хапшења и изручења све више компликовали и односне савезничке службе у великој мери бирократизовали. Упркос свему томе, наше мисије и тимови постигли су приличне успехе у проналажењу већег броја ратних злочинаца и издајника а и извесне успехе у њиховом изру-

чењу. Уколико ти успеси нису били већи, кривица није лежала на нашим органима него најчешће на поменутим тешкоћама од стране савезничких окупационих власти. Често су ове тешкоће морале да се расправљају са владама односних земаља, као и путем њиховог изношења пред КУН, ОУН и друга међународна тела.

Биланс рада око регистровања ратних злочинаца код КУН и њиховог изручења показују ови главни подаци:

Код КУН за ратне злочине у Лондону наша Државна комисија затражила је регистровање близу 5.000 важнијих окупаторских ратних злочинаца као и неколико најважнијих домаћих ратних злочинаца и издајника. Од тог укупног броја КУН је прихватила и унела у своје регистре нешто мање од 2.700 злочинаца.

Од савезничких окупационих власти у америчкој, британској и француској окупационој зони Немачке и Аустрије затражено је изручење око 520 злочинаца, одобрено је изручење 189, а стварно је изручено око 150, поред даљих 37 који су директно изручени од стране СССР и Мађарске где нисмо имали посебне мисије и тимове. Укупно је, дакле, изручено нешто испод 200 окупаторских ратних злочинаца. Затражено је изручење и 1.390 домаћих ратних злочинаца и издајника, одобрено је 278, а изручено од стране западних савезничких власти 139, као и 32 од стране совјетских, мађарских и аустријских власти, што свега чини 171 изручених домаћих ратних злочинаца. Карактеристично је да је код КУН затражено регистровање 759 италијанских ратних злочинаца а њихово изручење је тражено и од савезничких власти у Италији, но ниједно изручење није одобрено. Од затражених југословенских ратних злочинаца, који су се налазили у Италији, одобрено је изручење 183 а стварно изручено свега 11.

Од осталих делатности службе за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача треба још споменути следеће:

Поред многостране и свакодневне сарадње са разним органима државне управе, о којој је већ нешто речено, посебно ваља истакнути да је ова служба својим материјалима и сарадњом нарочито помогла у припремању суђења крупним ратним злочинцима и издајницима који су били ухваћени у земљи или изручени из иностранства. Довољно је ако примера ради наведемо суђења домаћим злочинцима Дражи Михаиловићу, Славку Кватернику и дружини, надбискупу Степинцу, Рупнику и др., као и суђења крупним немачким ратним злочинцима: посланику Сигфриду Кашеу, генералном пуномоћнику за привреду у Србији Францу Најхаузену, гаулајтеру Фридриху Рајнеру, нацистичким генералима Леру, Данкелману, Фортнеру, Кнеблеру, Лончару, Најхолду, Оберкампу, Шмитхуберу, Мајснеру и многим другим високим немачким војним, полицијским и цивилним функционерима, затим групи крупних мађарских ратних злочинаца на челу са генералима Фекетехалмијем, Сомбатхељием и другима. Већина ових суђења обављена је 1946 и 1947, те су она у многоме осветлила не само личну одговорност поменутих и других злочинаца него и злочиначки систем фашизма.

Државна комисија учествовала је са својим материјалима и преко својих делегација на неколико суђења фашистичким ратним злочинцима у иностранству. На првом месту треба споменути делегацију Државне комисије која је учествовала цело време на процесу главним нацистичким ратним злочинцима пред Међународним војним судом у Нирнбергу и активно сарађивала са сва четири главна тужилаштва као и са делегацијама других земаља. Она је израдила и предала опширан извештај Међународном војном суду а после и допунски извештај који дају сажети преглед злочина нацистичке Немачке и њених органа против југословенских народа и грађана на основу материјала прикупљених до почетка 1946. Уз овај извештај дата је и збирка од 160 пробраних докумената и један документарни филм.

Што се тиче осталих суђења, принципијелни став наше земље је увек остао на линији Московске декларације, тј. да ратним злочинцима треба да суде судови народа против којих су злочини учињени. Међутим, у низу случајева су савезничке окупационе власти донеле прописе и на основу њих присвојиле право суђења извесним категоријама злочинаца, нарочито неких чији су злочини били вршени над припадницима разних држава. Неки од савезника (Енглези) донели су додуше правилник по којем у случају таквих суђења могу бити образовани судски колегијуми у којима ће учествовати, поред британских, и представници других савезничких земаља, али у пракси до таквих мешовитих судова никада није дошло него су савезничке власти само дозволиле да друге земље учествују у процесу са својим посматрачима и материјалима. Остајући при свом начелном гледишту, Државна комисија је ипак сматрала да је у интересу што правилнијег осветљавања злочина и што праведнијег кажњавања злочинаца да у таквим процесима учествује путем својих делегата и материјала. Имала је представнике при Америчком војном суду у Нирнбергу који је образован после завршетка рада Међународног војног суда а на основу Закона број 10 Контролног савета за Немачку, и који је одржао 12 великих суђења групама нацистичких ратних злочинаца. Дала је своје материјале у процесу против немачких генерала који су вршили злочине у југоисточној Европи, посебно и у Југославији (Лист, Рендулић и др.), у процесу против руководилаца индустријског концерна *I. G. Farben*, у процесу против групе немачких дипломата (тзв. процес Вилхелмштрасе), у процесу против групе руководилаца Гестапоа, у процесу против групе злочиначких нацистичких лекара, итд. Имала је делегације и на неким другим суђењима пред америчким и британским судовима у Немачкој, тако у процесима против особља концентрационих логора у Маутхаузену, Дахау, Берген-Белзену, Флосенбургу и др. где су жртве злочина били и наши грађани. Била је представљена и на процесу против команданта логора смрти у Аушвицу који је вођен пред судом у Пољској.

Упознавање јавности са злочинима окупатора и њихових помагача био је један од важних задатака Државне и земаљских комисија. У извршењу тога задатка Државна комисија је објавила 5 књига својих редовних *Саопштења* о злочинима окупатора и њихових помагача. Од осталих из-

дања треба споменути обимну књигу *Документи о издајству Драже Михаиловића* (књ. I), *Саопштење о италијанским злочинима против Југославије и њених народа, Саопштење о злочинима Аустрије и Аустријанаца против Југославије и њених народа, Извештај Међународном војном суду у Нирнбергу* и др. Неке од ових публикација издате су и на енглеском, француском и руском језику. Неколико значајних публикација издале су и земаљске комисије, нарочито Хрватске и Словеније, и покрајинска комисија АП Војводине. Приређене су изложбе фотографија и докумената у преко 50 места у нашој земљи, а изнети су материјали и на међународним изложбама о ратним злочинима фашиста у Лондону и Паризу. Домаћој и иностраној штампи давани су често информативни материјали, а сарадници комисија одржали су више предавања о ратним злочинима, суђењима, итд.

Државна комисија је директно или индиректно учествовала и у формирању међународне праксе као и у расчишћавању неких важнијих теоријских питања новог међународног кривичног права. Она је стално пратила развој односне теорије и праксе, те је била важно место за давање обавештења и правних мишљења о овим питањима свим нашим властима. Примера ради наводимо мишљења у вези односних клаузула у мировним уговорима, међународног кривичног правосуђа, разних нацрта међународних конвенција о ратним злочинима и злочинцима, односних резолуција Генералне скупштине ОУН и др. Материјали су стављани на расположење и за научна истраживања и иступања наших стручњака на међународним конгресима.

У овом склопу треба још једном споменути рад Државне комисије у КУН у Лондону. Преко своје делегације у КУН (док је она постојала а касније преко наше амбасаде у Лондону), Државна комисија је — поред већ изложених делатности у КУН — интензивно учествовала и у општем раду пленума Комисије и њених комитета. Она је својим ставовима и предлозима допринела бољој сарадњи КУН са Централним регистром злочинаца и сумњивих лица при врховном штабу савезничких окупационих сила *(CROWCASS)* и побољшању рада КУН у прикупљању података и стварању централне картотеке. Утицала је на формирање ставова КУН у вези дефинисања злочина против мира, уношења одредаба о личној кривичној одговорности у повељу ОУН, квалификовања присилног однарођивања као ратног злочина своје врсте, усвајања и ближег дефинисања појма злочина против човечности, нацрта Лондонског споразума и Статута Међународног војног суда, уношења у мировне уговоре клаузула у вези са ратним злочинцима, итд.

Када се све изнето има у виду, може се рећи да је служба за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача извршила крупан задатак. Иако баш сви ратни злочини окупатора и њихових помагача нису могли бити истражени и утврђени, несумњиво су утврђени сви најтежи ратни злочини и најтежи злочинци. Захваљујући како том раду, тако и раду на изручењу, знатан број злочинаца могао је бити изведен пред наше судове и приведен заслуженој казни.

Рад ове службе дао је и друге важне резултате, пре свега огроман прикупљени и у извесној мери солидно обрађени материјал који представља веома богати извор за даље историјске, криминалистичке, криминолошке, социолошке, психолошке и психијатријске студије у вези ратних злочинаца и ратних злочина уопште а посебно злочина који су извршени над народима и грађанима наше земље.

Можда је рад ове службе завршен нешто раније него што нам данас изгледа као целисходно. Услед тога нису могли да се приведу крају неки послови, да се објаве даљи материјали, нарочито завршна и обухватна публикација о целом послу и његовим практичним и теоријским резултатима, што би било од велике вредности.

По завршетку рада комисија, архиве земаљских комисија (сем докумената из непријатељских извора и прикупљене непријатељске литературе и штампе) предате су републичким јавним тужилаштвима, а архива Државне комисије делимично Савезном јавном тужилаштву а делимично Војно-историјском институту. У јавна тужилаштва прешао је и приличан број службеника комисија, те су их јавна тужилаштва користила за настављање рада по предметима комисија који су још били актуелни и у току.

Велика грађа коју је прикупила служба за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача налази се данас у неколико установа и донекле је разврстана по другим критеријумима. То у извесној мери отежава њено коришћење за даље проучавање и обраду као целине своје врсте али не представља битну сметњу. Тај задатак очекује наше историчаре и теоретичаре, нарочито стручњаке за најновију политичку и правну историју, као и за кривично и међународно кривично право. Даље проучавање и обрада ће показати све аспекте рада ове службе а пре свега њен важан допринос брзом и ефикасном чишћењу наше послератне средине од злочиначких остатака фашизма, што је био један од значајних политичких, моралних и правних предуслова за учвршћење и брзу изградњу нашег новог социјалистичког друштва.

Алберт Вајс

ПРОБЛЕМИ АРОНДАЦИЈЕ ЗЕМЉЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ У ПОСЛЕРАТНОМ ПЕРИОДУ

I. — Питање комасације односно арондације земље као мање радикалног облика заокружавања поседа (1) није нимало ново. Већ у доба феудализма разбацаност парцела и традиционални тропољни систем са тачно утврђеним плодоредом, при чему општинска или сеоска заједница

(1) У литератури, а тако исто и у пракси, као што је познато, разликујемо тзв. радикалну или ширу комасацију (сепарацију или изолацију газдинстава), при чему се све расуте парцеле скупљају у један комплекс на коме су смештени и пољопривредни објекти и зграде за становање, — и ужу, умерену комасацију или арондацију помоћу које се групишу растурене парцеле у један или више комплекса, али се при том не дира у постојећи систем кућа, привредних зграда, окућница и целог насеља. Код обе врсте комасација просецају се нови путеви и изводе се мање или веће мелиорације.

није допуштала никаква одступања, нису омогућавали да се производња животних намирница прилагоди захтевима тржишта. Са настанком и даљим развијањем капитализма почиње се јављати потреба за интензивном пољопривредом која ће пашњачко сточарство заменити стајским сточарством и гајењем крмног биља и која ће омогућити већу и разноврснију пољопривредну производњу. Међутим, средњевековни систем газдовања је то у великој мери онемогућавао. Зато је требало успоставити пуну приватну својину над земљом, поделити заједничке пашњаке, укинути заједницу поља и принудни ред у обради земље који је одговарао утврђеном и безусловно поштованом плодореду и који је произилазио из ондашњег тропољног система. Исто тако требало је спојити све разбацане парцеле у једну целину и на тај начин земљопоседника претворити у пуноправног сопственика таквог комплекса земље на коме би он сада могао да води своје газдинство имајући у виду једино захтеве тржишта (2).

Ако је буржоазија од времена свог ступања на светску позорницу па наовамо успела насилним или мирним путем, кроз аграрну реформу и разне друге мере, да оствари горе поменуте задатке и да обезбеди релативно повољне услове за афирмирање капиталистичког начина производње, — то се не може рећи и за комасацију земље. Упркос томе што комасација представља такву меру која пре свега омогућава стварање моћних сељачких газдинстава и уопште јачање сељачке буржоазије и упркос томе што комасирана пољопривредна газдинства имају знатна и у пракси доказана преимућства у односу на некомасирана, — ипак нити је до спровођења ове мере у капиталистичким земљама дошло тако брзо, нити је њено спровођење у живот ишло лако.

Прва груписања поседа изведена су већ половином XVI века, али се тек у XVIII и нарочито у XIX и у првим деценијама XX века приступа у низу европских држава обимнијим комасацијама (Шведска, Финска, Данска, Аустро-Угарска, Француска, Русија, Холандија, Швајцарска, Чехословачка, итд). У овим земљама често су биле у питању комасације које су биле спровођене само у појединим подручјима, а у свима њима цео овај процес трајао је дуго и, по правилу, нигде није дефинитивно завршен.

У почетку XIX века донети су први прописи који су се односили на комасацију земље у областима које су биле под управом Аустро-Угарске и које су касније ушле у састав Југославије. Тако је 1857 у тзв. „Царском патенту" постојало посебно поглавље о комасацији и новом дељењу поседа. Према овим прописма у већини случајева приступало се комасацији онда кад би се за њу изјаснило више од половине поседника и сељака који су имали више од половине земљишта које се имало комасирати. У 1894, у Хрватској Славонији објављен је посебан закон о комасацији земљишта по коме се ова мера могла спроводити ако би се за њу изјаснила само 1/5 пољопривредних газдинстава без обзира на величину површина којима она располажу. За подручје Хрватске, Славоније и Далмације био је донет 1902 нови закон о комасацији. Њиме се желело да се олакша

(2) Karl Kautsky: Agrarno pitanje, Beograd, 1953, s. 26, 27.

и упрости цео поступак око комасације. На основу њега могло се приступити комасацији и без сагласности већине власника земљишта уколико би се за ову меру изјаснила чак само 1/10 власника и уколико површине њиховог земљишта износе 1/4 површине коју би требало комасирати. Очигледно је да је овај закон ишао у прилог крупнијим газдинствима.

Иако је комасација у овим областима трајала дуго, ипак њоме нису биле обухваћене велике површине. Тако је од 1902 до 1921 у Хрватској било комасирано око 250.000 ха (3). Број парцела у свих 5 жупанија у којима је комасација спровођена био је сведен од 143.050 на 25.299. Најобимније мере у овом погледу спровођене су у Срему где је пре комасације било 108.322 парцеле, док је њихов број после изведених комасација био сведен на 22.075 (4).

За Војводину је важио закон о комасацији донет 1908 који је такође приликом груписања земље фаворизирао крупнија пољопривредна газдинства у односу на мања и сиромашнија.

Ако бисмо посматрали податке о обиму спроведених комасација у Хрватској, Славонији и Срему у времену од 1897 до 1941, могли бисмо да констатујемо да је за то време била изведена укупно 181 комасација и да је њима била обухваћена површина од 581.435 кј. Само у Срему било је спроведено 100 комасација на површини од 397.463 кј. (223.725,7 ха). Од тога је у периоду од 1921 до 1941 било спроведено 77 комасација које су обухватиле површину од 174.787,4 ха (5).

II. — У првим годинама после ослобођења ми смо приступили спровођењу важних мера у оквиру наше аграрне политике. Најзначајније од њих су, наравно, аграрна реформа и колонизација, стварање и развијање државних пољопривредних добара, сељачких радних задруга, општих земљорадничких задруга и задружних економија. На овај начин ми смо желели да створимо потребне услове за социјалистичку реконструкцију наше пољопривреде.

С обзиром на све ово, као и с обзиром на то да се у том времену очекивало да ће пре свега преко радних задруга, као и на друге начине, убрзо бити остварени значајни резултати у колективизацији пољопривреде, — било је сасвим природно што се онда није ни мислило на аронда цију а још мање на комасацију земље. У то доба сматрани су мање или више депласираним напори који би били усмерени на груписање парцела индивидуалних власника, пошто се веровало да ће и тако кроз сасвим догледно време доћи до таквих радикалних промена у својинским односима на селу да ће бити непотребне и некорисне акције у вези са комасацијом земље.

Међутим, ако се у том времену сматрало да би било непотребно и неопортуно предузимати неке мере у погледу груписања земље при-

(3) Љубо Божић: Аграрна политика са основима земљорадничког задругарства, Сарајево, 1960, с. 155.
(4) Гавра В. Гојковић: Комасација земљишта, Загреб, 1926, с. 33.
(5) Никола Л. Цвејић: Уређење атара у вези с мелиорационим, геодетским и другим радовима, Земун, 1956, с. 113, 114 (у рукопису).

ватних власника, — то не важи за земљу сељачких радних задруга и ондашњих државних пољопривредних добара. Први прописи у том погледу били су донети у току 1945 и 1946. Тако је Закон о аграрној реформи и колонизацији од 23. VIII. 1945 у свом чл. 23, водећи рачуна о преимућствима груписаних поседа, предвидео могућност да групе лица којима се додељује земља могу на свој захтев исту добити у једном комплексу под условом да оснују пољопривредну произвођачку, у ствари сељачку радну задругу. Ову могућност користио је знатан број колониста који су долазили у Војводину и Славонију.

Што се тиче пољопривредних добара, први прописи који су се односили на груписање и заокружавање њихових површина донети су 4. XII. 1946. То је била Уредба о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја. У њој се предвиђа да ће, у циљу рационалног обрађивања и што бољег искоришћавања земље, сва непокретна имовина (земља и зграде) физичких и приватних лица и задружних организација која се налази међу земљиштем државног пољопривредног добра прећи у својину државе и да ће се предати на управљање одговарајућем државном пољопривредном добру. Физичка и приватна правна лица и задруге од којих се одузима земља добиће у накнаду земљиште одговарајуће вредности. Уколико се на земљи која се предаје државном пољопривредном добру налазе и зграде и слични објекти, уступиће се физичким и приватним правним лицима и задругама зграде и објекти државног пољопривредног добра ако постоје на земљишту које им се даје у накнаду ил друге зграде и објекти из фонда станбених и пољопривредних зграда, а ако се таквим објектима и зградама не располаже, — онда се накнада за исте исплаћује у новцу.

Уредба је предвиђала да је арондација обавезна и да се односи на сва неарондирана државна пољопривредна добра којима су у то време управљали савезна влада и њени органи. Такође је било посебно наглашено да ће и владе појединих народних република, у складу са начелима те уредбе, донети прописе о арондацији оних државних пољопривредних добара која се налазе под њиховом управом или управом народних добара на њиховом подручју.

III. — Неколико година касније, у условима када су била стечена извесна искуства у вези са арондацијом пољопривредних добара и када је већ било основано близу 7.000 сељачких радних задруга, које су у том времену обухватале скоро 20% од укупних обрадивих површина Југославије али чија је земља, по правилу, била у великој мери растурена и распарчана, — показало се да је потребно донети нове прописе о заокружавању поседа социјалистичких газдинстава. Зато је 2. XI. 1951 била донета Уредба о арондацији земљишта пољопривредних добара и сељачких радних задруга.

У овој уредби се, за разлику од претходне, детаљније говори о основним циљевима који треба да се остваре спровођењем арондације. Тако се у чл. 1 подвлачи да се арондација може вршити само у циљу рационалнијег обрађивања земљишта, спровођења мелиорационих радова,

омогућавања изградње економских дворишта или подизања нових винограда или воћњака. У истом члану напомиње се да се по прописима ове уредбе може вршити и арондација земљишта економија, фарми и сличних организација које се претежно баве пољопривредном производњом или огледима везаним за такву производњу.

У погледу накнаде за непокретну имовину која је путем арондације припојена државним пољопривредним добрима или радним задругама ова уредба садржи углавном исте прописе као и уредба о арондацији земље из 1946. Новина у односу на 1946 је углавном у томе што се сада сва ова питања регулишу детаљније и што се посебно подвлачи да ће се, уколико накнаду за одређена земљишта и зграде треба дати у новцу, процена дотичних земљишта и зграда вршити према ценама у слободној продаји.

Уредба о арондацији од 2. XI. 1951 посебну пажњу поклања заокружавању земљишних површина сељачких радних задруга. Ово је потпуно схватљиво када се има у виду да је њихово земљиште у 1951, као што је малочас поменуто, било веома растурено и уситњено, што је, уз остале опште познате услове у којима су радиле ове задруге, у великој мери отежавало и чинило неекономичним њихово пословање. Подаци, на пример, показују да је у 1951 само 308 сељачких радних задруга у Србији, укључујући ту и Војводину — имало 153.648 ха земље у 36.000 парцела, из чега се види да је просечна величина парцеле износила 4,23 ха. Овде је реч у ствари највећим делом о колонистичким задругама које су, по правилу, земљу примале у комплексима. Међутим, стање је у овом погледу у другим републикама било још горе. На пример, 240 сељачких радних задруга у Хрватској имало је 32.374 ха земље растурене у 17.334 парцеле, што доказује да је просечна величина једне парцеле износила 1,86 ха (6). Поједине радне задруге имале су земљу растурену чак и у око 500 парцела.

Имајући у виду до које мере може бити осетљиво питање арондације земљишта пољопривредних добара и сељачких радних задруга, уредба је настојала да тачно прецизира услове под којима се иста може вршити. То се нарочито односило на арондацију земљишта сељачких радних задруга. Поред општих услова који су малопре поменути, посебно се предвиђало да се ова мера може спроводити само у следећим случајевима: 1) ако је у једном селу већина земљорадничких домаћинстава учлањена у једну или више сељачких радних задруга или ако површине земљишта у општенародној имовини и земљишта сељачких радних задруга заједно чине већину земљишта у једном селу а арондација не би изазвала велики поремећај у односу на земљишта приватних власника, — или 2) ако се арондација врши само у границама једног земљишног потеса или групе парцела, при чему се у накнаду могло дати само земљиште у истом потесу односно у групи парцела, а уколико власник пристане, — онда и на неком другом месту. Власнику земљишта које је обухваћено арондацијом имало се, у принципу, дати на име накнаде друго одговарајуће

(6) Едвард Кардељ: Задаци наше политике на селу, „Комунист", бр. 2/1949, с. 66, 67.

земљиште, а само по његовом пристанку ова накнада могла се исплатити у новцу.

Ако би арондацијом били захваћени виногради, воћњаци и слични дугогодишњи засади, онда се на име накнада морало дати земљиште са истим засадима, а само изузетно, ако таквог земљишта нема, онда се могло, на основу комисијске процене, дати у замену и земљиште са другим културама.

Прописи који су се односили на поступак у вези с арондацијом (покретање, образовање и надлежност комисија за спровођење арондације, услови за подношење жалби против комисија, итд.) водили су рачуна о томе да се, с једне стране, обезбеди законитост, брзина и ефикасност у спровођењу ове мере, а да се, с друге стране, извођењу исте приступа само у оним случајевима када је то целисходно и корисно и када постоје погодни услови за њену успешну реализацију.

Да би се омогућило благовремено завршавање јесење сетве и дубоког зимског орања на имањима пољопривредних добара и сељачких радних задруга, почетак спровођења арондације предвиђене Уредбом од 2. XI. 1951 био је померен за 16. I. 1952. Али ни после тога нису у вези с арондацијом постигнути неки нарочито значајни резултати. Било је, истина, радних задруга у којима је ова мера догела до знатног смањења броја њихових парцела. На пример, у Војводини су 573 сељачке радне задруге у 1951 располагале са 126.000 парцела, при чему је свака задруга имала просечно по 219 парцела, а поједине парцеле износиле су просечно око 4 ха. После арондације земљишта ових задруга број парцела сведен је на 6.700 или просечно око 12 парцела на једну радну задругу. Просечна површина сваке парцеле порасла је на око 80 ха (7).

Треба напоменути да арондација земљишта пољопривредних добара и радних задруга није ни из далека била изведена на онакав начин и у оном облику како је она била замишљена приликом доношења малопре поменуте уредбе. Она је, уколико се тиче сељачких радних задруга, била спровођена једва нешто преко године дана. Па и за то време услови у којима је требало примењивати прописе о арондацији земљишта ових задруга били су крајње неповољни. То је био период када су многи сељаци желели да напусте радне задруге и да се врате индивидуалном начину обраде земље. Знатан број задругара био је поднео молбе за излазак из задруга а још већи број се спремао да то учини. Радне задруге, из разлога који су већ добро познати и који су досад често анализирани, највећим делом нису биле успеле да се афирмирају као газдинства која би могла доказати своју економску оправданост. Сви су очекивали да ће у оквиру наше аграрне политике бити предузете озбиљне мере које ће омогућити пословање и рад ових задруга на сасвим новим концепцијама. Због свега овога ни малочас изложени прописи у вези с арондацијом нису могли бити спровођени у живот довољно ефикасно и радикално. Узгред се може додати и то да су у појединим покрајинама биле предузимане и такве мере у вези с груписањем земљишта које нису биле у складу са

(7) Љ. Божић: н. д., с. 374.

законским прописима и које су изазивале незадовољство индивдиуалних власника. Ове у неку руку „дивље" арондације довеле су и до многих спорова између појединих пољопривредних произвођача и земљорадничких задруга.

IV. — Уредба о имовинским односима и реорганизација сељачких радних задруга од 30. III. 1953 и мере које су у вези с њом биле спроведене доводе до обустављања свих послова у вези с арондацијом земљишта ових задруга. Та уредба је, као што је познато, прописивала да је радна задруга дужна вратити индивидуалним сељацима који иступају из задруге земљу коју су они унели приликом ступања у чланство. Према прописима донетим нешто касније (Закон о пољопривредном земљишном фонду од 27. V. 1953), чланови сељачке радне задруге који имају обрадивог земљишта преко 10 а у сасвим изузетним случајевима и до 15 или и више од 15 ха добијају приликом иступања из радне задруге само онај део који заједно са њиховом окућницом не прелази максимум који је одређен малопре поменутим законом, док се земљиште изнад тог максимума имало унети у пољопривредни земљишни фонд. Уредба о имовинским односима и реорганизацији сељачких радних задруга водила је рачуна о раније спроведеним арондацијама земљишних поседа сељачких радних задруга, па је зато у чл. 21, ст. 2, предвидела да задруга има право, уколико би се враћањем земље распарчавао земљишни посед који остаје задрузи а који је груписан или ако је задруга на дотичној земљи извршила инвестиције већег обима, — да сопственику уместо унете земље да другу земљу исте вредности, односно ако таквом земљом не располаже, онда да му дâ земљу мање вредности с тим што би му разлику исплатила у новцу.

Не би требало, међутим, преценити значај ових прописа пошто се они односе само на случајеве када се радне задруге не расформирају него настављају са својом делатношћу. А како је у току 1953 од близу 7.000 сељачких радних задруга, колико их је било у 1951, наставило са радом само неколико стотина, док су остале биле или распуштене или су се мањим делом припојиле општим земљорадничким задругама, — то је практични ефекат ове мере био сасвим скроман.

Ваља напоменути да ова уредба, с обзиром на опште услове у којима је била донета, није могла до краја спровести принцип чувања груписаних земљишта и већ раније формираних комплекса који су обрађивале радне задруге од распарчавања приликом иступања појединих сељака из тих задруга. То се види пре свега по томе што се у чл. 22 предвиђа да ако је група чланова унела у задругу неподељени земљишни комплекс, што је омогућавао чл. 23 Закона о аграрној реформи и колонизацији, — онда ће се у случају иступања из задруге сваком поједином домаћинству вратити одговарајући комад тог земљишта према величини његовог сувласничког дела. На овај начин дошло је до уситњавања и оних комплекса земље који су тога били поштеђени приликом спровођења аграрне реформе и колонизације у току 1945 и 1946.

Треба још додати да је Закон о пољопривредном земљишном фонду у својим прелазним наређењима предвидео да се одредбе Уредбе о аронда-цији земљишта пољопривредних добара и сељачких радних задруга од 2. XI. 1951 имају примењивати и на арондацију земљишта свих пољо-привредних организација а пре свега, наравно, пољопривредних добара, којима се по одредбама тога закона може додељивати земља из пољо-привредног земљишног фонда општенародне имовине. У истим прелазним наређењима посебно се наглашава да престају важити одредбе чл. 2 поменуте уредбе о арондацији, тј. одредбе које се односе на могућност да сељачке радне задруге под малочас анализираним условима траже арондацију свог земљишта. Из овога произилази да се убудуће могло озбиљније рачунати само на арондацију земљишта пољопривредних до-бара и унеколико и на арондацију земљишта осталих пољопривредних организација којима би била додељена земља из општенародног земљи-шног фонда.

Међутим, после 1953, гледајући у целини, с обзиром на опште услове у којима се налазила наша пољопривреда, сасвим мало се радило на груписању земљишта пољопривредних организација иако су, као што смо малочас видели, постојећи законски текстови то допуштали. Да је то тако види се, између осталог, и по томе што су, на пример, 242 пољо-привредна добра у ужој Србији у 1955 поседовала нешто преко 90.000 ха земље која је била разбацана у 16.815 парцела, при чему је земља по-јединих од њих била растурена на територији више катастарских оп-штина (8). Ни код земљорадничких задруга ситуација у овом погледу није била ништа повољнија. На пример, у 1956 је 575 сељачких радних задруга, колико их је укупно било у том времену, располагало са 215.231 ха земље која је била растурена у 16.418 одвојених парцела. Још горе стање у погледу распарчаности поседа имамо у општим земљорадничким за-другама. Тако су 5.664 опште земљорадничке задруге имале у својим рукама у 1956 укупно 181.206 ха, а та земља била је разбијена на 38.342 одвојене парцеле (9).

Иако је оваква уситњеност и растуреност поседа пољопривредних добара, сељачких радних задруга и задружних економија представљала велику сметњу у нашим напорима усмереним на повећање пољопривредне производње у оквиру социјалистичког сектора, ипак све до 1959 није било могућно предузети неке озбиљне и на дужи рок срачунате мере које би олакшале и омогућиле арондацију земљишта ових пољопривредних орга-низација. Треба, додуше, поменути да је од 1957 па надаље било покушаја да се путем кооперације обрађује земља по потесима, чиме се на добро-вољној бази, кроз повољније цене услуга и радова за спојене парцеле, обезбеђивало груписање земље индивидуалних сељака. Али ни ове мере, које су предузимале опште земљорадничке задруге, нису дале неке зна-чајније и трајније резултате, иако су у вези с тим били забележени извесни почетни успеси.

---

(8) „Билтен Удружења пољопривредних производних предузећа", бр. 1/1956, с. 1, 2.

(9) Главни задружни савез ФНРЈ: Стање задруга и задружних организација, Београд, 1957, с. 29, 31, 32, 7, 13, 14.

V. — Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта од 19. X. 1959, решавајући друга важна питања у вези са најрационалнијом обрадом и експлоатацијом пољопривредних површина у нашој земљи, посвећује читаву једну главу арондацији земље. Ни овај закон, наравно, не решава дефинитивно и потпуно ово питање, али он, за разлику од Уредбе о арондацији земљишта пољопривредних добара и сељачких радних задруга од 2. XI. 1951, садржи, с једне стране, шире и прецизније прописе или даје овлашћења за доношење прописа о томе под којим условима се може вршити арондација земљишта појединих пољопривредних организација и, с друге стране, оно што је потпуна новина, предвиђа, под одређеним условима, могућност арондације земље и у корист индивидуалних пољопривредних произвођача.

Закон пре свега начелно прописује да се арондација може вршити у циљу рационалнијег обрађивања земљишта, механизације пољопривредних радова, спровођења мелиорационих и противерозионих радова, омогућавања изградње економских дворишта, подизања дугогодишњих засада и слично. У принципу, закон предвиђа да се арондација може вршити само у корист пољопривредних организација, и то само у том случају ако земљишне површине које користе једна или више пољопривредних организација износе више од прописаног процента од укупне површине пољопривредног земљишта у једном одређеном потесу и ако се већи део осталих земљишта у истом потесу не обрађује у кооперацији. Овај проценат одређују поједине републике и он у Хрватској износи 20%, у Србији, Босни и Херцеговини и Македонији 30%, но с тим што се у Босни и Херцеговини и Македонији предвиђа да он на подручјима хидромелиорационих система износи само 10%.

Арондација се изузетно може допустити и у корист индивидуалних сељака који су закључили уговоре о дугорочној кооперацији али под условом да је примена модерних метода у обради земље омогућена и остварена на тај начин што је већина ових произвођача у потесу склопила такве уговоре с одређеном пољопривредном организацијом или пак тако што су такви уговори склопљени за површине које прелазе тачно утврђени процент укупне површине пољопривредног земљишта у потесу. Овај процент такође одређују народне републике и он, на пример, у Србији износи 60%, а у Хрватској и Босни и Херцеговини 50%. У овом случају предлог за покретање поступка у вези с арондацијом подноси она пољопривредна организација са којом су такви уговори склопљени, и то у име и уз пристанак индивидуалних пољопривредних произвођача у чију корист ова мера треба да се спроведе.

Као и у ранијим прописима, тако се и сада предвиђа да сопственик земљишта које се припаја арондацијом има право да у накнаду за припојене парцеле добије одговарајуће земљиште истог квалитета и културе, и то заједно са станбеним и економским зградама ако их је било на земљишту које је обухваћено арондацијом. Ако су власници оваквог земљишта неземљорадници, накнада им се, по правилу, исплаћује у новцу. Истовремено би требало додати да закон о искоришћавању пољопривредног земљишта предвиђа да најважније одлуке у вези са спрово-

ђењем арондације доносе срески народни одбори, што заједно са осталим прописима о поступку у вези с арондацијом треба не само да осигура законитост у вези са спровођењем ових мера, него и да обезбеди да се арондација, с обзиром на сложеност целог проблема и разноврсне реперкусије које би она могла изазвати на селу, изводи само у оним случајевима где за то постоје сви потребни услови.

Ако бисмо посматрали ове прописе у целини и ако бисмо оцењивали њихов практичан ефекат, онда бисмо могли констатовати да ће они омогућити пољопривредним добрима да под условима знатно повољнијим и лакшим него раније траже арондирање својих земљишних површина. С друге стране, ове одредбе дају извесног подстрека пољопривредним добрима а нарочито земљорадничким задругама да се труде да склапају уговоре о дугорочној кооперацији са индивидуалним сељацима, пошто ће тако бити у стању да се користе наведеним прописима о арондацији земље. То ће омогућити боље искоришћавање њихових пољопривредних машина, пошто ће парцеле њихових партнера у заједничкој обради земље бити груписане по потесима. То ће истовремено заинтересовати и индивидуалне пољопривредне произвођаче да ступају у односе кооперације са пољопривредним добрима и земљорадничким задругама, јер на овај начин могу очекивати да ће уместо неких удаљених и евентуално мање погодних парцела добити у потесима где се спроводи арондација ближе и за обраду подесније и чак и плодније парцеле.

Међутим, не треба никако изгубити из вида да арондације које се изводе у корист индивидуалних пољопривредних произвођача који су закључили уговоре о дугорочној кооперацији ни из далека не представљају нека комплетна и трајна решења. Ово пре свега због тога што се оне покрећу и спроводе само и искључиво онда када постоји дугорочна кооперација, што значи да то није редовна и стална мера него њен обим зависи од тога да ли је у одређеним крајевима мање или више проширен овакав облик сарадње између земљорадничких задруга и добара и индивидуалних власника и да ли је он показао мање или веће економске резултате.

VI. — Као што се види из свега овога што је досад изложено, у нашој земљи је још увек нерешен проблем груписања многобројних ситних парцела индивидуалних сељака, а већим делом и површина које припадају пољопривредним добрима, а нарочито сељачким радним задругама и задружним економијама.

Када се говори о заокружавању земљишта индивидуалних сељака нужно је још напоменути да је у Хрватској 24. XII. 1954 био донет Закон о комасацији земљишта. Према чл. 1 тога закона комасација земљишта спроводи се у циљу да се стварањем већих и правилних земљишних честица омогући њихово економичније обрађивање и рентабилније искоришћавање, као и да се створе повољнији услови за уређење и развитак насеља. Комасација се може спроводити или на захтев интересената или по одлуци државног органа. У првом случају се ова мера може спровести уколико се за њу изјасни већина власника земљишта које долази у обзир

за комасирање. Комасација се може спровести и у случају кад не постоји захтев приватних власника уколико то одлучи државни орган, што он може учинити у следећим случајевима: а) кад се изводе већи хидротехнички и мелиорациони радови; б) кад се изграђују веће и за заједницу значајне саобраћајнице; в) кад је потребно арондирати земљиште које је општенародна имовина; г) у случају мелиорације крша и слично. Почев од 1955 па надаље на основу овог закона спроведена је комасација у катастарским општинама: Слатиник, Задубравље, Трбјанска Купа (срез Славонски Брод), Сасветски Краљевац (срез Загреб), Сољани, Строшињци, Маркушићи и Свињаревци (срез Винковац). Нарочито се сматра успелом комасација која је изведена у к.о. Свињаревци (10).

На овом месту требало би подсетити на то да је и у Срему, где су већ до 1914, као и између два светска рата, стечена знатна искуства у погледу груписања земљишта, и у периоду од 1955 до 1960 била спровођена комасација поседа индивидуалних власника. Ове мере биле су спровођене на основу предратних прописа. Тако је на овај начин изведена комасација у катастарским општинама Вишњићево, Адашевци, Јамена, Буђановци, Доњи Товарник, Суботишче и Огар. Према подацима којима располаже Геодетска управа НР Србије, овим мерама комасације било је обухваћено 33.251 ха. Комасација је показала позитивне резултате. На пример, у катастарској општини Јамена просечна величина парцеле пре комасације износила је 0,90 а после комасације 4 ха. Својевремено узурпирана земљишта одузета су од приватних власника, па се тако општенародна имовина повећала за 142 ха. Паралелно са груписањем земљишта спроведени су и одређени мелиорациони радови, израђени путеви и прилази до свих парцела, елиминисане непотребне међе, чиме се добило 109 ха обрадиве земље, итд. (11). Пре комасације у свих 7 катастарских општина било је 48.325 парцела, док је њихов број после комасације, према службеној евиденцији Геодетске управе АПВ, био сведен на 19.426.

Комасације земљишта које су извођене у Хрватској и у Срему, као што видимо, обухватају сасвим мали, у ствари безначајни део укупних обрадивих површина у земљи. Међутим, више је него очигледно да велика разбијеност и уситњеност поседа индивидуалних газдинстава, чиме се, као што је то добро познато, одликује наша данашња пољопривреда, представља врло озбиљну сметњу подизању продуктивности рада и повећању производње у оквиру ове гране привреде. На пример, из података којима располаже Геодетска управа ФНРЈ видимо да је у 1960 3,309.885 тзв пореских домаћинстава, (тј. таквих домаћинстава која поседују неку непокретну имовину), имало земљиште које је било разбијено у 54,580.237 катастарских парцела. Иако је број стварних парцела нешто мањи него катастарских, пошто се у пракси могу појавити две или више фактички спојене парцеле које се у катастарским елаборатима због различитих терета, службености, итд. евидентирају одвојено, — ипак и ови подаци јасно сведоче о великој распарчаности земљишних површина код нас. Ово

(10) Светислав Јовановић: Комасације, Београд, 1957, с. 105, 106 (у рукопису).
(11) Светислав Јовановић: Проблеми комасације (уређење поседа) у Војводини, с. 3 (у рукопису).

утолико пре што се процес цепања и уситњавања парцела наставља и данас, па се тако у наредним годинама може очекивати даље повећање броја парцела. У вези са тим треба додати да већ ни сада у нас није реткост да једно домаћинство са површином од око 5 ха има земљу разбацану у 50 до 200 минијатурних парцела.

Још је Кауцки наглашавао да је немогућно рационално газдовање на ситним и разбацаним парцелама. Поред разних других тешкоћа, ту се губи много времена док се дође од једне парцеле до друге, не може се искоришћавати и практично се губи земља која иде на многобројне путеве и међе, итд. Таква разбацаност парцела, како закључује Кауцки, не само да омета сваки успон сељачке пољопривреде већ је све дубље срозава (12). Један други аутор, говорећи о проблему комасације земље у Западној Немачкој, где од укупне обрадиве површине од 14 милиона ха треба комасирати још око 6,5 милиона, наводи да због распарчаности и растурености парцела од 7 милиона људи запослених у пољопривреди у 1954 најмање 4 милиона лица ради нерентабилно, при чему њихов псеудоинтензиван начин обраде земље представља у ствари трошење самог националног дохотка (13). Оно што је напред речено важило је, у принципу, и за нашу пољопривреду у предратном периоду. Велика расцепканост и растуреност поседа чинила је да су неки удаљени комади земље били слабо и недовољно обрађени, да се због многих међа, живица и врзина све оранице нису ни могле обрадити у потпуности, што је све још више смањивало и иначе ниске и недовољне приносе (14).

Разуме се да и садашња уситњеност наших поседа има све оне негативне стране о којима је горе било речи. Томе би још требало додати да све ово онемогућава или бар у великој мери омета и чини неекономичном и нерационалном употребу савремених пољопривредних машина, тако да резултати које постижемо у пољопривреди не одговарају стварним улагањима које заједница чини у намери да модернизује и повећа производњу на индивидуалним, као и на социјалистичким пољопривредним газдинствима.

VII. — Из свих наведених разлога нужно би било приступити решавању овог важног питања. Ово тим пре што је успешно искоришћавање земљишта на подручју хидромелиорационих и антиерозионих система, који се код нас сада изграђују и који ће се убудуће још у већој мери изграђивати, — везано за спровођење комасације или бар аронда-ције земљишта и у вези с тим за подизање нове или реконструкцију постојеће мреже путева, прилаза, итд.

Наравно да се не може очекивати да би се комасација па чак и арондација могла спровести лако и без икаквих тешкоћа. Цео тај поступак је дуг и скуп. То захтева у извесним подручјима сложене геодетске

(12) K. Kautsky: n. d., s. 381.

(13) Едуард Ланг: Проблеми савремене комасације (предавање одржано на XXXIX заседању геодета у Визбадену 1954), с. 2 (у рукопису).

(14) Миленко Радотић: Наша сељачка господарства и њихова будућност, Загреб, 1937, с. 48, 49; Г. Гојковић: н. д., с. 29, 30.

радове (тамо где то још није учињено), односно претпоставља ажурирање катастарских елабората (тамо где су катастарске књиге већ раније уведене али где су наступиле многе промене које нису евидентиране). Поред тога, као што то показује искуство и у свим другим земљама где је спровођена комасација, сељаци показују велики скептицизам, и то како приликом припрема, тако и при извођењу ових радова, иако се касније обично увере да је то за њих корисно. Ова резервисаност потиче прво отуда што се они боје да неће увек добити у замену за своје парцеле земљу одговарајућег квалитета, да ће добити парцеле које ће бити удаљене од села (уколико се спроводи само арондација), да ће, ако се изводи права комасација, бити сувише изоловани од насеља у којима су раније живели, затим да ће опасности од града и сличних елементарних непогода бити за њих веће кад су им све парцеле груписане него кад су распарчане, (15), да ће морати сносити мање или веће трошкове у вези са спровођењем ове мере, итд. Све ове тешкоће које искрсавају у вези са груписањем земљишта су, уосталом, и разумљиве, јер је, како каже Кауцки, ову меру уистину тешко извршити а да нико при томе не буде нимало оштећен, а још теже да се при том нико не сматра оштећеним (16). На овај начин се и у нашим условима приватна својина на земљу јавља као препрека прогресу који у оквиру пољопривредне производње представља груписање земљишта.

Међутим, јасно је да све ове тешкоће које се јављају у вези са комасацијом и арондацијом о којима смо сада говорили, као и друге сличне тешкоће које посебно не анализирамо, — нису такве природе да се не могу превродити. Са њима су се, узгред буди речено, сукобљавале и поједине капиталистичке земље и углавном су биле у стању да их савладају, при чему су овакве мере, као што је познато, често спровођене на штету сиромашнијих слојева на селу. Утолико пре би се ове и сличне тешкоће могле савладати у нашим условима. Али овде се сада поставља једно друго принципијелно питање. Наиме, основна и најважнија ствар у свему овоме је да ли се, начелно узевши, комасација и арондација земљишта индивидуалних власника у нашим условима, када је најбитнији задатак у оквиру наше аграрне политике социјалистички преображај села, — могу сматрати и могу оценити као корисне и целисходне.

Што се тиче најрадикалнијих мера у вези са заокружавањем земљишта као што је комасација, могло би се рећи да она у садашњим нашим условима, с обзиром на сложен и скуп поступак и с обзиром на поремећаје и велика померања до којих може довести у међусобним имовинским, као и социјалним, станбеним, комуналним и сличним односима на селу, — није неопходна. Али када су у питању мање радикални облици груписања земље као што је арондација, налазимо да има довољно оправдања да се овом питању поклони и већа пажња него што је то досад било чињено.

(15) C. A. Ceofoed: Komasacija s naročitim obzirom na prilike u Jugoslaviji, Beograd, 1933, s. 39, 40.

(16) K. Kautsky: n. d., s. 383.

Као што је и раније подвучено. донекле је и разумљиво што се наша земља до 1953 није много бавила овим проблемом. Али ни после 1953, када се већ могло рачунати са тим да процес колективизације и социјалистичког преображаја пољопривреде неће теће тако брзо како су неки веровали, углавном се није, све до 1959, приступало доношењу прописа и практичном спровођењу арондације земљишта индивидуалних газдинстава. Тек октобра 1959, као што смо видели у ранијим излагањима, доносе се прописи који предвиђају арондацију земље у корист индивидуалних сељака уколико су склопили уговоре о дугорочној кооперацији. Међутим, јасно је да је база за спровођење ове мере прилично уска, пошто виши видови кооперације, где индивидуални сељаци и одређене пољопривредне организације заједнички обрађују земљу, заједнички сносе ризик и деле приходе у сразмери према уложеном раду и средствима за производњу, а очигледно само они могу да буду основа за овакву арондацију, — нису на нашем селу још толико проширени. Тако на овај начин само релативно мали број индивдиуалних власника може да се користи поменутим прописима и да тражи арондацију земље.

Из свега овога произилази да би било нужно донети одредбе које би омогућиле спровођење арондације земљишта индивидуалних сељака на много широј бази него што допуштају садашњи позитивни законски текстови. Можда би се могло приговорити да оваква мера нема чисто социјалистички карактер, да би она водила ка консолидовању ситних сељачких газдинстава, да би допринела конзервирању постојећих односа на селу, итд. Међутим, ни рента која се у оквиру кооперације и ван ње, у случају обичног закупа, исплаћује индивидуалним сељацима не представља, како наглашава Кардељ, никакву социјалистичку категорију него чак значи концесију социјалистичког друштва сељаку, — па је ми ипак толерирамо, и то зато што она омогућује постепени прелазак индивидуалних сељака на позиције социјализма (17). Па чак ни саму кооперацију у пољопривреди ми такође не третирамо тако као да је она сама себи циљ и као да она сама по себи значи пут у социјализам. Ми сматрамо да је она само један од инструмената који ће омогућити, олакшати и убрзати прелазак на социјализам у оквиру пољопривреде (18).

Имајући све ово у виду, ми налазимо да се арондација земље индивидуалних сељака, пошто је јасно да она омогућава боље и рационалније искоришћавање пољопривредних површина, може посматрати као једна од мера која доприноси повећању ратарске производње, повећању приноса по хектару, развитку сточарства, итд., и да би зато требало створити услове који ће довести до њене шире примене. Реч је, наравно, о умереним облицима заокружавања земљишта који ће довести до груписања многобројних ситних парцела индивидуалних власника у један или бар неколико већих комплекса. Све ове мере могу се комбиновати и са акцијом у вези са откупом земље коју сада спроводе земљорадничке задруге и пољопривредна добра и коју ће убудуће спроводити још у већој

(17) Едвард Кардељ: Проблеми социјалистичке политике на селу, Београд, 1959, с. 154, 155.
(18) Е. Кардељ: н. д., с. 296.

мери, као и са дугогодишњим закупом земље. Исто тако арондација земље биће, како то показује и досадашње искуство, не само корисна него и неопходна приликом изградње и искоришћавања хидромелиорационих и сличних објеката. Она ће исто тако бити потребна и при сређивању постојећег општедруштвеног фонда земље, о чему, као о једном од важних задатака који стоје пред нама, говори и Друштвени план привредног развоја Југославије од 1961 до 1965, као и приликом спровођења низа мера помоћу којих треба одузети од индивидуалних власника узурпирана земљишта која припадају општедруштвеном сектору.

Због свега овога сматрамо да шире спровођење умерених облика груписања земљишта индивидуалних власника неће ни у чему ометати напоре који се код нас чине у правцу социјалистичке реконструкције села. Напротив, ако у међувремену буду створени повољни услови за даље проширење система кооперације, као једног прелазног облика који води ка социјалистичким односима у пољопривреди, ако кроз откуп земље индивидуалних сељака или кроз дугогодишњи закуп буду створени све погоднији услови за повећање социјалистичког сектора у оквиру пољопривреде, — онда не само да ништа неће сметати чињеница што је земља индивидуалних власника који ступају у кооперацију или који дају земљу у закуп или је сасвим напуштају и продају задругама или добрима — арондирана, него ће то чак и олакшавати даљи процес подруштвљавања земље и модернизовања пољопривредне производње на тако заокруженим комплексима.

Сигурно је и очигледно да шира арондација земљишта индивидуалних власника, при свем том што ће учинити продуктивнијим њихов рад и олакшати њихов живот, неће и не може зауставити процес даљег напуштања села од стране аграрног становништва и његовог запошљавања у оквиру разних непољопривредних делатности, што доводи до сталних измена у социјалној и класној структури наше земље. Тај процес, који је природна последица брзе изградње индустрије, условљаваће и олакшаваће пораст општедруштвеног сектора у пољопривреди, јер је знатан део сељака и сада а убудуће ће у све мањој мери бити везан за земљу. То захтева да пољопривредна добра и задруге преузимају на себе све веће обавезе у погледу обезбеђења одређеног нивоа пољопривредне производње. Оне ће то остваривати, с једне стране, повећавајући производњу на сопственим или закупљеним површинама и, с друге стране, омогућавајући већу производњу на имањима која се обрађују у кооперацији. Али пошто на овај начин још ни издалека нису обухваћене све обрадиве површине у земљи, неопходно је потребно створити услове за повећање пољопривредне производње и на индивидуалним газдинствима. Постепено спровођење арондације многобројних ситних и разбацаних парцела индивидуалних власника, заједно са многим другим мерама у оквиру наше аграрне и економске политике уопште, може у знатној мери да допринесе остваривању тог важног задатка. Зато сматрамо да заједница има интереса да овом питању посвети потребну пажњу.

Др. Велимир Васић

КООПЕРАЦИЈА И УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПРОИЗВОДЊЕ

Осврт на нека досадашња искуства

Стимулирање кооперације између индивидуалних пољопривредника и земљорадничких задруга, пољопривредних добара и газдинстава, као управљача друштвеним средствима за производњу у пољопривреди, резултат је одређених погледа на проблем унапређења пољопривредне производње и социјалистички преображај пољопривреде уопште. Кооперација у пољопривреди је у суштини метод подизања пољопривредне производње и њеног истовременог подруштвљавања без задирања у приватну својину на земљи. У том смислу она представља негирање схватања да се без укидања приватне својине на земљи и колективизације земље може унапредити пољопривредна производња.

Једно извесно време оправданост колективизације земље у нашим научним круговима оспоравана је пре свега разлозима политичке и социјалне природе — потребом одржања јединства радничких и сељачких маса, као и психологијом дугогодишњег беземљаша за кога су циљеви Револуције укључивали у себе и правило: „Земља припада онима који је обрађују." Несумњиво је да су ови моменти од изванредног значаја али нису и једини. Овакво схватање има иза себе и чисто економску, производну аргументацију. Наиме, полазећи од тога да се карактер процеса производње у пољопривреди не исцрпљује у власништву на земљи, пошто: „На карактер и развитак пољопривредне производње у условима социјалистичке државе — поред земљишно-својинских односа — одлучујуће утичу: обим, техничка структура и својински карактер осталих средстава за производњу, пољопривредне механизације, агротехничких средстава, па чак и карактер обртних средстава у процесу репродукције" (1), јасно је да се једино колективизацијом земље од заостале и примитивне пољопривреде не може створити савремено организована пољопривредна производња ни извршити социјалистички преображај пољопривреде. Јер „Стварна економска снага социјализма у области пољопривреде не састоји се у проценту колективизиране земље већ првенствено у конкретном уделу социјалистичког сектора у пољопривредној производњи уопште, а посебно у већој продуктивности рада на социјалистичком сектору у поређењу са приватним. А све то не зависи толико од величине површина подруштвљене земље колико од својине, обима и техничког карактера основних средстава за производњу, то јест оруђа за рад. Када то не би тако било, социјализам би био могућ већ у Средњем веку" (2). У том смислу кооперација у пољопривреди значи и без колективизације земље подруштвљавање производње и њен социјалистички преображај, јер значи подизање пољопривредне производње спајањем елемената приватног власништва — земље, са друштве-

(1) Е. Кардељ: Проблеми социјалистичке политике на селу. Београд, 1959, Култура, с. 15.
(2) Исто, с. 13.

ним средствима за производњу — пољопривредном механизацијом, агротехничким средствима и друштвеним обртним средствима.

Искуства стечена у кооперацији у пољопривреди током неколико протеклих година, као и постигнути резултати, потврдили су исправност ових схватања. Може се једино поставити питање: шта ако један део индивидуалних произвођача упркос свих преимућстава које се кроз кооперацију пружају и после једног дужег периода времена одбија да на тај начин унапреди своју производњу. У таквом случају агротехнички минимум представља нужну коректуру и допуну система кооперације. И даље не дирајући у својину на земљи, заједница се не може одрећи права да у општем интересу — ради производње довољне количине пољопривредних добара — ограничи ту приватну својину, налажући власнику земље одређене обавезе у погледу обраде, односно, ако он одбије да их испуни, стављајући његову земљу под принудну управу или на коришћење некој пољопривредној организацији или другом пољопривреднику (3). На овом месту ми се нећемо упуштати у анализу резултата производње у кооперацији. Ограничићемо се на то да укажемо који су облици кооперације најчешће примењивани, анализирајући их пре свега са становишта подизања пољопривредне производње.

I. *Облици кооперације у пољопривреди.* — Позитивним прописима нису предвиђени облици кооперације. Интенција је била да пракса, диференцирањем облика кооперације скоро од уговора до уговора, сама издвоји најпогодније облике. Наводимо оне који су се до сада показали као најчешће примењивани: заједничка производња, контрахирање, кредитирање, пружање услуга, двојна кооперација и закуп.

У радовима неких наших економиста среће се подела ових облика на „ниже" и „више", с обзиром на величину ангажовања друштвених средстава и степен модернизације производње. Горе дати редослед не значи градирање наведених облика у том смислу јер нам се чини да сам облик кооперације не може у свим случајевима бити довољно мерило за утврђивање степена утицаја друштвених средстава у пољопривредној производњи, будући да се кроз један исти облик може вршити квантитативно различит утицај. С друге стране, пракса је показала да су извесни облици међусобно тесно повезани. Штавише, неки се облици јављају само у комбинацији са другим, а није ретка ни комбинација више облика кооперације. Тако је један од највише примењиваних облика кооперације пружање услуга индивидуалним произвођачима, с тим да се цена услуга има платити по обављеној жетви и то у производима, — у ствари комбинација пружања услуга, кредитирања за износ обављених услуга и контрахирања производа. Према нашем мишљењу као основни критеријум за разликовање једног облика кооперације од других треба узети не натурални облик кооперације већ начин на који су

(3) Оправданост оваквих мера може илустровати следећи податак. Према изворима земљорадничке задруге „Видојевица" у Лешници, општина Лозница, један хектар земље ове задруге био је у 1960. оптерећен са просечно око 34,000 динара различитих друштвених обавеза, па је ипак постигнута рентабилност производње Код индивидуалних произвођача оптерећеност се креће просечно око 13.000 динара по хектару а рентабилност производње код многих долази у питање. Из тога се види колико је производња код појединих од њих примитивна и заостала.

регулисани међусобни односи учесника у кооперацији. У том смислу, према томе ко организује производњу, сноси ризик за ангажована средства и присваја производе остварене кооперацијом, предлажемо следећу класификацију:

У прву групу, коју бисмо назвали кооперацијом у ужем смислу, или правом кооперацијом („виши" облици кооперације), сврстали бисмо заједничку производњу. У овом случају имамо посла са кооперацијом у пуном значењу те речи јер се производња организује ангажовањем средстава задруге и индивидуалног произвођача тако да је производња заједничка, да се заједнички сносе трошкови обраде земље и примене осталих агротехничких мера, да је заједнички ризик за ангажована средства и, што је најважније, да је остварени производ заједничка својина оба учесника у кооперацији која се на основу обрачуна, према проценту учешћа једног и другог у трошковима производње, дели тек на крају производног периода, односно по убирању плодова.

У другу групу, коју бисмо назвали кооперацијом у ширем смислу („нижи" облици кооперације) сврстали бисмо остале облике: контрахирање, кредитирање, пружање услуга, двојну кооперацију (4) и закуп. Код ових облика такође постоји ангажовање средстава задруге и кооперанта али је оно такво да производњу организује један од учесника у кооперацији, он сноси ризик производње и постаје власник остварених производа док се ангажована средства другог учесника новчано процењују и накнађују.

С обзиром на поделу ових функција између задруге и индивидуалног пољопривредника у овој групи можемо направити разлику на:

1. Контрахирање, кредитирање и пружање услуга — код којих је индивидуални пољопривредник тај који организује производњу, сноси ризик за ангажована средства и постаје власник производа док се учешће задруге новчано процењује и накнађује у новцу или производима, и

2. Двојну кооперацију и закуп, код којих задруга организује производњу, сноси ризик за ангажована средства и присваја производе, накнађујући закупнину односно остале облике учешћа индивидуалног пољопривредника са којим је кооперирала.

Кооперација у пољопривреди је створила низ занимљивих односа и појава које чекају на своје економско, правно и социолошко објашњење (5). Ми ћемо се ограничити на посматрање кооперације са економског аспекта. Настојаћемо да покажемо каква је садржина, која су преимућства и недостаци појединих облика и какви су проблеми који из њих произилазе, имајући у виду пре свега интерес заједнице као

(4) Овај облик може бити организован и тако да представља заједничку производњу.

(5) Драгоцен материјал за таква истраживања даће свакако анкета која се у Одељењу за политичке и правне науке Института друштвених наука у Београду у оквиру студијског пројекта „Друштвена својина и други облици својине у Југославији" спроводи у општим земљорадничким задругама и индивидуалним газдинствима у целој земљи (по принципу репрезентације). Добар део ставова изнесених у овом чланку резултат је утисака које сам стекао из разговора са руководиоцима (члановима управних одбора и задружних савета) и кооперантима задруга, које сам имао радећи и сам на овој анкети у задругама западне Србије (Обреновац, Ваљево, Коцељево, Крупањ, Лозница, Лешница). Подаци које илустративно наводим махом су из ових задруга.

целине, изражен у све актуелнијој потреби подизања пољопривредне производње, као и посебне интересе задруге и индивидуалних пољопривредника у оквиру тог општег интереса.

II. Кооперација у ужем смислу — заједничка производња. — Овај облик кооперације, као ни остали уосталом, нема нигде прецизно формулисану садржину већ варира од уговора до уговора. Сматра се највишим зато што пружа највише могућности за савремену обраду земље и примену осталих агротехничких мера. С друге стране, ангажовањем кадра високе стручности, он обезбеђује и примену не само просечно потребних агротехничких мера већ и различит поступак са појединим парцелама, као и ефикасну контролу примене препоручених мера, што није случај са оним облицима кооперације у којима производњу организује индивидуални пољопривредник.

Као што је већ напоменуто, овај облик кооперације представља кооперацију у пуном смислу те речи, јер су носиоци производње задруга и индивидуални произвођач паралелно, заједнички је ризик за ангажована средства, а остварени производ заједничка је својина оба учесника у кооперацији до коначног обрачуна, када се дели према учешћу у трошковима производње. Какав је натуралан облик учешћа у трошковима производње једне и друге стране је конкретно питање у које се не намеравамо упуштати. За нас је, међутим, од посебног интереса једна ставка коју срећемо на страни учешћа индивидуалног произвођача у трошковима производње — она која се њему признаје као власнику земље на којој се организује заједничка производња односно рента.

Може се, у једној начелној дискусији, поставити питање колико је уопште оправдано у једној социјалистичкој заједници на овај начин толерисати постојање ренте, и то у облику који одговара апсолутној ренти, будући да то значи одступање од принципа расподеле према раду, и да истовремено повећањем трошкова производње значи терет за пољопривредну производњу. Сматрамо да би сваки уопштен одговор на ово питање, који иза себе не би имао анализу постојећих услова везаних за степен развоја производних снага у пољопривреди, као и друштвено-политичке односе у нашој земљи у целини, био неадекватан и погрешан. Несумњиво је да је рента као основ учешћа у расподели производа у социјализму у перспективи неодржива. Али, одбацивши колективизацију земље као метод унапређења пољопривредне производње, у алтернативи: не признати ренту и тиме код индивидуалних произвођача убити један од важних стимуланса за кооперацију, или признати ренту и кроз кооперацију унапређивати пољопривредну производњу, везујући је све више за друштвена средства за производњу, чиме се истовремено врши и њен социјалистички преображај, ми смо изабрали ово друго — из простог разлога што је терет који пољопривредна производња сноси на име ренте далеко мањи од губитака које би заједница као целина имала због заостале и примитивне пољопривреде. То са своје стране захтева да се улагања у пољопривреди не ограниче на акумулацију остварену у њој, јер је акумулативна способност пољопривреде ионако позната као недовољна, већ да морају бити знатно већа, с тим да терет понесе за-

јединица као целина. Једино ће на тај начин задруге бити у стању да успешно организују кооперацију у оквирима довољно широким да се изврши социјалистички преображај и унапређење пољопривредне производње. У том смислу треба тумачити и тенденцију пораста процента улагања у пољопривреду у укупним инвестицијама у нашим друштвеним плановима (6).

Обрачунавање ренте може се вршити у фиксном износу који се укључује у трошкове производње независно од величине остареног приноса, или у проценту од приноса. Под предпоставком да је тај проценат правилно одмерен тако да расподела не иде на штету задруге, обрачунавање ренте у проценту од остареног приноса је ситмулативнији облик јер висниу учешћа индивидуалног произвођача доводи у везу са постигнутим резултатима. Међутим, у пракси се примењује скоро искључиво обрачунавање ренте у фиксном износу. Иако је на први поглед у питању само техника обрачунавања, разлози за ово су дубље природе. Наиме, као процент од остареног приноса рента је категорија расподеле у којој функционише као доходак од својине, паралелно са радним дохоцима, као основним обликом социјалистичке расподеле; као фиксни износ укључен у трошкове производње рента је само један од елемената цене коштања, и то елемент који има тенденцију сталног релативног (негде чак и апсолутног) опадања — будући да услед сталног подизања технолошког нивоа производње учешће осталих елемената релативно и апсолутно стално расте.

Због напред наведених преимућстава која овај облик показује над осталима, у првим годинама кооперације настојало се да се што већи број кооперанта укључи у заједничку производњу. Међутим, при томе се у извесним задругама и комунама овај процес схватао више као процес политичког везивања индивидуалних пољопривредника за друштвени сектор производње а мање као процес економског и производног сраштивања са друштвеним средствима за производњу у пољопривреди, у чему је и суштина кооперације. У појединим случајевима ступало се у заједничку производњу и онда када различити објективни и субјективни услови нису за то пружали повољне могућности. Последица је била да нису постизани очекивани резултати, или ти резултати нису били од подједнаке користи за оба учесника у кооперацији.

Међу моментима чији утицај није при склапању уговора о заједничкој производњи узиман у обзир, или то није у довољној мери, наводимо следеће:

а. квалитет земље на којој се кооперира. Склапан је известан број уговора о заједничкој производњи на парцелама чији квалитет није био такав да би могао обезбедити повољне резултате, или то није могао без знатнијих и дугогодишњих улагања. Због тога приноси на тим парцелама, после две године кооперације, нису били довољно високи да би стимулирали на даљу заједничку производњу. С друге стране, при склапању уговора о заједничкој производњи није прављена довољна ди-

(6) О проблему ренте ближе види Е. Кардељ: Проблеми социјалистичке политике на селу, Београд, 1959, Култура, с. 154 и даље.

ференцијација међу појединим парцелама у висини гарантованих приноса (7), што је такође отежавало њихово постизање и негативно се одражавало на даљи развој овог облика кооперације.

б. учешће ренте у трошковима производње. У жељи да кооперацијом обухвате што више површина извесне задруге признавале су у трошковима заједничке производње високе износе на име ренте, што је производњу за задругу чинило мање рентабилном него што би то иначе био случај (8). Несумњиво је да се међу парцелама, с обзиром на различит квалитет земљишта, морају правити извесне разлике у висини признате ренте, али при свем том учешће ренте у трошковима производње не сме да пређе границу изнад које долази у питање рентабилност улагања друштвених средстава.

в. избор кооперанта. Известан број кооперанта не придржава се у потпуности упутстава стручњака, неодговорно извршава свој део обавеза, или настоји да оствари уштеду у своју корист чак и по цену смањења приноса. У тим случајевима, због величине ангажованих средстава, задруге кроз заједничку производњу могу бити оштећене више него што би то биле кроз неки други облик кооперације у којима је ризик подељен или у целини пада на кооперанта. Стога у једном дужем периоду кооперације избор кооперанта постаје неопходан, поготову када се има у виду да се понекад као интересенти за заједничку производњу појављују лица која иначе нису пољопривредници (радници у предузећима, службеници и сл.) (9), чија производна искуства и интерес за производњу нису велики а који очекују да ће на овај начин доћи до веће добити. У оваквим случајевима за задругу је далеко повољнији закуп земљишта.

г. на крају, за развој заједничке производње од значаја су и извесни моменти психолошке природе. Наиме, за један део индивидуалних произвођача земља је још увек главни фактор производње а не један од фактора, те стога неки од њих пружају отпор оваквом облику кооперације ако очекују да ће задруга у подели производа учествовати са већим процентом, иако је подела извршена према проценту учешћа у трошковима производње.

Због свих ових разлога број кооперанта који ступају у заједничку производњу са задругама код извесних задруга стагнира а код неких чак показује тенденцију да пада, док расте број оних који се ангажују на другим облицима кооперације.

III. Кооперација у ширем смислу. — 1. Контрахирање, кредитирање, пружање услуга. — Контрахирање у чистом облику управо и не значи кооперацију у производњи. То је облигационоправни однос између задруге и индивидуалног пољопривредника којим се овај други обавезује да у одређено време после убирања плодова по уговореној цени испоручи за-

(7) При гарантовању приноса у свим облицима кооперације важну улогу игра осигурање, о чему ће касније бити више речи.

(8) Задругама је препоручено да на име ренте признају до 15.000 динара. Задруга у Ваљеву признавала је у просеку 13.000 ренте, док је на пример задруга „Видојевица" у Лешници, због посебних услова у просеку признавала на име ренте више од 20.000 динара по хектару.

(9) Тако, на пример, у задрузи у Коцељеву.

друзи извесну количину производа, чиме он унапред реализује свој производ. Због тога контрахирање значи производну кооперацију само у комбинацији са кредитирањем и пружањем услуга.

Кредитирање је облик кооперације који је у првим годинама привукао највише интересената, и који и данас доживљава стално ширење. Садржина овог облика најбоље показује исправност напред изнетог схватања о могућности преображаја пољопривреде без колективизације земље. Индивидуални пољопривредник поседује земљу и радну снагу, а не располаже механизацијом потребном за модерну обраду земље, као ни обртним средствима која таква обрада захтева. У таквој ситуацији спајање индивидуалних средстава са друштвеним појављује се као економски интерес и заједнице као целине и индивидуалног пољопривредника и задруге посебно. Преко кредита добијеног од задруге кооперант долази до потребних средстава (ђубрива, сортног семена, стоке, итд.) која иначе не би могао имати, или не би могао имати у довољној количини и у време када су му најпотребнија (током производног периода). Узајмљена средства враћа на крају производног периода и то у производима или новцу, уз извесну минималну камату.

Од интереса је и облик кредитирања. У првим годинама примењивао се чак и новчани кредит. Овај је метод, међутим, убрзо напуштен јер се показало да не обезбеђује довољну контролу над употребом средстава датих кредитом. Неки кооперанти су средства добијена кредитом користили у непроизводне сврхе, тако да не само што нису унапредили своју производњу него су, због обавезе према задрузи, доводили своје домаћинство у тежи положај. Стога се данас индивидуални произвођачи кредитирају искључиво у натуралном облику: у вештачком ђубриву, сортном семењу, племенитим врстама стоке и сл.

Као посебан облик кредитирања може се појавити вршење услуга. Вршење услуга као облик кооперације састоји се у томе што задруга средствима из своје механизације организује вршење извесних пољопривредних радова (орање, сејање, жетва, вршење, итд.) за рачун кооперанта, чиме се, с обзиром на средства којима се радови изводе, побољшава плодност земљишта или на други начин унапређује пољопривредна производња. Ако кооперант одмах и у готову плати вредност учињених услуга, онда у ствари и није реч о кредитирању. Међутим, и овај облик се најчешће јавља као кредитирање индивидуалног произвођача за износ учињених услуга, јер највећи број кооперената плаћа цену учињених услуга на крају производног периода и то најчешће у производима (10).

(10) Иако су цене услуга постављене економски — имају за основ трошкове и друштвене обавезе задруга по средствима механизације — треба напоменути да оне за задругу нису нарочито рентабилне. Основни разлог за то лежи у великој расцепканости земљишта која смањује економичност машинске обраде земље. Зато је у појединим задругама машински парк на том плану дефицитаран. Губици се покривају ванпољопривредним ангажовањем машина, најчешће у превозу робе. Примера ради наводимо да су цене орања по хектару земље просечно око 8.0000 динара. Црне вршења истих услуга од стране приватних произвођача у просеку су више, иако је квалитет услуга слабији.

Кредитирање се током протеклог периода показало као најприхватљивији облик кооперације за индивидуалног пољопривредника. Разлог за то, поред наведеног, треба свакако тражити и у том што он ни у ком случају не дира у приватно власништво на земљи, као ни у власништво на производима. Иако је практично разлика између овог облика кооперације и заједничке производње понекад врло мала, овај моменат психолошке природе није без икаквог значаја. С друге стране, овај метод кооперације може и за задругу бити повољнији, поготову на почетку кооперације када се још не познаје довољно квалитет појединих парцела, одговорност са којом поједини кооперанти приступају кооперацији, када је квалитет земљишта такав да захтева дугогодишња улагања и када задруга, с обзиром на расположива средства механизације, не би била у стању да одједном успешно организује заједничку производњу на великом броју парцела. Када једном стечена искуства на страни кооперената и задруга буду таква да, уз остале објективне факторе, обезбеђују успешну заједничку производњу која би била економски привлачна и за једну и за другу страну, неће стајати никакве сметње постепеном прелазу на тај облик кооперације.

2. *Двојна кооперација и закуп.* — То су облици кооперације у којима задруга организује производњу, сноси ризик и присваја производе накнађујући кооперантима закупнину односно вредност извршених радова.

У двојној кооперацији (11) задруга узима у закуп земљу од индивидуалног власника који није у стању да је обради и организује производњу, у заједници са другим индивидуалним пољопривредницима који имају вишак радне снаге. Овај облик, међутим, није до сада наишао на ширу примену. Разлог за то треба тражити пре свега у ограниченом броју газдинстава која имају вишак земљишта и спремност да је дају у закуп. С друге стране, ако већ постоји земља која се нуди у закуп, задруге су обично заинтересоване да саме организују производњу на њима јер им нарасли фондови средстава механизације са повећаним друштвеним обавезама по њима то не само омогућују већ и налажу.

Кад је реч о закупу као облику кооперације, треба напоменути да рентабилност улагања у закупљено земљиште умногоме зависи од дужине закупа. Кратак рок од године дана на коме закуподавци најчешће инсистирају није довољан да се осете и у производу изразе све последице учињених агротехничких мера, тако да закуподавац извлачи из закупа далеко више користи но закупац. Појава није нимало нова — класичан спор између закупца и закуподавца око тога ко ће присвојити користи од извршених улагања у земљиште. Због напред изнетих разлога током ове и прошле године већина задруга склапа уговоре о закупу са најкраћим роком од три године.

---

(11) Двојна зато што имамо на једној страни однос између индивидуалног пољопривредника као закуподавца и задруге као закупца и на другој страни однос задруге и кооперанта са којим се обрађује закупљено земљиште. Среће се и назив тројна кооперација, с обзиром да у целом процесу учествују три субјекта: закуподавац, задруга и кооперант.

IV. Неки заједнички проблеми. — У целини посматрано процес кооперације у пољопривреди показује тенденције сталног ширења на све већи број кооперанта и разноврсније форме кооперације. Из тога ипак не треба извући закључак да тај процес тече без икаквих тешкоћа. Овде помињемо само неколико проблема, више-мање заједничких за све облике кооперације:

а. несталност у кооперацији, при чему мислимо како на флуктуацију у редовима кооперанта, тако и на мењање парцела на којима се кооперира код сталних кооперанта. Наиме, један део кооперанта, сматрајући да је корисно дејство примењене обраде и других агротехничких мера такво да је довољно за више година, прави паузе у кооперацији, или, ако остаје у кооперацији, захтева кооперацију на парцелама које раније нису биле укључене. На тај начин смањује се укупна производња а с друге стране задруге долазе у неповољну ситуацију да из године у годину добијају у кооперацију земљиште које је испошћено и слабо обрађивано, што захтева сваке године примену свих агротехничких мера, чиме се трошкови производње знатно повећавају а расподела мења на штету задруге. На садашњем ступњу проблем би се делимично дао решити настојањем да се у свим облицима кооперације склапају уговори на више година, а у даљем развоју, са подизањем производне културе произвођача, треба очекивати да овакве и сличне појаве буду све ређе.

б. отпор према осигурању. Код извесног броја кооперанта постоји отпор према осигурању које, наравно, нешто повећава трошкове производње. За задругу је осигурање обавезно, али га поједини кооперанти у заједничкој производњи тешко прихватају или, ако је реч о контрахирању, кредитирању и пружању услуга, настоје да га избегну, што је резултат недовољне економске културе и настојања да се остваре уштеде по сваку цену. Због тога је било случајева да су поједини кооперанти, будући да су им усеви били уништени градом и да су стога били у немогућности да на време одговоре својим обавезама према задрузи, настојали да изађу из те обавезе са мотивацијом да је штета настала без њихове кривице. У таквим случајевима задруге морају своја права остваривати судским путем, што неповољно утиче на ширење круга кооперанта. Из тих разлога данас известан број задруга условљава склапање уговора о кооперацији осигурањем од извесних природних околности (града и сл.). Примећује се да, после накнада ширих размера извршених од стране Државног осигуравајућег завода, овај отпор према осигурању опада а чак се појављује интересовање за извесне облике осигурања који се код ДОЗ-а не примењују или се примењују под посебним условима (на пример, осигурање од поплава и наноса које се код ДОЗ-а може извршити само колективно за читаву област).

в. недовољно висока производна култура произвођача постаје проблем утолико актуелнији уколико се процес кооперације даље шири јер је заједница као целина, а задруга која организује кооперацију непо-

средно и посебно, заинтересована да кооперанти обављају свој део послова савесно и на време, у складу са упутствима, стручњака, иначе су резултати који се кооперацијом постижу слабији него што би то били с обзиром на остале објективне услове. Треба напоменути да интересовање индивидуалних произвођача за овај вид сарадње стално расте, чиме улога задруга (а и пољопривредно-шумарских комора и основних савеза земљорадничких задруга) добија у своме значају.

На крају напомињемо да смо говорећи о кооперацији уопште имали у виду пре свега кооперацију у производњи житарица. Кооперација у области повртарства, воћарства, сточарства и др. показује још читав низ специфичности у које се сада не можемо упуштати. Напомињемо само да ови облици кооперације захтевају знатно већа улагања, будући да се са проблемима производње постављају и проблеми реализације или благовремене прераде ових производа. Ово утолико пре што се чист откуп и даље уступање трговачкој мрежи не показују довољно рентабилним ни за задругу ни за индивидуалне произвођаче. Штавише, због слабости у трговачкој и откупној мрежи један део производа у потпуности пропада сваке године. Због тога неке задруге уз помоћ комуна настоје да подигну погоне или чак мале фабрике за прераду воћа и поврћа. Кроз овакве и сличне форме (сточарство) улога и задаци кооперације у пољопривреди постају шири, везујући развој пољопривреде за општи економски и привредни развој подручја на коме се организују.

Закључак из ових излагања о облицима кооперације у пољопривреди био би у складу са њеним напред поменутим циљевима: унапредити пољопривредну производњу и извршити њен социјалистички преображај, не дирајући на овом степену развоја производних снага и друштвених односа у приватно власништво на земљи. Предња излагања показују да сам облик кооперације није толико битан за могућност унапређења пољопривредне производње колико степен стварне примене свих потребних агротехничких мера у обради земље, који се више или мање у свим облицима може кретати од незнатног до битног утицаја на производњу. У том смислу, стојећи на становишту да економска заинтересованост оба учесника у кооперацији треба да буде елемент од пресудне важности при избору облика кооперације, сматрамо да не треба у сваком случају настојати да се иде на заједничку производњу, већ изабрати онај облик који ће се, с обзиром на све поменуте факторе, појавит као најприхватљивији, како за задругу тако и за индивидуалног произвођача. Сам процес развоја и ширења кооперације захтеваће постепено кретање од нижих ка вишим облицма кооперације. Такав процес омогућиће да задруге буду у стању да својим сталним економским јачањем успешно организују кооперацију у све ширим размерама и разноврснијим облицима а истовремено би тај процес био у складу са променама у производним искуствима, радним навикама и психологији индивидуалних произвођача.

Александар Вацић

РЕВОЛУЦИЈА И ДИСКОНТИНУИТЕТ ДРЖАВНОПРАВНОГ ПОРЕТКА

Сваким разматрањем односа између револуције као најсложенијег и најзначајнијег преображаја одређеног друштва и државноправног поретка (1) као једног од најважнијих елемената друштвене структуре покрећу се најтежи проблеми социологије, политичких наука, уставног права, међународног права, итд. С обзиром на то, у оквиру кратког излагања може се учинити само покушај назначења једног тако значајног проблема какав је проблем дисконтинуитета или, пак, континуитета државноправног поретка и то са становишта неке од поменутих научних дисциплина. Тај проблем је нарочито занимљив у аспекту теорије државноправног поретка па ћемо се на исти осврнути.

I. — У друштву као целини или његовим деловима дешавају се различите промене. Револуције су битни, релативно брзи и најдалекосежнији преображаји друштвене целине. Оне се своде на процес уклањања историски преживелог и неадекватног друштвеног поретка, односно успостављања историски напреднијег и савременијег поретка. Револуције се врше у економици, политичкој и идејној надградњи истовремено или с одређеним редоследом и условљавањем. То су, у ствари, прелази од ниже ка вишој друштвеноекономској формацији, а дешавају се, у крајњој линији, дејством иманентних законитости друштвеног развоја. Но, то не значи да се дешавају независно од акције људи, већ напротив: то су највиши изрази и видови разрешења антагонизма историски напредне и назадне класе, које се при том смењују на доминантним позицијама. Та смена се врши на разне начине, што зависи од тога које се формације смењују, какви су конкретни услови појединих друштава, итд. У типичним случајевима револуције се изводе уз непосредну примену насиља, тј. у виду мање или више израженог грађанског рата, али и у виду сукцесивних преображаја који у целини представљају револуцију и изводе се без непосредне примене насиља, односно оружане борбе између постојећих класа. Битност револуције састоји се у извршењу квалитативних промена у економици, политичком систему и идејној надградњи, а не у облику извођења тих промена. Досадашња историја је показала обиље облика револуције.

Дисконтинуитет државноправног поретка може се дефинисати као прекид постојања једног и стварања, уместо њега, неког другог државноправног поретка. Све дотле док нормално постоји свако конкретно друштво на стадијуму цивилизације има у оквиру свог политичког система једну основну и специфичну организацију — државу и један основни и специфичан нормативни поредак — право. Нормална егзистенција друштва условљава континуитет или трајање истог државноправног поретка. Међутим, у две ситуације настаје прекид нормалног

(1) Овај израз употребљавамо, у недостатку бољег, да би се истакла органска повезаност државе и права, што се изванредно јасно испољава управо у преображајима током револуције. Уопште, поставка о нераздвојности државе и права има принципијелан значај и не треба да буде само декларација, него и да се што више покаже у анализи проблема.

постојања државноправног поретка, односно његово уклањање. У току ратова, обично победничка држава, делимичном или потпуном окупацијом сразмерно елиминише побеђени државноправни поредак трајно или привремено. Уколико је окупација привремена то се сматра инцидентом или прекидом у фактичкој егзистенцији државноправног поретка, али се дешава да се на тај начин заувек или током дугих раздобља уклони раније постојећи државноправни поредак. У револуцијама, пак, уместо ранијег ствара се квалитативно друкчији државноправни поредак. Као квалитативан преображај револуција обухвата и државноправни поредак.

Оваквим одређивањем појма револуције и појма дисконтинуитета државноправног поретка могуће је истицање разлике између ових и низа других промена које настају у друштву и овој основној политичкој творевини.

II. — Континуитет државноправног поретка није стање непроменљивости. Овај елемент друштва, као и сви други, непрекидно се мења. Те промене су разноврсне, али имају увек ограничен домашај. Следствено томе, испољава се и друштвенополитички смисао и формалноправни израз континуитета.

Што се тиче државе, очигледне су многобројне и сталне промене. Пре свега, њен персонални састав стално се мења, јер једна лица улазе а друга излазе из државне организације. Постојећи органи се мењају у мањој или већој мери, а и укидају једни и стварају други. У целини, државна организација, која траје деценијама па и вековима, мора се усавршавати и прилагођавати новонасталим условима. У таквим временским размацима организациони механизам државе у погледу броја обухваћених лица, метода рада, средстава која користи, итд., мора доживљавати крупне промене. — С друге стране, у правном поретку се врше промене у различитим правцима: одређени правни акти, институти и норме нестају, укидају се или престају дејствовати, или се мање или више мењају, а други настају. Право је у ствари непрекидан процес стварања, примењивања и настајања неопходног скупа инструмената којим се одређује и регулише понашање и учешће појединаца и група у најважнијим друштвеним процесима. Као такво оно мора стално да се прилагођава насталим друштвеним потребама и променама.

Али, те промене су далеко мањег значаја него што су замене једног облика владавине, уређења или политичког режима неким другим. Претварањем монархије у републику, унитарног државноправног поретка у федерацију, демократије у аутократију — или обратно — представља крупну промену и изгледа и структуралних елемената дотичног државноправног поретка. Па ипак, тиме се не прекида континуитет датог државноправног поретка, тј. не престаје један и не ствара се други уместо њега.

Карактеристично је да се све промене, које не прекидају континуитет државноправног поретка, врше у складу с одређеним правним нормама позитивног права. Оне су легалне. На основу те чињенице у

теорији је врло распрострањено гледиште (2) да је легалност промена, особито уколико је реч о промени облика државноправног поретка, битан показатељ континуитета, а нелегалност је знак дисконтинуитета државноправног поретка.

Међутим, треба нагласити да се крупније промене, а такве су готово увек када уместо једног настаје други облик државноправног поретка, дешавају захваљујући различитим видовима нелегалне политичке акције као што су државни удари (3), пучеви, завере, итд. Често су такве промене резултат масовних политичких акција и борби. Све овакве промене, већ због тога што се врше супротно одредбама позитивног права, имају велики друштвени и политички значај у животу дотичних земаља (4), па се зато најчешће у њима називају револуцијама. Али, уколико те акције изазивају само промену облика државноправног поретка, не могу се квалификовати као револуције у правом смислу, односно оном који следи из напред дате дефиниције.

Према томе, критеријум континуитета државноправног поретка не може бити у облику него у суштини или бићу ове творевине. Уколико се одражава иста суштина државноправног поретка постоји и његов континуитет. А то значи да дотични државноправни поредак постоји у оквиру истог друштвеног система, на тлу истог начина производње, као израз и инструмент доминације исте класе. Постојање истих основних друштвених детерминанти и фактора државноправног поретка као дела надградње условљава и одржавање континуитета и поред свих промена у облику ове творевине. У таквим околностима не настаје квалитативни преображај, односно негација постојећег државноправног поретка.

III. — Пошто је државноправни поредак главни елемент политичког система сваког друштва, приликом револуције настаје и његов дисконтинуитет. Разликујући економску, политичку и идејну револуцију или ова три аспекта исте револуције, очигледно је да се политичком револуцијом пре свега радикално мења постојећи државноправни поредак. Она је нераздвојно повезана с економском (5), па и идејном револуцијом. Уопште, револуције су врло сложена збивања (6). Зато се и дисконтинуитет своди не само на основне последице политичке револуције, него се на известан начни повезује с одговарајућим преображајима у друштвеној основи и идејној надградњи.

У ствари, у својој основи, дисконтинуитет државноправног поретка и политичка револуција су идентичне. Ни у стварности, ни логички оне се не могу раздвојити. То нису два различита, него углавном један те исти феномен. Зато извођење револуције означава постојање дисконтинуитета: где нема револуције, нема ни дисконтинуитета и обратно. Они

(2) На пример, R. von Ihering: Zweck im Recht (франц. превод: L'évolution du Droit), Paris 1901, p. 170.

(3) O. Brichet: Etude du Coup d'Etat en fait et en droit, thèse, Paris, 1935, p. 11—13.

(4) Видети на пример, The Law of Social Revolution, A Cooperative Study, Leader: Scott Nearing, New York, 1926, p. 13—202.

(5) Супротно — Henry Noyelle: Révolution politique et révolution économique, Paris, 1945, pp. 119—120.

(6) На пример, P. Sorokin: The Sociology of Revolution, Philadelphia and London, 1925, p. 428, passim.

увек иду заједно и претпостављају се. Док постоји континуитет државноправног поретка, није извршена револуција, али ако је ова доиста изведена немогуће је постојање континуитета државноправног поретка. Дисконтинуитет показује револуцију, а револуција се кроз дисконтинуитет остварује. Утолико се може рећи да је дисконтинуитет критеријум револуције и — обратно, како у садржинском, друштвено-политичком, тако и формалном смислу. У самом појму револуције налази се указивање на квалитативну промену, односно смену једног државноправног поретка другим. Дакле, дисконтинуитет је само специфичан израз извођења револуције државноправног поретка.

Политичка револуција и дисконтинуитет државноправног поретка не стоје једно према другом као узрок и последица. У својој јединствености су, наравно, и истовремени. Политичке револугије нису тренутан акт, него се врше у краћем или дужем раздобљу, па утолико и дисконтинуитет не може бити тренутан акт. То треба нагласити јер има гледишта да дисконтинуитет представља један тренутан акт. Поред тога, нарочито је значајно да постоји паралелизам форме извођења политичке револуције и дисконтинуитета државноправног поретка. У том погледу ни историски, ни логички не може бити несклада. Зато, уколико се појављује облик једног, неизбежно је то и облик другог.

Уопште, револуције као фактично збивање истовремено имају највећи могући правни значај и реперкусије (7).

Но, управо у вези с обликом извођења револуције, односно дисконтинуитета и њиховог правног изражавања искрсавају сложени проблеми. Не узимајући у обзир прелаз од робовласништва у феудализам и питања шта је ту политичка револуција, треба указати на разноврсност прелаза од феудализма у капитализам, а од овог у социјализам. Политичка револуција се увек састоји у освајању политичке власти од стране нове владајуће класе, без обзира на који начин се то постиже. Самим тим нестаје ранији и ствара се нови државноправни поредак. Проблем је крајње прост кад је реч о типичним и потпуним револуцијама какве су биле Велика француска 1789 и Октобарска 1917, али је изванредно сложен у свим другим случајевима.

Имајући у виду пре свега типичне политичке револуције, али и промене које немају доиста такав значај и смисао, у теорији су на разне начине истицана гледишта о наступању дисконтинуитета државноправног поретка: на пример, тврдњом да су револуције негација позитивног права (8), да њих правна теорија не може обухватити (9), да оне руше постојећи правни поредак (10), итд. Штавише, и гледишта која истичу да и при таквим условима остаје континуитет, самим избором аргумената у ствари признају стварни нестанак ранијег државноправног по-

(7) P. Martin: Portée juridique des révolutions en droit public interne, thèse, Montpelier, 1938.

(8) A. Esmein: Eléments de droit constitutionnel, Paris, 1927, 8 éd., t. I, p. 604; L. Duguit: Traité de droit constitutionnel, Paris, 1930, t. III, pp. 609, 697.

(9) Carré de Malberg: Théorie générale de l'Etat, Paris, 1922, vol. I, pp. 193, 497, 523.

(10) W. Schönfeld: Die Revolution als Rechtsproblem, „Archiv des öffentlichen Rechts", 1927, S. 179.

ретка: на пример, да је континуитет заснован на међународном праву (11), јавном мњењу као подлози права (12).

IV. — С обзиром на различитост облика револуције, односно дисконтинуитета, није лако утврдити шта је битно обележје и стваран показатељ таквог прелаза. Уопште говорећи, то су битни и заједнички моменти сваке револуције.

Што се тиче државе, када се револуција изводи с непосредном употребом оружаног насиља, сасвим је јасно да се дисконтинуитет испољава у рушењу ранијег државног механизма и стварању новог. То је један од првих захтева револуционарне праксе и теорије (13). Тада се разбија целокупна структура старе државе и уклањају сви њени елементи. То је услов упешног извршења револуције. Револуционране снаге, изграђујући сопствени државни апарат, елимнишу ранију државу. Такве промене у целини и емпириском очигледношћу пружају доказ о насталом дисконтинуитету, као, на пример, у Октобарској револуцији (14). Али, када се револуција изводи на други начин, онда нема разбијања ранијег државног апарата, него се у њему врше постепене промене и прилагођавања. Њихов општи смисао се првенствено састоји у промени класног састава политичких органа како би могли деловати као инструмент класних снага које су носилац постепено извршене револуције. Промене у врховима, а затим у нижим карикама државне организације представљају десконтинуитет дотичне државе. При том, стручни и технички део државне организације и њен изглед не трпе дубоке промене, него тек толико да могу служити као проводници власти политичких органа.

Слично стоји ствар и с дисконтинуитетом правног поретка. Револуције изведене применом насиља паралелно с успостављањем новог механизма власти, успостављају на развалинама старог поретка нови. То значи да се разбија и елиминише целокупна структура ранијег поретка, укидају акти, институти и норме који су га сачињавали и уместо тога изграђује се нов поредак. Нестанак ранијег је претпоставка настанка новог поретка. Али, када се револуција врши на други начин, преображај није тако одсечан и очигледан. У ствари, тада стари поредак мора претрпети потребне модификације у својим битним компонентама. Уместо укинутих аката морају се донети нови који одговарају степену друштвених преображаја, насталих етапним извршењем револуције. Само на тај начин, уосталом, могу се исте изразити, јер је право основни облик нормирања и регулисања друштвених процеса. У ствари, променом класног састава и политике органа државне власти, и право мора бити толико преображено да може служити као инструмент нове политике.

---

(11) F. Sander: Das Faktum der Revolution und die Kontinuität der Rechtsordnung, „Zeitschrift für öffentliches Recht", Wien, 1919.
(12) G. Liet — Veaux: La Continuité du droit interne, Paris, 1943, pp. 249—259, 446.
(13) В. И. Лењин: Држава и револуција, Београд 1947.
(14) П. Стучка: Революционарнаја роле советского права (хрестоматија), Москва, 1931, с. 133—134, 156—162.

У таквим сложеним процесима састоји се дисконтинуитет државноправног поретка. Али ти преображаји имају и одређен државноправни, формални израз. Тако, на пример, нова власт може прећутно или изречено, у одређеном правном акту, укинути важност свих или одређених норми старог правног поретка, али када се револуција не изводи у виду грађанског рата, то укидање се врши као за време континуитета државноправног поретка. Но, најважнији израз и истовремено показатељ дисконтинуитета јесте доношење новог устава, по садржини радикално различитог од ранијег, а само доношење је супротно правилима о ревизији који садржи ранији устав (15). Наравно, није свака промена или доношење новог устава знак дисконтинуитета, него само у случају када доиста фиксира тековине револуције, када изражава друкчије класне и политичке односе у земљи него ранији устав. Ако се пак, револуција изводи постепено, у фазама, онда те фазе могу бити обележене доношењем неколико устава.

Најзад, треба нагласити да дисконтинуитет који настаје у вези с револуцијом представља само дијалектичку негацију ранијег државноправног поретка: истовремено се квантитативно мења суштина и задржава све оно што битно није у супротности с том новом суштином.

Ове опште напомене, наравно, могле би се конкретизовати анализом револуционарних преображаја у свакој земљи, а то значи и нашој јер је у њој извршена специфична смена старог новим државноправним поретком током народнослободилачке борбе, али то прелази оквире овог разматрања.

Др. Стеван К. Врачар

ГРАЂАНСКОПРАВНИ ИЗРАЗ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ

1. — Данас је већ несумњиво да друштвена својина има свој грађанскоправни израз, иако се још много дискутује о томе какав је однос грађанскоправног израза друштвене својине према осталим изразима или видовима друштвене својине. Међутим, дуго времена се порицало да друштвена својина има свој грађанскоправни израз. Први разлог за то порицање је био совјетски идејни утицај на наше право, а други једна концепција, која се код нас појавила, да друштвена својина у нас престаје бити правна категорија и да она уопште нема субјекта.

Совјетску концепцију социјалистичке својине је најдоследније и детаљно израдио Венедиктов у својој монографији *Совјетска државна својина* која се појавила 1948. Но, ту концепцију он је заступао и у својим ранијим радовима, и њу су делили и други совјетски правни теоретичари, као, на пример, Агарков и Генкин. По том схватању социјалистичка својина је државна својина. Она припада совјетском народу кога заступа совјетска држава. Она је основа благостања и напретка совјетског

(15) H. Lévy-Bruhl: Le concept juridique de révolution, у Introduction à l'étude du droit comparé en l'honneur d'Ed. Lambert, Paris, 1938, vol. 2, p. 252.

народа. Она истовремено представља изједначење приватних и друштвених интереса (1). Она је јединствена и недељива. Осим совјетске државе, ни један државни орган или друга заједница не може имати друго субјективно право на предметима државне својине. Државни органи, међу њима нарочито државна привредна предузећа, немају „право" управљања већ само тзв. „оперативно управљање" предметима друштвене својине који су им поверени од стране државе. Околност што државна привредна предузећа то „оперативно управљање" преносе и заштићују као приватну својину, совјетски теоретичари су објаснили тако да је законодавац сматрао најприкладнијим да „преузме" овај метод грађанскоправног регулисања. Ову концепцију су тада преузели и многи наши правници (што је било и прилично разумљиво за ону ситуацију) као, на пример, проф. Лукић (2), проф. Спаић (3), пок. проф. Растовчан (4), итд.

Као реакција на овакву концепцију социјалистичке колективне својине у нас се јавило 1952—53 схватање да социјалистичка својина није државна него друштвена својина. Ова реакција је била израз општег реаговања на совјетске политичке и правне концепгије које су се извитопериле под стаљинизмом и које су изражавале идеологију бирократизма. Насупрот свеобухватном државном централизму кроз који је бирократија у Совјетском Савезу држала у својим рукама целокупни привредни и политички живот земље, код нас се — у намери да се спречи појава и јачање бирократије и деформисање социјалистичких односа кроз бирократију — учврстило схватање о децентрализацији државне управе и привреде, о деетатизацији друштва, и о самоуправљању радног народа у привредном и политичком животу. Као израз ове наше основне друштвено-политичке концепције, а као непосредна реакција на совјетско етатистичко схватање о државној својини, појавила се у нас концепција о друштвеној својини чији субјект није држава него друштво. Но уз ту концепцију јавила се и тврдња да та својина нема субјекта у правном смислу јер она правно „одумире" исто као и држава. Ово схватање најизразитије су формулисали професори Ј. Ђорђевић и Гершковић. Но, иако ово схватање верно изражава управо наведену друштвено-политичку концепцију која се тако позитивно одразила у нашем друштву, она има један недостатак: сувише се креће у широким друштвенофилозофским формулама и не води рачуна, или недовољно, о ситнијим манифестацијама наше правне стварности, нарочито имовинскоправне. Наиме, у нашој правној пракси, кроз одлуке судова, нужно је прихваћен грађанскоправни израз друштвене својине (прво кроз тзв. „право управљања" као грађанско право) и пре него што су наши позитивни прописи

---

(1) Вид., на пример, Венедиктовљево н.д., с. 313.

(2) Вид., Материјале са III интерфакултетске конференције у Београду, „Архив за правне и друштвене науке", бр. 1/1950, с. 127 и сл.

(3) Вид. његово Стварно право, Сарајево, 1949, с. 106 и сл., као и чланак Природа наше државне својине, „Преглед", Сарајево, бр. 1/1949.

(4) Вид. његове чланке Наша социјалистичка изградња у свијетлу привредног законодавства, „Зборник Правног факултета у Загребу", 1951; Прилог проблематици општенародне имовине и права управљања том имовином, „Архив", бр. 1/1952, као и друге чланке.

признали и формулисали то право. (Често су судови признавали то право посредно и прећутно јер многе судије нису хтеле да изричито признају то право.)

Ми се, разуме се, у овом излагању нећемо упуштати у анализу ширег друштвено-политичког или, ако се хоће, јавноправног, уставноправног израза друштвене својине. Ограничићемо се да покажемо: прво, какав је грађанскоправни израз наше друштвене својине у позитивном праву, а друго, правну прриоду и теоријско оправдање грађанскоправног израза друштвене својине.

2. — Антиципирајући правну природу грађанскоправног израза друштвене својине, већ сада можемо рећи да се тај израз јавља у облику *субјективних права. Дакле,* не једног него више субјективних права. Да бисмо ово доказали узећемо један једноставан али упадљив пример из наше праксе. Навешћемо која сва субјективна права постоје на једној станбеној згради коју је подигло једно друштвено предузеће и која је несумњиво у друштвеној својини.

Пре свега на тој згради постоји право коришћења привредне организације из чл. 8 и 9 Закона о средствима привредних организација од 3 маја 1961 (пречишћен текст ранијег Закона од 28 дец. 1957). Зграда сачињава средство заједничке потрошње привредне организације у смислу чл. 59, ст. 1, тач. 1, истог Закона. У смислу чл. 7 и 8 Закона о станбеним односима од 22 априла 1959 „права [...] у вези са коришћењем" зграде има станбена зграда као правно лице. На земљишту на којем је подигнута станбена зграда има право коришћења општина у смислу чл. 15 Закона о народним одборима од 19 априла 1952 (а у вези са Законом о надлежности општинских и среских народних одбора, Закона о промету земљишта и зграда, Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, и других прописа). Но привредна организација која је зграду подигла има на том праву коришћења општине право трајног коришћења у смислу чл. 122 Закона о експропријацији од 20 марта 1957 (у вези са чл. 5 Уредбе о изградњи станбених зграда радника и службеника, чл. 9 Закона о промету земљишта и зграда, чл. 37 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинских земљишта, и других прописа). Најзад, поједини станар има у смислу Закона о станбеним односима станарско право на појединоm стану (односно ако је реч о станбеној згради у друштвеној својини са етажним становима, тзв. „право располагања" у смислу чл. 2 и 3 Закона о својини на деловима зграда од 22 априла 1959).

Навели смо неколико конкретних, законом одређених, субјективних права на предметима у друштвеној својини. Но, поред ових има још и других. На пример, чл. 18 Закона о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине од 27 маја 1953 у вези са Законом о искоришћавању пашњака НР Србије од 9 априла 1960 говори о „праву коришћења" општине на пашњацима који су некад били заједничка својина села. Но поред разних врста „права коришћења" као заокругљених субјективних права имамо и нека изведена права из тих права коришћења, исто

онако као што из грађанскоправне својине имамо изведена, секторска права. Тако, на пример, бројни наши прописи знају за службености на праву коришћења, затим привремено ограничење права коришћења једног друштвеног правног лица у корист другог (на пример, Закон о експропријацији), итд. Додуше, горе наведена субјективна права у оквиру друштвене својине нису увек *само* имовинска права. Доста је тешко, рецимо, одвојити имовниско „право коришћења" станбене зграде као правног лица од самоуправних права и обавеза те исте станбене зграде која никако нису имовинска. Или, станарско право је само у извесној мери право имовинског промета, подложно имовинској санкцији, у суштини је оно једно лично својинско право које појединац изводи из друштвене својине (5). Ипак, сва та права су истовремено и *имовинска, грађанска* права. Њихов постанак, престанак, промет и заштита подлежу истим правилима као и код других субјективних грађанских права.

Имовинскоправни карактер наведених субјективних права најизразитији је код случаја права коришћења привредних организација које предвиђа наведени Закон о средствима привредних организација, па ћемо се задржати на опису тога права.

Дефиницију права коришћења привредне организације као субјективног права предвиђају чл. 8 и 9 Закона о средствима. По чл. 8: „Средства која је створила својом делатношћу или стекла на основу зајма и других кредитних послова или по другим основима предвиђеним овим законом (чл. 7, ст. 1), привредна организација има право да користи (право коришћења) сагласно одредбама овог закона. — Право коришћења садржи и право располагања средствима у границама закона. — Само савезним законом и савезним друштвеним планом може се привредна организација ограничити у праву коришћења средстава". Ова законска одредба никако није пример јасне, елегантне и сажете правничке дефиниције. Ипак се из ње несумњиво види да је право коришћења једно субјективно имовинско право предузећа (и других друштвених правних лица — чл. 12 Закона о средствима) чији предмет сачињавају средства привредне организације, а то значи ствари у имовинској маси привредне организације, и које се састоји из два основна овлашћења — овлашћења коришћења и овлашћења располагања. Карактер субјективног права коришћења привредне организације јасно изриче и чл. 9 Закона о средствима по коме: „Привредна организација има право на законску заштиту од ма какве повреде права коришћења средстава. — Привредној организацији не могу се одузети средства ни једним актом државног органа, осим савезним законом". Овај пропис је у суштини излишан јер је јасно и по себи разумљиво да се субјективна права сваког лица у праву заштићују. Ипак је он значајан с обзиром на ранији статус привредних организација, у ери тзв. административног управљања привредом, када су додуше привредне организације такође имале субјективно имовинско „право управљања", али је оно било веома ограничено и могло се одузимати и додељивати привредној организацији административним актом. (Чл. 5 Закона

(5) Вид. о томе наш уџбеник Основи стварног права, III изд. 1961, с. 108 и сл.

о средствима такође има за циљ заштиту права коришћења од интервенције административних органа који иначе имају права да врше извесна акта управљања према привредној организацији.)

Каквог је карактера овлашћење коришћења и овлашћење располагања у наведеном праву коришћења. Та овлашћења су истог карактера као она у грађанскоправној или, ако се хоће, приватној својини. А то значи да су то овлашћења у *принципу слободног* коришћења и располагања. Привредна организација може да слободно користи своја средства, да својим основним средствима производи што год хоће, а своје готове производе да продаје коме хоће. Те могућности привредне организације су формулисане у овлашћењу слободног коришћења и располагања у оквиру права коришћења. Овај карактер коришћења види се јасно, на пример, из чл. 96 Закона о средствима по коме: „Привредна организација има право имовинско-правним уговорима поједине ствари из својих средстава преносити на друге привредне организације и друштвена правна лица или их отуђити, ако савезним законом није друкчије одређено. — Промет земљишта и станбених зграда врши се на основу посебног савезног закона". Право коришћења се преноси на друга друштвена правна лица (изузетно и на физичка и грађанска правна лица) истим имовинскоправним пословима као и грађанскоправна својина. И не само да се право коришћења преноси као ма које друго апсолутно, имовинско, грађанско право него се и заштићује на исти начин, истим посесорним и петиторним тужбама.

Ако смо казали да су овлашћења коришћења и располагања у праву коришћења *истоврсна* са овлашћењима у грађанскоправној својини, то никако не значи да су она *истоветна*. Управо та истоврсност овлашћења чини да је и право коришћења грађанско, имовинско право. Но оно никако није истоветно са грађанскоправном својином јер су *ограничења* слободног коришћења и располагања много већа него у случају грађанскоправне својине. С обзиром на право коришћења, та ограничења представљају нешто квалитативно ново у односу на ограничења грађанскоправне, приватне својине. То долази отуда што и та ограничења заједно са правом коришћења улазе у једно шире право, у друштвену својину. О „ограничењу" може бити речи само донде док се полази од приватне својине као основног права. Но посматрано кроз друштвену својину као кроз више целовито право, „ограничења" слободног коришћења и располагања предметима права коришћења појављују се као једна самостална компонента друштвене својине. Ми смо ову компоненту назвали јавноправном компонентом друштвене својине насупрот праву коришћења као имовинскоправној, грађанскоправној компоненти друштвене својине. Овде нећемо набрајати која су сва „ограничења" права коришћења у оквиру друштвене својине, односно шта све чини јавноправну компоненту, јер то прелази оквире овога рада. Навешћемо само да и сам Закон о средствима садржи многе одредбе које такође чине ту јавноправну компоненту (на пример, чл. 10, 40, 42, 44, 45, 65 и сл., 71 и сл., 78 и сл., 92 и сл., 100, 107 и сл., итд.). Но треба нагласити да са гледишта друштвене својине, као шире и више целине, јавноправна компонента је много значајнија, јер је она

израз планског, социјалистичког елемента у нашој привреди (о чему ће ниже бити још говора).

3. — Поставља се питање како је то могуће да друштвена својина као једно целовито право садржи у себи субјективна права која су такође са своје стране целовита права, целовити објекти правног промета. Не противи ли се то суштини друштвене својине.

Многи писци тврде да се то противи. Но, они који то тврде полазе од апстрактних спекулација и игноришу стварност. Ми смо доказали, а то и свакидашња пракса потврђује, да она постоји. Према томе питање треба поставити не тако да ли таква права постоје него зашто и како постоје.

Да би се на то питање одговорило, морамо се вратити на питање шта је субјективно право. Док у теорији јавног права као целине или поједине гране јавног права није још ни данас решен спор о томе постоји ли субјективно право и шта је суштина субјективног јавног права, то је питање неспорно за грађанско, имовинско право. Па и више од тога, појам субјективног права је једна од основних категорија грађанског права. Грађанско право, а нарочито имовинско право, не може се замислити без субјективног права. Све остале основне категорије имовинског права, као правна и пословна способност, имовина, објект, правни промет, кауза, застарелост и заштита права везане су за појам субјекта и субјективног права. Покушаји да се из правне теорије избаци појам субјективног права и субјекта потичу од публициста (на пример, Диги, Ориу, Келсен).

Не само да није спорно постојање субјективног права у имовинском праву већ није спорна ни његова теоријска суштина. Ми још и дан данас можемо у суштини користити Јерингову дефиницију субјективног права: субјективно право је објективним правом заштићени интерес појединца или групе појединаца коју објективно право сматра као јединствени субјект. Ми бисмо додали, на основу дела Маркса и Енгелса, а нарочито на основу *Капитала* у коме је Маркс доказао да су основне правне категорије, па међу њима и појам субјекта, економске „маске" робних произвођача и робног промета, — да је тај интерес увек економски. С једне стране, он се увек може изразити као економска вредност, а с друге стране, појам субјекта имовинског права, као уосталом и цео систем имовинског права, нужна је појава у робној привреди.

Да ли се и наведена субјективна имовинска права у оквиру друштвене својине могу подвести под ову дефиницију. Несумњиво, и право коришћења привредних организација, како смо га горе описали, јесте један законом заштићени *интерес* предузећа као правног лица при присвајању предмета друштвене својине. Пошто, дакле, предузеће има свој *посебан интерес* при присвајању тих предмета, мора се признати право коришћења као посебно субјективно право. Разуме се, пошто су ти предмети истовремено у друштвеној својини, предузеће је истовремено и *представник друштва* (представник не у имовинско-правнотехничком смислу) при коришћењу предмета у друштвеној својини. У том смислу је предузеће носилац и општег друштвеног интереса. Но несумњиво је (читав низ законских и других друштвено-нормативних мера то потврђује) да

предузеће има и свој посебан интерес при том присвајању, интерес који се често сукобљава са општим друштвеним интересом, али који истовремено може бити средство за подстицање повећања производње (према томе, у крајњој линији, и тај интерес користи друштву). Правни израз тог посебног интереса је управо право коришћења као субјективно имовинско право.

Као што предузеће као ужи колектив има свој посебан интерес с обзиром на друштво као целину, тако неки други колективи, као, на пример, скуп станара станбене зграде у друштвеној својини, представљен кроз станбену зграду као правно лице, може имати свој посебан интерес при присвајању станбене зграде као предмета друштвене својине. Специјално право коришћења станбене зграде као правног лица израз је тог посебног интереса. Исти је случај са другим субјективним правима у оквиру друштвене својине које смо раније навели.

Разуме се, кад кажемо да неки ужи колектив има посебан интерес с обзиром на друштво као целину, не мора увек тај интерес да се изражава у виду субјективног права. На пример, нека већа или мања политичко-територијална јединица може имати неки посебан локалистички интерес, но сукоб који настаје из тог посебног интереса по правилу ће се разрешавати путем јавноправних или других друштвених норми а не признавањем субјективног имовинског права. Посебни интереси ужих колектива добијају облик субјективних имовинских права само ако су они укорењени у *робним односима* наше привреде.

На повезаност робне привреде са имовинским правом уопште и субјективним имовинским правима напосе нећемо улазити у оквиру овог чланка. О томе смо много расправљали у неким другим радовима. Навешћемо само то да горња околност намеће не само постојање посебних субјективних имовинских права тих колектива него и њихов грађанскоправни субјективитет. Они су правна лица имовинског права у мери у којој учествују у робном промету наше привреде. С друге стране, пошто у нашем друштву поред робне привреде постоји и планска привреда (управо као израз социјалистичких, свесно регулисаних привредних односа), ти колективи, тзв. друштвена правна лица, нису *само* носиоци робне привреде и нису само грађанскоправна лица већ истовремено и другачије правне организације, на пример, самоуправне организације, јавне службе, административноправни или административни органи.

Но околност што су ти колективи *правна лица* имовинског права намеће један дедуктиван, иако са формалноправне стране не мање убедљив доказ да је право коришћења тих колектива субјективно имовинско право. Свако правно лице мора имати своју имовину јер се правно лице без имовине не може замислити. У имовини, скупу субјективних права одређеног субјекта, морамо разликовати апсолутна, а пре свега стварна права која изражавају статику присвајања робе, и облигациона, релативна права кроз која се изражава динамика, промет робе — пренос апсолутних права. У имовини субјекта класичног имовинског права основно стварно, апсолутно право је приватна, грађанскоправна својина. У имовини наших друштвених правних лица, која као носиоци робног промета

присвајају предмете у друштвеној својини, то основно стварно право је право коришћења. Оно се у правном промету понаша као грађанскоправна својина, преноси се и заштићује на сличан начин. Зато су разни облици права коришћења друштвених правних лица грађанскоправни израз друштвене својине. — Ми смо овај аргумент изнели још 1948 (6), када су привредне организације имале тзв. право управљања као основно стварно право у њиховој имовини, али када је њихов правни субјективитет био веома ограничен, а њихова имовинска маса сужена. Али данаc је правни субјективитет тих колектива а нарочито привредних организација, широк и реалан. Самосталност њихове имовине и имовинске масе потврђује и чл. 11 Закона о средствима по коме: „Привредна организација одговара свим средствима за своје обавезе, ако законом није друкчије одређено". А то значи да привредна организација одговара свим средствима која не присвајају, на основу јавноправне компоненте друштвене својине, друге друштвене организације као носиоци друштвене својине.

4. — Несумњиво је, дакле, да у оквиру друштвене својине, или још прецизније речено, на предметима у друштвеној својини постоје разна субјективна имовинска или грађанска права. Наиме, да су ти предмети у друштвеној својини такође је несумњиво. По чл. 4 Закона о средствима: „Средства привредних организација стечена по било ком основу су у друштвеној својини". Сличне одредбе имају и други прописи, на пример, прописи у вези са друштвеном својином на станбеним и пословним зградама. Но у вези с том чињеницом поставља се питање каква је веза тих појединих субјективних права са друштвеном својином као целином.

Да бисмо одговорили на то питање, морамо превазићи догматику буржоаског права, а нарочито класичног буржоаског грађанског права. Класично римско и буржоаско право не знају за другу врсту својине осим апсолутне, искључиве и свеобухватне. Због тога су буржоаски теоретичари, нарочито старији, надојени учењима школе природног права, сматрали категорије грађанског права вечним, апсолутним, те нису ни замишљали другу својину осим буржоаске приватне својине. Чак ни јавноправну својину на јавним добрима која је у пракси постојала и у ери либералне буржоазије нису признавали својином.

Но ако се превазиђу оквири буржоаског права и ако се својина посматра као историјска појава, видеће се да апсолутна приватна својина постоји само у римском и класичном буржоаском праву. Само у тим системима постоји једна јединствена, недељива и свеобухватна својина као правни израз непосредног присвајања ствари, а остали правни облици присвајања ствари, делимично присвајање ствари, на пример, у виду плодоуживања, службености, залоге и закупа (на пример, енфитеуза у римском праву, закуп на непокретностима у неким савременим правима) сматрали су се правима изведеним из својине, *iura in re aliena*, ограничењима својине. Али, имамо чак и систем буржоаског права (који додуше не изражава тако доследно буржоаске правне односе као класично бур-

(6) У чланку Појам имовине у грађанском праву, „Архив", бр. 4/1948, па касније у реферату Право управљања на III интерфакултетској конференцији у Београду 1949, затим у уџбенику Стварно право, 1949, с. 100 и сл.

жоаско право, настало на бази римског права, и које се формално надовезује за средњевековно феудално право) који не познаје систем јединствене и недељиве својине (нарочито у погледу непокретности): то је систем англо-америчког права. Ту је и службеност и плодоуживање *(life estate)* самостално својинско право а не „ограничење" неке опште својине. Други историјски системи, у којима преовлађује колективна својина, не познају само једну општу, свеобухватну својину, него *више својина,* више својинских права. Чак су на истом предмету могуће разне својине, тј. више права са *разном садржином* (за разлику од сусвојине римског и класичног буржоаског права где исто, неподељено право са истоврсним овлашћењима има више титулара). Пандектисти су овај случај у феудалном друштву, посматрајући га кроз призму неподељене, апсолутне римске својине, и као њену антитезу, назвали подељеном својином. Међутим, да су се правне појаве у феудализму посматрале саме за себе, без категорија римског права, место подељене својине могло би се говорити о разним самосталним својинским правима.

Да ли је у нас друштвена својина подељена, нарочито ако се посматра кроз свој грађанскоправни израз. Већина наших правника ће негативно одговорити на то питање из више разлога. Први је разлог што код нас свакако још постоји идејни утицај совјетског права раније фазе у којој се „социјалистичка државна својина" никако није смела сматрати подељеном. Друго, још је јак утицај римског права по коме на једном предмету може да постоји само једна јединствена својина. Најзад, у речи „подељена" својина неки виде идентификацију наше друштвене својине са феудалном (иако сваком марксисти мора бити јасно да нови производни односи у социјализму стварају и садржински нову својину). Но, без обзира како ћемо назвати ту појаву неспорна је чињеница да ми у оквиру друштвене својине имамо: прво, *више субјективних имовинских права,* а друго, понекад *на истом предмету* у друштвеној својини (на пример, на станбеној згради, земљишту, средству предузећа) постоје *више само сталних* субјективних права са *разноврсном садржином.*

Једно је дакле извесно: у нас нема једног јединственог грађанскоправног израза друштвене својине већ се она у грађанском, имовинском праву изражава кроз разна права. Ми смо нека од тих права навели. Али морамо рећи да ни наведена права немају исту садржину већ се њихова садржина мења с обзиром на њихов објект. На пример, наведено право коришћења привредних организација има различиту садржину с обзиром на ограничења слободе коришћења и располагања према томе да ли се односи на основно средство, обртно средство, или средство заједничке потрошње. Тако право коришћења на обртном средству садржи већу слободу коришћења и располагања него право коришћења на основном средству или средству заједничке потрошње.

Из тога, даље, следи да друштвена својина, као целина, никако није једно јединствено, неподељено право као, на пример, римска или класична буржоаска приватна својина. Насупрот томе, она је једно комплексно, „збирно" право, збир разноврсних и различитих субјективних права. А јединство свих тих различитих и самосталних субјективних права кроз

друштвену својину чини околност што су предмети, објекти свих тих права у друштвеној својини, што их присваја цело друштво. То општије присвајање од стране друштва као целине, међутим, обавља се кроз јавноправну компоненту друштвене својине, као што смо то горе изнели.

5. — Ми смо овај рад ограничили само на грађанскоправни израз друштвене својине. Ипак ћемо бар додирнути питање ко је носилац, титулар јавноправне компоненте друштвене својине. Чисто економски, ово питање је јасно: носилац својине је онај који предмете својина најнепосредније присваја. Видели смо и то да се то присвајање у грађанском праву појављује у облику субјективног права. Но кад је реч о јавноправним формама присвајања, ствар се компликује. Извесно је, на пример, да федерација, република, општина или друга друштвена организација присвајају известан део друштвених средстава кроз разне „инструменте", „камате" и доприносе. Но, у тим случајевима није реч о субјективним имовинским правима. Овде се присвајање тих доприноса обавља путем јавноправних установа. Такође се не може говорити о субјективном имовинском праву кад је реч о присвајању јавних добара која су такође у друштвеној својини (јер се она такође присвајају, чак су понекад од огромног значаја за економију), као, на пример, пловне реке, јавни путеви, тргови, улице, јавни паркови, јавни споменици, објекти народне одбране, итд. На пример, јавни парк одржава општина, она има права да прописује начин коришћења парка. Она „управља" парком (овде реч „управљење" има потпуно административноправни смисао). Ко има субјективно право на парку: јавност која га користи или општина која управља парком. Субјективно право у грађанскоправном смислу нема ни једно ни друго. Над парком нико нема *слободу* коришћења и располагања у имовинскоправном смислу. Он се користи по унапред одређеном административном режиму. Чак иако неко лице има право да користи неко јавно добро у већој мери него друга лица, на пример, неки службеник аутомобил у друштвеној својини, професор кабинет у школи, итд., том лицу се признаје посебно право да ту ствар користи, али ни то никако није субјективно *имовинско* право, то није горе наведено право коришћења у имовинскоправном смислу. (Наиме неки наши законски текстови и у оваквим случајевима говоре о „праву коришћења", рецимо чл. 5 Закона о заштити споменика културе од 29 априла 1959, по коме „право коришћења споменика културе у друштвеној својини [...] припада општини [...]." Овде свакако није реч о имовинском праву коришћења.)

Док је грађанскоправни израз друштвене својине, који се појављује у виду субјективног права, по својој садржини и форми већ позната појава, јавноправни израз друштвене својине је често нова појава. Док је грађанскоправна компонента остатак и израз робних односа, нови социјалистички односи који се огледају у друштвеној својини, изражавају се путем јавноправне компоненте. Иако и за ту компоненту друштвене својине можемо применити многе од досадашњих појмова јавног, нарочито административног права (рецимо у погледу јавних добара), многе појаве у тој области треба објаснити на нов начин. Тако, на пример, кроз призму друштвене својине треба објаснити неке особености правног субјек-

тибитета јавних служби, својинске односе поводом новог система расподеле дохотка у неким облицима јавне управе, режим предмета друштвене својине који су досада били сматрани јавним добрима а сада истовремено постају основна средства одређених привредних предузећа (рецимо, јавни путеви у вези са Законом о јавним путевима од 12 јула 1961), итд. Но једна је ствар извесна: и они предмети и вредности у друштвеној својини који се присвајају путем јавних политичких права, који су дакле у области јавноправне компоненте друштвене својине, имају свога носиоца, онога који те предмете и вредности присваја. Ако и буде одумрла правна принуда поводом тог присвајања, ако и буде одумрло *право* својине, неће одумрети својина као економска категорија јер су својина и рад основне категорије друштва без које се људско друштво не може замислити. Како каже Маркс у *Комунистичком манифесту* (7): „Оно што чини одлику комунизма није укидање својине уопште, већ укидање буржоаске својине".

Андрија Гамс

ЗБОР БИРАЧА И КОМУНА

Да би комуна као „основна политичко-територијална организација самоуправљања радног народа" и као „основна друштвено-економска заједница становништва њеног подручја" (1) остварила постављене циљеве, неопходно је да и све оне институције на које се комуна при томе ослања одговарају улози и месту који су им у нашем самоуправном систему друштвено одређени.

Досадашњим правним прописима предвиђене су као најважније две такве институције: *збор бирача* и *локални референдум*, поред, разуме се, савета грађана, разних комисија и одбора, одборничких група и других форума. — Преко зборова бирача, због тесне везе између народних одбора и грађана који посредством свог бирачког права и дају одборнике у народне одборе, треба да се обезбеди неопходна контрола народа над радом тих одбора и при доношењу њихових одлука, као и при решавању разних важних проблема од општег значаја. Другим речима, народни одбори, уз конкретне предлоге, иницијативу, подршку и контролу зборова бирача, треба да су „извршиоци воље народа" (2), његов инструмент на широком плану изградње социјализма у нашој земљи, подизању животног стандарда и културног нивоа народа потпуно демократским средствима без елемента политичког подређивања и бирократског однóса према грађанима. Зато су народни одбори обавезни да повремено „полажу рачуна" о свом раду зборовима бирача, да их сазивају кад год сматрају за „потребно и корисно да збор бирача претреса неко питање из његове надлежности [...] или кад мора да реши неко питање, а прописима је одређено да

(7) Изабрана дела, 1949, т. I, с. 28.

(1) Из Програма Савеза комуниста Југославије, Београд, 1958, Култура, с. 177.

(2) Милош Минић: О даљем развијању демократизма народних одбора, „Црвена застава", бр. 2/48, с. 23.

то питање мора бити претходно претресено на збору бирача" (3). Разуме се, народни одбор мора да сазове збор бирача и онда кад то затраже виши државни органи или одређен број бирача (негде једна петина а негде и једна десетина од целокупног броја бирача са одређеног подручја). — Уколико се установи и грађанима постане јасно да поједини одборници или народни одбори не раде у интересу народа, да прекорачују своје надлежности, да врше злоупотребу функција које су им од стране бирача поверене, зборови бирача имају право да *опозову* и одборнике појединачно и народне одборе у целини.

Међутим, констатовано је са најмеродавнијих места да збор бирача, иако једна од најважнијих установа у нашем демократском систему, није у њему све до данас у потпуности нашла своје место, није довољно учвршћена и изграђена у смислу ефикасног метода у раду народних одбора. Грађани, односно бирачи слабо се одазивају позивима на зборове, тешко се долази до потребне већине, у дискусијама се мало учествује, усмеравање и објективна критика рада народних одбора често изостају, конструктивни предлози се ретко подносе, итд. С друге стране, као што је уочено, испољио се и „немаран однос одборника и одбора у целини према својој обавези да полажу рачун о свом раду пред својим бирачима". Тако је запажено да „има појединих одбора који месецима не сазивају зборове бирача, а нађе се и таквих који од избора до данас ниједанпут нису поднели извештаје о свом раду. Многи, пак, одбори уредно сазивају зборове бирача али на тим зборовима или не подносе никакав извештај о свом раду или су им извештаји неприпремљени, штури, празни" (4). Мада је ова оцена дата пре тринаест година и мада су се ствари у области односа између народних одбора и збора бирача од тада доста измениле у позитивном смислу, са исте стране је и недавно констатовано да „у животу комуна зборови бирача имају већи или мањи утицај искључиво зависно од правилног или неправилног односа народних одбора општина или срезова према њима. Према свим подацима, констатација је тачна, иако зборови бирача спадају међу најстарије институције наше демократије" (5). — На трећем конгресу Савеза комуниста Црне Горе констатовано је чак и то да је углавном због неактивности народних одбора (и комуниста у одборима) „рад зборова бирача у опадању, да стагнира и да се, и поред низа побројаних задатака које могу и треба да решавају, често своди на формално и бесадржајно окупљање, што представља објективну основу за даље опадање ове веома важне позиције у механизму нашег социјалистичког демократизма" (6). На трећем Конгресу Савеза комуниста Босне и Херцеговине — мада је подвучено све „веће интересовање и утицај грађана на рад самоуправних органа комуне, који се остварују првенствено путем зборова бирача," — указано је да „у неким комунама има

(3) Миленко Кангрга: Организовање и рад зборова бирача, „Народни одбор", бр. 4—5/50, с. 25.
(4) Милош Минић: н. д.
(5) Милош Минић: Проблеми развоја комуне (реферат са Четвртог конгреса Савеза комуниста Србије), Београд, 1959, Култура, с. 148.
(6) Филип Бајковић: О зборовима бирача (из реферата „О неким актуелним питањима друштвено-политичког система и економске политике"), Београд, 1959, Култура, с. 440.

још увек потцењивања улоге и значаја зборова бирача и неправилног односа према мишљењима и приједлозима које износе грађани" (7). На Четвртом конгресу Савезо комуниста Хрватске истакнуто је, поред осталог, да се „на зборовима бирача воде сваке године обимне дискусије око буџета, али кад се буџет донесе, његово кретање и трошење средстава без икакве потребе излази из оквира јавног интереса". Контрола утрошка буџетских средстава „препуштена је само народном одбору" („у ствари његовом апарату"), уместо да то буде „домен одговарајуће контролне дјелатности друштвених снага и органа друштвеног управљања" (8). На Трећем конгресу Савеза комуниста Македоније, поред констатовања позитивних резултата у развоју комуналног система, упућена је порука народним одборима комуна да они треба да „обезбеде утицај грађана на целокупну политику и доношење одлука још у процесу њихове припреме [...]" Исто тако је наглашено да треба да буде „брига народних одбора" да „развију поједине институције механизма, као што су месни одбори, зборови бирача, референдуми, савети народних одбора, поједине њихове комисије и др." (9). На крају недавно је изражено и најауторитативније мишљење да је „до сада била честа пракса при доношењу важних одлука градских и општинских одбора, када се радило о трошењу крупних финансијских средстава у ову или ону сврху, да не само нису били питани бирачи за мишљење о томе, него чак нису биле узимане у обзир ни њихове оправдане примедбе и критике" (10).

Зашто установа збора бирача није потпуно уведена и зашто није као средство утицаја народа на органе управљања у комуналном развоју до краја изграђена, те из тих разлога и није све до данас у потребној мери ефикасна, постоје и објективни и субјективни разлози и на једној и на другој страни — и код грађана и код народних одбора.

Један, можда, од најважнијих разлога неразвијености установе збора бирача налази се и у томе што у пракси није довољно јасно постављено докле засезају домени појединих организација самоуправљања, односно на који се начин морају дужности и обавезе и овог и других тела друштвеног самоуправљања или међусобно уклапати или допуњавати. Другим речима, нису довољно јасно одређени односи који треба да постоје између комуна и предузећа у комуни, између народних одбора и већа произвођача, између збора бирача и чланова радних колектива, итд. Чињеница је да су у досадашњем развоју комуне чланови радних колектива најбитније своје интересе остваривали у оквиру предузећа. Тамо су решавали и своју станбену ситуацију (или су очекивали да је реше) и проблем смештаја деце у дечје установе, као и питање стручног усавршавања, пошто све више сама предузећа отварају и одговарајуће

(7) Шефкет Маглајић: Развој комуналног система (из уводне речи у комисији за питања привреде, стандарда и комуналног система), Београд, 1959, Култура, с. 107.

(8) Анка Берус: Из кореферата у комисији за друштвено-економски развој и улогу комуне, Београд, 1959, Култура, с. 245.

(9) Борко Темелковски: Из кореферата у комисији за питања привреде, стандарда и друштвеног самоуправљања. Београд, 1959, Култура, с. 438.

(10) Јосип Броз Тито: Изградња социјализма и улога и задаци социјалистичког савеза радног народа Југославије (Из реферата на Петом конгресу ССРНЈ у Београду, 18 априла 1960 године). Београд, 1960, Култура, с. 30.

стручне школе. Притиснута сопственим потребама за радном снагом услед проширивања производње, предузећа су се морала ангажовати, располажући и неким материјалним средствима, и на подизању животног стандарда радника. То је морало код њих да изазове извесно одсуство интересовања за рад зборова бирача, односно за развој комуне у целини, иако је требало да баш они по свом месту у производњи сугерирају задатке који се не решавају у оквиру предузећа а од општег су значаја (као подизање школа, отварање позоришта, радничких и народних универзитета, изградње саобраћаја и путева, и друго).

Неке објективне тешкоће за пуно функционисање збора бирача постоје нарочито на селу где и данас живи највећи број бирача. Као што је познато (и са више страна подвучено), многа су сеоска насеља растурена на ширим просторима тако да је окупљање сељака практично неизводљиво у време пољских радова или у току зимских месеци. Ове околности доводе до тога да се на зборове одазива — уколико се одазива — најчешће по један план породице. Зато такви скупови, и у најбољем случају, не представљају „збор бирача" већ збор делегата породица у којима редовно има више од једног бирача. Разуме се, ово се врло често дешава и у већим градовима где сличне сметње не постоје.

Неуспеху збора бирача доприноси, можда, и то што у извесним срединама још постоји и традиционалан отпор према *држави* уопште, једно перманентно неповерење према свему ономе што се од стране управе или намеће или сугерира, без обзира каквог је карактера та управа (као што је познато, данас готово редовно народни одбори сазивају зборове бирача и припремају питања за дискусију на састанцима). Врло кратак временски размак нас дели од буржоаског државног уређења у коме су народне масе често обећањима обмањиване и придобијане за предлоге који су користили мањој групи капиталиста на власти. Традиција има извесно негативно дејство и у том смислу што су се зборови народа, прво у селима, практиковали и у бившој Југославији (нарочито у Србији где се трагови установе повлаче још из средњег века и одржавају кроз цео XIX век) кад год је требало властима или да „разрежу" порезе или да наметну било какве друге обавезе. (Збор је у Србији и законима и уставима био регулисан — уставима од 1888 и 1903 — као институција у оквиру општинске самоуправе али са врло ограниченим надлежностима.) Извесно историјско оптерећење, можда, постоји чак и тамо где су зборови бирача уведени и афирмисани. Оно се испољава у схватању улоге збора као претежно контролног органа у односу на народне одборе, док су помоћ, иницијатива, конструктивни предлози, и нарочито, преузимање дела *одговорности* за рад народних одбора изостајали. Несвесно, у таквим случајевима су се испољавале осветничке тежње и искаљивале се атавистичке, старе мржње нагомилане у претходним режимима према властима уопште и преношене кроз генерације испољавале су се у ставу да „властима једном треба стати на пут", као и у претераном критизерству према свему ономе што би народни одбори предузимали. Није искључено, чак, да традиција има утицаја и код неких одборника, испољена, најчешће, у бирократском односу према народу, у надменом држа-

њу, у потцењивању улоге и места народа у развоју социјализма. На Четвртом конгресу Савеза комуниста Словеније истакнуто је да, поред тога што „остаци бирократизма било у схватањима било у конкретним одлукама трпе нове поразе", још и данас „оно ситно гажење права радника или грађанина, нарочито велика самовоља и господство патуљастих деспота најчешће и највише узрујавају радног човека и стварају затегнуту атмосферу и негативно расположење у појединим комунама, колективима и установама" (11).

У сваком случају, овде се мора напоменути да онамо где и данас постоје сметње за ефикасно утицање зборова бирача на народне одборе и где се јавља немарно одношење народних одбора према овој институцији, можда, произилазе добрим делом и из непотпуности или непрецизности правних прописа којима се и њихове надлежности и међусобни односи регулишу. Тако би према Уставу ФНРЈ (чл. 112) и по посебним законима о зборовима бирача (НР Словеније, НР Хрватске и Пројекту Закона о зборовима бирача и локалном референдуму НР Србије) зборови бирача имали две основне функције: *саветодавну* и *контролну* у односу на народне одборе.

Као саветодавни форум збор бирача може да разматра било које питање (из области политике, привреде или друштвеног развоја) од локалног или опште југословенског значаја, и да, уз то, тражи доношење одговарајућих одлука. Међутим, народни одбори, иако је одређено које одлуке они не могу донети без *саслушања* збора бирача, као и које њихове одлуке морају узети *у разматрање*, — нису истовремено и *правно* обавезни и да их усвоје, односно и да по њима поступе (једино не могу увести самодопринос без пристанка већине бирача са одређеног подручја).

Право контроле зборова бирача над делатношћу народних одбора исцрпљује се, поред права на критику рада, обавезом одборника да им редовно подносе извештаје о свом раду и да „воде рачуна" о примедбама збора. Несумњиво је да збор бирача има право да опозове одборнике и народне одборе али се то право до данас мало користило — нешто због непознавања улоге збора бирача а више због извесних црта у менталитету самих грађана. Тако би требало да опозив има превентивно дејство у односу на одборнике, а кад се спроведе — садржи и елементе санкције. То, међутим, није довољно да би збор бирача стекао потребан ауторитет и дејство у друштвеном управљању, пошто, изгледа, на народне одборе може да има углавном *морално* дејство. Зато је и констатовано са меродавног места да „у животу комуне зборови бирача имају већи или мањи утицај искључиво зависно од правилног и неправилног односа народних одбора општина или срезова према њима".

Због тога се стиче утисак да утицај радног народа на народне обдоре, преко зборова бирача, није довољно обезбеђен, те да према томе, и многи народни одбори нису постали „извршиоци његове воље". А то је, међутим, претпоставка, неопходан услов за развој целокупног система дру-

(11) Стане Кавчић: Комунисти у радничком и друштвеном самоуправљању Београд, 1959, Култура, с. 260.

штвеног самоуправљања, те и за развој социјализма и социјалистичких друштвених односа.

Непрецизности у *правном* регулисању установе *збора бирача* и њеном запостављању од многих народних одбора одговарају и тумачења, односно „теоретска" обрада овога питања — уколико се тако могу назвати извесна, не нарочито бројна разматрања углавном правника о карактеру и месту збора бирача, у организацији народне власти и у нашем комуналном систему. Чини нам се да је у тим тумачењима — а у свим случајевима је неоспорно реч о најбољим намерама да се особености социјалистичке демократије у нашој земљи што правилније објасне — пре у питању да нису увек пронађени и одговарајући изрази него што би била реч о несхватању саме установе. Мада за нове појаве у развоју једне земље као што је наша где се друштвено-економски преображаји брзо смењују, те се на основу тога нагло мењају и унутрашње уређење и политичко-правна надградња, није лако истом брзином обухватити и теоријом све оне установе преко којих се те промене манифестују и дејствују — ипак, њихово недовољно јасно и непрецизно приказивање може да доведе до несхватања и самих преображаја.

Тако, кад је пројекат Закона о зборовима бирача и локалном референдуму НР Србије упућен народним одборима на „мишљење и примедбе" и са препоруком Савета за изградњу народне власти НРС „да народни одбори могу користити нацрт у делу који се односи на организовање и рад зборова бирача", дато је и објашњење тога дела закона у коме се каже, поред осталога, да су зборови бирача „стална форма непосредног учешћа широких народних маса у *вршењу власти* и у контроли рада органа државне власти" (12). Више година доцније, и после једног „корисног саветовања о раду зборова бирача" у НР Босни и Херцеговини, дато је готово истоветно тумачење да су, поред осталога, зборови бирача и „[...] форма непосредног учешћа грађана у *вршењу власти*" (13). Затим је, с треће стране (у НР Хрватској, подвучено исто тако њихово *„непосредно учешће у вршењу власти"*, с тим што је пре тога речено и то да зборови „све више постају најважнији и најуспешнији облик повезивања народне власти са радним људима" (14).

Поред ових, има тумачења која изгледају потпуно супротна — и карактеришу се јаснијом и одлучнијом ставом. Наиме, као реакција на дискусије („у већим градовима") о садржини рада зборова бирача у којима је наглашено и то „да даљи развој зборова бирача у првом реду зависи од тога да ли ће им се дати у надлежност и да *одлучују* о неким питањима", — речено је да „оваква мишљења значе само непознавање улоге збора бирача". Јер, како се даље наводи, „није битно за успех наших зборова бирача да ли они имају право да одлучују или не. Мишљење да зборови бирача треба да одлучују своди функцију власти на једну неорганизовану форму и ни у ком случају не представља нешто прогресивно

(12) Миленко Кангрга: н.д., с. 24.
(13) Др. Симеон Кљајић: Једно корисно савјетовање о раду зборова бирача, „Народна управа", Сарајево, бр. 12, с. 502.
(14) Ђ. Хрженјак: Улога и нека искуства из рада зборова бирача у НР Хрватској, „Нова администрација", бр. 6/57, с. 723.

у систему социјалистичке демократије. *Зборови бирача не могу имати функцију власти.* Они су облик политичке контроле народа над изабраним представницима као и над самим представничким телом. Зборови бирача као политички облик и форма непосредне демократије могу се успешно развијати ако им, и без права одлучивања, дамо што потпунију садржину, ако их организујемо и водимо иако се о свим предлозима и захтевима који се на њима доносе буде дискутовало и решавало у народним одборима" (15). — Исто мишљење је дословце пренето и у уџбеник *Управно право ФНРЈ* (Општи део) (16).

Најшире тумачење карактера, места и улоге збора бирача дао је професор Теорије државе и права, др. Радомир Лукић. Анализирајући разне облике демократије у историји развоја друштва, за „непосредну демократију" каже да је то *„таква организација државне власти* у којој сам народ непосредно врши власт, тј. доноси одлуке које су правно пуноважне — на пример, доноси законе, или управне акте, или изриче судске пресуде". Зато, по његовом мишљењу, непосредна демократија и не постоји (тј. „у противречности је са државом") — „јер ако би постојала [...] држава и народ би се идентификовали, држава би се утопила у народ". Зато сматра да и најшира демократија значи само „комбинацију система непосредне демократије са системом представничке демокртаје" („и то ће тако бити све док држава потпуно не нестане, то јест док систем непосредне демократије не постане потпун"). У међувремену, да би се до тога дошло, предлаже увођење форми непосредне демократије „постпуно" и „са мером" (од „нижих" ка „вишим"), у складу са друштвено-економским развојем и подизањем степена свести грађана да се не би те форме „претвориле у своју супротност", и да би се преко њих *постепено* и „народ оспособио за вршење власти над самим собом". Да би учинио што разумљивијим те форме, разликује „две врсте делатности државне власти, односно државних органа". Једна је — доношење „одлука (закона, управних аката, судских пресуда)", а друга је принуђавање посебним „апаратом за насиље" оних чланова друштва који не би поштовали те одлуке. Зато, како даље наводи, — „апарат за насиље, у ствари, и сачињава државу у ужем смислу, он је најбитнији састојак државе, без њега државе нема". Степеном, пак, удаљености грађана од тог апарата, тј. обимом њиховог учешћа „у вршењу власти" и бројношћу одлука које сами доносе — мери и ширину непосредне демокртаје. У тај теориски оквир, овде минималним делом приказан, проф. Лукић, окрећући се према „социјалистичкој, пролетерској демократији" („далеко најширој форми непосредне демократије"), за чије даље проширивање у нашој земљи и предлаже „меру" и „поступност" у формама, врло детаљно третира и *збор бирача* и референдум (консултовање изборног тела по најважнијим питањима), сматрајући их, исто тако, установама које треба „даље да развију учешће народних маса, грађана, директних произвођача, *у вршењу државне власти и управе*". Разматрајући, међутим, одредбе уста-

(15) М. Ковачевић: Проблеми организације и садржај рада зборова бирача, „Нова администрација", бр. 4/53, с. 360.

(16) Др. Никола Стјепановић: Управно право ФНРЈ. — Општи део, II издање, Београд, 1958, Савремена администрација, с. 303—311.

нова и одредбе поменутих републичких закона о зборовима бирача, на једном месту истиче да у општем процесу „демократизације локалних органа власти" — „законским прописима република зборови бирача *се претварају у праве државне органе који имају право одлучивања*". (Подвукла Р. Г.). (За савете грађана каже да су то „органи једне врсте непосредне демократије у управи, при управним органима, који треба да замене у извесној мери саме управне органе, који треба да дебирократизују управу".) На крају, уз све то, проф. Лукић ипак закључује да је збор бирача „саветодавни орган локалним државним органима, као и државним органима уопште, до највиших", а с друге стране, он је „контролни орган" (у оном смислу како је објашњено), с тим што наглашава и његово право иницијативе („то јест он сам може ставити поједина питања на дневни ред [...]") (17).

Разматрања проф. Лукића нису скорашњег датума (1950). У развоју демократије се код нас отада отишло далеко напред али се овде износе због тога што се мисли да нека места имају и шири, теориски значај. Наиме, пошто се понављају наводи да су зборови бирача „форма" у којој народ учествује *„у вршењу власти"* (осим код М. Ковачевића), да се чак „претварају у праве државне органе који имају право одлучивања", итд. — требало би, можда, продискутовати какве нам процесе, при расправљању о развоју нашег демократског система, ови изрази обележавају.

У примедбама на књигу Н. И. Бухарина *Економика прелазног периода* Лењин је подвукао нека места у тој књизи (уз „врло добро!" и „тачно!") која гласе:

> „У доба прелаза од капитализма ка комунизму, револуционарна класа, творац новога друштва јесте пролетаријат. Његова државна власт, његова диктатура, совјетска држава служе као фактор за рушење старих економских веза и за стварање нових [...]. Уколико је ова политичка власт, као „концентрисано насиље" над буржоазијом економска снага. онда је то снага која раскида капиталистичке производне односе, предаје на располагање пролетаријату материјални костур производње и која *постепено убацује непролетерске људске елементе производње у систем нове друштвено производне везе.* С друге стране, ово исто „концентрисано насиље" се делимично креће и *према себи,* представљајући фактор самоорганизације и принудне *самодисциплине трудбеника* [...]" (18).

Ово кретање „концентрисаног насиља" („апарата за насиље") „према себи", што представља и фактор „самоорганизације трудбеника", — указује, с једне стране. да иако пролетерска држава представља једну од одлучујућих снага у процесу друштвеноекономског развоја од капитализма ка комунизму, у самом том развоју она се и ослобађа дела своје силе поступним преношењем својих функција на „самоорганизације трудбеника", а, с друге стране, то указује да и *сама држава има улогу у свом одумирању.* При томе се, брзином преношења тих функција обележава и темпо тога одумирања. Зато нам се чини да изгледа нелогично

(17) Др. Радомир Лукић: Напомене о зборовима бирача, саветима грађана, и локалном референдуму, „Архив за правне и друштвене науке", бр. 4/50.
(18) В. И. Лењин: Изабрана дела, књ. XIII, Београд, 1960, Култура, с. 554.

да *органи друштвеног самоуправљања* који неоспорно представљају негацију пролетерске државе, како каже проф. Лукић, за онолико за колико преузимаиу део њених функција — са преузимањем тих пункција и уз помоћ државе постају *„прави државни органи"*. Ове формулације могу да наведу, наиме, на закључак као да се на плану развоја државе у социјализму ништа битно не мења него да се просто *власт* пресипа из једног корита у друго, да прелази из руку државних органа у руке органа друштвеног самоуправљања који с тим прелазом, ако постају државни органи, нису више и органи друштвеног самоуправљања. Не могу бити истовремено и једно и друго.

Што се тиче учешћа народа „у вршењу власти" преко зборова бирача — ако се при том мисли на њихове могућности и средства утицаја на народне одборе и друге органе, тј. на права предлагања, иницијативе, контроле, и опозива — које (предлоге) народни одбор или *мора да узме у разматрање* или *треба да усвоји* (а не мора), таква средства утицаја (чак и право предлога за опозив) имају и друге организације, као Социјалистички савез, Савез комуниста, синдикати, па и сваки појединац. На недавном састанку Сталне конференције градова у Нишу, друг Кардељ је у дискусији истакао да „наши грађани [...] треба да имају могућности да свакодневно утичу на рад органа управе, државе, самоуправних органа, итд. И у том смислу је Социјалистички савез саставни део механизма друштвеног самоуправљања" (19).

У програму Савеза комуниста Југославије обележени су чак домени државе и органа друштвеног самоуправљања, и указане су перспективе њиховог даљег развоја и међусобних утицаја: „Са развојем социјалистичког демократског система почиње се сужавати улога државне управе у непосредном управљању привредом, на подручју културно-васпитне делатности, здравства, социјалне политике итд.". Те функције „све више прелазе на разне *друштвене самоуправне органе*, самосталне или повезане у одговарајући демократски организациони систем". *Државни органи* и „даље врше низ функција, као што су: економско планирање, управљање одређеним друштвеним фондовима, опште пропорције и односи у расподели средстава; но *и они се* у тој функцији *све мање јављају* као органи *политичке власти*, а све више као заједнички *друштвени органи* радних колектива [...]". „Функције као што су: политички систем, општи регулативни послови и посебни регулативни послови у области привреде, одржавање јавног реда, инспекције, безбедност, правосуђе, народна одбрана и слично, задржавају карактер државних послова", с тим што се и оне „мењају у својим облицима и методама, у складу са ублажавањем унутрашњих класних супротности и тешкоћа у изградњи новог економског система социјализма" (20). У даљем развоју социјализма „структура политичке организације [...] ће све мање бити саставни део и инструмент система власти, а све више ће постајати друштвене организације за научно проучавање и усмеравање друштвених кретања, за друштвено васпитање радних људи, за идејну, политичку и стручну помоћ грађанима

(19) „Борба" од 2. XI. 1961.
(20) Програм Савеза комуниста Југославије, Београд, 1958, Култура, с. 121—122.

у њиховој друштвеној активности", што представља „уједно и облик постепеног одумирања појединх функција државе, односно њиховог *претварања у функције друштвеног самоуправљања*" (21) (Подвукла Р. Г.).

Разуме се да је ауторима чланака о зборовима бирача све ово добро познато, те је заиста реч о употреби неадекватне терминологије кад се претпоставља да се једна институција из оквира нашег система друштвеног самоуправљања, за коју се сви и не слажу да има „право одлучивања", преузимањем извесних функција државе претвара у државни орган.

Међутим, конфронтирање неких мишљења о карактеру збора бирача на овом месту има једино за циљ да би се у предстојећим дискусијама о пројекту новог Устава евентуално додирнуле и ова и неке друге установе које су до сада обезбеђивале — или је требало да обезбеђују функционисање нашег система самоуправљања. Јер, без обзира да ли ће се *збор бирача* задржати и у новом Уставу и у пропратним законима — са истим или са проширеним компетенцијама, што ће зависити од начина постављања целокупног изборног система — домени утицаја грађана и на рад органа власти и на рад органа друштвеног самоуправљања проширивање се све више са даљом децентрализацијом и демократизацијом наше земље које предстоје, било како да се називу установе преко којих ће тај утицај да се спроводи.

Ако се, пак, задржи збор бирача и даље као „веома важан облик непосредног учешћа грађана *у раду* органа комуне и у развоју наше социјалистичке демократије" (у којој и комуна „треба све мање да буде орган власти, јер она и није створена да буде минијатурни облик државне власти, већ основни облик организације социјалистичких друштвених односа") (22), — потребно је да се претходно реши тамо где није решено питање доступности бирачима свега онога о чему народни одбори одлучују, да се организује, дакле, служба *информација* грађана о раду народних одбора, као и да се уз помоћ и осталих друштвених организација створе код грађана *навике* сталног интересовања за опште друштвене и јавне послове, као и *навике ангажовања* у оквиру збора бирача. Тек тада ће нестати и свих оних објективних и субјективних препрека које су до сада кочиле развој ове установе и њену пуну ефикасност.

Ружица В. Гузина

КО МОЖЕ НЕПОСРЕДНО ОДГОВАРАТИ ГРАЂАНИМА ЗА ШТЕТУ КОЈУ ПРОУЗРОКУЈУ ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

По Уставу од 31 јануара 1946 прокламовано је начело да „грађани имају под законским условима право да захтевају од државе и службених лица накнаду штете која им је учињена незаконитим и неправилним радњама" (чл. 41). Услове одговорности Устав је оставио посебним законима. Међутим, Уставни закон од 13 јануара 1953 ближе одређује правила

(21) Исто, с. 170.
(22) Јосип Броз Тито: н.д., с. 30—31.

ове одговорности и прописује: „Држава одговара за штету коју службеници својим незаконитим радом учине грађанима или правним лицима. Држава има право на накнаду од службеника који је својим незаконитим радом штету учинио" (чл. 99, ст. 2). „Одредбе претходних ставова важе и у погледу одговорности Претседника Републике и чланова Савезног извршног већа" (чл. 99, ст. 3).

С разлогом је истакнуто да за заштиту права грађана ова одредба Уставног закона представља „знатан напредак према ранијој одредби чл. 41" (1). С друге стране, исправно је уочено да уставно начело по коме држава одговара за рад њених службеника „има за сврху заштиту права грађана а не установљење посебне привилегије за функционере и службенике", те отуда „не искључује право грађанина да подигне тужбу против службеника директно кад год сматра да му је то најбољи пут за остваривање повређених права". Проф. др. Ј. Ђорђевић који брани ово гледиште закључује да „обрнуто схватање, које би инсистирало на јединој апсолутној одговорности државе за незаконите акте функционера и службеника има корен у бирократској теорији права и, према томе, не одговара и не може одговарати Уставу социјалистичке демократије" (2).

Међутим, Закон о јавним службеницима од 1957 („Сл. лист ФНРЈ", бр. 53 од 25 децембра 1957) прописујући ближе услове ове одговорности изричито одређује: „За штету коју службеници у вези са вршењем службе учине својим незаконитим радом грађанима или правним лицима, одговара политичко-територијална јединица, установа са својством правног лица односно организација чија се служба врши" (чл. 122, ст. 1). Закон о јавним службеницима даље допуњује овај свој став истицањем да „изузетно од претходног става, службеник може бити тужен за штету учињену грађанину или правном лицу само у случају кад је у кривичном поступку правоснажном пресудом осуђен за кривично дело којим је проузроковао штету грађанину или правном лицу" (чл. 122, ст. 2). Најзад, Закон о јавним службеницима прописује да „нема одговорности за штету коју је оштећени могао избећи да је уложио правно средство, али је то пропустио учинити" (чл. 122, ст. 3).

Ако се анализирају ове одредбе одмах се уочава да оне мењају систем одговорности јавних службеника. Да ли је ова измена система у духу Уставног закона од 1953? Задржаћемо се само на питању ко може непосредно одговарати.

1. — Уставни закон од 1953 говори само о томе да „држава има право на накнаду штете од службеника који је својим незаконитим радом штету учинио" (чл. 99) а не и да грађанин не може од службеника захтевати накнаду штете. Ако се жели да држава односно политичко-територијалне јединице и установе за рад својих службеника одговарају по посебном систему одговорности, онда се може бранити гледиште да грађанин не може тужити службеника. Ако се има у виду наше позитивно право до доношења Закона о јавним службеницима од 1957, ово се гле-

(1) Др. Јован Ђорђевић: Нови Устав ФНРЈ, Београд, 1955, поговор, с. 124.

(2) Др. Јован Ђорђевић: Улога права и правника у нашем друштвеном уређењу, „Архив за правне и друштвене науке", бр. 3—4/54, с. 285.

диште није могло бранити јер није било на закону основано. С друге стране, ако се не жели привилегисани положај политичко-територијалних јединица, установа и јавних службеника према грађанима, онда би се морало бранити гледиште да политичко-територијалне јединице и установе, по правилу, морају одговарати по општим правилима о одговорности за другог. То у нашем случају значи да би грађанин имао право избора хоће ли за штету коју му проузрокује јавни службеник тужити политичко-територијалну јединицу односно установу или самог службеника. Непосредна одговорност државе и осталих политичко-територијалних јединица и установа, коју уводи Уставни закон од 1953, није уведена да отежа остварење права грађана на накнаду штете већ, напротив, да олакша и убрза остварење овог права. И по старом систему политичко територијална јединица је одговарала али под одређеним условима и то само ако се накнада није могла наплатити од штетника, иако је политичко-територијална јединица била обухваћена тужбом. Систем по коме се омогућава непосредна одговорност политичко-територијалних јединица је свакако повољнији за оштећене грађане, али то никако не значи да нови систем мора искључити непосредну одговорност и самог штетника.

И у нашем и у иностраном праву изражено је гледиште да би грађани правом тужбе против службеника могли изложити службеника непосредном прогону и пакостима (3). Ако се ово гледиште логично изведе до краја, могло би се онда узети да је право тужбе за накнаду штете, коју грађани иначе имају у грађанском праву, само инструмент помоћу кога су грађани узајамно изложени непотребном прогону и личним пакостима. По себи се разуме да ово објашњење нико не истиче као објашњење за тужбе за накнаду штете у грађанском праву. Очигледно је, према томе, да се ни у управном праву не може тужба за накнаду штете коју проузрокују јавни службеници сматрати као средство којим грађани могу излагати службенике непотребном прогону и личним пакостима. Ово је у ствари старо објашњење којим је свемоћна држава бранила подизање тужбе против јавних службеника без претходне сагласности надлежног управног органа. Ми данас, у складу са развојем нашег права, немамо никакве потребе да због ових разлога спречавамо грађане да могу подизати тужбе против службеника, поготову кад знамо да наш свет још увек лакше тужи службеника него државу односно политичко-територијалну јединицу или установу. Ово није правни аргумент али ако стварност гледамо онакву каква јесте онда постоје озбиљни разлози да се и ова чињеница узме у обзир при решавању овог питања.

Одговорност политичко-територијалних јединица и установа за штете проузроковане од њихових службеника јесте одговорност за другог. А према општим правилима о одговорности за другог, тужба се може поднети и против штетника и против одговорног лица. Проф. Салеј (Saleilles) је већ давно истакао да се у грађанском праву не може искључити одго-

(3) Академик И. Крбек: О одговорности за штету. Посебан отисак из 300 књ. „Рада Југословенске академије знаности и умјетности", Загреб, 1954, с. 196.

ворност самог штетника, подвлачећи „да не зна да је икад ма и један цивилиста подржавао такву теорију" (4).

Проф. Крбек је и пре доношења Закона о јавним службеницима од 1957 био мишљења да оштећени грађанин не може бирати хоће ли тужити службеника или државу већ је сматрао да се може тужити само држава (5). Ово гледиште данас брани и проф. Вавпетич (6). По његовом гледишту одговорност јавних органа и јавних организација мора се посматрати само у вези са остварењем задатака ових организација и органа односно да ли су задаци извршени одговарајућим законитим и правилним радњама. Као логичну последицу тога става проф. Вавпетич сматра неопходним да непосредно може одговарати само политичко-територијална јединица односно јавна организација, јер делатност самог штетника не може проузроковати непосредан однос између штетника и оштећеног пошто је тај однос проузрокован делатношћу која остварује задатке одређених јавних органа и јавних организација. По овом гледишту штетник је у односу само са одговарајућим јавним органом односно јавном организацијом у чијој је служби. Нема сумње да политичко-територијалне јединице и јавне организације за остварење својих задатака морају законито и правилно вршити своју делатност, али се она врши преко физичких лица па према томе и штете проузрокују службеници својим незаконитим и неправилним радњама. У прилог гледишта да службеник не може непосредно одговарати стоји чињеница да се политичко-територијална јединица односно установа може наплатити регресом од службеника али не мора јер по Закону о јавним службеницима од 1957 она се може регресом наплатити само ако је штета проузрокована намерно или из крајње непажње (чл. 124, ст. 1 и чл. 116, ст. 1). Према томе, може се у први мах стећи утисак да би службеник који би непосредно био тужен могао по општим правилима о одговорности бити обавезан да плати накнаду оштећеном, иако би иначе по Закону о јавним службеницима био од тога ослобођен. Отуда би службеникова ситуација била неповољнија, јер би се тек после пресуде која би га обавезала да исплати накнаду оштећеном, могао обратити политичко-територијалној јединици односно установи да му исплати накнаду коју он иначе под одређеним законским условима не би морао накнадити. Ова се неповољна ситуација по службеника може у ствари избећи јер службеник одговара под законским условима, па би и грађанин могао тужити службеника само за ону штету за коју би се иначе и политичко-територијална јединица односно установа могла од њега наплатити регресом, тј. у случају ако је штета проузрокована намерно или из крајње непажње. Тако би за штете које службеник проузрокује радњама које не би допуштале регрес одговарала само политичко-територијална јединица односно установа.

Не допустити грађанима да могу подносити тужбе против службеника представља одступање од општих правила о одговорности за другог.

---

(4) Raymond Saleilles: De la personnalité juridique, Paris, 1910, p. 342.
(5) И. Крбек: н.д., с. 195 и примедба 1) на истој страни.
(6) Dr. Lado Vavpetič: O nekaterih vprašanjih ki se tičejo odgovornosti javnih organizacij za napake njihovih organov v naši družbeni ureditvi, „Zbornik znanstvenih razprav", Ljubljana, 1959, s. 202—204.

Није спорно да у иностраном праву постоји систем одговорности по коме грађанину односно правном лицу за штету проузроковану од јавних службеника одговара само политичко-територијална јединица а ова се наплаћује регресом од службеника (7). За нас је у ствари спорно да ли је Уставни закон од 1953 имао у виду овакав систем непосредне одговорности политичко-територијалних јединица и установа који уводи Закон о јавним службеницима од 1957 и да ли такво решење одговара духу развоја нашег права.

2. — Закон о јавним службеницима од 1957 у ствари у много чему мења систем одговорности јавних службеника, тако да се ова одговорност сада у нашем праву појављује као посебан систем одговорности. Посебна правила ове одговорности се у извесним ситуацијама можда могу оправдати тако, на пример, у нашем праву искључење одговорности самог службеника за штете које нису проузроковане намерно или из крајње непажње. С друге стране, по посебним правилима у француском праву, на пример, службеник је у устаљеној пракси Државног савета сам одговарао за штете проузроковане личном кривицом *(faute personnelle)* а држава у оним случајевима ако је штета проузрокована кривицом у служби *(faute de service)* или кривицом службе *(faute du service)*. У англосаксонском систему одговорности, супротно од тога, због специфичности развоја англосаксонског права до скора држава није одговарала већ је одговарао само службеник и то као сваки појединац за све штете, без обзира да ли су проузроковане личном кривицом или кривицом у служби. У САД од 1946 а у Великој Британији од 1947 сада одговара под одређеним условима и држава по правилима о одговорности за другог (8).

Објашњавајући ову разлику француског и англосаксонског права проф. Ведел (Vedel) истиче да је прави разлог у томе што се у француској централизованој и хијерархиски организованој управи службеник узима као анонимни део једног механизма и што је због начела поделе власти искључено да јавни службеници за своје службене радње одговарају пред редовним судом. Отуда и потреба у француском праву за издвајањем личних кривица од кривица у служби (9) јер ће за штете проузроковане личном кривицом службеник одговарати пред редовним судом а за штете проузроковане кривицом у служби одговара само држава пред управним судовима. Међутим, у пракси Државног савета Француске већ давно је прихваћена одговорност државе и за штете проузроковане личном кривицом службеника ако је служба била узрок извршене кривице, тако да је грађанин могао подизати тужбу и против службеника-штетника и против државе односно одговорне јавне службе. Данас, пракса француског Државног савета и управних судова прихвата одговорност државе не само за штете проузроковане под одређеним условима и личном кривицом *(la faute personnelle dans le service)* већ чак и за штете проузроковане под одређеним условима и личном кривицом изван службе

(7) И. Крбек: н. д.; др. Л. Вавпетич: н. д.; dr. Stojan Cigoj: Odškodninsko pravo, Ljubljana, 1960, s. 164—196.

(8) H. Street: Governmental Liability, Cambridge University Press, 1953; Бернард Шварц: Америчко административно право, Београд, 1956, Научна књига.

(9) Georges Vedel: Droit administratif, Paris, 1961, Presses universitaires p. 250.

(la faute personnelle hors du service) (10). Оштећени и даље може захтевати накнаду по избору било од штетника било од државе а право на регрес имају под одређеним условима и штетник и држава (11). Међутим, још увек има држава у којима је изричито искључено да се тужба може подизати против службеника. Тако, на пример, Аустриски савезни закон о одговорности за штету причињену у вршењу службе од 18 децембра 1948, сходно традицији аустриског права, изричито прописује да службено лице које је штету проузроковало „не одговара оштећеном" (§ 1, ст. 1) (12).

Међутим, уколико су посебна правила под одређеним условима у извесним ситуацијама можда оправдана, то не значи да се за одговорност јавних службеника, по правилу, морају уводити посебна правила која врло лако могу представљати привилегију за политичко-територијалне јединице и установе односно за јавне службенике. Напротив, развој ове одговорности у упоредном праву иде у другом смислу. Тако, на пример, у француском управном праву, где је највише развијена посебна одговорност државе, већ се више година упорно иде извесном приближавању теорија одговорности у грађанском и управном праву. У том смислу и проф. Ведел исправно истиче „кад се већ победила архаична неодговорност државе, нормално је да се решења јавног и приватног права приближују" (13).

Не постоје озбиљни разлози због којих би се у нашем праву морало одступати од општих правила о одговорности (14) кад је у питању непосредна одговорност политичко-територијалних јединица и установа. У нашем случају, уколико би се задржало правило да је услов одговорности службеника намера или крајња непажња којом је штета проузрокована, службеник-штетник би одговарао само ако је штету проузроковао под одређеним условима, што значи да би јавни службеници били ослобођени од материјалне одговорности за штете проузроковане лакшим кривицама које су у раду сасвим могуће. Али, с друге стране, поштујући општа правила о одговорности за другог, тужба за накнаду штете била би допуштена или против политичко-територијалне јединице или против самог штетника. Тако би се поштовањем бар ових општих правила о одговорности у извесном смислу онемогућавала бирократизација управе јер би службеник имао у виду и своју евентуалну одговорност за штету, што би уједно доприносило заштити права грађана и ефикасније обезбеђивало законитост рада управе односно јавних службеника.

Д. Ђ. Денковић

(10) M. Long, P. Weil, G. Braibant: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 3e ed., Paris, 1962, Sirey, pp. 142—144.

(11) M. Long, P. Weil, G. Braibant: op. cit., pp. 358 seq.

(12) Bundesgesetzblatt für die Republik Östereich, 1949, 5 Stück, S. 49.

(13) G. Vedel: op. cit., p. 236.

(14) Никола Бошковић: Начелна питања у вези са прописима о материјалној одговорности лица у радном односу, „Правни живот", 1960, бр. 7—8, с. 1—11; бр. 9—10, с. 14—23.

СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ ОДРЕДБЕ У САВРЕМЕНИМ УСТАВИМА

I. — Чињеница да се држава налази у склопу међународног система, мање или више организоване међународне заједнице, може се у њеном уставу одражавати на разне начине. Код класичних устава, који се по правилу ослањају на схватања о пуном суверенитету, она ће се огледати у одредбама о надлежности органа у погледу саобраћања са страним државама, склапања и ратификовања уговора, одлучивања о рату и миру, итд. Такви устави само расподељују надлежности не дајући органима који воде послове с иностранством ни најосновнија упутства за смер и начин обављања функција. Вођење спољне политике остаје ствар чисто политичке оцене за коју одговорна лица, на пример, у парламентарном систему сносе одговорност као и за све остале мање или више целисходне политичке акте.

Оваква неодређеност није ублажена ни у оним уставима у којима је свест о међународној међузависности нешто јаче испољена тиме што се у устав уносе одредбе којима се прокламује прихватање међународног права, па се чак установљава и његов примат. И у овим случајевима односни органи не обавезују се уставом више но да поштују међународно право у односима с другим субјектима тога права (што би они и онако морали да чине) или се та обавеза, у најбољем случају, преноси и на неке унутрашње органе.

У последње време, поред пораста броја већ описаних врста међународних уставних одредаба, запажају се у уставима одредбе које нису толико заокупљене одређивањем надлежности и фиксирањем правних правила, колико имају значај уставног дефинисања понашања државе у међународним односима, прокламовање извесног става државе у тој области. Не само што такви устави стављају вођење спољне политике у надлежност одређеним органима, него покушавају да тим органима одреде најопштије смерове поступања, или им бар забрањују извесне поступке. Таквих устава има, према подацима којима располажемо 40, од којих су само 5 донети пре Другог светског рата (1).

Несумњиво је да на тај начин устав још више добија обележја превасходно политичког акта, нарочито ако се томе дода тенденција нових устава ка укључивању све бројнијих одредаба програматског карактера које се односе и на унутрашња питања. Ако се ствар тако посматра, не може се спорити „да уставно право губи временом своју правну чисто-

(1) Никарагва 1950, Уругвај 1951, Тајланд 1952, Румунија 1952, Филипини 1935, Непал 1951, Јужна Кореја 1948, Јапан 1946, Италија 1947, Демократска Република Немачка 1950, Савезна Република Немачка 1949, Индонезија 1950, Индија 1949, Грчка 1952, Холандија 1915 (измене од 1947), Демократска Република Вијетнам 1960, Гана 1960, Венецуела 1961, Того 1961, Египат 1956 (Привремени устав УАР не садржи одредбе о спољној политици), Ирак 1958, Тунис 1959, Горња Волта 1959, Обала Слоноваче 1959, Чехословачка 1960, Француска 1958, Еквадор 1946, Бурма 1947, Куба 1940, Аргентина 1949, Бразил 1946, Салвадор 1950, Гватемала 1954, Пакистан 1956, Доминиканска Република 1955, Панама 1946, Ирска 1937, Португал 1935. Сви швајцарски устави од 1815 на овамо садржавали су одредбе о неутралности. Такве одредбе има и Савезни уставни закон Аустрије од 26 октобра 1955. Због тога што таква неутралност није карактеристична за најновије време и не представља масовну појаву, обим овог написа није дозволио разматрање ових одредаба.

ту" (2). Устави постају неке врсте политичке повеље, које, поред одредаба позитивног права, садрже и смернице и идеје за целокупан развитак друштвених односа, унутрашњих и међународних.

Овакво схватање може да се поткрепи и неким формалним разлозима. Одредбе о којима је реч најчешће се налазе у уводима устава или у посебним одељцима о међународним односима. Често су и формулисане неодређено, мање одлучно но традиционалне уставне одредбе, или им чак и претходи објашњење које их квалификује као норме које се не могу судски применити већ представљају руководство влади за њено понашање (3).

Имајући, међутим, у виду особености уставног права, овакви аргументи у суштини не повећавају разлику између тих, да их назовемо спољнополитичких, одредаба и осталих одредаба устава, тим пре што је често реч о правилима међународног права која су унета у уставне текстове па у неким случајевима, као што је забрана вођења агресивног рата, садрже чак и санкцију (4).

На тај начин долазимо до уверења да је издвајање извесне врсте уставних одредаба којима ће се бавити овај напис унеколико и вештачко. Обраћање пажње на ова правила понашања, која су у првом реду начела о поступању државе у међународним односима, проузроковано је њиховом све већом учестаношћу у новим уставима и уверењем да су они симптоми извесне еволуције става држава према међународној заједници и међународном праву.

II. — Како је питање уставног регулисања спољне политике поглавито резултат развоја међународних односа после Другог светског рата у њима се могу најчешће наћи оне одредбе које своју суштину црпу из начела и правила Повеље Уједињених нација, или аката који су производ интеграционих облика регионалног карактера. Поред ове две основне линије постоје специфични видови који су најчешће одраз борбе за независност појединих народа или постављања у односу на најважније проблеме савременог света — блоковску подвојеност, неоколонијализам, итд.

У највећем броју устава осећа се непосредан утицај Повеље Уједињених нација. Међутим, мали је број устава који на изричит начин или у већем обиму преносе одредбе Повеље. Најчешће је реч о прокламовању привржености миру, поштовања међународног права, решености држава да све спорове решавају мирним путем с тим што се одричу од рата или га забрањују као средство решавања међународних спорова.

Мањи број устава (14) иде нешто даље у том погледу (5). Тако, на пример, јапански устав у свом уводном делу усваја скоро дословно пре-

(2) Paul de Visscher: Les tendances internationales des constitutions modernes, Recueil des cours, t. 80, 1952/I, p. 516.

(3) На пример, чл. 37 Устава Индије од 26 новембра 1949: „Одредбе садржане у овом Одељку неће моћи бити примењене ни од каквог суда, али ће начела садржана у њему бити ипак основна за управљање земљом и биће дужност државе да их примењује при изради закона" [превод наш]. — Поглавље IV индијског Устава садржи начела која се тичу унутрашње и спољне политике.

(4) Види чл. 26, ст. 1, Устава СР Немачке од 23 маја 1949.

(5) Аргентина, Бурма, Чехословачка, Еквадор, Грчка, Гватемала, Индија, Италија, Јапан, ДР Немачка, Никарагва, Непал, Венецуела, Тајланд (Устав од 1952).

амбулу Повеље: „Ми, јапански народ, одлучни да за себе и своје потомство осигурамо плодове мирољубиве сарадње са свим народима [...] и решени да никада не доживимо страхоте рата [...]". Мали је број држава које у своје уставе уносе одредбе које се изричито позивају на обавезе из чланства у Уједињеним нацијама. Италијански устав истиче да ће држава подржавати и помагати све међународне организације створене са циљем да се обезбеди мир и правда међу народима. Поједине државе усвајају у целини само поједина акта из правног система. Тако Никарагва изричито усваја принципе Атлантске повеље, а само кроз одредбе које говоре о одрицању од рата и о мирном решавању међународних спорова, она посредно усваја и поједине одредбе Повеље. Гватемала у свом Уставу (чл. 7) истиче да ће се „република старати да оствари права човека садржана у Општој декларацији коју је прокламовала Генерална скупштина Уједињених нација [...]".

Разни видови одрицања од рата су чести међу уставним формулацијама спољне политике. Овакве одредбе су историјски и најстарије и порекло им се може пратити до Француске револуције. У VI поглављу Устава од 1791 већ се репродукује ранија одлука Скупштине да се „француска нација одриче предузимања било каквог рата у циљу завојевања као и употребе силе против слободе било кога народа". Поред тога што је понављана и у каснијим француским уставима, ова формулација утицаја је још у XIX веку на уставе неких других земаља (на пример, Бразилски устав од 1891 — чл. 88) (6).

Ова тенденција, која је несумњиво плод извесне демократизације коју је собом донела појава скупштине и надзор над вођењем спољне политике у државама либералне буржоазије, добила је нарочит полет после Првог светског рата и најбољи израз у Бријан-Келоговом пакту од 1928. Под утицајем овог међународноправног акта унета је одредба о одрицању од рата као средства државне политике у уставе донете у периоду између два светска рата, од којих су неки на снази и данас. Типичан за то раздобље био је Устав Републике Шпаније од 1931 који је веома доследно разрадио ово правило. Чланом 6 Шпанија се одрицала рата као средства националне политике, док се чланом 77 допуштало Председнику Републике да објави рат само под условима из Пакта Друштва народа и по исцрпљивању свих мирних средстава за решење спора. У шпанском кривичном законодавству била је чак предвиђена и санкција за Председника Републике који поступи противно овој уставној одредби. (7).

У послерадним уставима посредно или непосредно одрицање од рата је најчешћа одредба која се тиче међународних односа. Њу садрже сви устави који уопште имају такве одредбе. У погледу формулације стара решења па и она која се непосредно ослањају на Пакт Друштва народа нису увек напуштана. Тако Бразилски устав од 1946 (чл. 4) објављује да ће „Бразил прибећи рату само у случају непримењивости или неуспеха арбитраже или мирних начина решавања спора, регулисаних од стране

(6) Види B. Mirkine—Guetzévitch: Tendances internationales des nouvelles constitutions, „Revue générale de droit international public", No. 3—4, 1948, pp. 378 seq.

(7) Ibidem, pp. 379—80.

било које међународне организације безбедности у којој буде учествовао; ни у ком случају Бразил неће водити завојевачки рат, посредно или непосредно, сам или у савезу с неком другом државом".

У 11 устава унета је одредба којом се рат изричито осуђује или забрањује (8). Интересантно је да Јапан у свом Уставу свечано прокламује да се одриче рата „заувек" и да се „државно право ратовања" неће признавати. У ту сврху, Јапан се одриче наоружања и одржавања било каквог ратног потенцијала. То је јединствен случај у уставној пракси. Ако се узме у обзир да је тај Устав донет 1946, дакле непосредно после пораза у Другом светском рату, могуће је претпоставити да су то идеје које је Јапан прихватио из наметнутих обавеза капитулације и принципа окупације постављених од САД непосредно пре капитулације Јапана септембра 1945 (9). Данас када је Јапан приступио једном војном савезу потписивањем пакта о узајамној безбедности са САД, тешко је рећи да ова заиста јединствена одредба производи правне последице.

Сличан је случај са Савезном Републиком Немачком. У свом Уставу од 1949 у чл. 20 каже се: „Делатности које теже да подрију или које су предузете с намером да подрију мирољубиве односе између народа, а нарочито припремање агресивног рата, биће неуставне. Оне ће бити подвргнуте кажњавању". Овим су очигледно усвојене основне идеје Повеље Уједињених нација и Нирнбершких принципа. Истим Уставом прокламована је обавеза да ће Немачка све спорове решавати мирним путем. У том циљу она може приступити систему колективне безбедности при чему би пристала и на ограничење суверенитета, како би се осигурао мир у Европи и у целом свету. Касније је Немачка приступила Атлантском пакту, а тиме и западном војном блоку са свим последицама (нарочито у погледу наоружања које та чињеница повлачи за собом.

Трећа некадања чланица Тројног пакта, Италија, у свом Уставу од 1947, такође има одредбу којом се одриче рата као начина решавања међународних спорова и „као средства нарушавања слободе других народа". У том циљу је спремна да се одрекне једног дела своје суверености у односу „на организацију која ће обезбедити мир и правду међу народима [...]".

Чињеница да преко четрдесет земаља после Другог светског рата уноси у своје уставе одредбе које на посредан или непосредан начин искључују и забрањују агресиван рат, указују на то да су међународни односи ушли у нову фазу која се карактерише вишим степеном законитости у пуној сагласности са начелима савременог међународног права. Иако пракса држава не говори у прилог ефективне вредности ових правила, ипак се не може порећи исправност горње констатације.

Данас се на међународном плану запажа све разгранатија појава, нарочито регионалних облика интеграције. Савремени развој производних снага захтева постојање великих тржишта како би производни капацитети били максимално искоришћени. Овоме треба додати да се после

(8) Бурма, Филипини, Француска (Устав од 1946), Бразил, Италија, Јапан, Јужна Кореја, Куба (Устав од 1940), СР Немачка, Никарагва, Венецуела.

(9) Види Dictionnaire diplomatique, t. IV, p. 702.

Другог светског рата појачавају економске разлике између појединих области, како у оквиру развијеног дела света тако и у односу развијених и неразвијених земаља, у коме се ове друге у највећем броју и све више претварају у изворе сировина и погодно тржиште развијених земаља. Разлог како би се економским повезивањем држава постигао виши степен међународне поделе рада, макар и у регионалним оквирима, наводи низ земаља да своју спољну политику оријентишу у том правцу што се одражава и кроз уставно регулисање спољне политике у једном делу земаља. Таква појава се најчешће запажа у уставима латинско-америчких и азијско-афричких земаља, нешто мање код западно-европских, а код источноевропских та је појава добила карактеристичну форму уједињавања у тзв. социјалистички лагер.

Најчешћи случај уношења интеграционих тежњи у уставне акте налазимо у земљама Латинске Америке. Углавном, то се изражава путем прокламовања обавеза државе у односу на акте панамеричких организација. Међутим, неколико држава Централне Америке, као Никарагва, Салвадор и Еквадор, врло одређено уносе у уставе циљеве спољне политике који ће ићи за тим да се оствари економска или политичка интеграција централноамеричких република. Тако Никарагва у свом Уставу истиче да је суверенитет и територија Никарагве недељива и неповредива али „уговори могу бити закључени у циљу уједињења са једном или свим републикама Централне Америке" или у циљу економске и политичке сарадње за изградњу, управљање и одбрану једног интерконтиненталног канала кроз националну територију. Слично је и са Уставом Еквадора. Салвадор, међутим, иде најдаље у том правцу. „Пошто је Салвадор део централно-америчке нације он се налази под обавезом да се залаже за потпуно или делимично поновно успостављање Централно-америчке републике". Устав даље даје овлашћење влади да може склопити овакве уговоре с тим да они не подлежу ратификацији.

Код афричких земаља интеграционе тенденције долазе до изражаја на различите начине, сходно положају и степену независности дотичне земље. Најчешће, оне су део практичне политике појединих афричких земаља, која произилази из неопходне потребе економске кооперације у циљу превазилажења економске неразвијености. Конкретни резултати на том пољу у случају Гане, Гвинеје и Малија остављају трага и у уставним актима тих земаља. Најупечатљивије и најнепосредније то изражава Устав Гане. У ставу 1 уводног дела истиче се да ће „Гана створити суверену и јединствену републику са могућношћу да се одрекне једног дела суверенитета у корист савеза афричких држава [...]". У том смислу председник Нкрумах је у својој изјави приликом приступања Гане Комонвелту потврдио решеност изражену у Уставу и додао да „са поверењем у очекивању скорог преноса суверенитета на једну заједницу афричких држава и територија, народ сада поверава Парламенту права да предвиди преношење целокупног или једног дела суверенитета Гане". Ова изјава је придодата уставним актима Гане.

Сообразно положају у коме се налазе, поједине афричке земље откривају свој неоколонијални положај према бившој метрополи. То је

случај са земљама Француске Заједнице. Тако, на пример, у Уставу Републике Горња Волта, преамбула је скоро у целини испуњена мотивима који је везују за Француску Заједницу. У делу X Устава који носи наслов „О сарадњи између држава чланица Заједнице", истиче се у чл. 70 да „Република Горња Волта може стварати са једном или више држава чланица Заједнице, организацију за усклађивање економских, социјалних и културних интереса заинтересованих држава, искључујући свако друго ограничавање суверенитета". У Уставу Републике Обале Слоноваче истиче се у чл. 64 и 65 да Република тежи ка сарадњи са свим државама Заједнице а нарочито у правцу стварања „царинске уније, организације јавне службе, транспорта, судства, итд." Неоколонијализам у данашњем свету оставља низ последица које се негативно одражавају како на развој народа у питању тако и на читав развој међународне заједнице. Будући везана за метрополу која је члан неког војног блока, и сама та држава заступа ставове блоковских интереса. Тако су, рецимо, по питању референдума у Алжиру, о коме су расправљале Уједињене нације, Горња Волта и Обала Слоноваче гласале против резолуције која је предвиђала контролу референдума од стране Уједињених нација. (10). То је било у интересу Француске а супротно интересима борбе за независност афричких народа. Чињеница да ове две државе нису изузетак у овом погледу указује на озбиљност ове појаве.

Западноевропске земље, мада су постигле известан степен интеграције, не уносе у своје уставе одредбе које би програматски одређивале тежњу ка интеграцији или које би одређивале обавезе таквог карактера. Једино у преамбули Устава Савезне Републике Немачке истиче се тежња „да служи светском миру као равноправан партнер у уједињеној Европи" (11).

Слична је ситуација и са арапским земљама. Мада истичу своју припадност арапској нацији (на пример, Тунис, Сауди — Арабија) у уставима арапских земаља не инсистира се на конкретним формама интеграције. Само Тунис у свом Уставу прокламује уверење у „јединство Великог Магреба", што не значи и јединство читавог арапског света, а што се у великој мери идентификује са политиком Туниса по том питању.

Код источноевропских земаља нарочито су интересантни устави Румуније и Чехословачке. У уводу Румунског устава каже са да: „Спољна политика Народне Републике Румуније је политика одбране мира, политика *пријатељства и савеза* са СССР и земљама народне демократије, *политика мира* (подвукли аутори) са свим мирољубивим народима". Ова одредба је сасвим одређена и јасна: „пријатељство и савез са СССР и земљама народне демократије" и „политика мира" са свим осталим мирољубивим народима. Везивање за лагер је још јасније изражено у следећем ставу: „Постанак и јачање народне демократске државе, прија-

(10) Види „Revue des Nations Unies", No. 12/61, pp. 126 seq.

(11) У овом погледу занимљиве су допуне Холандског устава из 1952. Према новом члану 60 ц. садржај међународног уговора може бити супротан извесним уставним одредбама уколико то изискује „развитак међународног правног система". Парламенат може ратификовати такав уговор двотрећинском већином која је иначе потребна за уставне измене. Холандија је на тај начин осигурала еластичност потребну за сарадњу с многим европским организацијама чији је члан.

тељство и савезништво са великим Совјетским Савезом који је дао несебичну и братску подршку, осигуравају независност, суверенитет државе, развој и цветање Народне Републике Румуније". Везивање за СССР је потпуно у складу са схватањима Информбироа по коме нема „развоја и цветања" без савеза са СССР, нема постанка и јачања народне и демократске државе, независности и суверенитета. Блоковска инспирација је очигледна и нагони на поређење са сличним еманацијама на Западу.

Нови Устав Чехословачке од 11 јула 1960, у свом уводном делу наводи основне принципе спољне политике што у потпуности није случај и са њеним Уставом од 1948. Прокламујући пут ка комунизму у њему се даље наводи да: „На том путу поћи ћемо даље руку под руку са нашим великим савезником, братским СССР и са свим осталим пријатељским земљама светског социјалистичког система у коме је наша Република чврста карика". Овај став који нам даје до знања да ће ЧССР ићи ка комунизму само „руку под руку" са СССР и земљама лагера, унеколико умањује вредност следећих ставова као, на пример: „Хоћемо да живимо у миру и пријатељству са свим народима света, да доприносимо мирољубивој коегзистенцији и добрим односима међу државама са различитим друштвеним уређењима. Доследном мирољубивом политиком и свестраним развојем своје земље помагаћемо да се сви народи увере у преимућства социјализма који једини води добробити целог човечанства". Изричито позивање на мирољубиву коегзистенцију и то између држава са различитим друштвеним уређењима, представља изванредно интересантну појаву у савременој уставној пракси. Међутим, не може се говорити да данас иду ка социјализму и комунизму само земље лагера насупрот којих стоји други свет са којим ће се сарађивати и „развијати мирољубива коегзистенција". Такво схватање уноси у појам коегзистенције блоковске елементе који остављају тешке последице како на развој међународне заједнице тако и на развој социјализма и комунизма у свету. Ваља указати на разлику у тумачењу коегзистенције у Уставу ЧССР и Лењинском уставу СССР од 1923 где се томе прилази са становишта јединства радничке класе целога света: „Нова федеративна држава је достојна принципа установљених у месецу октобру 1917 за мирољубиву коегзистенцију и братску сарадњу народа; да ће она бити солидна препрека против светског капитализма и означава ће одлучан нови корак на путу савеза радника свих земаља за једну совјетску светску социјалистичку републику". Каснији устави СССР не садрже сличне одредбе.

Устави о којима је малочас била реч већ се разликују од оних којима је једино циљ да се определе за неку регионалну заједницу или да стварање такве заједнице омогуће и чине прелаз ка онима који садрже одредбе које значе заузимање става према некој међународној, политичкој или друштвеној појави која има светски значај. Такве одредбе у најпунијој мери дефинишу садржај спољне политике одређеној држави и за њих се може рећи да су карактеристичне за најновије, послератно раздобље.

Такве су одредбе против колонијализма и империјализма у уставима неких земаља које су тек скоро стекле пуну националну независност. Индонезија у свом Уставу од 1950, истиче да је „независност неотуђиво право сваке нације [...]" и да је према томе „сваки облик колонијализма у овом свету противан човечности и правди и стога мора бити искорењен" а у Уставу Египта се тражи да се „учини крај империјализму и његовим негативним последицама". Слично је и са Привременим уставом Ирака од 1958. Устави Демократске Републике Вијетнама од 1956 и 1960 садрже одредбе које стављају у први ред „борбу против сваке форме доминације империјализма". Поред тога устави ДР Вијетнама садрже и одредбе које су карактеристичне за земље лагера, тј. одредбе о савезу са земљама лагера, указујући ипак на тежњу за сарадњом са свим афричко-азијским народима и са свим мирољубивим народима света.

С друге стране, за буржоаске режиме који се свим силама желе одупрети друштвеним променама, комунизам не представља само унутрашњи већ и међународни проблем. Карактеристични су у том погледу устави Гватемале и Доминиканске Републике. По својој идеолошкој обојености они представљају известан одраз политике САД према земљама Латинске Америке после Другог светског рата. Стварањем војног блока путем пакта закљученог у Риу 1947, САД су покренуле уједно акцију да кроз тај блок добију више могућности за мешање у унутрашње ствари латинскоамеричких држава, са мотивацијом опасности од комунизма. Почев од тзв. антикомунистичке резолуције усвојене на конференцији у Боготи 1948, таква политика је била основа активности САД у западној хемисфери. На X конференцији Панамеричке уније 1954 у Каракасу, САД су коначно успеле да се донесе једна резолуција која ће у највећој мери омогућити мешање у унутрашње послове америчких држава под плаштом „опасности од комунистичке агресије". Непосредан резултат такве политике је талас десничарства у Латинској Америци, што је у највећој мери одговарало диктаторским режимима у тим земљама. Тако је Доминиканска Република 1955 донела Устав у који је унета садржина „антикомунистичке резолуције" донете у Каракасу. Реакционарне последице овакве политике нашле су свој пуни израз у случају Гватемале 1954. Збацивање, путем интервенције из иностранства, једног режима који је изабран слободном вољом народа, показује какав је карактер и размере добила антикомунистичка кампања после конференције у Каракасу. Доласком на власт реакционарне војне хунте укинут је демократски устав и замењен тзв. Политичким статутом са уставном снагом од 10 августа 1954. Као непосредни резултат реакционарних ставова у Панамеричкој унији, у њему су садржане одредбе о антикомунизму, борби против свих идеја које имају било чега заједничког „са тоталитарним совјетским системом" или поретком који негира приватну својину, итд., итд. Одредбе у том уставном тексту о тежњи ка демократизму у међународним односима и усвајању Опште декларације о правима човека УН као програматски циљ унутрашње политике државе делују онда неубедљиво. Јасно је, наравно, да се ови устави не баве комунизмом као идеологијом већ представљају својеврсно изражавање оданости

једној групацији у тадашњој међународној констелацији, групацији која углавном заступа друштвено-економске односе које ти устави желе да осигурају.

III. — Међународне везе и додири су се за кратко време нагло разгранали. Многобројнији међународни односи у свим областима делатности носе собом свест о све већој међузависности чланова међународне заједнице и о потреби јасног одређивања става држава према главним токовима развоја у свету. Појављује се потреба не само за регулисањем односа између држава већ и читаве активности народа и људи посредством држава. Јавно право једне државе не може бити равнодушно према међународној активности, уколико хоће да иде у корак с временом. Ова тенденција последица је дубоких промена које су се десиле у последњих неколико деценија. Ограничење суверености и њен делимичан пренос постаје тако потреба дана за савремену државу. На тај начин, међународно право има тенденцију да постане и уставно — на то га усмерује историјска нужност и међузависност народа и држава (12).

Продирање међународних одредаба у уставе иде упоредо и с променама у начину вођења спољне политике. Од непостојања одредаба у време када су међународни односи били искључиво у рукама шефа државе уз слабу парламентарну контролу, преко права парламента у свом домену у доба његовог јачања које се поклапа са снажењем буржоазије и њене заинтересованости за област међународне делатности државе, дошло је после Првог, а нарочито Другог светског рата, до пораста интереса најширих маса за спољнополитичке проблеме и за начин њиховог решавања. Поучене горким ратним искуствима, оне врше упоран притисак у правцу обезбеђења мира и отклањања узрока ратова из политике државе којој припадају. Томе се придружује и задатак влада у државама које су настале револуционарним променама, било у претежном друштвеном или у претежно националном смислу (јер ова се обележја у потпуности не могу одвојити), да у уставу, који се обично доноси после оваквих промена, обележе оријентацију у даљем развоју, како на унутрашњем тако и на међународном плану. У друштвеној заједници која тежи да се свесно и рационално уобличи и развија такве уставне одредбе не могу изостати.

Као што је летимичан преглед садржине неких карактеристичних врста уставних одредаба које се тичу међународних односа унеколико показао, ове су најчешће спорадичне, недовољно одређене и обухватне. Ни за један устав не може се рећи да је дефинисању спољне политике посветио низ заокругљених одредаба које би као целина пружале поуздану оријентацију испитивачу. Иако су предмети којих се ове одредбе тичу разноврсни, поједини устави ретко додирују већи њихов број. Тако се, на пример, мирно решавање спорова помиње у осам устава, одрицање од рата у девет, одрицање од наоружања у једном, мирољубива коегзи-

(12) У раздобљу између два светска рата неки аутори почели су издвајати међународно уставно право као посебну дисциплину. У том погледу треба истаћи радове B. Mirkine—Guetzévitch-a: Droit constitutionnel international, Paris, 1933; Les constitutions européennes, Paris, 1951; Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix. Recueil des cours, t. 35, 1933, pp. 673—773.

стенција у једном, право народа на самоопредељење у два, док се привржености овој или оној регионалној групацији прокламује у дванаест устава. Конкретније одредбе које спољну политику извесне државе одређују у односу на неку од појава савременог света нарочито су ретке: три устава налажу борбу против империјализма, један против колонијализма, док се два опредељују за борбу против комунизма.

Овакво стање има практичне и теоријске разлоге. Пре свега, одредбе ове врсте унете су у уставе углавном у најновије време, често према наишлим потребама тренутка. Тиме се може објаснити њихова спорадичност и недостатак система. Осим тога, стриктно везивање надлежних органа државе за тачно одређену спољну политику сматра се још увек неопортуним јер се тиме смањује њена еластичност. Ово нарочито важи за оне одредбе којима се међународни став државе врло одређено опредељује за или против извесног система, политике или групе држава. Томе се још придружује и сумња у потребу уношења оваквих прописа уопште. Има мишљења да је прихватање међународног права или неких његових правила у уставима непотребно када су државе и онако дужне да се повинују таквим нормама. По некима је то чак и опасно јер смањује ауторитет међународноправних прописа (13).

Ако се чврсто стоји на становишту да је међународно право независно од воље држава, ово схватање може се прихватити, али само у односу на оне уставне одредбе којим се изражава прихватање или намера поштовања међународног права у целини. Такве одредбе заиста не значе много (14). Али, ако се има у виду честа неизвесност у погледу постојања извесних међународноправних правила, нарочито обичајних, изричито њихово прихватање у уставу не само да није штетно већ и доприноси извесности о њиховом постојању и о њиховој примењивости у односу на државу која их је прихватила на тај начин. Сматрамо да се у сваком случају може пре резоновати на овакав начин него држати да се уставним потврђивањем изражава сумња у општу обавезност неког правила међународног права и тако оно посредно поткопава. У случајевима када уставна одредба значи стварно па чак и изричито самоограничавање суверенитета, она баш у уставу има несумњив значај и поузданост. Уз то треба имати у виду и двојни карактер уставних одредаба о којима је реч — прихватајући, боље рећи потврђујући, међународноправно правило, таква одредба у случају њеног кршења заснива несумњиву одговорност дотичне државе по међународном праву, чинећи, по уставном праву, одговорним и одређени државни орган. Чак и ако испољимо склоност теоретском чистунству, не можемо одрећи практичан значај повећаној сигурности којој доприносе конкретне уставне одредбе о прихватању извесних правила међународног права. Свесни смо да би се, доследним формалнологичким развијањем, овакав став могао довести до апсурда, до препоруке да се сва важна правила међународног права пре-

(13) Види Paul de Visscher: op. cit., p. 533.

(14) Из Устава ДР Вијетнама, на пример, може се закључити да Вијетнам не прихвата с в а начела међународног права: „Република Вијетнам усваја начела међународног права која нису супротна националном суверенитету и остварењу једнакости међу народима" (Чл. 8 Устава од 1956).

пицу у уставе. Међутим, устави којима се бавимо дају на то одговор, у њима се махом потврђују она правила која су се уобличила у најскорије време и зато се могу довести, или се доводе у питање.

Ова разматрања не односе се на оне врсте међународних уставних одредаба које не представљају или још не представљају усвајање међународноправних правила. Она често немају карактер правних норми уопште већ значе или препоруке влади и известан спољнополитички програм. Суд о њима нужно је политички, али без обзира на њихову садржину оне могу допринети јасности и доследности међународних иступања државе у питању.

Потреба која је стварaоца послератних устава гонила да у много већој мери но раније уставно регулише вођење спољне политике, па било да су непосредни мотиви били чак и пропаганда и национални престиж, јасно сведочи о поимању промена које су се десиле у међународној заједници. Све већа повезаност земаља, све већа њихова међусобна зависност, као и зависност целине од њих и њих од целине, траже одступање од крутог принципа националне суверености које се најбоље очитују кроз уставна начела и одредбе. Држава не може бити равнодушна према спољним збивањима и зна да остали свет није равнодушан према збивањима у њој. „[...] Међународни односи, који у извесном смислу сужавају национални суверенитет проширују га на међународном плану омогућујући утицај сваког народа у ширим размерама. Свет данас постаје све више једна целина, па и велике и највеће земље више не могу да се затворе у своје границе" (15).

Устав ФНРЈ од 1946 и Уставни закон од 1953 нису прелазили оквире класичних устава у области међународних односа. Посвећивањем једног поглавља међународним односима, како је то наговештено, нови Устав ФНРЈ, који је у припреми, одредиће у општим цртама став наше земље у међународним односима. Нема сумње да ће начело мирољубиве активне коегзистенције држава с различитим друштвеним системима бити основа ових уставних одредаба. На тај начин значајна улога коју Југославија игра у савременим збивањима у свету наћи ће свог одраза и у њеном Уставу (16).

Војин Димитријевић
Стеван Ђорђевић
Радослав Стојановић

ВАРИЈАЦИЈЕ РАСПРАВНОГ НАЧЕЛА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

1. — Начела кривичног процесног права представљају основне поставке на којима је изграђен кривични поступак као акциони израз овог права. Овој истини не сметају неслагања до којих долази у теорији кривичног процесног права приликом решавања многих процесних питања, било да је реч о самим начелима (појам појединих начела, највиши појам ових начела, њихова номинација, међусобно разграничење, класификаци-

(15) Интервју Едварда Кардеља, „Борба", 30 јул 1961.
(16) Види ibidem.

ја и место у систематици кривичног процесног права) било да је посреди сама проблематика кривичног поступка (структура поступка, његово развијање и остварење кривичнопроцесног задатка). Због њихове важности за поступак они су предмет сталног интересовања и о њима постоји обимна кривичнопроцесна књижевност. До које се мере придаје важност кривичнопроцесним начелима најбоље говори напомена да је правом процесуалисти својствено да поступак посматра кроз призму начела а његову историју у светлости односа начела (1).

2. — Међу кривичнопроцесним начелима придаје се изванредан значај расправном начелу (начелу контрадикторности) а и у историском осврту најпре се срећемо с њим у светлости система расправног поступка. Историја кривичног поступка је умногом израз односа између расправног и њему супротног истражног начела у њиховом најширем значењу, нарочито када се имају у виду два основна, историски дата, система кривичног поступка: расправни (контрадикторни, акузаторски) и истражни (инквизиторски). Но, истовремено са овим потребно је истаћи неизбежност разлике између значења самих начела у ужем (правом) смислу речи и односних система кривичног поступка. Реч је о томе да су системи носиоци или боље речено израз већег броја одређених начела, иако се поједина од ових начела могу у њима огледати у различитој мери, те у одређеним случајевима одредити име самог система. Напомиње се да су и систем расправног и систем истражног кривичног поступка у своме чистом облику теориске конструкције али не и практична остварења, што ће рећи да стварно дати системи чине одређене уступке за успешно решење кривичнопроцесног задатка (2).

Варијације расправног начела се крећу између његовог изједначења са системом расправног поступка и његовог ужег или правог значења које се среће у савременом систему кривичног поступка. Исто тако долази и до варијација расправног начела у ужем или правом значењу, при чему се има у виду заступљеност овог начела у току кривичног поступка. У следећим редовима реч је о овим варијацијама са тежиштем на важећем кривичном поступку Федеративне Народне Републике Југославије.

3. — Изједначење расправног начела са системом расправног поступка је најстаријег датума и у одређеном смислу речи налаже враћање у историју поступка. На овом месту неизбежан је избор једног кратког казивања о одликама расправног поступка. Бинеров (Biener) приказ овог поступка, дат средином прошлог века, сматра се изванредно успелим: „По својој суштини акузаторски поступак представља формално правни спор двеју странака пред судијом који стоји према њима, а материјално је посреди однос странака као у грађанском поступку. Дакле, у принципу оптужног поступка налази се: 1. да на тужбу овлашћено лице може по своме нахођењу да тужи или не тужи, штавише може и подигнуту тужбу да повуче; 2. да је оптужени овлашћен да остварује своје право према

(1) W. Sauer: Allgemeine Prozessrechtslehre, Berlin, 1951, S. 63.

(2) J. Glaser: Handbuch des Strafprozesses, Erster Band, Leipzig, 1883, S. 23; W. Sauer: op. cit., S. 67.

тужиоцу; 3. да је узајамни доказ везан формом и роком; и 4. да судиска одлука сме почивати само на оним подацима које су пружиле странке" (3). Поред овог приказа корисно је изнети и одлике акузаторског поступкакако се је дала Урсула Вестхоф (Ursula Westhoff) равно сто година после Бинера. Као одлике оптужног поступка појављују се следећа обележја: 1. оптужба припада некоме са нејавне тј. приватне стране; 2. суд зависи од предлога странака; 3. у поступку се налазе странке, што значи да су међусобно одвојене оптужба, одбрана и суђење; 4. суд је у пасивном положају; и 5. доказивање је у форми терета доказа (4).

Са стављањем знака једнакости између расправног начела и система расправног (оптужног) кривичног поступка дат је и најшири појам овог начела који се огледао у признању и формалног и материјалног права располагања странака у кривичној ствари.

Расправно начело у овом светлу и оваквим размерама потпуно је страно савременом систему кривичног поступка. Узрок овоме лежи у схватањима која су се у међувремену изградила о интересима државе и личности у кривичном поступку. При овом не треба изгубити из вида ни утицај истражног начела и система истражног поступка (5) који су оспорили и вредност и место расправном начелу у кривчном поступку.

4. — У савременом кривичном поступку расправно начело је окружено низом начела која на одређени начин и у различитој мери утичу на његов појам и своде га на праву меру.

Насупрот схватању да се расправно начело у кривичном поступку назива односно изједначује са начелом оптужбе (Глазер-Glaser) (6), изнето је мишљење да је ово изједначење нетачно (Биркмајер, — Birkmeyer) (7). Остављајући по страни ближе разматрање овог неслагања, чињеница је да у условима савременог кривичног поступка нема места изједначењу ових начела. Оптужно начело праћено начелом легатитета односно опортунитета смањује круг садржине расправног начела.

Са малим померањем у посматрању јавља се и одређена повезаност расправног начела са начелом официјалности које у свој ширини казује да државни (јавни) тужилац и суд раде у кривичном поступку по службеној дужности *(ex officio)*. Како је питање тужиоца већ узето у обзир оптужним начелом, овде је посреди делатност суда наиме начело судске активности. Остварење овог начела дира у слободно располагање страна-

---

(3) Цит. према Ј. Глазеру (н.д., с. 27—28).

(4) Ursula Westhoff: Über die Grundlagen der Strafprozesses mit besonderer Berücksichtigung des Beweisrechts, Berlin, 1955, S. 9—10.

(5) Према Бинеру суштина истражног поступка огледа се формално у постављању истражног судије према појединцу који је предмет истраге, док је материјално посреди однос потчињености истражном органу (субјекциони однос). У принципу истражног поступка налазе се следећа обележја: 1. држава која је овлашћена на гоњење дужна је да истражује и онда када оштећени не да повода за то; 2. окривљени нема никаквих других права осим оних које му по властитом осећању праведности одобри предпостављени; 3. истраживање није везано ни за форме ни за рокове већ је потпуно слободно; и 4. судијска одлука почива на уверењу да је истина нађена; цит према Ј. Глазеру (н. д., с. 28). У. Вестхоф са своје стране истиче ова обележја истражног поступка: 1. гоњење кривичног дела врши се по службеној дужности; 2. истражни орган је независан од предлога странака; 3. у поступку нема странака (кривичнопроцесне функције су обједињене); 4. истражна делатност је службена; и 5. материјално истраживање истине (н. д., с. 10).

(6) J. Glaser: op. cit., S. 26.

(7) K. Birkmeyer: Deutsches Strafprozessrecht, Berlin, 1898, S. 136.

ка, што ће рећи да утиче на домет диспозитивног начела, пошто је суд властан да активним радом доприноси откривању истине и правилном и праведном решењу кривичне ствари. Дакле, у овим границама се појављује диспозитивност странака као слободно располагање процесним средствима за заштиту њихових права и интереса у кривичном поступку, и у овој мери је повезано са расправним начелом.

У овом сумарном акценту на средину у којој се изграђује савремени појам расправног начела посебно место припада питању одбране окривљеног. Право одбране и сама мера у којој је оно припадало окривљеном умногом је у историском развоју поступка утицало на његов карактер. Због овога и многе разлике између оптужног и истражног кривичног поступка. Положај окривљеног је говорио о практичним манифестацијама не само расправног већ и других кривичнопроцесних начела. Дакле, уколико је право одбране било потпуније изграђено, утолико је расправно начело добијало своју пуниј у садржину. У савременом кривичном поступку као оптужном и расправном право одбране произилази из расправног начела. Због овога би било погрешно говорити о контрадикторности поступка у сенци права одбране (8). Иза истицања у први план одбране окривљеног могла би да стоји мисао о савременом кривичном поступку као истражном у коме се недостаци истражног начела отклањају изградњом права одбране окривљеног. Овакво схватање било би нарочито штетно за социјалистичко кривично процесно право јер би на плану општих теориских питања губило из вида поставку о одумирању државе која обухвата и преображаје у начину и мери вршења појединих државних функција у поступку изградње комунистичког друштва. У вези са овим целисходно је нагласити и то да се у границама социјалистичке друштвене заједнице — државе и њеног права изграђује расправни поступак у коме је расправно начело квалитативно друкчије од његовог традиционалног схватања као и од његовог појма у савременом буржоаском кривичном поступку.

За потпунији израз расправног начела у кривичном поступку потребно је да право одбране буде праћено претпоставком невиности окривљеног. Ова претпоставка казује да се лице против кога је покренут кривични поступак не сматра кривим све док његова кривична одговорност за учињено кривично дело није утврђена правоснажном пресудом. чл. 3 ЗКП) (9). Претпоставка невиности уноси један од нужних елемената за равноправност кривичнопроцесних странака.

Напоредо са овим о расправном начелу и њему најближих кривичнопроцесних начела за саму контрадикторност (расправност) у кривичном поступку од значаја је и структура поступка као и његов ток. Посреди је питање мере и доследности примене и остварења процесних начела. У току кривичног поступка у најкрупнијим потезима у обзир долазе претходни (припремни) кривични поступак, главни кривични поступак и кривични поступак по правним лековима. Према преовлађујућем мишљењу

(8) М. С. Строгович: Курс совјетског кривичног поступка, на руском, Москва, 1958, с. 83 и сл.

(9) Законик о кривичном поступку, скраћено: ЗКП.

расправно начело доживљава пуну примену у главном поступку, тј. на главном претресу, а претходни кривични поступак је у знаку истражног начела. Међутим, независно од овога чињеница је да се архитектоником поступка може у знатној мери утицати на спровођење одређених кривичнопроцесних начела, јер архитектоника носи собом и регистар права и дужности кривичнопроцесних субјеката, односно странака када је реч о расправном начелу.

Најзад, али не и као мање важно, стоји и чињеница да се расправно начело јавља како у буржоаском тако и социјалистичком кривичном поступку. Квалитативне разлике овог начела у једном и у другом кривичном процесном праву потичу на општем плану из самих одлика буржоаског друштва-државе односно социјалистичког друштва-државе. Већ главне кривичнопроцесне функције (оптужба, одбрана и суђење) с обзиром на њихове носиоце откривају битне разлике. Реч је о својствима државног и јавног тужиоца, о одликама буржоаског и социјалистичког суда, а са овим и о положају окривљеног у сваком од ових поступака. Но, познавање тих разлика на овом месту се мора претпоставити. У сваком од ових поступака долази до разлика и приликом посматрања кривичног поступка појединих држава, што опет зависи и од тактике и стратегије односне државе у борби против криминалитета.

Изложени чиниоци су показали могућност многих и сложених варијација расправног начела које се практично и јављају. На појаву ових варијација утичу буржоаска односно социјалистичка својства кривичног поступка, међусобни однос и усклађивање дејства кривичнопроцесних начела и сама структура и ток кривичног поступка.

5. — Остаје да се одреди појам расправног начела у оквиру савременог схватања, с тим што се има у виду социјалистички кривични поступак, односно у крајњој линији важећи југословенски кривични поступак.

О вредности самог „спора" (расправе) уопште говорено је често и доста. Спор се називао „оцем истине" (Хераклит), а у делима Маркса и Енгелса стоји „да се истина утврђује путем полемике и да се историске чињенице сазнају из сукоба противречних тврђења" (10). На овом месту посреди је истина у кривичном поступку о кривчној ствари и правилно и праведно решење ове ствари.

Расправност (контрадикторност), према М. С. Строговичу који има у виду совјетски кривични поступак, јесте таква изградња судског размаграња у коме је оптужба одвојена од суда који одлучује о ствари, и у коме оптужбу и одбрану остварују странке које су снабдевене подједнаким правима за заштиту својих тврђења и оспоравање тврђења противне стране, при чему је окривљени (оптужени) странка која се користи правом одбране; суду припада руковођење поступка, испитивање садржине ствари и одлучивање о самој ствари" (11). У анализи овог појма као карактеристична обележја појављују се: 1. одвојеност оптужбе од суда;

(10) Цит. према Н. Н. Полянски: Питања теорије совјетског кривичног поступка, на руском, Москва, 1956, с. 99—100.

(11) М. С. Строгович: н. д., с. 84.

2. процесни положај тужиоца и окривљеног као странака; 3. процесна равноправност странака и 4. активни и самостални положај суда у односу на странке (12). Н. Н. Пољански даје у нешто сажетијем стилу дефиницију расправности у совјетском кривичном поступку али њена пуна садржина долази до изражаја тек приликом анализе. „Расправност је метод изналажења истине у кривичној ствари који се састоји из расправљања странака под надзором и уз активно учешће суда у разматрању ствари" (13). Анализом он показује следећа обележја расправности: 1. одвојеност функција оптужбе и одбране од праве судиске делатности; 2. спор странака; 3. процесна равноправност странака као гарантија саме могућности расправљања странака; 4. право окривљеног на браниоца, јер би без овога процесна равноправност странака била нереална уколико у ствари учествује државни тужилац или адвокат као заступник интереса приватног тужиоца и 5. употпуњење расправљања странака активном делатношћу судије или суда која служи циљу установљења објективне истине у кривчној ствари и води расправљање странака ка овом циљу, и са становишта најбољег остварења овог циља попуњава пропусте које могу учинити странке (14).

Приликом разматрања ових дефиниција запажа се да оне одступају од једноставног етимолошког тумачења самог израза „спор" (расправа) и траже праву садржину расправљања странака у кривичном поступку према самој појави спора, тј. према његовим реалним и могућим манифестацијама у условима савременог кривичног поступка. Садржајно се изложене дефиниције не разликују, иако може бити извесних прелива између њих. Друго је питање колико њихови творци остају јединствени када је реч о изграђености расправног начела у свим стадијумима и фазама совјетског кривичног поступка (15).

Као карактеристични елементи за појам расправног начела, имајући у виду у даљем излагању југословенски кривични поступак, појављују се: 1. одељеност кривичнопроцесних функција (оптужба, одбрана и суђење); 2. равноправно расправљање странака у поступку и 3. активна делатност суда у поступку (руковођење поступком и пресуђење ствари). Како се одељеност кривичнопроцесних функција и активност суда и саме јављају као кривичнопроцесна начела, остаје да се расправно начело може одредити уз њихову помоћ али са тежиштем на развијању мисли о равноправном расправљању странака у кривичном поступку. Посреди је равноправност странака у погледу поседовања и вршења кривичнопроцесних права и дужности ради целисходног остварења њихових захтева, што се изједначује са правилним и праведним решењем кривичне ствари.

За равноправност странака од посебног је интереса изграђеност права на одбрану окривљеног. Одбрана окривљеног се намеће и због посебног односа окривљеног према делу и због чињенице да се кривична дела по правилу гоне по службеној дужности од стране тужиоца који је државни

(12) М. С. Строгович: н. д., с. 84—85.
(13) Н. Н. Пољански: н. д., с. 100.
(14) Н. Н. Пољански: н. д., с. 103.
(15) М. С. Строгович: н. д., с. 87—88; Н. Н. Пољански: н. д., с. 103—108.

орган и који располаже правним образовањем. Однос окривљеног према делу доводи до претпоставке његове невиности ради равноправности према тужиоцу и ради правилног и праведног третмана од стране кривичнопроцесних субјеката. Његов однос према тужиоцу као правно образованом противнику обезбеђен је ради равноправности између окривљеног и тужиоца правом како на личну тако и стручну одбрану. Са овим се успоставља потребна равнотежа странака у њиховој процесној делатности, која у даљем зависи од одговарајућих фондова права и дужности који и сами по себи морају изражавати равнотежу у току читавог кривичног поступка. Активно учествујући суд је чувар законитости и носилац бриге да се правилно и праведно оствари кривичнопроцесни задатак.

Из овога би следило да расправно начело у условима одељености кривичнопроцесних функција и уз активну делатност суда уноси у кривични поступак подједнако право странака да излажу сва тврђења која говоре у њихову корист као и да се супротставе тврђењима противне стране, с тим што окривљени при овом располаже како претпоставком невиности тако и правом и личне и стручне одбране. Изношење навода „за" и „против" представља собом расправљање о кривичној ствари Ово расправљање може имати различите видове, што ће рећи и различите варијације, при чему се најпотпунија варијација огледа у усменом и непосредном излагању странака у кривичном поступку пред судом. Са расправљањем се умногом повезује и позната поставка *audiatur et altera pars* која обавезује да се у поступку чује и друга страна.

Вредност расправног начела зависи од мере и доследности са којом је начело спроведено у законској изграђености кривичнопроцесних института и самог тока кривичног поступка, и од практичног остваривања правилно изграђеног кривичног поступка. Овај последњи елеменат, који је и најважнији за свакодневни и стварни живот, остварује се свешћу оних који раде у кривичном поступку и борбом за поштовање и очување законитости.

6. — Приликом посматрања примене расправног начела у важећем југословенском кривичном поступку неопходно је имати у виду у првом реду највише руководне мисли са којима је овај поступак изграђен. Реч је о социјалистичкој законитости, социјалистичком хуманизму и социјалистичком демократизму. Но, ближе излагање о овоме мора изостати у оквирима овог рада који је и просторно ограничен и усмерен на непосредно и краће изношење одлика расправног начела. Дакле, још једном је посреди претпоставка о познавању општих обележја југословенског кривичног поступка. Што се тиче самог расправног начела, оно је израз социјалистичког демократизма, док је положај окривљеног изграђен у светлу социјалистичког хуманизма.

За примену расправног начела а самим тим и за његове варијације остварења од значаја је да се потпуно схвати кретање и поступност у кретању кривичног поступка као и ограничени домет односно непосредни задатак појединих фаза и стадијума кривичног поступка. Ово је од значаја како за претходни тако и за главни поступак као и за поступак по правним лековима.

Истовремено са овим поставља се и питање о кривичнопроцесном субјекту пред којим странке расправљају о својим тврђењима у кривичној ствари. Према класичној поставци овај субјект је суд. Оправдање ове поставке лежи у непристрасности, објективности и другим одликама суда у вршењу кривчног правосуђа. Са применом ове поставке срећемо се у свима стадијумима кривичног поступка, са напоменом да је суд једини орган коме је дата функција суђења и пресуђења кривичне ствари. Увођење поред суда (истражног судије и судије среског суда) овлашћених органа унутрашњих послова у извиђај и овлашћених истражних органа унутрашњих послова у истрагу ради обављања кривичнопроцесних радњи у овим фазама претходног кривичног поступка не би значило и ремећење непристрасности и објективности за обављање ових радњи. Разлог за овакво схватање лежао би у социјалистичким одликама ових органа, а код истраге и у чињеници да истрагом руководи суд преко већа или истражног судије. У сваком случају појаву ових органа дозвољено је протумачити као изузетак, иако су они стављени у исти ред са истражним судијом и судијом среског суда, што би посебно ваљало нагласити за извиђај.

Претходни кривични поступак има за задатак да припреми кривичну ствар за главни поступак, што ће рећи да доведе до вероватноће постојање кривичног дела и учиниоца. Дакле, у њему није посреди утврђивање истине о кривичној ствари и њено пресуђење, — ово је задатак главног поступка односно главног претреса са доношењем пресуде. На остварењу овог задатка исцрпљује се и поступак по правним лековима. Због свега овога странке наступају у извесној мери различито у сваком од ових стадијума. Но, њихово расправљање је увек такво да се обезбеђује правилно и праведно решење кривичне ствари.

Код извиђаја и истраге најцелисходније је задржати се на учешћу странака у радњама из области доказивања. При овоме остаје пострани право странака да износе своје предлоге и врше новирање доказа *(beneficium novorum)* не само у овим фазама поступка већ и у читавом његовом току. У извиђају (чл. 150 ЗКП) и истрази (чл. 171 ЗКП) тужилац, окривљени и бранилац могу присуствовати саслушању сведока кад је вероватно да сведок неће доћи на главни претрес или кад извиђајни односно истражни орган нађе да је присуство странака и браниоца целисходно. Када ова лица присуствују саслушању сведока, она могу стављати предлоге и упућивати питања сведоку. Означена лица имају право да присуствују увиђају и саслушању вештака и том приликом могу постављати питања вештацима. Најзад, тужилац и бранилац могу присуствовати и претресању стана ако то не би било од штете за кривични поступак. У свима овим случајевима извиђајни односно истражни орган је дужан да странке и браниоца обавести о времену и месту извршења радњи којима они могу присуствовати. Изузетак од овога је допуштен само кад постоји опасност због одлагања. Ако је окривљени у затвору извиђајни односно истражни орган ће одлучиаи да ли је потребно присуство окривљеног. Учешће странака се креће од могућности за једне радње до права за друге радње. Но, у целини посреди је правило њихо-

вог присуствовања и учествовања у вршењу наведених радњи. Због овога и примена изузетка тражи увек посебно образложење. Међутим, тешко је сагледати средство борбе против неоправданог изузетка. Остало би као могуће да се на захтев једне од странака понови радња којој странке нису присуствовале, што би представљало један облик новирања.

У претходном кривичном поступку странке расправљају на тај начин што своја тврђења износе усмено или писмено, и што учествују у извођењу радњи извиђаја и истраге уз могућност примене изузетка који је ослабљен установом новирања *(beneficium novorum)*.

На главном претресу, према чијој се садржини доноси и пресуда, странке расправљају у најпотпунијем смислу речи јер усмено и непосредно износе суду своја тврђења и то како она која поткрепљује њихов захтев тако и она која оповргавају наводе противне странке. У теорији савременог кривичног процесног права не доводи се у питање постојање расправног начела у главном поступку односно на главном претресу.

Када је реч о расправном начелу у поступку по правним лековима, онда се при ширем излагању мора водити рачуна о примени поменутог начела у поступку по сваком од правних лекова установљеним ЗКП. Међутим, у једном сумарном казивању довољно би било истаћи да се расправност остварује почев од тога да се чује и друга страна *(audiatur et altera pars)*, па до најпотпунијег вида расправљања кад дође до одржања главног претреса пред судом правног лека.

Са овим су изнете основне линије кретања расправности у југословенском социјалистичком кривичном поступку, а са тим је потврђена и вредност расправног начела као једног од водећих у вршењу социјалистичког кривичног правосуђа.

Расправност са својим елементима који је условљавају, обележјима који је одликују и варијацијама у којима се јавља у кривичном поступку представља једну од најактуелнијих тема кривичног процесног права јер је несумњиво тачно да је расправљање „отац истине".

Др. Драгољуб В. Димитријевић

МАРГИНАЛИЈЕ О УСТАВНОМ РАЗВИТКУ И САВРЕМЕНОМ УСТАВНОМ ПИТАЊУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

I. — Уставни проблем није нов за социјалистичку Југославију. Он није нов ни у смислу доношења Устава ни у погледу решавања структуре и функције уставности у складу са одређеним етапама нашег материјалног, друштвеног и политичког развитка. Одлуке које су донете на Другом заседању АВНОЈ-а представљају не само први револуционарни Устав Југославије него и прво основно политичко и државно-правно решење основних уставних институција на којима се заснивала и градила Југославија као федеративна народна република. Устав од 1946 представља развитак и систематизацију поставки првог револуционарног Устава и њихово уоквирење у уставност више или мање класичнога типа.

Овај Устав је пружио легитимност новом државном уређењу и поставио основу за његово учвршћење и даљи развитак у границама једног друштва које се морало и могло тек припремати за пуне социјалистичке преображаје и које је захтевало оквире и методе диктатуре пролеларијата, револуционраног етатизма и централизма.

По овим својим карактеристикама Устав од 1946 је имао позитивну улогу као правна основа прве припремне фазе у изградњи привреде и друштвеног система у складу са новим државно-правним својинским основама и под управљањем нових друштвених и политичких снага радног народа Југославије. Његова негативна страна се откривала утолико пре уколико је на његовим основама државни етатизам постајао систем заснован на државној својини на средствима за производњу, административним и чисто политичким облицима организације и управљања. Ова страна Устава дошла је у сукоб како са нужностима даљег економског и друштвеног развитка, тако и са суштином социјализма, тежњама и моралном одговорношћу најсвеснијих снага младог југословенског друштва које је у социјализму, националној и људској слободи видело и тражило једини излаз у правцу остваривања како вековних борби и тежња маса тако и суштине и логике Револуције.

То је све поново отворило уставни проблем. Он је био решен у знатној мери радикално у односу на први Устав, али још увек парцијално. Ово решење је нашло свој излаз у уставним законима од 1953 који нису представљали потпуне уставне текстове. Али уставни закони су потврдили и даље омогућили нове принципе, институције и тежње југословенског друштва, као што су суверенитет радног народа, друштвена својина на средствима за производњу, самоуправљање, економска демократија, комунално уређење и почетак прелаза савезне државе класичноправног типа у више-националну југословенску друштвено-економску и политичку заједницу самоуправног социјалистичког типа.

Поред, ове у одређеној мери нове, садржине, по којој се Уставни закон почео битно разликовати и од дотадашње класичне „социјалистичке установности" (изражене у совјетском Уставу од 1936 који је инкарнација Стаљиновог погледа на државу и социјализам), уставни проблем Југославије је открио и почео да решава и суштинска питања уставности у оквиру социјализма и социјалистичке демократије. Тај квалитативно нови аспект уставности је сагледан делимично и решен у том правцу; управо решен је до тадашњег нивоа општеполитичке свести о политичкој функцији уставности, као и у оквиру општег економског, друштвеног, политичког и културног развитка земље која се још увек борила да обезбеди материјалне услове, друштвене претпоставке, организационе облике, политичке снаге, идејне погледе, културну атмосферу и етичке норме за једно истински промењено, друкчије и ново демократско и хуманистичко социјалистичко друштво. У овим општим условима и оквирима сама друштвена и политичка стварност обухватала је низ противречности између политичке власти и самоуправе, монополизма и самосталности односно слободе; између прописаних општих интереса и осећај-

них и осетљивих личних и колективних интереса и спонтаних саглашавања са општим интересом.

Све је то дало печат и новом решењу уставнога питања. Уставни закон је почео да мења стару државу и да формулише принципе, снаге и оквире реалније демократизације и социјализације. Мењајући стару државу он је пошао од визије постепеног обезбеђења процеса „одумирања државе". Осим тога, Уставни закон је први политичко-правни документ једне социјалистичке земље у коме се покреће и делимично решава проблем уставности као суштина питања Устава. Суштина уставности није у постојању Устава. Она се не састоји у његовој инструменталности. Она није гарантована ако су само проглашени извесни чак и напредни принципи друштвеног и политичког уређења.

Суштина уставности се састоји у стабилном и објективном разрешењу противречности између државности и положаја и улоге човека; између власти и друштвених односа на којима ниче ослобођење услова рада и човечије личности; између владе закона и принципа политичког опортунитета и арбитрерности. Суштина Устава није у томе да он буде „што бољи" инструменат владања и владајућих и улепшана фасада власти. Уставност постоји уколико Устав врши функцију разрешења свих друштвених и политичких противречности у оквиру једног нормативног поретка у коме нико нема више права него што му је по праву дато, а свако има право да се бори против злоупотребе овог начела и успостављање основних индивидуалних права и тиме несметане важности објективног правног поретка. Принципи па чак и декларације Устава морају имати основа у друштвеним и политичким односима, у правним средствима и у судским гаранцијама.

Суштина проблема уставности у социјалистичкој демократији је нашла у Уставном закону од 1953 своје привремено и парцијално решење, а доцније се осветљавала са сваким даљим разрешењем унутрашњих противречности нашег друштва у корист социјализма, права и слободе радних колектива, појединаца и човека. Уставни закон је прогласио да је Устав основни оквир свих овлашћења и права укључујући ту и права Савезне народне скупштине. Он је ојачао независност и самосталност судова и проширио контролу и одговорност управе. На основи радничког самоуправљања, комуна и уопште система друштвеног самоуправљања, тражене су противтеже тенденцијама политичког монополизма бирократије, административног централизма и управљања. Јачање и развитак ових институција, активизација милиона грађана и њихово претварање у све свесније и заинтересованије произвођаче и управљаче стварали су услове да се поново постави, још дубље теориски сагледа и политички оцени проблем уставности у једном социјалистичком и демократском систему.

II. — Савремени уставни проблем је наставак свих ових тражења и погледа. Али он је теориски тежи, политички одговорнији и друштвено далекосежнији од свих уставних проблема који су се у нашој новој историји до сада постављали. Док је Уставни закон предвиђао један нови друштвени и политички систем, који се рађа још увек у општим окви-

рима класичне државности, дотле нови Устав треба да изрази, учврсти и усклади тај нови друштвени и политички систем који се у материјалнодруштвеним односима успоставља а по политичкој еминентности тражи једну доследнију и слободнију демократску афирмацију.

Разумљиво је да задатак новог Устава није и не може бити да од почетка или изнова пронађе или измисли друштвени и политички систем. Његов задатак је да правно афирмира, систематизира, усмери и олакша даље развијање једног објективно постојећег система друштвених односа који се рађа из нових међусобних положаја, односа и права радних људи Југославије и њихових радних колектива.

Оваква функција Устава не значи да је он обична форма, једноставни „одблесак" онога што постоји и проста механика односа снага, као што после Ласала мисле многи позитивисти, вулгарни материјалисти и социолози. Устав има своју стваралачку улогу не само као акт теориске и функционалне конструкције система, већ и као одговарајући активни и стваралачки део објективног система и његовог кретања. Уставност је једна од основних полуга социјалистичког уређења које још увек несавршено и противречностима прошарано па и у одређеној мери испресецано друштво и његовог политичког система у коме улога државе у одређеној мери остаје, а деполитизација и ослобођење друштва и човека зависе како од материјалног и општег кретања, тако и од места, структуре и улоге државе. Принцип уставности и као правни облик тј. као писани Устав и објективни закон, и као политичко начело, тј. као демократски политички механизам добија у социјалистичком друштву начелно и практички много већи значај него у условима капиталистичке демократије. То је разумљиво, јер у овом друштву уставност је негативна и одбрамбена, парцијална и још увек класно инструментална. У развијенијем социјалистичком и демократском друштву, она је општа, друштвена, усмеравајућа, активна и више опште објективна мера него класни инструмент.

Устав социјалистичкога друштва не може бити ни идеални ни општи Устав. Он нити може прогласити какву социјалистичку утопију, нити може представљати општи модел за социјализам или за свако конкретно социјалистичко друштво. Сваки Устав, уколико представља реалан политички инструменат и правни акт, мора изражавати политичко биће једног конкретног социјалистичког друштва у одређеном ступњу његовог постојања и развитка.

Међутим, за свако друштво које се испољило и релативно стабилизовало као социјалистичко, а посебно за Југославију у савременој етапи њеног развитка, Устав мора садржати и остварити две основне карактеристике.

Прва се односи на његову „форму", подразумевајући под овим изразом не само формалну већ материјалноправну страну Устава као „форме". Сви устави до данас, осим оних који су садржавали декларације права човека и грађанина из револуционарних периода, своде се на чисто државне акте и акте о држави. То се исто тако односи и на уставе социјалистичких земаља, а посебно на Совјетски Устав од 1936, као и на уставе који су рађени по његовом моделу; у ред ових устава, у нешто

ограниченој мери и са извесним особеностима, долази наш први Устав од 1946. Извесно мање одступање од етатистичке природе устава представљају први совјетски Устав од 1918 и југословенски Уставни закон од 1953.

С обзиром на ову карактеристику, одређена је како материјална природа, тако и садржина ранијих Устава. Ови устави су представљали и представљају више политичке него правне акте, тако да је границу и снагу њихове правне вредности одређивао владајући класни интерес у дијагонали класних и политичких односа и снага. Устав је само правни израз политичког опортунитета и приоритета. Ако је Устав садржавао извесни принцип уставности, механизам „тежа и противтежа", тј. ограничења политичког приоритета, као што је случај у енглеском и америчком Уставу, ови механизми су били постављени и одигравају се у оквиру саме власти, односно уз чување и одбрану постојећег друштвеног поретка и виталних интереса владајуће класе, односно капитализма или државне бирократије.

Садржина ових устава углавном се сводила на организацију и овлашћења „јавних власти"; у најбољем случају, у уставима доследније буржоаске демократије, вишепартиски систем и декларација о људским правима представљали су проширење али не и битну промену „политичке државе", тј. политичке власти.

Устав социјалистичке државе развијенијег типа мора успоставити и гарантовати објективни правни поредак коме ће се потчинити сви фактори друштвеног и политичког живота, односно који ће се кретати у његовим границама и понашати сагласно његовим формама. Претварање политичког система у коме доминира руководећи политички фактор у сопствену уставну институцију радничке класе, то је један од услова јачања социјалистичке демократије. Једна врста уставног ограничења и самовезивања свих фактора власти је основни закон уставности и једна од гарантија демократије и у социјализму.

Ова поставка изазива две последице. Прво, нови Устав, као основни закон мора бити заиста правни а не политичко — декларативни документ. То захтева да Устав буде прецизан и одређен, да што мање оставља законима и другим актима креирање основних друштвених односа и права. Правно говорећи, Устав мора гарантовати индивидуална и субјективна права и од њих поћи. Нико у том систему не може имати више права него што му по Уставу припада и не може их вршити изван уставних граница. Друго, овакав карактер Устава социјалистичке државе, која је још пуна прелазних и пролазних елемената, захтевао би једну допуну. Та допуна би се састојала у увођењу Преамбуле као увода у Устав. Она би имала јасан идејно - политички и декларативни карактер. Преамбула би указивала на правац кретања Уставом утврђеног система. Она би представљала нужну динамику у структури нашег Устава, која има и своју правну статику. Уставно институционизирани друштвено - политички систем неизбежно би представљао ту релативну статику.

Друга карактеристика Устава савременог социјализма, а посебно Југославије, огледа се у његовој садржини. Сваки прави устав је израз

одређеног облика демократије. Као што је Маркс истакао, основни елемент и суштина устава јесте демократија. То се посебно односи на устав социјализма који не може бити реални инструменат и закон ако не успоставља и гарантује социјалистичку демократију као нови облик, а донекле и тип демократије. Заснивајући се на друштвеним односима ослобођеног рада, који ставља радног човека у положај основног фактора производње, и расподеле, управљања и друштвено политичког живота, Устав социјализма мора изразити државу у процесу одумирања. Ова поставка, која још увек звучи апстрактно и утопистички за ухо етатиста и „реалиста", мора наћи у Уставу свој конкретни израз и гарантију.

То се најпре постиже предвиђањем низа нових начела и институција који превазилазе и мењају класичан појам и структуру државе. Југословенски социјалистички и политички развитак садржи већ у стварности низ ових принципа и институција. Тај развитак се у знатној мери креће у правцу остваривања јединственог политичког и економског суверенитета радног човека, и враћа произвођачу и човеку низ „отуђења" његове личности путем постепеног превазилажења свих облика приватне и државне својине на средствима за производњу, експлоатације човека од стране човека, хијерархија и себичности. Овај развитак садржи и такве институције, као што су: друштвена својина на средствима за производњу, радничка и друштвена самоуправа, самоуправна општина и низ облика све непосредније и стварније демократије.

У овим принципима и установама Устав добија нову садржину. Он постаје све више акт самоопредељења грађана и утврђивања њиховог места и утицаја како у форми државних институција тако и у процесу деетатизације и слободне акције грађана. Обухватајући, поред државе, друштвену самоуправу и форме слободног одлучивања и кретања грађана, Устав престаје да буде битно акт државе о држави.

Али ова нова садржина социјалистичког устава врши једну нову и оригиналну функцију коју гарантују ослободилачки и демократски носиоци социјализма. Власт се не ограничава својим формалним и привидним цепањем и противстављањем путем борбе политичких партија као кандидата власти. Отуда и најдемократскији устав у систему више партија буржоаске демократије не мења битно своје етатистичке елементе. Он не мења суштину политичке власти као монопола политичког насиља.

Нова функција устава у социјализму састоји се у формулисању и гарантији услова под којима и институција у којима се власт смањује и утапа у друштвену самоуправу и самоорганизовано друштво у облику асоцијације произвођача. То има за последицу принципијелно и све стварније мењање политичке власти и претварање монопола у остварено право управљања од стране грађана. Власт се у тој мери мења и демократизује да постоји право и обавеза колектива и појединаца, који остварујући власт враћају своје отуђење и тиме ограничавају и постепено мењају њену монополистичку природу.

На овој основи концепција устава као објективног и важећег закона добија нов смисао и реалнију вредност од сваког поретка класичне

„правне" државе у којој политички монопол власти је само распоређен, формализиран, а није промењен и подруштвљен.

То све показује да наш нови Устав мора изразити и развити социјалистичку демократију, и обезбедити њено усмерено кретање ка вишим фазама у правцу постепеног остваривања комунистичког друштва. Он није и не може бити Устав „прелаза у комунизам"; комунизам се не види и непостоји као конкретно друштво у које треба да се само „уђе". Комунизам се припрема и постепено остварује у оквиру друштва које све доследније, стварније, потпуније постиже материјално развијени социјализам, проширује и доживљава демократију и међусобне људске односе у којима су благостање, срећа и достојанство свих услов за благостање, срећу и достојанство сваког појединца и обратно.

Без социјалистичке демократије овог карактера и правца не може се ни поставити ни изразити један стварно нови прогресивни и данас све нужнији Устав социјалистичког друштва.

Др. Јован Ђорђевић

СТАТИСТИЧКИ ТЕСТОВИ У СОЦИОЛОШКОМ ИСТРАЖИВАЊУ

У процесу проверавања научних хипотеза можемо разликовати неколико међусобно испреплетених фаза или аналитчких ступњева од којих сваки има своје посебне логичке и техничке тешкоће. На овом месту изложићемо само неке аспекте оних питања која искрсавају у вези са статистичким проверавањем научних хипотеза. Наше излагање је намерно упрошћено и, у много чему, непотпуно. Као што је већ у наслову наговештено, у средишту наше пажње биће искуства савремене социологије.

Пре свега, треба рећи да је проверавање универзалних научних хипотеза у начелу много простије него проверавање статистичких хипотеза. Јер пошто универзалне хипотезе тврде да све појаве које имају обележје *А* у исти мах имају и обележје *Б*, хипотезе ове врсте је, очигледно, лако оповргнути: један једини изузетак или, другим речима, један једини случај који показује да појава која има једно обележје нема и друго може да послужи као довољан основ за њихово одбацивање. Међутим, код статистичких хипотеза, које тврде шта важи у већини случајева, ситуација је много сложенија: хипотезе ове врсте, очигледно, не можемо одбацити на основу испитивања једног јединог случаја, јер оне, строго узев, не говоре ништа о појединачним случајевима, већ само о маси случајева исте врсте. Стога приликом проверавања статистичких хипотеза увек морамо узети у обзир већи број случајева. И сходно закону великих бројева, што је број ових случајева већи или, тачније, што је број узастопних испитивања помоћу различитих узорака већи, то ће наш закључак о томе да ли је хипотеза у питању с успехом издржала искуствено проверавање бити поузданији.

А сада пређимо на саму тему нашег саопштења. Напоредо с развијањем и усавршавањем многобројних инструмената за прикупљање искуствених података о релевантним друштвеним појавама и чиниоцима, у истраживачкој пракси друштвених наука последњих година све више

преовлађује употреба такозваних тестова статистичке значајности. У извесном смислу могло би се без претеривања рећи да употреба ових тестова у савременој социологији има готово ритуалан карактер. (1) Како у истраживањима претежно дескриптивне природе, која имају за задатак да испитају карактер опажених разлика између два или више узорака или да оцене извесне параметре одређене статистичке масе на основу претходних мерења у оквиру узорка који је из те масе изабран, тако и у истраживањима претежно теориске природе, код којих у средишту пажње стоји утврђивање трајних и непроменљивих односа између појава, тестови статистичке значајности представљају омиљено аналитичко средство. Мада је опште познато да сваки статистички модел поставља извесне захтеве који се односе како на формалну тако и на садржајну страну предмета истраживања — што значи да је задовољење извесних услова битна претпоставка легитимне употребе тестова статистичке значајности у научном истраживању — популарност ових тестова је тако велика, да њихово одсуство често побуђује сумње у вредност изведених закључака По једном схватању које има велики број присталица у социолошким круговима, све шира употреба тестова статистичке значајности у истраживачкој пракси друштвених наука један је од најбољих показатеља методолошке зрелости ових наука; штавише, често се мисли да ниједно истраживање друштвених појава, уколико претендује на то да допринесе развоју научног сазнања, не може бити с успехом спроведено без тестова ове врсте.

У циљу јасности и прегледности, овде се морамо ограничити на разматрање начина употребе тестова статистичке значајности у теориским истраживањима. Проблем који нас овде интересује састоји се у следећем: каква је улога тестова статистичке значајности приликом испитивања односа између узрока и последице или, другим речима, кад и под којим условима можемо прихватити једну научну хипотезу која утврђује нужне или довољне услове појаве коју треба објаснити? Као што се види, задатак који стоји пред нама је много ужи него што, можда, на први поглед изгледа; нашу пажњу привлаче само она питања из широке области познате под називом статистичко закључивање с којима се сусрећемо у истраживањима теориске природе. Према томе, у даљем излагању неће бити речи о томе како тестови статистичке значајности функционишу у истраживањима дескриптивне природе или, тачније, каква је улога ових тестова приликом оцене извесних параметара једне статистичке

---

(1) На то упозорава David Gold: Comment on a Critique of Tests of Significance, „American Sociological Review", Vol. 23, No. 1 (February, 1958), p. 85. О злоупотреби статистичких тестова у друштвеном проучавању, али с извесним претеривањем у закључцима, опширно говори Hanan C. Selvin: A Critique of Tests of Significance in Survey Research, „American Sociological Review", Vol. 22, No. 5 (October, 1957, pp. 519—527. На неке проблеме у вези с употребом ових тестова, мада с друкчијим нагласком, скреће пажњу Robert McGinnis: Randomization and Inference in Sociological Research, „American Sociological Review", Vol. 23, No. 4 (August, 1958), pp. 408—414. Види и Leslie Kish: Some Statistical Problems in Research Design, „American Sociological Review", Vol. 24, No. 3 (June, 1959), pp. 335—338".

(2) О употреби статистичких тестова у дескриптивним истраживањима види C. A. Moser: Survey Methods in Social Investigation, London, 1958, William Heinemann Ltd., pp. 57—58, 69—70, 293—294. Уз даље излагање у тексту види и John H. Mueller and Karl F. Schuessler: Statistical Reasoning in Sociology, Boston, 1961, Houghton Mifflin Co., pp. 388—413.

масе на основу узорка (2). Упркос томе што између ових различитих начина употребе тестова статистичке значајности постоји низ додирних тачака, опште је познато да наведени примери упућују на сасвим посебне делове статистичке теорије.

Да видимо најпре у чему се састоји тест статистичке значајности, односно шта значи проверити једну научну хипотезу помоћу статистичких оцена. Из разумљивих разлога, овде нећемо наводити математичке формуле које подразумева свако испитивање ове врсте. За наше потребе довољно је изложити само теориске принципе на којима се оснива примена ових тестова, будући да се математичке формуле могу наћи у сваком бољем статистичком приручнику. Најопштије речено, тест статистичке значајности је мера вероватноће да је неки однос између појава који нас интересује могао настати пуким случајем. Или другим речима, испитивање ове врсте треба да покаже колико је вероватно да је збир, неких случајних чинилаца могао утицати на успостављање односа између претпостављеног узрока и претпостављене последице, тј. колико је вероватно да је овај однос могао настати услед случајних грешака. (Например, због грешке у узорку, због непоузданости одговара анкетираних лица или због неких техничких грешака у процесу прикупљања, односно обраде података). Ако се тако може рећи, тест статистичке значајности нема снагу директне потврде већ служи само као индиректна потврда основаности једне научне хипотезе: уколико се с већом вероватноћом може одбацити нулта хипотеза, према којој је однос између извесних појава производ случајних чинилаца, утолико је вероватније да је полазна хипотеза тачна или, другим речима, утолико се с више права може претпоставити да првобитно очекивање неће бити обеснажено у даљим испитивањима.

Пошто нема никаквих утврђених правила у том погледу, приликом проверавања једне научне хипотезе помоћу статистичких оцена можемо употребити различите стандарде вероватноће. Усвајањем извесног стандарда вероватноће истраживач унапред одређује кад је спреман да прихвати резултате испитивања као значајне у статистичком погледу, односно колики удео могу имати случајни чиниоци у успостављању односа између претпостављеног узрока и претпостављене последице, али који он не жели да узме у обзир. Тако, на пример, одбацивање нулте хипотезе на нивоу вероватноће од 0,05 значи да је само у 5% случајева вероватно да је однос између појава последица случајних узрока, тако да је само за тих 5 у 100 случајева нулта хипотеза тачна. Слично томе, одбацивање нулте хипотезе на нивоу вероватноће од 0.01 значи да је нулта хипотеза тачна само за 1 у 100 случајева, док је у 99% случајева оправдано одбацити је.

У сваком тесту статистичке значајности избор погодних стандарда вероватноће је од пресудне важности. Јер што је ниво вероватноће нижи, то се пре може догодити да истраживач одбаци нулту хипотезу, мада је ова тачна. И обратно, што је ниво вероватноће виши, то се пре може догодити да истраживач усвоји нулту хипотезу, иако је ова погрешна. У овој

дилеми, најбоље је, како изгледа, поступити овако (3). Ако истраживач жели да докаже да је неки однос између појава постојан, онда тест статистичке значајности треба употребити на високом нивоу вероватноће. Ако, међутим, истраживач жели да докаже да је однос у питању случајан, онда тест статистичке значајности треба употребити на ниском нивоу вероватноће, на коме и мање разлике могу бити значајне у статистичком погледу.

А сада погледајмо укратко како и под којим условима тестове статистичке значајности можемо употребити приликом испитивања односа између узрока и последице. Ако пођемо од тога да мерење помоћу тестова ове врсте треба да одговори на питање да ли је неки однос који нас интересује могао настати пуким случајем, тј. да ли је могућно дејство случајних чинилаца прави узрок везе између извесних појава, онда неизбежно следује: 1) да је излишно мерити степен вероватноће да су извесне случајне грешке произвеле неки однос између појава, ако у току истраживања на систематски начин контролишемо све изворе случајних грешака, тј. ако унапред брижљиво предупредимо сваку могућност утицаја случајних чинилаца, или бар њихов утицај сведемо на минмум, и 2) да статистичко проверавање једне научне хипотезе има смисла само ако нам је пошло за руком да претходно контролишемо све или бар најважније „спољашње" чиниоце који у конкретном случају могу бити релевантни у каузалном смислу. У даљем излагању образложићемо мало шире само овај други закључак.

Као што је добро познато, релевантни спољашњи чиниоци могу бити двојаке природе. С једне стране, ови чиниоци могу бити познати, тако да њихов утицај, уколико располажемо адекватним и поузданим инструментима за мерење, лако можемо испитати. С друге стране, ови чиниоци могу бити непознати, било због тога што се преплићу с појавама чије међусобне односе испитујемо, било због тога што за њих уопште не знамо, тако да је њихов утицај много теже неутралисати. Али у сваком случају, обе групе чинилаца морамо на неки начин узети у обзир, ако уопште хоћемо да наше испитивање помоћу статистичких оцена уроди плодом. Јер у противном би наше настојање да утврдимо величину утицаја случајних чинилаца било исто тако неумесно и несмотрено као и домишљање оног возача који, уместо да претходно утврди да ли у резервоару има бензина, испитује да ли је до квара на његовим колима могло доћи због случајне грешке у механизму за паљење (4).

Међутим, проблем контроле спољашњих чинилаца један је од најтежих проблема с којим се сусрећемо у друштвеним наукама: у области друштвених проучавања, наиме, ретко кад можемо с успехом неутралисати дејство свих многобројних чинилаца који замагљују однос између претпостављеног узрока и претпостављене последице. Тешкоћа се састоји у томе што је успостављање експерименталних услова у друштвеним на-

(3) Тако Margaret Jarman Hagood: Statistics for Sociologists, New York, 1941, Reynal and Hitchcock, Inc., p. 449. Опширније о томе у књизи W. J. Dixon and F. J. Massey: Introduction to Statistical Analysis, New York, 1951, McGraw-Hill Book Co. Inc., pp. 206—219.

(4) Овај пример употребљава и Hanan C. Selvin: op. cit., p. 522.

укама тешко изводљиво, а могућност контроле у неекспериментални типовима истраживања врло ограничена. А то, другим речима, значи да у области друштвених проучавања само изузетно можемо одстранити утицај непознатих чинилаца помоћу технике случајног одабирања, мада, додуше, извесне познате чиниоце, уколико располажемо одговарајућим подацима, можемо контролисати и у неекспериментални условима, рецимо накнадним рашчлањавањем првобитних односа. И пошто је бесмислено мерити могућан утицај случајних чинилаца све док не знамо стварне величине утицаја релевантних неслучајних чинилаца, оправданост настојања да се употреба тестова статистичке значајности у друштвеним наукама што више прошири, очигледно, долази под питање. Штавише, треба нагласити да некритичко настојање у том правцу може бити опасно и штетно, јер наводи на погрешан закључак да у испитивању односа између друштвених појава суптилно статистичко мерење може да надокнади отсуство дубље теориске анализе.

Наравно, ово не треба схватити тако као да тестови статистичке значајности, само по себи, постављају ма какав захтев у погледу контроле свих релевантних чинилаца, акамоли да је забрањено проверити једну научну хипотезу помоћу статистичких оцена онда кад овај захтев није испуњен. (5) Напротив, тестове статистичке значајности можемо с пуним правом употребити и без претходне контроле спољашњих чинилаца, уколико нас интересује неки однос између појава као такав, независно од тога да ли тај однос стоји у ма каквој вези с другим појавама, тј. уколико хоћемо да утврдимо просту чињеницу да ли неки однос, у облику у коме се јавља, постоји или не постоји. Али у истраживањима теориске природе, уколико идемо за тим да откријемо трајне и непроменљиве односе између појава, тј. односе који важе под различитим условима, нема никакве сумње да тестове статистичке значајности можемо употребити тек пошто смо предузели све што је било у нашој моћи да одстранимо утицај спољашњих чинилаца. Јер у теориским истраживањима проверавање помоћу статистичких оцена не може бити први већ само последњи корак анализе.

Уосталом, треба напоменути и то (јер се то често заборавља) да статистичка значајност не мора увек бити и доказ теориске значајности: оно што је у статистичком смислу значајно може бити сасвим безначајно у теориском погледу, и обратно (6). Велика је заблуда ако се мисли да је одређени ниво вероватноће статистичке значајности једног односа у исти мах и мера чврстине овог односа. У ствари, могућност одбацивања нулте хипотезе на неком одређеном нивоу вероватноће може бити просто напросто сведочанство величине узорка који је у истраживању употребљен. Уколико је једно истраживање изведено помоћу малих узорака, може се, наиме, догодити да теориски значајни резултати буду прикривени због њихове привидне статистичке безначајности. Исто тако, уколико је једно истраживање изведено помоћу великих узорака, и нај-

(5) Насупрот Селвину, то је добро истакао Robert McGinnis: op. cit., pp. 412—413.

(6) Уз ово и даље види Leslie Kish: op. cit., као и литературу на коју он упућује.

безначајнији, тј. најмање важни односи могу се јавити као значајни у статистичком погледу. Стога је, како изгледа, неопходно увести следеће правило: да би правилно тумачење резултата једног теста статистичке значајности било што више обезбеђено, у извештају који се подноси научној јавности треба навести потпуне податке како о нивоу вероватноће на коме је нулта хипотеза одбачена, тако и о природи и величини утврђеног односа.

По свему што је напред речено излазило би да широка распрострањеност употребе тестова статистичке значајности у истраживачкој пракси друштвених наука, поготову у испитивањима односа између узрока и последице, много више говори о заосталости и неразвијености, него о методолошкој зрелости ових наука. Не само због тога што у друштвеним наукама преовлађује изразита склоност ка употреби тестова ове врсте без претходне контроле релевантних спољашњих чинилаца, већ исто тако и због тога што резултати ових тестова не пружају поуздан основ за тумачење теориске важности утврђених односа. С обзиром на стање у коме се друштвене науке данас налазе, може се рећи да је магична формула „одбацивање нулте хипотезе на том и том нивоу вероватноће" много више знак лажне учености него стварни допринос научном сазнању.

Михаило Ђурић

УГОВОР О КООПЕРАЦИЈИ И УСПОСТАВЉАЊЕ НОВИХ ДРУШТВЕНИХ ОДНОСА НА СЕЛУ

I. *Уклањање заостајања путем сарадње.* — У годинама непосредно после наше револуције чињени су значајни напори у циљу унапређења пољопривреде, па ипак постигнути резултати нису били задовољавајући. Пољопривредна производња је озбиљно заостајала за општим привредним развитком земље, што је знатно умањивало наше успехе у социјалистичкој изградњи. Међутим, у току последње четири године, почев од 1957, у пољопривредној производњи забележени су изванредни резултати (1). Ови успеси нису случајни, нити се могу објаснити неким изузетно повољним атмосферским приликама. Остварени резултати су у првом реду последица великих напора, уложених средстава и одређених мера у области пољопривреде. Поред материјалног и чисто економског улагања, предузете су и одговарајуће друштвено-политичке мере усмерене на стварање нових односа на селу. Те мере су морале бити спроведене у складу са нашим општим друштвеним, економским и правним развојем. А то значи уз поштовање воље и интереса непосредних произвођача. У том смислу Савезна народна скупштина је априла 1957. донела Резолуцију о перспективном развоју пољопривреде и задругарства (2) којом су дате опште ди-

(1) Ако се просек годишње пољопривредне производње за раздобље 1947—56 означи са 100, онда у 1957 имамо индекс 145, у 1958 — 129 и 1959 — 169. Подаци из Статистичког годишњака ФНРЈ, 1960, с. 117.

(2) „Службени лист ФНРЈ", бр. 19/1957.

ративе и указано да је суштина наше политике на селу подруштвљавање процеса производње које треба да се убрза јачањем средстава за производњу у оквиру социјалистичког сектора пољопривреде и остварењем разних облика сарадње — кооперације између пољопривредних организација тог сектора и индивидуалних пољопривредних произвођача. Као правно средство за примену и конкретизацију ових мера послужио је уговор о кооперацији пољопривредне организације са индивидуалним произвођачем-сељаком.

Неоспорно да су успеси у пољопривредној производњи, последњих година, добрим делом и резултат значајних материјалних улагања које је наша заједница у садашњим условима могла да издвоји за унапређење пољопривреде. Па ипак, друштвено-економски посматрано, ова улагања, као и даља знатна улагања која се планирају, имајући у виду крајњи циљ — стално повећање пољопривредне производње и приноса, једва представљају само половину проблема. Потпуно и трајно решење овога питања зависи од постепеног успостављања нових друштвених односа на селу путем производне сарадње.

II. *Економска сарадња два својинска сектора.* — За један хармоничан развитак пољопривреде, трајније и стално повећање пољопривредне производње у складу са потребама било је неопходно развијати такве производње односе на селу који би пружили могућност да се што потпуније искористе постојећа материјална средства и природни услови земљишта и да се што веће површине обухвате савременом производњом. Основу за развитак нових производних односа могла је да чини само економска-производна сарадња између приватног сектора — расцепканог индивидуалног сељачког поседа који располаже са више од 90% свих обрадивих површина, и друштвеног сектора који располаже са скоро свим модерним средствима за пољопривредну производњу (тракторима, комбајнима, вршалицама, косачицама и сл.), као и другим агротехничким и агрохемијским средствима неопходним за савремену пољопривредну производњу (3). Таква једна сарадња није произвољност или неки експеримент већ економска нужност у нашим условима, претпоставка даљег развитка пољопривреде у целини као значајне привредне области. Економски се осећа потреба да се ојачали производни капацитети социјалистичког сектора, модерне пољопривредне машине и друга средства, ангажују на знатно ширим комплексима земљишта од оних са којима располаже тај сектор. То значи и на земљишним површинама индивинуалног сељака (приватном сектору), како би се и те површине укључиле у модерни процес пољопривредне производње и повећали приноси. Од ове сарадње, начелно може имати користи и једна и друга страна. Са своје стране посебно, индивидуални пољопривредни произвођач је економски заинтересован за повећање приноса и производње, а што сам без помоћи технике социјалистичког сектора не би био у стању да изврши. Ово је сасвим јасно када се има у виду чињеница да савремени начин

(3) Инж. Јордан Блажевски: Механизација пољопривреде у 1960 години. „Механизација пољопривреде", бр. 1/1960, с. 3, наводи да је 1959 број трактора у социјалистичком сектору пољопривреде прелазио 30.000 а да је 1960 тај број био око 36.000.

обраде земље захтева знатна улагања средстава (са којима наш сељак не располаже), и тек је на основу тих улагања могућно остварити високе приносе. Према томе, заједнички циљ постоји и економски интереси се подударају, има што да се размењује, те је сарадња не само могућа већ и нужна за обе потенцијалне уговорне стране. Истакнуто је да правно средство за остварење ове корисне сарадње може бити само уговор. Без облигационоправног уговора ова економска сарадња не би могла да се оствари и добије правну заштиту. Иако представља правно средство за остварење ове сарадње на коју су странке економски упућене, тај уговор има огроман значај за даљи развој и унапређење те сарадње. Поред осталог, у нашим условима он је и средство за спровођење одређене аграрне политике. Не би требало схватити да је самим тим, што је уговор постао извор-основ којим се регулише ова сарадња, решено све. Уговор о кооперацији је правно средство. То значи да може као и свако средство бити употребљено добро и лоше. Воља равноправних странака која у уговору долази до пуног изражаја не може бити ничим ометана. Одредбе уговора треба да омогуће правилније и потпуније односе — узајамна права и обавезе у процесу заједничке производње. То значи да најадекватније регулишу економски промет. Укратко, економски интереси странака добијају кроз уговор своју правну заштиту. Уговор је закон за странке. Према томе, што уговорне обавезе и права буду више израз стварне воље и интереса странака, адекватно изражених у уговору, то ће и његов значај за даљу економску сарадњу — кооперацију бити све већи а сама сарадња успешнија у интересу уговорних страна и пољопривреде у целини.

III. *Улога уговора у успостављању нових друштвених односа на селу.* — Кооперација у пољопривреди као и сваки економски феномен и уговор о кооперацији као правно средство за њено остварење имају и своје социјалне последице. Ове последице су утолико дубље и значајније, уколико се дешавају у земљи која изграђује социјалистички систем — ново друштвено уређење. Питање је сложено, па би ради успешније обраде било корисно да се подели на четири подпитања: 1. односи између социјалистичког сектора и индивдуалног пољопривредног произвођача; 2. „подруштвљење" производње; 3. питање ренте и акумулације друштвених средстава; и 4. решавање „сељачког питања" на хуманији начин у периоду социјалистичке изградње.

1. *Односи између социјалистичког сектора и индивидуалног пољопривредног произвођача.* — а) *Садашњи односи између сељака и пољопривредних организација.* — Може се слободно рећи да су садашњи односи између сељака и привредних организација социјалистичког сектора засновани на узајамном поверењу. Ово узајамно поверење је са друштвеног гледишта, чињеница од првенственог значаја. Сада сељак прихвата претежним делом и радо све мере и препоруке које потичу од социјалистичког сектора у пољопривреди или других органа друштвене заједнице који се баве питањима пољопривреде, на пример: мере за заштиту воћњака и винограда, мере за заштиту стоке, савете пољопри-

вредних стручњака у погледу модерне обраде земље, продаје своје производе преко задружних продавница, закључује уговоре о кооперацији са пољопривредним организацијама и другим установама. Тешко се сада може говорити о традиционалном конзервативизму нашег сељака. Наравно, потребно је подвући да сада постоји материјални фактор за ову сарадњу, за помоћ, па самим тим и за узајамно поверење (4).

б) *Сељак је схватио садашње мере.* — Сељак је схватио, у огромној већини, да садашње мере које предузима социјалистички сектор имају за циљ напредак пољопривреде — пољопривредне производње и подизање животног стандарда пољопривредника. Тачно је да је из овога мотива сељак и прихватио кооперацију. Али ипак, овде постоји и значајна психолошка околност: сељак је остао у својој психи ситни сопственик. Он неизмерно воли своје парче земље, што је и природно јер је оно извор његове егзистенције-опстанка. Следствено томе, он радо прихвата мере које не дирају у његову својину. С друге стране, социјалистички сектор својине није се одрекао подруштвљења, социјализације на нашем селу. И то не само из разлога и поставки маркистичке теорије већ, и нарочито, са разлога социјалистичке праксе. Неоспорно је да је организација пољопривредне производње много лакша и рентабилнија на једној већој површини обрадиве земље него на већем броју мањих и разбацаних сеоских поседа. У првом случају имамо широке могућности за интензивно коришћене савремених техничких средстава за производњу (трактора, комбајни, вршалица и сл.) и за примену савремених агротехничких метода при обради земље, док је то у другом случају тешко остварити. Најзад, подруштвљење средстава за производњу у свим привредним гранама захтева, пре или касније, и подруштвљење у пољопривреди. Дакле, крајњи циљ је подруштвење обрадиве земље и средстава за производњу на нашем селу.

Како сада ускладити ова два дијаметрално супротна става и тенденције? Сматрамо да је то не само могуће него да се и остварује. Овај мост, ова веза и решење је кооперација у пољопривредној производњи између два различита својинска сектора и уговор о кооперацији као правно средство те сарадње. Шта може учинити кооперација за довођење у склад ове две социјалне антитезе?

в) *Кооперација даје прихватљиво решење социјалних супротности на селу.* — Сарадња у пољопривреди путем уговора о кооперацији даје прихватљиво решење ове социјалне супротности, и не само тренутно за садашњост већ и у догледној будућности. Пре свега, то није једна привремена мера него једна аграрна политика оријентисана на дужи рок у интересу постепеног преображаја села и сељака и подизања његовог животног стандарда, као и побољшање општих услова пољопривредне производње. Кооперација у пољопривреди усклађује данас интерес ин-

(4) На унапређењу пољопривреде раде 83 института и научне установе, 80 станица за заштиту биља, 420 станица за заштиту животиња, 450 ветеринарских амбуланти, 250 центара за вештачко осемењавање, 47 великих расадника за воћарство и виноградарство, док стручне кадрове спрема 9 пољопривредних и ветеринарских факултета и више од стотине пољопривредних школа. — Подаци из: Mille données sur la Yougoslavie, Belgrade, 1959, p. 25.

дивидуалног пољопривредног произвођача и интерес пољопривредне организације, односно социјалистичког сектора, јер индивидуални произвођач, сељак, остаје власник своје земље; ово је за њега сада још најзначајније и основно питање, а социјалистички сектор добија простране површине за организацију савремене пољопривредне производње и постизање високих приноса. Али постизање високих приноса у кооперативним односима је витални интерес и за сељака — од тога зависи побољшање његових животних услова. Даље, високи приноси омогућавају пољопривредној организацији акумулацију и још интензивнију примену савременог начина обраде земље а сељаку знатно олакшавају напоран и исцрпљујући рад. Са гледишта друштвене заједнице, овом сарадњом се постиже да пољопривредна производња буде у могућности да непрекидно снабдева непољопривредно становништво прехранбеним производима и индустрију неопходним сировинама.

Сељак и пољопривредна организација су нашли своје материјалне интересе у кооперацији а то је и пресудно за њихове узајамне односе. Сасвим су могућа извесна колебања, несхватања, и тога већ има код извесних пољопривредних организација и сељака. Али то није карактеристично. Основа узајамног поверења је створена а она је посебно значајна за друштвени преображај села. Ако ови односи сарадње буду настављени и развијани у току дужег временског периода, на пример 15—20 година, и психологија сељака ће се постепено мењати и променити, па ће за њега и колективизација, потпуно подруштвљење, постати природна, сасвим прихватљива и корисна ствар.

2. — *Подруштвљење пољопривредне производње.* — а) *Тешкоће подруштвљења пољопривредне производње.* — Када се говори о подруштвљењу пољопривредне производње у ширем смислу, обично се мисли на један рад у пољопривреди који би био врло близак методу рада у индустрији. Међутим, за сада ипак у читавом свету преовлађује индивидуална пољопривредна, сеоска производња, што значи већином свако газдинство води затворену производњу. Оваква производња је упућена првенствено на подмирење домаћих потреба сеоског газдинства, а тек са евентуалним вишковима се излази на тржиште. То је контраст у односу на индустријску производњу која је искључиво оријентисана на тржиште.

Историјски посматрано, пољопривреда је у почетку била колективна. У свом раду *Пољопривредна географија света,* П. Жорж (Georges) каже: „Изгледа утврђено, према сада добијеним историјским подацима, да је пољопривреда почела, пре свега и свуда, као колективни рад племена или села" (5). Располажући са неусавршеним, примитивним, средствима за производњу пољопривреда је морала бити колективна. То је била залога опстанка. Али када је човек постао способан да производи сам, захваљујући развитку средстава за производњу, то је представљало велики напредак. Индивидуална породица је постала способна да сама производи за своју исхрану и опстанак. Пољопривреда се јако дуго одр-

(5) Pierre Georges: Géographie agricole du monde, Paris, 1948, p. 38.

жала на овом нивоу индивидуалне производње, и то у већини скоро до почетка XX века.

Индустријска револуција је споро, постепено, продирала у област пољопривреде, тако да је, посматрано у светским размерама, сеоска инидивидуална производња преовлађивала. Али у наше време одлучни преокрет је у току. Електрификација и машина мења пољопривредни рад. Доскорашњи начин обраде земље се постепено, иако лагано, потискује. Међутим, гледано у целини, он даје грчевити отпор, чувајући архаичне традиције. Која је то снага што одржава, још у претежном делу, овај начин рада у пољопривреди? То је монопол приватне својине на ситним парцелама обрадивог земљишта — земљишна својина. То није само правно питање — питање власништва већ је то једно шире социјално питање. Са тим сложеним питањем се срела и наша друштвена стварност у процесу социјалистичке изградње и почела га решавати. Ово питање подруштвљења производње на селу је неупоредиво теже него подруштвљење у осталим привредним гранама. Релативно је лако национализовати или експроприсати највише стотинак хиљада приватних индустријских и других предузећа, код којих је узгред буди речено већ остварен знатан степен подруштвљења, али је врло тешко са друштвеног гледишта национализовати неколико милиона сеоских газдинстава која у једној аграрној земљи представљају више од половине укупног становништва.

б) *Подруштвљење производње у југословенској пољопривреди.* — Начин решавања овога сложеног питања у југословенској пољопривреди заслужује посебну пажњу. Да би оценили наше искуство у решавању подруштвљења пољопривредне производње, изнећемо укратко став марксистичких теретичара о том питању. Карл Маркс је писао следеће: „Пролетаријат на власти дужан је предузети такве мере које положај сељака непосредно побољшавају и које га, на тај начин, придобијају за револуцију; мере које у клици олакшавају прелаз од приватне својине на земљи на колективну, тако да сељак сам прелази на тај економски пут; али не треба сељака застрашивати проглашењем, на пример, укидања права наслеђивања или укидања његове својине; [...]" (6). Исто схватање још потпуније изражено, налазимо код Ф. Енгелса када одговара на питање какав је став према ситном сељаштву, те поред осталог каже: „Друго, исто тако је очигледно да онда када будемо у поседу државне власти нећемо моћи ни да мислимо на то да ситне сељаке насилно експропријишемо (свеједно да ли с отштетом или без отштете), као што ћемо то морати да учинимо с крупним земљопоседницима. Наш задатак у односу на ситног сељака састоји се пре свега у томе да његово приватно газдинство и приватни посед преведемо у задружни, али не силом, него помоћу примера и пружања друштвене помоћи за ту сврху. А тада ћемо,

(6) К. Маркс: Конспект Бакуњинове књиге: Државност и анархија, Сочиненија, Москва, 1935, т. XV, с. 187.

свакако, имати довољно средстава да ситном сељаку ставимо у изглед преимућства која му већ сада морају бити јасна" (7).

Лењин је питању социјалистичког преображаја пољопривреде посвећивао посебну пажњу. Сматрао га је једним од основних и најосетљивијих питања у изградњи социјализма. Углавном, он је сматрао да сељак као трудбеник гравитира ка социјализму дајући предност диктатури пролетаријата у односу на диктатуру буржоазије. Међутим, он је сматрао да сељак као продавац жита тежи ка буржоазији и слободној трговини, тј. назад ка „навикнутом" старом „исконском" капитализму (8). Ипак, иако је сматрао да се сељаштво због свога положаја колеба између старог и новог друштва, он није био ни за какве насилне мере већ је тај преображај предвиђао као дуготрајан процес који ће бити омогућен само солидном материјалном базом, применом технике, трактора, других машина и електрификације у земљорадњи у масовним размерима. Он је сматрао да ће та средства, материјална база, постепено преобразити психологију и навике сељака, и то у једном дужем периоду (9).

Ове поставке класика марксизма нашле су стваралачку и практичну примену у нашој земљи. У Југославији је ненасилним мерама извршено подруштвљење пољопривредне производње на једној значајној површини. На пример, 1958, пољопривредне организације социјалистичког сектора (пољопривредна добра, сељачке радне задруге, земљорадничке задруге и др.) поседовале су 1,170.000 ха, или око 10% обрадиве земље. Сваке године овај се фонд повећава путем куповине, наслеђа, поклона и сл. приватне земље — земље из приватног сектора. Међутим, не би било правилно процес подруштвљења ценити само по обрадивим површинама са којима располаже социјалистички сектор, јер ми имамо већ једну његову значајну афирмацију по обиму пољопривредне производње и по висини постигнутих приноса по хектару. Тако су пољопривредне организације, у 1958, са свега 8% од укупних површина засејаним пшеницом и кукурузом, произвеле око 350.000 тона пшенице, што представља, према процени, око 2/3 тржних вишкова, и око 650.000 тона кукуруза, што износи 17% укупне производње кукуруза у земљи те године. Исте године, социјалистичке привредне организације су произвеле 493.000 тона шећерне репе, а то чини 1/4 укупне производње. Исти је случај и са осталим индустријским биљем (10).

Наравно, када овоме додамо и кооперацију између пољопривредних организација и сељака, што је такође подруштвљена производња без обзира на власништво парцеле, онда већ у 1960 имамо близу пола пољопривредне производње, према њеном ефекту а не према површини и броју произвођача, *подруштвљено*. Овоме знатно доприноси и нагли пораст приноса по хектару који се остварује на подруштвљеним парцелама и

(7) Ф. Енгелс: Сељачко питање у Француској и Немачкој, Изабрана дела, II, Култура, 1950, с. 424.

(8) В. И. Лењин: Сочиненија, т. 29, IV изд., Лењинград, 1950, с. 359.

(9) В. И. Лењин: н. д., с. 187.

(10) Едвард Кардељ: Проблеми социјалистичке политике на селу, Београд, 1959, с. 108.

све већа разлика у приносима на штету сељака који су ван кооперације (11).

в) *Значај и место уговора о кооперацији у подруштвљењу производње.* — Уговор о кооперацији у пољопривреди игра све значајнију улогу у овом како квантитативном, тако и квалитативном подруштвљавању производње на селу. Он повезује нове индивидуалне произвођаче (сељаке) са социјалистичким сектором и подиже општи ниво пољопривредне производње, као и учешће овога сектора у стварању тржних вишкова. Путем уговора, постепено и без потреса, врши се процес подруштвљења производње, при чему су странке руковођене искључиво својим економским интересима а не присиљене разним административним мерама и ванекономском притиску. Постепено, ступајући у уговорне односе са пољопривредном организацијом, сељак напушта своју запрегу и примитивни начин обраде земље и оријентише се на савремену производњу постајући тиме све више произвођач а све мање власник земље. У томе је још један значај уговора о кооперацији као средства помоћу којег се у нашим условима врши подруштвљење производње на селу у складу са општим поставкама марксизма.

Према томе можемо закључити да постоје три фактора која постепено делују на подруштвљење пољопривредне производње: а) постепено повећање површина социјалистичког сектора-куповином, наслеђем, поклоном, експропријацијом и сл. приватне земље и мелиорацијом досада необрађеног земљишта; б) даљим повећањем приноса на подруштвљеним површинама; в) уговор о кооперацији између пољопривредних организација и индивдуалних произвођача.

Ако ова три фактора буду остваривана паралелно и доследно, имаћемо једно оригинално решење овога значајног питања у нашим посебним условима изградње социјализма: подруштвљење пољопривредне производње без обавезног подруштвљења земљишне својине. На тај начин питање земљишне својине би у будућности постало другоразредно и споредно.

3. *Питање ренте и акумулације друштвених средстава.* — а) *Признавање ренте у уговору о кооперацији.* — Почев од времена када је у политичкој економији преовладало мишљење енглеских класика да је рад искључиви извор богатства, питање земљишне ренте је једно од највише дискутованих питања. Адам Смит (Smith) је у свом великом делу истакао: „Ако се рента посматра као цена која се плаћа за употребу земље, она је, наравно, највиша цена коју себи закупац може допустити да плати у конкретним приликама земље" (12). А затим је показао да је рента са површина под житарицама та која у Европи регулише ренту

(11) Тако је, на пример, у току последње четири године (1957—60) код пшенице постигнут просек од 16,2 мет. цента по хектару. Међутим, приноси се знатно разликују по врстама газдинства. На друштвеним он је 28,8 у кооперацији 21, а на индивидуалним газдинствима ван кооперације 14,4 мет. цента по ха. — Подаци: Статистички годишњак ФНРЈ, 1960, с. 118—124; Статист. календар за 1961, с. 34 и 37 и „Борба" од 23. 11. 1960, с. 5.

(12) Adam Smith: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London, 1903, George Routledge & Sons, p. 114.

и за сва остала обрадива земљишта, изузев у посебним ситуацијама (13). У марксистичкој теорији, такође, питање ренте заузима значајно место. Детаљно су разрађени поједини облици ренте, дата анализа и оцена њеног карактера, па се предвиђају и услови за њено нестајање. Према Карлу Марксу ти услови су да друштво буде организовано као свесно и планско удружење. Тада је могуће укинути дохотке у свим видовима из различитих облика земљишне својине и производних средстава у пољопривреди (14).

Међутим, оквир и циљ овога чланка не допушта нам да анализирамо ове и друге теорије већ смо их поменули да би боље сагледали наша искуства, па ћемо у даљем проучити ренту која је нашла место у уговору о кооперацији између пољопривредних организација и индивидуалних произвођача, сељака.

У Југославији се доста често дискутује о легалности ренте у социјалистичкој земљи. Тачно је да рента није социјалистичка категорија већ је у претходном друштвеном систему, капитализму, ово питање требало да буде решено. Али у пракси питање ренте се поставља и данас, и то независно од наше воље.

Питање које се у овом случају практично поставља није тако сложено: да ли плаћати ренту индивидуалном пољопривредном произвођачу, сељаку, за земљу коју даје по уговору у кооперацију, или не? Ако одговоримо негативно очевидно је да сељак неће закључити уговор. За то имамо већ један доказ: на пример, 1949 сељачке радне задруге су плаћале задругарима у просеку 58,5 динара а у 1950 71,1 динар ренте по хектару. Ова висина ренте није ни симболична, зато што је цена 1 ха обрадиве земље достизала и вредност од 150.000 динара (15). Природно да је овакво „плаћање" ренте било такође један од фактора, поред осталих, који је проузроковао неуспех убрзане колективизације у годинама 1949 и 1950. Али ако одговоримо позитивно, поставља се друго питање: да ли је плаћање ренте оправдано у условима наше социјалистичке изградње? Потпредседник Е. Кардељ у свом делу *Проблеми социјалистичке политике на селу* одговара позитивно али под једним условом да плаћање новчане ренте долази као резултат повећаних приноса, повећане продуктивности рада и успостављања савременог процеса производње. У таквом случају рента несравњиво мање одузима друштву него што оно губи због ниске продуктивности рада на сељачком газдинству (16).

Прихватајући ово мишљење, сматрамо да је потребно нешто јаче нагласити значај начина плаћања и метода обрачунавања ренте. Пракса је показала да би рента требало да буде одређивана фиксно од уговорних страна приликом закључења уговора о кооперацији, и то по хектару обрадиве површине. Њено обрачунавање као материјалног трошка пољопривредне производње нарушава донекле еквивалентност узајамних давања при подели приноса и даје могућност да једна уговорна страна

(13) Adam Smith: op. cit., p. 121.
(14) К. Маркс: Капитал, III, с. 610.
(15) Velimir Vasić: Le développememt de l'agriculture en Yougoslavie de 1945 à 1955, Strasbourg, 1956, p. 24.
(16) Едвард Кардељ: н. д., с. 154.

са релативно мало рада оствари велики процент учешћа у овој расподели. Па ипак, овде не би требало категорички одбацити и такав начин учешћа у расподели, ако обе уговорне стране у њему налазе свој интерес и то одговара њиховој стварној вољи, што, према садашњим приликама неће увек бити случај. Могуће је, и таквих примера има, да начином одређивања и обрачунавања ренте једна уговорна страна буде оштећена (17). Ово је често последица не само високо признате ренте него и тога што рента, урачуната у таквом износу као сељаково улагање, односи у већини случајева оваквог урачунавања по једну четвртину укупног приноса у корист сељака при расподели. Док би, да се као фиксан износ претходно издвојила, падала на терет укупног прихода, значи на оба удела уговорних страна. Понекад техника обрачунавања није другоразредна. Јасно је да у оваквом случају не постоји еквивалентно учешће у расподели повећане пољопривредне производње остварене по уговору о кооперацији. Конкретно, у изнетом примеру задруга није добила еквивалент за своје учешће и своју улогу у производњи и остварењу релативно високог приноса. У ствари, она је овде оштећена у корист индивидуалних пољопривредних произвођача са којима је кооперирала. Међутим, сасвим је могућ и обрнут случај, тј. да начином обрачунавања буде оштећен индивидуални произвођач, што се такође у пракси догађа (зарачунавање операција које нису извршене, високе цене радова, високе камате и сл.). У свим кооперативним односима потребно је поштовати принцип еквивалентности као основу трајних и правичних односа а не руководити се принципом да се искористи неискуство или слаба упућеност друге уговорне стране.

б) *Нужност признавања ренте у садашњим условима.* — Поред резерве која је изнета у претходној тачки, а имајући у виду и чисто теоријска гледишта, у пракси је плаћање ренте корисно у садашњој ситуацији јер оно омогућује даљи развитак уговора о кооперацији у југословенској пољопривреди и његову пуну афирмацију. Плаћање ренте је једна нужна а за сада и корисна концесија коју социјалистичко друштво чини радним сељацима-власницима земље зато што су они део радног народа и зато што је рента, њено признавање, једини облик који омогућује постепени прелазак сељака на социјалистичке производне позиције, крупну производњу намењену тржишту, ако искључимо процес капиталистичког раслојавања села, експропријацију ил иопшту колективзацију стаљинског типа (18).

Чињеница је да прихватање ренте, њено признавање у уговору о кооперацији између пољопривредне организације и индивидуалног произвођача представља нужну последицу признавања приватне земљишне

(17) На пример, једна задруга је закључила уговоре о кооперацији са индивидуалним произвођачима за производњу пшенице на 27 ха. земљишта. Рента је била урачуната у трошкове производње. Обострана улагања (рачунајући као сељаков удео и ренту) била су приближно једнака. Остварен је принос од 30 метарских центи по хектару, а на крају је задруга добила, поврх надокнаде својих трошкова, још 53.108 динара (око 2.000 динара по хектару, док су кооперанти добили 800.856 дин. (526.000 на име ренте и 274.356 дин. на име чистог прихода), уствари око 30.000 динара по хектару. — Према подацима Опште земљорадничке задруге Бечеј, в. Е. Кардељ: н. д., с. 282.

(18) Према Е. Кардељу: н. д., с. 154 и 155.

својине (истина јако ограничене на максимум од 10 ха обрадивог земљишта), па као и у капитализму друштво мора плаћати овај историјски дуг монополу приватне својине на земљи. Истина, рента је код нас само једна привремена категорија која ће се постепено мењати, али то је данас у нашим условима чињеница која се не може заобићи у уговорима о кооперацији у пољопривреди. Стога се у уговорима појављује као неопходан састојак-елемент. Међутим, као што смо видели код А. Смита, закупац-пољопривредна организација даје само оно што може себи допустити у датим приликама, док код доброг пословања њој остаје одређени део акумулације за даље унапређење производње и увећање друштвених средстава.

4. *Решавање „сељачког питања" на хуманији начин у периоду социјалистичке изградње.* — а) *Став оснивача марксизма према сељачком питању.* — У делу *Сељачко питање у Француској и Немачкој*, Ф. Енгелс, оцењујући аграрни програм Социјал-демократске партије Француске, усвојен на Марсељском конгресу 1892 и захтеве усвојене у Нанту 1894, придао је велики значај решавању сељачког питања. Посебно је цењен положај ситног сељака и његово постепено пропадање у условима капиталистичке производње. Међутим, у истом делу је истакнута и извесна бојазан и неповерење сељака у нове мере које би задирале у његово власништво. Тако Енгелс каже: „Као такав [ситни сељак — прим. Р. Ђ.] требало би да радо слуша социјалистичку пропаганду. Али неки пут га у томе спречава његов дубоко усађен смисао за власништво. Уколико му борба за његов угрожени комадић земље постаје све тежа, утолико се он грчевитије хвата за њ и утолико више гледа у социјал-демократу који говори о предаји земљишне својине у руке читавог друштва исто толико опасног непријатеља као и у зеленашу и адвокату" (19). Питајући се како да се савлада та предрасуда, Ф. Енгелс одговара да се у поменутом програму француских социјалиста марксистичког правца налази практично упориште. Поред захтева за заштиту радника-беземљаша (надничара и слугу), програмом је предвиђена и помоћ ситном сељаку и закупцу и то путем набавки пољопривредних машина и других средстава од стране општине и давање сељацима на услугу по цени коштања; стварање задруга за набавку репродукционог материјала и за продају пољопривредних производа својих чланова; укидање пореза при преносу права својине на земљи ако вредност не прелази 5.000 франака; арбитражне комисије за снижавање претерано високих закупнина и за отштету закупцима и наполичарима *(métayers)* за повећање вредности земљишне парцеле које је настало услед њиховог труда; укидање члана 2102 *Code civil*-а (20) који, поред осталог, власнику земље даје право залоге на жетву; утврђивање свега што је сељаку неопходно потребно за вођење газдинства и које као такво не може да се плени. Приметимо да је ова последња мера-заштита сељачког „окућја" била спроведена у Србији још 1836. Према указу кнеза Милоша било је тада одређено „да у варошима

(19) Ф. Енгелс: Изабрана дела, II, Београд, 1950, с. 413—415.

(20) Члан 2102 Code civil-а предвиђа уопште привилегије поверилаца на одређена покретна добра.

на кућу у којој тко живи, а у селима на кућу, баштину, два вола и краву нико се задужити не може нити ће се интабулација на речена добра за правилну признати [. . .]" (21).

Нећемо се упуштати у начин решавања сељачког питања у условима капитализма јер би то питање могло да буде предмет посебног рада, али напомињемо да је овде реч о начинима решавања који се разликују у разним земљама, па и у разним периодима у истој земљи, те би свако уопштавање довело до површних закључака. У многим европским земљама, аграрно питање представља једно од најзначајнијих и често непотпуно решених политичких, економских и правних подручја. Став Ф. Енгелса изнели смо напред само да би показали како су оснивачи марксизма посматрали делимично ублажавање овога питања у капитализму.

б) *Тешкоће у решавању сељачког питања у периоду социјалистичке изградње.* — Преузимањем власти од стране радничке класе обично се наслеђује сељачко питање као тежак, прворазредан и наодложан задатак. Потребно је у другим привредним гранама запослити вишак радне снаге који се неизбежно појављује на селу, потребно је повећати пољопривредну производњу ради обезбеђења исхране непољопривредног становништва које се нагло повећава и ради индустрије у развоју. Али, и то је за сељаштво најважније, потребно је побољшати његов животни стандард, побољшати услове његовог тешког рада и омогућити његов друштвени и културни развитак у складу са општим развитком земље. У неким социјалистичким земљама покушава се да се ово питање реши путем опште колективизације која се у највећем броју случајева остваривала и остварује путем административне принуде и уз кршење принципа добровољности, добровољног учлањења и приступања сељака задругама, кооперативама (колхозима). Негативно искуство у СССР у овом погледу је поучно (22). Познато је да је и у нашој пољопривреди било сличних покушаја 1949 и 1950. Као последица ових мера, редовна појава је опадање пољопривредне производње уопште а напосе у сточарству. Друга негативна, чисто друштвена последица је јак пасиван отпор сељаштва које није још спремно да прихвати потпуно колективно газдинство на место свога индивдуалног поседа, као решење и излаз из економских тешкоћа у којима се налази.

в) *Сељачко питање код нас и значај уговора о кооперацији за његово решавање.* — Посебно за нашу земљу, сељачко питање је представљало и још представља тешкоћу у општем развитку производних снага и спровођењу социјалистичке политике на селу. Ово из разлога што је, на пример у 1945, било око 75% пољопривредног становништва од укупног броја, а 1958 око 55% (23), док се сада тај процент креће око 50%. Ако ово питање упоредимо, на пример, са Енглеском где је у 1957 у пољопривреди било запослено 5%, или у Западној Немачкој 12%, САД 14%, итд., од

(21) Јеленко Петровић: Окућје или заштита земљорадничког минимума. Београд, 1930, с. 88.

22) Просечна производња житарица у СССР све до 1953 била је на нивоу 1913, док је сточарство и назадовало. — По реферату Н. С. Хрушчова на децембарском Пленуму ЦК КПСС 1958, наведено код Е. Кардеља: н. д., с. 88 и 89.

(23) Едвард Кардељ: н. д., с. 42.

укупног становништва (24), онда видимо колико значај има правилно и ефикасно решавање сељачког питања у условима наше социјалистичке изградње.

Уговор о кооперацији у пољопривреди је један од облика и начина постепеног решавања сељачког питања. Повећаном пољопривредном производњом која треба да буде резултат кооперације побољшава се животни стандард сељака, олакшава му се пољопривредни рад (јер најтеже послове обављају пољопривредне машине), ослобађа радна снага за послове ван пољопривреде а он навикава на модерну производњу и трајну сарадњу са социјалистичким сектором. Наравно све ово под условом да се у кооперацији стварно постигну добри економски резултати, како у погледу висине приноса, тако и у погледу рентабилитета.

Уговорима о кооперацији у пољопривреди требало би да се постигне постепени и трајни пораст животног стандарда радног сељака који ће он остваривати у процесу заједничке производње са социјалистичким сектором. Наравно, при томе би требало да то побољшање буде резултат повећања продуктивности његовог личног рада а не повећања ренте. Дуготрајном производном сарадњом сељак ће се све више оријентисати на пољопривредну организацију, на савремен начин производње. Кроз све потпунији развитак ове сарадње њему ће постати ближи колективан рад и заједничка производња на већим комплексима земље, а одатле је само један корак до потпуног социјалистичког преображаја села. На овај начин добровољним ангажовањем сељака путем уговора о кооперацији у пољопривреди постепено се решава сељачко питање на један хуманији и безболнији начин у условима социјалистичке изградње, избегавањем свих принудних, административних и других мера политичког притиска.

IV. *Закључак.* — Природно је да ће у кооперацији бити и колебања. Сељаци ће тежити да ови уговорни односи буду што краћи, нека врста пробе да ли се исплати ступати у кооперативне односе или не. Затим, већ има случајева да сељак закључи уговор о кооперацији само да би на тај начин побољшао своју парцелу дубоким орањем, вештачким ђубривом и другим агротехничким мерама, а затим не продужује важност уговора за наредне године, сматрајући да је постигао свој циљ. Стога би било врло значајно, нарочито са друштвеног и економског гледишта, да се уговори о кооперацији закључују на што дужи рок, да представљају дужи, устаљенији однос уговорних страна у процесу пољопривредне производње. Само у току једне дуготрајније и лојалне сарадње може се у конкретном случају оценити корист која се постигла и евентуално отклонити недостаци у уговору.

Из изложеног не би требало схватити да су кооперација као друштвено-економска мера и уговор о кооперацији као правно средство за њено остварење довољни да омогуће успостављање нових друштвених односа на селу. То питање је, као што смо истакли, врло сложено и то било са економског, друштвено-политичког или правног гледишта. Осталом, знамо да је и индустријализација једна од мера која такође решава

(24) Љубо Божић: Аграрна политика са основима земљорадничког задругарства, Сарајево, 1960, с. 70.

низ питања из области пољопривреде. Међутим, кооперација је у нашим условима основна и неопходна мера без које би тешко могли замислити даљи развитак социјалистичких производних снага и односа на нашем селу. Она постепено ствара услове, како материјалне, тако и социјалне за изградњу социјалистичког села.

Уговор о кооперацији у пољопривреди као правно средство може много да учини да кооперативни односи буду што боље и правилније постављени а самим тим и да објективно допринесе даљем и бржем успостављању нових, социјалистичких односа на нашем селу. Уговор о кооперацији је објективан показатељ до ког степена се дошло у развитку тих нових односа и у којој мери је сарадња и савремен процес производње остварен. Стога је и потребно правилно уочити значај овога уговора у склопу мера за успостављање нових друштвених односа на селу, не прецењујући његов домашај али стално водећи рачуна да би требало да његове одредбе убрзају овај започети процес.

Радомир Ђуровић

НАПОМЕНЕ О ПРЕДИСТОРИЈИ СТВАРАЊА ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ

Стварање прве заједничке државе југословенских народа везано је за период првог светског рата (1914—1918); избијањем рата југословенско питање, као питање ослобођења и уједињења југословенских народа у једну државу, дошло је у акутну фазу и у зависност од исхода рата. Тада се почела стварати Југославија — у оружаним и политичким борбама српског и других југословенских народа против Аустро-Угарске монархије. у међусобним споразумевањима и споровима буржоаских представника Србије и буржоаских представника југословенских народа са територије Аустро-Угарске, у договорима и у сукобима интереса између сила Антанте, у њиховим међусобним односима и у њиховим односима према југословенским политичким факторима. Сав тај комплекс односа и збивања улази у процес стварања Југославије, чини *историју* стварања прве југословенске државе.

Постоји, међутим, једна претходна фаза, једна *предисторија* стварања Југославије, која је претходила, претежно на идејном и културном плану, непосредним војним и политичким акцијама у току рата, и која је на одређен начин и у одређеној мери такође допринела стварању југословенске државе.

Како би требало гледати на ту предисторију, на те корене југословенства: од када они почињу, у чему је њихова стварна садржина и какав је њихов историјски значај, њихов допринос настанку југословенске државе у 1918.

I. — У југословенској историографији не постоји јединствено гледање на корене југословенства и југословенске државе. Нема сагласности међу историчарима и писцима уопште ни у погледу времена из кога поти-

чу прве тежње ка заједници и заједничком државном животу југословенских народа, ни у погледу појединих идеолога југословенства и појединих пројугословенских струја и покрета, и њиховог значаја. У погледу времена почетака југословенске мисли сусрећу се углавном две основне концепције. Док једни у читавој прошлости југословенских народа покушавају да нађу једну сталну тежњу ка заједничком државном животу почев од најранијих времена, од досељења Јужних Словена на Балканско полуострво, — други траже корене југословенства тек у новијој историји, углавном у XIX веку или почев од краја XVIII века.

Прву концепцију заступа мањи број аутора, али се она може сусрести, и не само код политичара, заступника тзв. „интегралног југословенства", већ и код неких професионалних историчара — научних радника. Узмимо — примера ради — најпре писање двојице претежно политичких људи: Миленка Веснића, који је био не само политичар и дипломата већ и професор Правног факултета у Београду, и Богумила Вошњака, који је био такође не само политичар, дипломата већ и професор Правног факултета у Загребу и Љубљани. Обојица су писали, на француском, 1919 поводом југословенског проблема. Први (Веснић): „Ово јединство [југословенско] манифестовало се у свим критичним тренуцима наше дуге и трагичне историје: ми смо били сједињени, од VII века, кад смо одбијали нападе Немаца и касније, у XIX веку, нападе Мађара; ми смо били сједињени кад је, у XIV веку, требало да се супротставимо последњи пут турској инвазији; сједињени и против венецијанских прохтева за доминацијом, сједињени такође у првом великом напору за ослобођењем од муслиманског јарма као и 1848 у борби против Мађара [. . .]" *(Les aspirations nationales de la Serbie*, Paris, 1919, pp. 3—4). Други (Вошњак) писао је слично: „Од првих векова Средњег века до наших дана ово врло живо осећање о јединству свих југословенских земаља, од Соче до Јегејског мора, налази се у најбољим срцима", потсећајући притом на Јурја Крижанића, Качића Миошића и др. *(Les origines du Royaume des Serbes, Croates* et *Slovènes*, Paris, 1919, pp. 279—280).

Узмимо затим, после ових политичара, као даљи пример, и писање двојице познатијих југословенских историчара. Први, В. Новак писао је 1930: „Старост југословенске мисли једнака је старости Словенства на Балкану". Затим: „Први владалац Дукљанинов [према Летопису попа Дукљанина], Будимир, владао је огромном југословенском државом, јединственом и снажном великог српскохрватског племена", па даље: „[. . .] управо у време формирања почетака племенских историја, засветлиће једна светла зрака на југословенском обзорју с појавом хрватског кнеза Људевита, који је пред заједничким непријатељем свију балканских Словена успео да окупи у својој малој државној организацији уз знатан део Хрвата и део Срба и Словенаца" *(Антологија југословенске мисли и народног јединства*, 1390—1930, с. XI—XIV). Слично томе, мада опрезније, писао је В. Ћоровић 1933 у својој *Историји Југославије*. Између осталог, за Људевитову тзв. „државу", Ћоровић вели да је то „први покушај свесне сарадње наших племена на далеком подручју" (с. 38.).

Чини нам се да би било сувишно задржавати се дуже на доказивању научне неоснованости оваквих покушаја да се почеци југословенске мисли траже у најстаријим раздобљима историје југословенских народа. У тим раздобљима племенског живота и почетака феудалних друштвених и политичких односа, који нису могли рађати ништа друго до разједињавање и атомизирање етничких и друштвених група уопште, нису постојали основни услови који би омогућили да се јави *свест* о припадности националној заједници, а још мање да никне југословенска мисао као *свесна* тежња ка сарадњи и животу у једној широј заједници односно у једној заједничкој држави. Етничка сродност досељених словенских племена на Балканском полуострву представљала је објективну стварност, али целокупан начин живота у средњем веку, сви тадашњи друштвено-економски и политички услови феудалног друштва које се развијало, не само да нису дозвољавали да та објективна чињеница уђе у свест тадашњих људи, већ су штавише развитак унутрашњих друштвено-политичких односа упућивали у супротном правцу.

Друга страна питања у вези с изложеном концепцијом чини нам се, међутим, интересантнија и у извесном смислу, инструктивна: та концепција може се узети као типичан пример како се каткада одређене политичке жеље или одређена национално-политичка стварност пројицирају на прошлост и како, чак и код људи од науке, жеље и интереси изван домена науке инспиришу не сасвим ретко њихове ставове — добронамерне или не, свеједно — те тако долази до неке врсте прагматистичког мешања или замењивања научне истине са субјективним политичким схватањима и жељама аутора. Веснић и Вошњак писали су 1919 године, првенствено у пропагандне сврхе (1), ради француске политичке јавности коју је у време одржавања Париске мировне конференције ваљало придобијати за југословенску ствар, приказујући јој баш тада Југословене као једно од најдубљих давнина чврсто морално-политичко јединство које као такво треба да добије и одговарајуће државноправне оквире, одговарајуће државне границе. Новак и Ђоровић, пак, писали су у периоду шестојануарске диктатуре која је, као што је познато, своју националну политику заснивала на негирању и забрањивању постојећих југословенских националности, декретирајући неку југословенску нацију и форсирајући тзв. интегрално Југословенство.

Друго схватање, које корене југословенске мисли тражи углавном у XIX веку, много је раширеније у нашој литератури. Многи аутори који су писали о југословенском проблему у прошлости, било у својим историјским научним радовима било у популарним излагањима, у школским уџбеницима, итд., заустављају се на низу појединаца-идеолога и политичара или истичу низ друштвено-политичких тежњи, струја и покре-

(1) Овде можемо додати још једног пропагандисту, књижевног критичара Бранка Лазаревића који је такође 1919 писао: „Наша је мисао [југословенска] стара тачно онолико колико смо и ми стари[. . .]. Она нам је дошла још онда када смо и ми дошли на овај крвави Балкан свих социјално-политичких ветрометина. Дубоко у крви лежала је она још у Бојци, и по Карпатима. Јер, ми смо одувек мислили једно, и осећали, и говорили, и радили[. . .]“ (Југословенска мисао, у књизи: За Уједињење, Питсбург, 1919, 1945). Слично томе и Тих. Ђорђевић (вид. Јужни Словени, у књизи: Југословенско јединство, Бизерта, 1918, с. 8).

та, у којима гледају поборнике југословенске мисли и претече или идејне градитеље заједничке југословенске државе. Међу писцима у овој групи нема увек потпуне сагласности у томе које личности и које покрете и збивања ваља узети као идеологије и претече југословенства односно као југословенске покрете и збивања, мада ће се сви они редовно сложити бар на Илирском покрету, Штросмајеру и Рачком, с хрватске, и на Илији Гарашанину и кнезу Михаилу, са српске стране, гледајући у њима најистакнутије претече и борце за заједничку југословенску државу.

Ова схватања је обрадио, употпунио и најбоље синтетички приказао Фердо Шишић у свом делу *Југословенска мисао* (Београд, 1937). Полазећи од констатације да се „политичка национална свест, а с њоме и тежња да се читав народ Срба, Хрвата и Словенаца, па чак и Бугара сједини у једну политичку независну државу, узела *веома споро и лагано* [подвукао Д. Ј.] будити и стварати *тек од друге половине XVIII столећа на даље*", — Шишић приказује као пројугословенске низ политичара, писаца, идеолога или струја (на које овде ваља да се подсетимо). У том реду Шишић помиње најпре Доситеја Обрадовића (1742—1811) који је истицао јединство југословенског језика, сматрајући при том да верски моменат (разлика вероисповести) није одлучујући; затим Јована Рајића (1726—1801) који је у својој великој *Историји разних словенских народа, наипаче Болгар, Хорватов и Сербов* — првој историји југословенских народа — подвлачио јединство свих Јужних Словена. После ових писаца с краја XVIII века, Шишић указује на два крупна збивања с почетка XIX века која, по њему, полажу темеље зачетака Југославије; то су на истоку Србија Првог устанка, а на западу Наполеонова Илирија. Док је с Првим устанком почео да тече, паралелно с успоном Немаца и Мађара у Аустро-Угарској, успон „српског дела југословенског стабла", код западних Југословена Наполеонова Илирија усадила је клицу политичке народности и пробудила извесне тежње за националним уједињењем. У том истом реду истиче се даље нарочито Људевит Гај (1809—1873), који је све Јужне Словене називао заједничким именом Илири а њихов језик илирским, и који је радио пре свега на културном (језичком) сједињавању Хрвата и Срба, али је и политички деловао на укидању хрватско-мађарске државне симбиозе и уједињењу Хрвата с другим Јужним Словенима (мада је тим својим радом будио и супротне тежње, јачајући, поред хрватског, и посебни словеначки и српски национализам). Затим се истиче, на српској страни, Илија Гарашанин који је као председник српске владе планирао 1844 у тзв. *Начертанију* како да Србија ослободи и присаједини све Словене у Турској, нарочито Босну и Херцеговину, Црну Гору и северну Албанију, а да упозна и стање Славоније, Хрватске и Далмације. Србија је — по Гарашанину — требало да привуче своје сународнике ван својих граница развијајући с њима што живљи саобраћај, затим гарантујући им пуну верску слободу и толеранцију, и најзад гајећи и обезбеђујући принцип националног јединства. После тога, у револуционарним догађајима 1848—1849 суделовање добровољаца у Војводини и њихова помоћ у борби против Мађара не само да су показали солидарност између Србије и Срба и Хрвата у Угарској и Аустрији, већ у извесном смислу и потврдили

јединство српско-хрватског покрета. — Затим Шишић, као и готово сви други аутори који су пре и после њега писали о историји југословенства, посебно истиче бискупа Штросмајера (1815—1905) и Фрању Рачког (1828—1894) који су радили, као што је опште познато, на буђењу националне свести — гледајући у националној свести и подлогу за стварање националне државе — путем развијања и унапређивања просвете и науке (оснивања Југословенске академије знаности и умјетности 1860). Штросмајер и Рачки гледали су у југословенству циљ политичког и културног живота Срба, Хрвата, Словенаца и Бугара, верујући да су Срби и Хрвати један народ с два имена. — Даље се помиње кнез Михаило Обреновић и његов рад за време друге његове владе на стварању Балканског савеза, тј. на општем покрету балканских хришћана за ослобођење од турске власти, а 1867 прихватање у Букурешту од стране бугарског револуционарног одбора програма о стварању једне заједничке државе Србо-Бугарске или Бугаро-Србије, или Југословенског Царства. — Насупрот тим званичним концепцијама, истиче се даље у XIX в. Светозар Марковић (1846—1875) који је износио много ширу и стварно револуционарну југословенску мисао: рушење Аустрије и Турске и јединство Срба с Хрватима, а савез с Бугарима и осталим балканским народима на бази споразума.

Већ овај сасвим летимичан, овде само најсумарније и не у потпуности дат, преглед појединаца и покрета који се означавају као претече југословенства и прве југословенске државе створене 1918, показује: да су се у XIX веку, доиста. углавном у Хрватској и Србији (али и у другим југословенским земљама које Шишић у свом прегледу занемарује), повремено јављале мисли и тврђења о етничком и духовном (културном) јединству (или само сродности) југословенских народа и на основу тога идеје о потреби њиховог зближавања, повезивања и уједињавања; да су се међу претечама и поборницима југословенства налазили често најнапреднији и најистакнутији, најумнији људи свога времена; да је у XIX веку било и извесних покушаја и конкретних акција с циљем међусобног зближавања и повезивања Јужних Словена; да су ти појединци и акције одиграли одређену позитивну улогу и дали свој допринос процесу припремања и стварања југословенске државе.

Међутим, истовремено пада одмах у очи да је овакав — у нашој досадашњој историографији уобичајен, редован — начин приказивања предисторије југословенске државе, за који смо као пример навели Шишићево дело, једностран и историјски неверан: национални развитак југословенских народа приказује се ту као стално, доследно, *континуирано* развијање једне *идеје* — југословенске идеје чији се друштвено-економски корени и друштвено-политичка садржина не виде, и која, због таквог начина приказивања, добија сасвим неверан смисао и изузетан утицај и значај у процесу стварања заједничке државе.

Овде, у овом оквиру не можемо се, разуме се, упуштати у иоле детаљнију анализу друштвено-економских, политичких и других корена и садржина *појединих* идеолога и покрета који су горе поменути и других који нису ту поменути, већ ћемо се задржати само на извесним запажањима и напоменама, претежно метеодолошке природе.

II. — 1. — Пре свега треба запазити међусобни однос, повезаност појаве и развитка југословенске мисли, с једне стране и појаве и развитка националног буђења односно националних покрета појединих југословенских народа, с друге стране.

У погледу времена настанка, југословенска мисао јавља се управо кад и национална мисао (национална свест, национално буђење) у појединим југословенским земљама; она је у извесном смислу наставак или допуна националне свести и националног буђења.

Као последица спорог, релативно закаснелог друштвено-економског развитка југословенских земаља узетих у целини и уопштено, њиховог релативно касног прелаза из феудализма у капитализам, спорог развитка капиталистичких елемената у њима (робно-новчаних односа, трговине, итд.), — национално буђење југословенских народа текло је мучно и споро, а с тим заједно, само још спорије и теже, пробијала се и југословенска мисао. Југословенски идеолози крајем XVIII в. и у првој половини XIX века представљају реткост; они су чешћи у другој половини XIX века, да би тек почетком XX века — упоредо с убрзаним темпом капиталистичког развитка у југословенским земљама — заједно с присталицама југословенске мисли чинили стално јачи и шири југословенски покрет.

Национално буђење због неравномерног и разнородног економског и друштвено-политичког развитка југословенских земаља, није почело код свих иугословенских народа истовремено и није текло истим интензитетом, истим путевима и у истим облицима. То важи и за југословенску мисао. Она се најпре јавља међу Србима и Хрватима јер су они међу првима ступили на пут националног буђења.

Карактеристике и слабости националних покрета у појединим југословенским земљама истовремено су и карактеристике и слабости југословенске мисли у тим земљама. Буржоазија, која је као и свуда у XIX веку и у југословенским земљама била предводник националних покрета, била је у својој већини слаба, колебљива у вођењу националне борбе, опортунистичка, а у Хрватској и Словенији повезана и с остацима феудалних снага и под утицајем клера. Хрватска и словеначка буржоазија таква каква је у својој већини била, није била расположена ни кадра да национално питање реши револуционарним путем; да би се дошло до националног ослобођења и до националне југословенске државе очигледно је било нужно кроз борбу рушити и срушити аустроугарску монархију, што није одговарало интересима југословенске буржоазије на аустроугарској територији. Отуда је претежан део буржоаских странака и политичара са територије Монархије у XIX веку био за очување Аустро-Угарске. И тек кад је та буржоазија економски знатније ојачала, крајем XIX и почетком XX века, и кад се могла надати да би она на основу свог јачег економског и културног положаја у заједничкој југословенској држави задобила хегемонистички положај, почиње да се шири југословенска мисао, али још увек и даље већином рачунајући с Аустријом. То је основа тзв. тријалистичке концепције у решавању југословенског проблема, коју је добар део југословенске буржоазије са територије Аустро-Угарске усвајао све до 1918. — Случај буржоазије у Србији је друкчији.

Њу је, напротив, њена економска слабост упућивала на југословнство, с тим што је она под југословенством схватала углавном проширење Србије земљама које су биле под Аустро-Угарском, а при том рачунала са својим повољнијим национално-политичким положајем.

Што се тиче радничке класе југословенских народа и њених политичких, социјалдемократских партија, нарочито оних у границама Аустро-Угарске, оне су — као партије - чланице Друге интернационале — биле такође слабе, опортунистичке, под знатним утицајем буржоаских схватања; отуда су и њихови ставови у националном и у југословенском питању били слични или исти као и ставови буржоазије. Социјалисти Србије, почев још од Светозара Марковића, тражили су, међутим, доследније, револуционарно решавање југословенског питања: рушење Аустро-Угарске и стварање југословенске одн. балканске државне заједнице на бази споразума и равноправности.

2. — Околност да се југословенска мисао јавља у време националног буђења југословенских народа имала је за последицу да су се посебне националне и југословенска мисао у XIX веку настављале и допуњавале, али још чешће — сукобљавале и искључивале.

Ту околност ранији историчари, чија смо схватања горе укратко приказали, редовно не узимају у обзир. Они одабирају историјске чињенице, једне политичке идеологије и правце занемарују и изостављају а друге издвајају и истичу; последица таквог једностраног приступања не може, разуме се, бити друго до слика која не изражава објективно и верно стварни историјски процес. Док једни аутори приказују историју југословенске мисли у XIX веку као равну, непрекинуту, континуирану линију развитка, — други је, што је чешће, приказују као да је југословенска мисао само у неким историјским раздобљима преовлађивала, док је у другим периодима уступала место национализму. Према таквим схватањима, илирски период, период 1848—1849, период Рачког и Штросмајера и период Омладине приказују се као „југословенски периоди", а други, између њих, као „националистички", тј. периоди у којима је преовлађивао код југословенских народа посебан буржоаски национализам.

Такво гледање на историју југословенске мисли, по нашем мишљењу, није тачно. Деветнаести век био је век не само националног буђења већ и сталног јачања националне свести и национализма који је, по природи својој, сâм себи довољан и искључив. Отуда и сукоби између југословенских тежњи и тежњи за посебним националним животом, сукоби који се јављају у политичком животу југословенских народа, и то не само у оним „националистичким периодима" које смо горе поменули, и који постају све јачи, оштрији и карактеристичнији за политички живот југословенских народа уколико објективни услови (крајем XIX и почетком XX века) постају повољнији за јачање југословенства и стварање заједничке југословенске државе. Поред оних југословенских идеологија и тенденција у XIX веку које се обично наводе, постојале су, дакле, у историји сваког југословенског народа и националистичке и противјугословенске друштвене снаге и струје, јаке — због одређених објективних услова у којима су настајале, и јаче и проширеније од пројугословенских

— али које историчари и публицисти обично не узимају у обзир кад приказују развитак југословенске мисли у XIX веку.

Буржоазија, као што смо видели, са извесним изузецима, није била чврста ни одлучна у вођењу националних покрета а још мање у југословенској оријентацији. Што се тиче народа (пука), „он је — како је то литерарно изразио један хрватски публициста — више волео своје ухо приклањати својим уображеним засебним славама и величинама, него испитати битне услове свог опстанка за случај да га бура нађе неспремна сред пучине" (И. Гмајнер: *Савремени хрватски покрет за народно уједињење*, Женева, 1918, с. 5).

3. — Кад се говори о коренима југословенства и југословенске државе мора се водити рачуна о спољнополитичким односима и околностима, а посебно о унутрашњем и међународном положају и снази Аустро-Угарске и Турске под чијом се влашћу у XIX веку налазила већина југословенских народа.

На југословенску оријентацију, тј. на зближавање и међусобно повезивање, наводио је југословенске народе њихов тежак положај нарочито у односу према Аустро-Угарској, њихова национална угроженост која је постајала све већа с јачањем империјалистичких прохтева аустроугарске монархије, њеног продирања на Балкан и њеног све већег притиска на југословенске народе.

С друге стране, није то случајно што су југословенске тежње постајале јаче, распрострањеније и организованије у време слабости и криза Аустро-Угарске као државе, али исто тако и у време њеног појачаног притиска на Југословене. Нешто од тога наговестио је Б. Марковић тврђењем да је питање југословенског уједињења „истицано у свима великим временима, кад се мислило да је куцнуо час народном ослобођењу и уједињењу"; при томе Марковић указује на неколико момената односно разликује неколико периода: а) Илиризам, затим југословенски покрет, — што одговара кризи монархије 1848—1849; б) југославизам са Штросмајером и Рачким на челу, — што одговара кризи монархије 1859—1866; в) нови курс почетком XX века (Наше народно уједињење, у књизи: *Пре двадесет година*, Београд, 1938, с. 5—12).

4. — Кад се приказује историја југословенске мисли, мора се водити рачуна о правој садржини и стварној суштини програма појединих идеолога и покрета, што историчари и публицисти о којима је било речи не чине увек или чине површно. Тако долази до тога да се међу југословенске идеологе и покрете убрајају и такви који то стварно нису; да се као претече и идеолози југословенства приказују и оне личности које су значајне пре свега као предводници националног буђења свог народа (на пример: Доситеј Обрадовић) или пак они који нису тражили стварање заједничке југословенске државе већ једноставно проширење своје државе. Разуме се да у овим последњим случајевима није увек лако извршити раздвајање „југословенских" идеологија и тежњи од „великосрпских" односно „великохрватских", јер је код свих њих предводник била буржоазија југословенских земаља односно њена интелигенција која је не

ретко под југословенским концепцијама прикривала своје посебне класне или уске националистичке интересе и циљеве. Да би се разликовање могло извршити потребно је ући у анализу не само одговарајућих текстова, обратити пажњу нарочито на то како се код њих поставља питање унутрашњег уређења те (југословенске) државе којој се тежи односно путева којим би се та држава имала створити, — него и друштвених и политичких услова под којима су такве концепције настале. Програм Илије Гарашанина, на пример, који се редовно сматра југословенским, не би се, по нашем мишљењу, могао узети као стварно југословенски програм. То је у ствари био чисто српски или великосрпски програм; он је имао за циљ само проширење тадашње Србије која је, по Гарашаниновим речима, била „толико мала да у том стању није смела остати" ни из својих унутрашњих разлога (заосталост, неразвијеност њене привреде) ни из спољнополитичких разлога (угроженост њеног опстанка као националне државе). То што важи за тзв. Гарашаниново *Начертаније*, важи у већој или мањој мери и за националну политику кнеза Михаила, па и за друге, касније националне програме и концепције у Србији, са изузетком једине стварно југословенске концепције Светозара Марковића и његових каснијих, социјалдемократских наследника.

5. — Даље треба запазити код аутора који су досада писали о предисторији Југославије да они не воде довољно рачуна ни о томе да су се југословенске идеологије и тежње у XIX веку кретале и задржавале претежно у културно-просветној сфери, да се у XIX веку јављају углавном *идејна струјања* која још не добијају облике *организованих политичких покрета и политичких акција*. То нарочито важи за југословенске земље у оквиру Аустро-Угарске, у првом реду за Хрватску и Словенију у којима су југословенски идеолози (на пример, Гај, Штросмајер, Рачки и др.) знатно више говорили и радили у прилог културног, духовног зближавања него политичког удруживања југословенских народа.

6. — Најзад, значајно је и мора се узети у обзир и питање проширености, распрострањености југословенске идеологије у друштву XIX века. У вези с оним што је горе речено не би требало губити из вида да се та идеологија у XIX веку ограничавала само на један, може се претпоставити релативно узак или врло узак, друштвени круг у коме су преовлађивали интелектуалци и омладина, дакле претежно елементи који нису били одлучујући фактори текућег политичког живота своје земље или нису видно активно учествовали и одлучивали у њему.

Околност да су југословенски идеолози најчешће припадали редовима интелигенције није случајна; они су били у положају да су најбољи међу њима могли јасније и даље, но што је буржоазија хтела а народне масе могле, сагледати и изразити основне интересе југословенских народа који траже и условљавају њихов заједнички живот.

Колика је стварно била проширеност југословенске мисли у току XIX века, које је све друштвене слојеве и групе и с каквим интензитетом она захватала, — на та питања до данас немамо објективно установљених одговора, иако би несумњиво она заслуживала да се научним методима

(проучавањем одговарајућих извора и литературе, уџбеника који су коришћени у тадашњим школама и тсл.) посебно испитају и проуче.

III. — Значај југословенске мисли у XIX веку не треба одрицати нити потцењивати, али се права њена вредност, њен историјски значај и њен стварни допринос националном развитку а посебно њена улога у процесу стварања заједничке југословенске државе не могу оцењивати ни мерити ако се она посматра сама за себе, издвојено од друштвених и политичких услова у којима је настајала и развијала се (како се то, по правилу, чинило у радовима који тај проблем обрађују).

У сваком случају, њен допринос стварању југословенске државе био је ограничен, ограничен на извесно углавном духовно припремање које у XIX веку, због околности и односа о којима смо већ говорили, није могло узети веће, шире и дубље размере.

Друкчије, међутим, ствар стоји с оним периодом који почиње негде на прелазу из XIX у XX век а траје до почетка првог светског рата. У том раздобљу, тачније од 1903 — која у Србији значи ликвидирање династије Обреновића и њене проаустријске политике, а у Хрватској почетке тзв. политике новог курса — све се више и изразитије прелази с терена идеологијâ и декларацијâ на терен самих *акција* југословенског карактера, а истовремено с тим, с појавом и уласком у активан политички живот нове југословенске омладине која настаје као реакција на опортунистичку националну политику буржоазије, почиње се у то време појачаног империјалистичког притиска прелазити истовремено са дотадашњих метода претежно мирног културног деловања на револуционарне методе у националном раду. То време наглог јачања и ширења југословенске мисли, пуно политичких и културних акција с циљем узајамног упознавања и зближавања југословенских народа, карактеристично по живим везама — мада још увек претежно културним — нарочито између Хрвата и Срба, представља, по нашем схватању, прави *увод* у стварање заједничке југословенске државе. Зато би с тим временом, тј. од првих година XX века требало започети *предисторију рада* на стварању заједничке југословенске државе.

Драгослав Јанковић

ПРИНЦИПИ ПОВЕЉЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И КВАЛИФИКАЦИЈА ПРАВНИХ ПОЈМОВА И КАТЕГОРИЈА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ

Промене које су вршене у току и после наше народне револуције и стварања социјалистичке државе и кретања која се и данас врше морала су, ако се има у виду најопштија законитост правних збивања, условити и извесна правна кретања у нашем правном систему (1). Она су

(1) М. Јездић: Међународно приватно право старе и нове Југославије, „Архив за правне и друштвене науке", бр. 4, 1959, с. 414 и сл.; Б. Јевремовић: Преглед најважнијих измена и допуна Кривичног законика, „Архив за правне и друштвене науке", бр. 4, 1959, с. 396 и сл.

дошла до изражаја и у стварању извесних правних појмова и категорија која су у извесној мери специфична за наш правни систем, јер су у нашем друштвеном систему настале извесне појаве које нису могле бити уопштене постојећим правним појмовима и регулисане постојећим нормама. Тако су у нашем правном систему настали такви појмови и категорије, као што су: општенародна имовина, друштвена својина, национализација, право управљања, односно, право коришћења, станарско право, погонска јединица, заједница привредних организација, заједничка тековина, основна и обртна средства, самоуправљање радног народа, одговорно лице у привредним организацијама, судска опомена и други који су према својим обележјима већ сврстани у одговарајуће гране права. Она су исто тако дошла до изражаја и у ишчезавању појединих правних појмова и категорија из нашег правног система, јер су из нашег друштвеног система ишчезле извесне појаве које због тога није било потребно ни правно уопштавати, нити их правно регулисати. Тако су из нашег правног система ишчезли као правни појмови и категорије: очинска власт, мужевљева власт, мираз, удовички ужитак, акционарско друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, командитно друштво, картел и други који и данас постоје у низу држава са капиталистичким друштвеним системом. Поред тога, у појединим земљама које изграђују социјализам појавили су се и извесни правни појмови и категорије који су условљени променама и кретањима у тим земљама у вези са постојањем конкретних друштвених, економских, историских и других услова (2).

Између свих тих појмова и категорија од посебног значаја за наш међународни промет са другим земљама јесу појмови и категорије које употребљава грађанско право јер једино они могу, кроз међународно приватно право, доћи у непосредан контакт са органом страног суверенитета. То значи да једино они, на основу принципа и норми ове гране права, могу бити употребљени и од судова страних држава за регулисање односа који долазе и под југословенски суверенитет и обратно, да једино грађанскоправни појмови и категорије страног права могу доћи у обзир да буду примењени и од наших судова на односе који долазе и под страни суверенитет. Ово постаје јасно када се има у виду да од конца XIX века (3) постоји институт квалификације правних појмова и института у међународном приватном праву, да се међународно приватно право служи углавном појмовима и институтима грађанског права и да начин квалификације у законодавствима и пракси разних држава није јединствен.

Да се ова квалификација не врши на идентичан начин у разним земљама и да представља угаони камен правне несигурности у међуна-

---

(2) Такви су, на пример, у совјетском праву појмови и категорије: државна социјалистичка својина, државно хозрашчотно привредно предузеће, труст, совјетско трговинско представништво, и други.

(3) Први су теориски обрађивали проблем квалификације Француз E. Bartin (у чланку De l'impossibilité d'arriver à la supression définitive des conflits de lois, „Clunet", 1897, pp. 225—255, 466—495, 720—738) и Немац Franc Kahn (у чланку Gesetzeskollisionen, Ein Beitrag zur Lehre des internationalen Privatrechts, „Jherings J." 1891, 30 Bd., S. 1—143).

родном приватноправном саобраћају доктрина је једнодушна, а о томе сведочи и стање законодавстава и праксе разних држава. Треба се само подсетити да, на пример, док Бразилијански грађански законик одређује да бразилијански судови квалификују обавезе из грађанскоправних односа са страним елементом према закону места њиховог настанка а појам покретне и непокретне ствари према закону државе где се оне налазе, дотле Египатски грађански законик прописује да египатски судови квалификацију грађанско-правних односа са страним елементом могу вршити само према своме сопственом праву, а јединствени закон Бенелукса даје само парцијално решење квалификације одређујући да се она има вршити уколико се се квалификује појам противправне радње према закону оне државе где је она и извршена а за покретности и непокретности према *lex rei sitae* (4); затим, да већина законодавстава не садржи прописе о овој квалификацији, али да судови претежним делом квалификују ове појмове и институте у појединим земљама према *lex fori* (према своме закону), док у другим земљама та решења варирају зависно од тога које су норме ове гране права у питању. Према томе, очигледно је да овакво стање квалификације у разним државама пружа могућност да извесни грађанскоправни појмови и категорије, када квалификацију грађанскоправних односа са страним елементом врши суд стране земље, добију сасвим другу правну садржину од оне коју они имају у своме националном правном систему. Када се пак зна да од квалификације ових односа зависи да ли ће уопште такви односи бити третирани као односи ове гране права и да судови разних држава, стога што идентичним по терминима а различитим по правној садржини појмовима не дају исту правну садржину, неће примењивати на исти грађанскоправни однос са страним елементом идентично грађанско право, да неће имати идентичну надлежност за расправљање спорних односа и да неће странцима бити признавана идентична права, мада су у питању истоветне норме ове гране права у свим тим државама, онда постаје очевидна и дезоријентација странака, иако су им иначе познате конкретне норме ове гране права. Ово пак утолико пре што странке по правилу не могу сазнати чије ће норме међународног приватног права бити примењене на њихов однос све дотле док се такав однос не појави пред органом или судом једне одређене земље. Према томе, оне не могу све до тог момента ни сазнати како ће појмови и категорије садржани у таквим нормама бити квалификовани, односно добити одговарајућу правну садржину.

Све то што је напред изложено, ако се при томе узме у обзир и чињеница да без правне сигурности нема и нормалног развитка промета, указује да је квалификација у правцу у коме је данас усмерена институт који у извесној мери омета нормалан развитак међународног промета робе и услуга. Нарочито се овакво усмеравање показује као штетно у данашњим условима када, с једне стране, разноликост у извесним грађанскоправним појмовима и категоријама разних држава има своје реалне ко-

(4) Види: чл. 8 и 9 Грађанског законика Бразилије, од 4. IX. 1942; чл. 10 Грађанског законика Египта, од 1948, и чл. 16 и 18 Јединственог закона о међународном приватном праву БЕНЕЛУКСА.

рене не само у постојању држава са различитим степеном друштвеног развитка него и са квалитативно различитим друштвеноекономским системима и када, с друге стране, треба да постоји активна мирољубива коегзистенција као процес сарадње у разним областима (па и у правној области уколико су у питању односи који долазе истовремено у компетенцију више држава) на основу одређених прогресивних принципа, без обзира на разлике у друштвеним системима и различит степен развитка држава са једнородним друштвеним системом (5). То истовремено и налаже потребу да се овај институт позитивноправно усмери тако да не уноси правну несигурност или да је што мање уноси у међународни приватноправни саобраћај и не омета или што мање омета са правне стране нормалан развитак међународног непосредног економског промета.

Потребу за оваквим усмеравањем института квалификације, који као и сви други институти који не доприносе активној мирољубивој коегзистенцији јер отежавају у извесној мери сарадњу у одређеној области између држава, уочила је савремена доктрина и на Западу и у социјалистичким земљама. То посредно произлази и из општег упозорења у радовима професора Бартоша (6) на значај правне арматуре за активну мирољубиву коегзистенцију и из упозорења која су учињена поводом постојања института квалификације и извесних других правних института од стране Лунца, Жоурека, Бистрицког, Домкеа и других (7). Међутим, може се рећи, да ни теориски пут за овакво усмеравање института квалификације у овој грани права још увек није нађен. Ни релативно новије теорије о решавању проблема квалификације правних појмова и категорија у међународном приватном праву, нису још увек трасирале такав пут. То вреди и за теорију о проширивању правних појмова (коју заступају у извесним варијантама: Швајцарац Niederer, Канађанин Falconbridge и Енглез Morriss) (8), и за теорију „аутономне квалификације" (за чијег се творца сматра E. Rabel, а коју заступа Шпањолац Castro и други (9), и за теорију решавања квалификације тумачењем колизионих

(5) О дефиницији активне мирољубиве коегзистенције види: Говор Председника ФНРЈ Јосипа Броза Тита приликом промоције за почасног доктора права Универзитета „Пађађаран" у Бандунгу, „Југословенска ревија за међународно право", Београд, 1959, бр. 1, с. 11—12.

(6) М. Бартош: Правни аспект мирне активне коегзистенције држава, „Југословенска ревија за међународно право", Београд, 1955, бр. 3, с. 328. У овом чланку подвлачи се да „Активна коегзистенција значи право чланова међународне заједнице да утичу на начин њене организације, на њено уређење, њено усавршавање, на сигурност њеног правног промета".

(7) Види Л. А. Лунц: Проблема квалификации в международном частном праве, „Советское государство и право", Москва, 1947, бр. 9, с. 18 и сл."; J. Zourek: Quelques observations sur les difficultés rencontrées lors du réglement judiciaire des différends nés du commerce entre les pays à structures économiques et sociales différentes, „Clunet", 1959, No. 3, p. 640; R. Bystricky: En marge du conflit de qualifications, „Bulletin de droit tchécoslovaque", 1956, No. 1—2, p. 38; Pour créer des bases juridiques de la coopération économique entre les peuples, „Bulletin de droit tchécoslovaque", 1956, No. 1—2, p. 5.

(8) W. Niederer: Die Frage der Qualifikation als Grundlage des internationalen Privatrechts, 1940, и Einführung in die allgemeinen Lehren des internationalen Privatrechts, Zürich, 1954; Falconbridge: Conflict Rule and Characterization of Question, „Can. Bar Rev", 30, 1952, pp. 103—118, 264—283; J. H. C. Morris: The Problem of Characterization ap. Dicey's Conflict of Laws, 1949.

(9) E. Rabel: The Conflict of Laws, a Comparative study, Chicago, I, 1945; F. de Castro: La cuestion de las calificaciones en el derecho internationale privado, „Rev. de derecho privado", 1933, pp. 217—249.

нормн (коју заступају Рус Лунц и Чехословак Bistricky (10), и за теорију релативитета квалификације (Американац Coock) (11) која је у извесном смислу продужетак теорије негирања правних појмова, засноване на такозваној немачкој „интересној јуриспруденцији".

У свим тим релативно новијим теоријама појављује се као заједнички елемент који може бити коришћен за усмеравање института квалификације у напред наведеном смислу, негирање оних грађанскоправних појмова и категорија којима се служи међународно приватно право, као појмова и категорија чисто унутрашњег права једне једине земље и третирање истих као појмова и категорија који имају међународну функцију и међународни значај. Овај елемент може бити коришћен за позитвно усмеравање института квалификације јер на то упућују и узроци појаве различитости правне садржине и нових грађанскоправних појмова и категорија у националним системима разних држава, а наиме, да они имају своје реалне корене у различитим друштвеноекономским уређењима и степену развитка држава, и чињеница да се у међународном приватном праву квалификују појмови и категорије норми који се односе на грађанскоправне односе са страним елементом, који су због постојања страног елемента истовремено везани не за један него за више суверенитета. Другим речима, треба имати у виду да појмови и категорије грађанског права имају да правно уопште појаве и регулишу односе везане искључиво само за један суверенитет, док грађанскоправни појмови и категорије, којима се служи међународно приватно право, треба да правно уопште појаве и да регулишу односе везане истовремено за два или више суверенитета. Отуда се ови појмови и категорије појављују са битно различитом функцијом од ове коју имају појмови и институти грађанског права једне земље.

Поред овог заједничког елемента, који може бити коришћен за усмеравање квалификације у позитивном смислу, могу корисно бити употребљени у истом циљу и извесни елементи појединих од ових теорија, мада само уз одређене корекције. Тако се из теорије о проширивању правних појмова може прихватити идеја о преузимању у међународни приватноправни систем земље чији суд или орган врши квалификацију оних грађанскоправних појмова и категорија који су непознати грађанскоправном систему ове земље, али не свих него само оних који су засновани на одређеним принципима међународних општења. Из теорије „аутономне квалификације" могла би бити коришћена идеја о стварању нових правних појмова (аутономних) за сврху међународног приватног права, али не на начин како та теорија предлаже него у складу и на основу одређених правних принципа. Из теорије која питање квалификације везује за тумачење колизионих норми може бити коришћена идеја да се при решавању проблема квалификације не може дати апстрактан одговор за све случајеве и да треба водити рачуна о консолидацији и проширењу веза са другим државама у интересу јачања економске и политичке сарадње.

Међутим, поред ових позитивних елемената који, као што је већ речено, могу бити, са извесним корекцијама, корисно употребљени за усме-

(10) Lunc: op. cit.; Bystricky: op. ict.
(11) W. Coock: The Logical and Legal Bases of the Conflict of Laws, Harvard, 1942.

равање квалификације тако да не уноси или што мање уноси правну несигурност у непосредни међународни економски промет, ни једна од ових теорија узета у целини не представља теориски пут за овакво усмеравање. Ово пак било зато што ове теорије при решавању проблема квалификације не узимају у обзир постојање различитих категорија грађанскоправних односа са страним елементом с обзиром на то да ли су дошли у непосредан контакт са органом једног суверенитета или не, било што се оваква решења заснивају претежно на формалној логици а не на одговарајућим правним принципима. На овакав закључак упућују и већ напред наведене корекције извесних идеја које су дошле до изражаја у поменутим теоријама. Без таквих принципа, предложена теориска решења у целини не би имала довољну правну подлогу за уклањање правне несигурности у међународном приватноправном и економском промету између држава, него би само на основу нових логичких или прагматистичких решења, уместо старих, били створени нови правни појмови и категорије са различитом правном садржином који би стварали исти вид правне несигурности који је постојао и на основу старих. У вези са тим поставља се питање који су то принципи на које треба да се ослања решавање проблема квалификације па да овај институт не буде угаони камен правне несигурности у међународном приватноправном и економском промету? Исто тако, поставља се и питање, какав би требао да буде конкретан пут за усмеравање квалификације у поменутом правцу?

При давању одговора и на једно и на друго питање, полазна тачка треба да буде неоспорна поставка опште правне теорије да је сваки правни однос друштвени однос регулисан правним нормама и да као такав добија правне елементе по чијим се специфичностима разликује од односа других грана права. Ако се, полазећи од ове поставке, изврши анализа међународних приватноправних односа, она указује на следеће: прво, да је међународни приватноправни однос нормама ове гране права регулисан однос непосредне међународне економске размене робе и услуга и породични и наследни однос који настаје поводом такве размене, и друго, да се разликује од односа других грана права што садржи један или више страних грађанскоправних елемената. Први елеменат ове анализе значајан је јер нам указује да је у питању квалификација правних појмова и категорија садржаних у нормама помоћу којих се правно може у позитивном или негативном смислу утицати на непосредно остваривање циљева Повеље ОУН, односно међународне привредне сарадње и поштовања права човека на међународном плану. Други елемент ове анализе од значаја је за усмеравање квалификација у позитивном смислу зато што указује да ови односи долазе у истовремену компетенцију две или више држава, без обзира да ли настају на домаћој или на страној територији. То значи да и један и други елемент ове анализе упућују на закључак да је једино правно основано усмеравање квалификације у складу са извесним принципима Повеље. Такви су принципи: немешање у унутрашње ствари других држава, суверена једнакост држава, забрана дискриминације према раси, полу, вери и језику и *pacta sunt servanda* у смислу Повеље (12). Пошто при ства-

(12) М. Јездић: Принципи Повеље УН и међународно приватно право, „Југословенска ревија за међународно право", 1958, бр. 3, с. 466 и сл.

рању поменутих и сличних теорија о решавању проблема квалификација нису вршене овакве анализе полазећи од напред поменуте поставке то се није могло ни доћи до правних принципа на основу којих треба решавати овај проблем.

Исто тако при давању одговора на друго од напред постављених питања, у доктрини се занемарује и чињеница да се правна несигурност, која се јавља као последица постојања у нормама ове гране права појмова и правних категорија са различитом правном садржином у разним законодавствима, може отклонити не само ако се изврши њихово уједначавање него тек кад се пружи могућност лицима која учествују у једном оваквом односу да већ у моменту његовог настанка могу сазнати чије су (које земље) норме међународног приватног права по којима ће њихов однос бити расправљен, јер такве норме, као што је познато, нису по правилу идентичне у детаљима, а често и у принципима, у законодавствима разних држава. Ако, дакле, не би ова лица и знала у моменту када заснивају своје односе које су то норме ове гране права које треба да буду примењене на њихове односе јасно је да се не би могло ни сазнати право које ће земље бити примењено, без обзира што би судови или други органи разних земаља употребљавали идентичне и по садржини и по терминима правне појмове и категорије, односно њихова дезоријентација не би била ништа умањена, па дакле ни правна несигурност у међународном приватноправном и економском промету. Напред поменута могућност коју странке треба да имају у моменту заснивања ових односа није пак идентична код оних грађанскоправних односа са страним елементом који настају уз учешће органа једног суверенитета (на пример, код заснивања статусних, стварноправних односа чији су предмет непокретности, код односа тзв. „индустриске својине" и код односа наследноправног карактера са страним елементом) и код оних односа који се заснивају без учешћа органа једног суверенитета (например, уговорних, стварноправних односа чији су предмет покретности и других) или пак код грађанскоправних односа са страним елементом који су већ дошли у непосредан контакт са органом страног суверенитета. Она постоји код прве од поменутих категорија, док је сасвим супротна ситуација код осталих. Према томе, проблем квалификације са становишта уклањања правне несигурности не може бити решаван изоловано од овог претходног елемента правне несигурности у међународном приватноправном и економском промету, нити пак идентично код појединих од ових категорија грађанскоправних односа са страним елементом. То значи да усмеравање квалификација у позитивном смислу треба вршити и у складу са поменутим принципима и у правцу отклањања овог претходног елемента правне несигурности која се иначе приписује само постојању различите правне садржине појмова и категорија садржаних у нормама ове гране права.

Ако је у питању заснивање грађанскоправних односа са страним елементом који настају уз учешће органа једне државе, лицима која учествују у заснивању оваквог односа биће познате норме међународног приватног права које ће бити примењене већ у моменту када тај однос заснивају. Те норме су двојаке: норме о грађанским правима странаца и норме о

сукобу закона, од којих, као што је познато, прве претходе другима. И овај момент да овакви односи настају не само на основу колизионих норми него и норми о грађанским правима странаца доктрина занемарује при решавању проблема квалификације. Са тих разлога не увиђа се да се због претходне примене норми о грађанским правима странаца у низу случајева потреба за квалификацијом правних појмова и категорија које садрже колизионе норме и не поставља јер до примене колизионих норми и не долази. Тако, на пример странци који би желели да закључе брак на рок пред нашим надлежним органима не би могли да га закључе јер је у нашем правном систему право на брак признато као опште право, односно признато је странцима као и домаћим држављанима, а ови последњи немају право да закључују брак на рок. У таквом једном случају питање да ли појам брака треба схватити према нашем или страном праву и не поставља се, јер су у питању норме где је примена страног права уопште искључена. У осталим случајевима постојања оваквих односа где правила о грађанским правима странаца дозвољавају, односно признају странцима одређено право, биће примењене колизионе норме које могу, као што је познато, упућивати судију или другог органа и да примени страно право, и ту се може и поставити питање да ли појмове и категорије у њима садржане треба схватити са садржином као у домаћем грађанском праву или као у страном грађанском праву или независно од њих дати, с обзиром на њихову међународну функцију и значај, одговарајуће појмове и категорије? Ако се има у виду да лица која учествују у једном оваквом односу већ у моменту његовог заснивања могу знати које ће колизионе норме бити примењене, па дакле и њихове појмове и категорије, онда би за њих било најлакше да сазнају садржину тих појмова и категорија према праву органа земље чије се норме и примењују. Међутим, с обзиром на то да из карактера грађанскоправних односа са страним елементом проистиче и потреба усклађивања ових појмова и категорија са принципима Повеље, требало би проширити појмове и категорије колизионих норми оним појмовима и категоријама страног права које треба применити, уколико су у њима дошли до изражаја принципи Повеље ОУН, односно одстранити оне појмове домаћег грађанског права, за сврху ових односа, у којима су изражени супротни принципи. Тако, на пример, ако би требало применити колизиону норму о материјалним условима за закључење брака оне земље која под овим појмом у своме унутрашњем праву обухвата и идентитет раса будућих супружника или и идентитет њихових вереисповести, овај услов не би могао доћи у обзир да буде обухваћен под појмом материјалних услова из поменуте колизионе норме јер је заснован на расној дискриминацији, односно на дискриминацији према вери; или ако би у питању била норма која предвиђа да дати однос треба регулисати према домицилу брачних другова, под домицилом удате жене не би се могао схватити домицил њеног мужа, без обзира што је тако предвиђено према унутрашњем праву оне земље чији суд врши квалификацију него би требало сматрати да је то њен самостални домицил, пошто је само овај у складу са принципом забране дискриминације према полу, итд. Уколико би већ на основу оваквих појмова било одређено страно право које треба применити на кон-

кретан однос са страним елементом, онда, ако би се поштовао други принцип Повеље, принцип суверене једнакости држава, појмови тога страног права једино би се могли схватити са онаквом садржином какву они имају у своме националном систему (13). Тако, на пример, пошто би судија стране земље на основу своје колизионе норме требао да примени наше право, онда би појмове у њему садржане могао схватити једино онако како су они схваћени у нашем правном систему (тако на пример, појму општенародне имовине или појму национализације или појму заједничке тековине брачних другова, итд., не би могао давати другојачију правну садржину него што је имају према нашим законима), јер би другојачији поступак значио да се орган страног суверенитета појављује као виша власт у односу на наш суверенитет, или у обратном случају, када наш судија примењује страно право да се наш орган ставља у такав положај. Уосталом, супротан поступак био би противан и принципу, немешања у унутрашње ствари других држава јер би се односио на измену појмова и категорија норми чисто унутрашњег права страног суверенитета.

Ако је пак у питању заснивање грађанскоправних односа са страним елементом који настају без учешћа органа једног суверенитета (например, стварноправних односа чији су предмет покретности, уговорних односа са страним елементом и других) ситуација је у погледу могућности сазнања норми ове гране права које треба применити у основи другојачије, јер лица која желе да заснују један овакав однос по правилу не знају и немају могућност да сазнају овакве норме све до момента док се такав однос не појави пред судом једне одређене државе. Како за овакве односе, за које је очигледно да не долазе у искључиву судску надлежност једне одређене земље, могу бити конкурентно или примарно надлежни судови више држава, једино решење (сем уколико би било у питању унифициране норме на основу међународних уговора) да се отклони ова претходна неизвесност било би уговарање судске надлежности већ у моменту његовог заснивања од лица која га заснивају (14). У таквом случају, ако су лица која заснивају један овакав однос у поменутом моменту већ изабрала као надлежан суд једне одређене земље, проблем квалификација добија углавном исти вид као и код грађанскоправних односа са страним елементом који настају уз учешће органа страног суверенитета. То значи да и решење овога проблема треба да буде идентично као и код квалификације појмова и категорија норми које регулишу ове последње односе. Разлика је само у томе што је претпоставка за уклањање правне несигурности у овом случају уговарање судске надлежности од заинтересованих лица. На тај начин би и код једне и код друге категорије грађанскоправних односа са страним елементом суд једне одређене државе примењивао правне појмове и категорије садржане у нормама међународног приватног права у складу са

(13) У погледу оваквог решења ове друге квалификације изјашњавају се и Lunc и Bystricky, и други, али се при томе не позивају на овај принцип Повеље.

(14) E. Bartin (op. cit.) предлаже да се квалификација у погледу уговорних односа са страним елементом врши по закону који су странке изабрале. Међутим, овај начин уклањања правне несигурности у вези са проблемом квалификације не би много допринео правној сигурности, јер, као што је познато, постоје поред изричитог избора и прећутни који се у разним законодавствима не утврђује на основу истих критеријума.

принципима Повеље, а правна несигурност би при томе била отклоњена или сведена на најмању меру.

Најзад, ако су у питању грађанскоправни односи са страним елементом, који су дошли у непосредан контакт са органом страног суверенитета (без обзира да ли су они настали са учешћем или без учешћа органа једног суверенитета), треба имати у виду да се на њих примењују различите врсте норми од оних које су биле примењиване на прве две напред поменуте категорије грађанскоправних односа са страним елементом. Такве норме су норме о сукобу јурисдикција и односе се или на признање доказне снаге страних јавних исправа или на признање и принудно извршење страних судских одлука. Ове норме, по правилу, лица која учествују у једном грађанскоправном односу са страним елементом приликом његовог заснивања уопште не могу сазнати. Ово пак са тог разлога што не зависи само од њихове воље него и од конкретних околности и потреба коме ће се суду или органу обратити за једно или друго од поменутих признања. Ако се при томе има у виду и чињеница која је нарочито изражена код признања и принудног извршења страних судских одлука, да су ове норме међународног приватног права националних система разних држава врло различите, па чак и онда када су у питању државе које прихватају исти систем за регулисање ове материје, онда је јасно да се проблем квалификације може успешно код ових односа решавати само ако се претходно изврши унификација оваквих норми једном универзалном међународном конвенцијом (15). Међутим, то не значи с друге стране да се извесно делимично усмеравање квалификације појмова и категорија, и код ових грађ. правних односа не би могло извршити. Овакво усмеравање требало би да изврше оне државе које својим нормама негирају одлуке страног суверенитета било на тај начин што прихватају систем ревизије из основа или систем *prima facie evidens*, јер су ови системи у очигледној супротности са принципом Повеље о сувереној једнакости држава. То усмеравање ако се жели поштовати поменути принцип требало би извршити на тај начин што би судови држава када врше ревизију из основа или када се пред њима покреће поступак *prima facie evidens* били дужни да норме свога колизионог права квалификују на онај начин, као што би то требало да чине и код првих двеју категорија грађанскоправних односа са страним елементом, а поготово када су одредили право које земље треба применити, да појмове и категорије тога права не схватају другојачије него што то чине судови држава из чијих правних система они потичу.

Према свему напред изложеном намеће се као закључак да би квалификацију правних појмова и категорија у међународном приватном праву било могуће усмерити код заснивања прве категорије грађанскоправних односа са страним елементом само на основу проширивања и извесног сужавања правних појмова и категорија домаћег грађанског позитивног права; код друге категорије оваквих односа то би било могуће ако би поред поменутог сужавања, односно проширивања била већ у моменту њи-

(15) Покушаји да се донесе једна универзална конвенција о признању и принудном извршењу страних судских одлука вршени су нарочито од Хашких конференција за међународно приватно право, али таква конвенција до данас није донета.

ховог заснивања уговорена судска надлежност суда једне одређене државе, и код треће, усмеравање квалификације у целини било би могуће само на основу међународних уговора, док би парцијално оно требало да се изврши углавном код држава које својим системима за признање и извршење страних судских одлука негирају одлуке страног суверенитета.

Исто тако, из напред наведеног намеће се и други закључак да сваки покушај усмеравања квалификације у позитивном правцу не може бити успешно вршен ако се тежи једино унификацији правних појмова и категорија садржаних у нормама међународног приватног права разних држава, а при томе се занемарује претходни елемент правне несигурности која се приписује само квалификацији, односно ако се не тежи да се отклони немогућност да лица која учествују у једном грађанскоправном односу са страним елементом већ у моменту његовог заснивања сазнају одговарајуће норме ове гране права.

Др. Михаило Јездић

ДЕСЕТ ГОДИНА ОД ПРЕДАЈЕ ПРЕДУЗЕЋА НА УПРАВЉАЊЕ РАДНИМ КОЛЕКТИВИМА

Оквири у којима се кретао развој радничког управљања, од његовог увођења до данас, били су утврђени чињеницама две врсте. Једну групу, можемо да назовемо материјалном основом. Ова је зависила од развоја привреде у целини и обима средстава на којима се непосредно испољавало радничко управљање. Другу групу чине услови, назовимо их субјективним, као што су степен способности радног колектива — његово сазревање у овладавању економиком предузећа, као и друштвено-производни односи који су ницали у датим оквирима управљања.

Наведене две групе услова нису деловали потпуно независно једни од других. Тако, материјална основа, одређена у датом моменту обимом средстава добијених од заједнице и општом расподелом националног дохотка, тј. општедруштвеним потребама због чијег је задовољења заједница, кроз унапред утврђене правне инструменте, захватала у остварени приход привредне организације, зависила је истовремено и од продуктивности рада одређеног колектива радника. Пораст општег обима средстава и степена овлађивања економиком предузећа од стране органа радничког управљања, извесна померања у односима у оквиру привредне организације, као и ницање нових појава којима су стари оквири регулисања постали недовољни, наметали су измене у постојећем систему кроз који се развијало радничко управљање. Наведене промене могу се пратити кроз развој законског регулисања ових односа, односно кроз промене у правним оквирима у којима се кретало радничко управљање у протеклих десет година.

Први акт који је претходио увођењу радничког управљања у привредним организацијама, било је Упутство Привредног савета Владе ФНРЈ и Централног одбора Савеза синдиката Југославије на основу кога се, крајем 1949 и почетком 1950, у неким предузећима појединих грана при-

вреде, оснивају раднички савети као саветодавни органи директора. Време у коме се доноси овај акт јесте још период непосредног државног руковођења привредом који се, у литератури обично назива периодом административног управљања привредом, истина при свом крају, али са већином карактеристика које га прате. Правни статус предузећа и питање руковођења регулише још Основни закон о државним привредним предузећима из 1946. Предузећем управља директор на основу правила предузећа, а сагласно упутствима и наређењима државног органа (обично дирекција основаних за ту сврху при овима) који је одређен за административно-оперативног руководиоца. Овај има право и да обуставља и укида одлуке директора који одговара за свој рад искључиво њему. У самом предузећу пак директор је искључиви наредбодавац и одлучује о свим важнијим питањима у вези са радом предузећа. Посматрана у целини привреда, то је још период доношења административних планова, склапања уговора и предуговора на основу планске расподеле, постојања планске пуне цене коштања и планирања њеног снижења, поделе предузећа према значају, постојања обавезног откупа, трговине по везаним ценама и потрошачких бонова.

У оваквим условима одлуке радничких савета, као саветодавних тела, спровођене су у живот ако се директор сагласи са њима. Рад ових савета који, гледан из данашње перспективе, представља скроман почетак, био је драгоцен као прва искуства која су охрабривала на прелажење на смелија решења. Они су се претежно бавили питањима остварења плана производње, хигијенско-техничке заштите, извесним социјалним проблемима из живота радног колектива и сличним питањима. Овакав вид учешћа радника у управљању предузећима био је познат, чак и потпуније развијен на Западу, и да је наш систем остао на саветодавној улози радничких савета не би ничим обогатио раднички покрет. Наравно, наш систем није остао на томе. У релативно кратком року од доношења поменутог Упутства, 26 јуна 1950, донет је Основни закон о управљању предузећима од стране радних колектива.

Закон о управљању је дошао као последица свесне друштвене интервенције засноване на анализи досадашњег развоја нашег привредног система. Систем административног руковођења привредом био је условљен потребом концентрације средстава на обнову земље и убрзање развоја релативно ниских производних снага, као и непостојањем искуства радничке класе у управљању привредом. У периоду око 1950 наведене претпоставке су углавном отпале. Отуда, административни начин управљања, који није уклонио поделу рада која раздваја произвођача од средстава за производњу, постао је објективна сметња даљем развоју привредног система и нашег друштвеног уређења. Административни планови почели су показивати своју нееластичност која се одражавала у неискоришћености пуних капацитета предузећа, у тенденцији квантитативног испуњавања плана на штету квалитета, у опадању продуктивности

и у пасивном ставу произвођача према потребама тржишта услед круте планске расподеле административним путем (1).

Доношењем закона о управљању започиње процес дубоких промена у целом привредном систему. Следи период од неколико година у коме је донет низ прописа који значе у ствари увођење новог привредног система који мења статус предузећа заснован на закону од 1946. и који ставља овај закон практично ван снаге. Тако, следе Закон о планском управљању привредом од 1951 и низ важних уредби: Уредба о оснивању предузећа и радњи од 8. XII. 1951, Уредба о трговинској делатности и трговинским предузећима и радњама од 23. XII. 1953, Уредба о престанку предузећа и радњи од 18. XII. 1953, Уредба о управљању основним средствима привредних организација од 23. XII. 1953. Суштину промена насталих у овом периоду одражава Уставни закон од 1953. утврђујући у члановима 4 и 6 принципе друштвеног самоуправљања, односно самоуправљања произвођача и самоуправљања радног народа у општини, граду и срезу.

Самосталност привредне организације јавља се као битна црта у њеном правном положају у систему децентрализације државне управе и као претпоставка радничког управљања. Привредна организација је самостална правна личност чији је однос са државним органима утврђен прописима. Делатност државне управе у односу на рад предузећа, односно привредних организација уопште састоји се у општем усмеравању привреде кроз план и у контроли законитости у раду ових организација. Законом је утврђен начин настанка и престанка предузећа. Однос са оснивачем регулише се уговором. Чињеница што је неко оснивач предузећа не даје му никаква права да се меша у рад предузећа. Као самостални субјект права предузеће ступа у односе са трећим лицима стичући права и обавезе. Привредни систем у целини, шире гледан, трпи промене чије је обележје прелаз на децентрализацију и либерализацију привредног и државног система у целини. Од преноса предузећа у надлежност локалних органа државне управе до свођења улоге ових на надзор и друштвену контролу пословања кроз нешто касније (1952) основана већа произвођача у локалним органима власти, планирања основних пропорција, реорганизација трговине и њене либерализације укидањем обавезног откупа и обавезног уговарања, као последице увођења новог начина планирања, до истовременог преноса надлежности од централних на локалне органе државне управе у свим важнијим питањима за развој и живот комуне. Овим се стварају неопходни услови за међусобно усклађивање промена насталих у развоју нашег привредног и друштвеног система.

Као органи радничког управљања, у предузећима се јављају раднички савет и управни одбор. Директор, као орган предузећа који је постојао и до увођења радничког управљања, заузима донекле посебан полоажај у предузећу. За нашу тему од посебног је интереса праћење развоја односа директор — органи радничког управљања, као и односа

(1) Види Е. Кардељ: Искуства радничких савета, Зборник о радничком управљању, Београд, 1957.

органа управљања према средствима и приходу предузећа. Док први однос карактеришу промене у правцу прилагођавања функције директора новим односима у систему радничког управљања која, ако се прије појави по њеним спољним обележјима, може да окарактерише као „сужавање" функције директора, односно круга његових овлашћења. Однос органа управљања према средствима предузећа карактерише се, резонујући на исти начин као мало пре, „проширивањем" права органа управљања а преко њих и целог колектива.

Однос органа радничког управљања и директора, посматран кроз прописе, кретао се у периоду до I конгреса радничких савета 1957 у следећим оквирима. Закон о управљању одређује, у основним одредбама, да је директор по свом положају члан управног одбора предузећа и да овоме, као и надлежном државном органу, одговара за свој рад; да руководи производњом и пословањем предузећа и да га „док закон друкчије не одреди", поставља управни одбор вишег привредног удружења, односно надлежни државни орган, док раднички савет и управни одбор могу да предложе смењивање директора. У одредбама о радничком савету и управном одбору директор се обавезује да присуствује седницама савета и да даје одговоре на питања чланова. Он не може бити председник управног одбора али може захтевати његово сазивање. У посебном одељку описују се дужности директора да организује процес производње, руководи остварењем плана и пословањем, да се стара о извршењу прописа и закључака органа управљања, да прима и отпушта раднике и службенике и да обезбеђује радну дисциплину. Најзад, директору се даје право да привремено обустави од извршења закључак управног одбора, ако нађе да је исти у супротности са законом или плановима и наређењима надлежних државних органа. Такође, директор је овлашћен да предузима мере из надлежности управног одбора, ако овај то пропусти да учини на време. Директор закључује уговоре са трећим лицима и заступа предузеће пред државним органима.

Каснији прописи разрађују питање постављања и смењивања директора а неки иду на сужавање функција директора. Тако, Уредба о оснивању предузећа и радњи од 1953 утврђује избор директора конкурсом по одлуци комисије у коју по једну трећину чланова дају државни орган, синдикат и раднички савет предузећа у питању. Истовремено се утврђују случајеви у којима се може предложити смењивање директора, као и сам поступак смењивања. Право обустављања незаконитих аката проширује се и на акта радничког савета. Истом Уредбом регулише се и положај директора предузећа у оснивању. Нешто касније донета Уредба о управљању основним средствима привредних организација показује тенденцију ограничења директорових овлашћења која је и касније настављају. Тако, одлучивање у вези са основним средствима предузећа преноси се на раднички савет а директор може да буде овлашћен на продају средстава мање вредности, ако је то предвиђено правилима. У поступку пред судом по одговорности за привредни преступ предузеће представља лице које одреди управни одбор а не директор по положају. Уредба о изменама и допунама посебних одредаба о прекршајима у савезним законима и дру-

гим прописима којима су прописане административне казне за привредне организације проширује наведену одредбу и на прекршаје за које су прописане административне казне.

У односу на средства и доходак предузећа, време од доношења закона о управљању па до краја 1957, када је уследило доношење низа важних закона из ове области, карактерише се, на једној страни, доста чврстим, помало и крутим оквирима који су стављени органима управљања у погледу располагања средствима. Ово је истовремено праћено законодавним уплитањем у расподелу дохотка кроз регулисање исте посебно за сваку годину, уз честу измену прописа путем уредбе. На другој страни, може се рећи да је обим средстава из дохотка којима органи управљања стварно самостално располажу релативно мали. Овлашћења органа управљања према појединим фондовима предузећа регулисана су тако да је преливање средстава из једног у други фонд било дозвољено само изузетно. Расподела дохотка, мада базирана на тарифним правилницима, усмеравана је кроз систем одобравања тарифних правилника, односно давања сагласности синдиката и органа народне власти, као и кроз блокирање остварених ванпланских вишкова и остварених средстава за амортизацију. Детаљније изношење механизма ове посредне државне контроле није од интереса на овом месту. Овако постављени оквири, са наведеним правилима, допуњаваним низом других економских мера остваривaних кроз инструменте планско-финансиске политике, спречавали су даљи развитак радничког управљања. Ова појава уочена је у Резолуцији IV Пленума Социјалистичког савеза радног народа 1955, а била је предмет дискусије и на децембарском заседању Савезне народне скупштине 1956.

Закони, чије је доношење уследило у периоду после овог заседања скупштине током 1957 и почетком 1958, од посебног су значаја за даљи развој радничког управљања по томе што уносе извесну стабилизацију у односе предузеће — средства — државни органи. Ти закони су: Закон о средствима привредних организација од 22. XII. 1957, Закон о доприносу из дохотка привредних организација од 22. XII. 1957, Закон о удруживању и пословној сарадњи у привреди од 8. I. 1958, Закон о електропривредним организацијама од 15. I. 1958, Закон о доприносу из личног дохотка радника од 22. XII. 1957 и Закон о радним односима од 22. XII. 1957. Чињеница што ови прописи доносе или утврђују, у законској форми, принципе управљања имовином предузећа и расподеле дохотка (прихода) указује да је процес уобличавања новог привредног система заокружен у једну целину. Можемо да кажемо да су овим законима основна начела постављена за догледно време и да је њима несумњиво обележен један дужи период формирања новог привредног система који у себе укључује радничко управљање предузећима. Касније, најновије промене, колигод су важне са гледишта интереса самих колектива, по нашем мишљењу су више промене у квантитету но у квалитету. Мада су најновијим прописима обим средстава и слобода одлучивања органа управљања у односу на средства знатно проширени, што у будућности може да доведе и до

нових промена у самом систему које могу бити и начелне природе, процес уобличавања система обављен је у периоду од 1950 до 1958.

Прописи донети у току 1957 и 1958 показују даље померање у односима у оквиру предузећа. Мада Закон о средствима укида Уредбу о управљању средствима привредних организација од 1953, задржава односно преузима одредбу која допушта радничком савету да овласти директора да одлучује о располагању основним средствима и средствима заједничке потрошње мање вредности. Међутим, промене овог пута долазе у области регулисања радних односа. Закон о радним односима од 1957 преноси одлучивање о заснивању и престанку радног односа, као и право дисциплинског кажњавања радника за теже повреде радне дисциплине, из надлежности директора у надлежност радничког савета, односно комисије које овај образује. Директор пријављује потребе у радној снази, он може поднети и предлог за престанак радног односа неког радника, но он о томе више не одлучује. Закон о надлежности општинских и среских народних одбора и његових органа од 1957. повећава на половину, број представника радничког савета у комисији за избор директора.

Закон о средствима и Закон о доприносу из дохотка привредне организације од посебног су значаја за регулисање питања у вези са материјалном основом радничког управљања. Овим законима се формулише право коришћења као грађанскоправна компонента друштвене својине на средствима која су дата на коришћење привредним организацијама. Ово је уједно и први покушај, од увођења радничког управљања, да се ближе формулишу општа начела овог права, некад називаног као „право управљања". Тако, Закон о средствима утврђује обим овог права и гарантује његову заштиту од ограничавања административним путем (само се савезним законом и савезним друштвеним планом може ограничавати право коришћења, а средства се могу одузети од привредне организације само савезним законом). Утврђује се имовинска одговорност привредне организације средствима која је добила на коришћење, као и њена обавеза да право коришћења врши пажњом доброг привредника. Закон о средствима привредних организација истовремено регулише однос између појединих фондова предузећа еластичније него досадашњи прописи, повећавајући права органа управљања у погледу преношења средстава из једног у други фонд. Закон о доприносу из дохотка привредне организације, заједно са Законом о доприносу буџетима из личног дохотка радника, утврђују слободније односе расподеле дохотка дајући предузећу већу слободу у погледу располагања чистим приходом, док се обим средстава на располагању доводи у зависност од успеха привредне организације. Истовремено, утврђују се права комуне, односно политичко-територијалне јединице у односу на средства и укупни приход привредне организације. Ову, у теорији названу јавноправном компонентом друштвене својине на средствима која користи привредна организација, допуњавају правила која овлашћују државне органе на вршење контроле у погледу законитости у раду привредних организација, а изузетно и право доношења управних и привредно-управних мера. Посебно место у вршењу овог права надзора припада народном одбору општине. Поред кон-

троле законитости који обављају специјализовани стручни државни органи, разне инспекције, веће произвођача народног одбора прати опште привредно кретање на свом подручју, а прописи обавезују народни одбор да на седници оба већа изврши, на основу завршних рачуна привредних организација, анализу резултата рада привредних организација са свог подручја и да према потреби да препоруке. Када је у питању управљање имовином овлашћен је и на доношење аката који имају снагу прописа (види Уредбу о завршним рачунима привредних организација за 1959 и Уредбу о регулисању односа у вези са располагањем чистим приходом и средствима привредних организација из 1958.). Мада се препоруке не могу односити на питања која задиру у непосредно пословање предузећа (цене, унутрашња расподела чистог прихода, итд.), оне представљају нову категорију у правним оквирима рада привредне организације која делује снагом своје садржине и друштвеног ауторитета органа који је доноси, немајући за собом правну принуду, па према томе и излази из круга такозваних правних овлашћења у вршењу права надзора. Управне мере које државни орган може да изрекне утврђене су унапред законом, а могу да иду до стављања привредне организације под принудну управу, распуштања радничког савета и управног одбора, смењивања директора, трајне забране обављање трговинске делатности и до привременог затварања пословних просторија. Оне се утврђују у низу прописа из области привреде и заједно са овлашћењима која даје друштвени план, заокружују оквире у којима се креће самостална делатност привредне организације под управом радног колектива, односно његових органа.

Изнети развој радничког управљања, који је наведеним законским регулисањем несумњиво доживео, ако тако можемо да кажемо, кодификацију досадашње етапе развитка и добио целину једног система, доживео је ових дана низ допуна важнијих, као што већ рекосмо, са гледишта давања импулса даљем развоју проширењем материјалне основе но са гледишта начела. Тако, спајањем основних и обртних средстава у један јединствени фонд назван пословним фондом, које је учињена Законом од 1 марта 1961 о изменама и допунама Закона о средствима привредних организација, дата је органима управљања већа слобода и шира материјална основа у оцењивању на шта треба, у датом моменту, ангажовати средства организације. Ово је повећано и допуштањем употребе средстава амортизације из састава дела пословног фонда као новчаних средстава истог фонда. Истим законом се привредна организација обавезује на утврђивање основа расподеле чистог прихода на личне дохотке и на фондове организације, као и основе расподеле на личне дохотке радника. Овим обавеза поступања пажњом доброг привредника при коришћењу и располагању средствима предузећа добија прецизније оквире, а сама интерна правила привредне организације, као извор права за саму организацију, добијају једну важну примену. Истовремено губе се остаци административне контроле ове расподеле вршене кроз одобравање (сада укинутих) тарифних правилника и његових измена од стране синдикалних и општинских органа. Овим се уједно повећава и стимулативност за подизање продуктивности рада. Измену Закона о средствима прати доношење новог

Закона о доприносу из дохотка привредних организација, Закона о доприносу на ванредне приходе привредних организација, Закона о установљењу камата на фондове у привреди и Закона о доприносима друштвеним инвестиционим фондовима, сви од 1. III 1961. Укидањем земљарине и спајањем камата на основна и камате на обртна средства у камату на пословни фонд, увођењем доприноса на ванредне приходе као и доприноса друштвеним инвестиционим фондовима истовремено се повећава и учешће заједнице у приходу привредне организације. Међутим, слобода располагања остваренim чистим приходом, укључујући и ванредни приход, обезбеђује стимулативност, односно заинтересованост привредне организације за што већи обим прихода. Нови прописи инсистирају више и на утврђивање права погонских и економских јединица у оквиру привредне организације. Све ово показује сазревање једног система.

Може се поставити питање у ком правцу се ићи даљи развој радничког управљања код нас. Овде не би имало сврхе залазити у оваква предвиђања. Са доста сигурности могли би да тврдимо да ће тај развој ићи у правцу проширивања непосредних форми учешћа целог колектива у одлучивању у важнијим питањима (јачању улоге референдума на пример), у даљем осамостаљивању и јачању права економских и погонских јединица у оквиру привредних организација. Можемо да укажемо на питање избора директора предузећа чије решење подлеже критици (усталом и од самог законодавца обележено као привремено) и на могућност препуштања избора у целини органима управљања. Свакако да и питање радничког управљања у трговини, посебно у мањим јединицама (радњама) онакво какво је данас решено подлеже озбиљној критици са гледишта заинтересованости потрошача и да су такође могуће промене. Но, све су то питања усавршавања једног система у развоју и то система који је у пракси, за протеклих десет година, доказао оправданост свог постојања.

Др. Владимир Јовановић

ФОЧАНСКИ ПРОПИСИ И ПРАКСА НОО ДО ИЗДАВАЊА ОВИХ ПРОПИСА

Фочански прописи су први прописи о задацима и устројству НОО које је издао Врховни штаб. Они регулишу врло широку материју; поред прописа о задацима и устројству НОО, они садрже прописе о народноослободилачким фондовима, дају упутства о снабдевању војске, регулишу питање управљања јавним зградама, имањима и др. Фочански прописи као директивни прописи имали су велики значај у постављању и потврђивању основних принципа о устројству и задацима НОО. Као што је познато, основни принципи Фочанских прописа унети су касније у Септембарске прописе о НОО из 1942. Поред тога, Фочански прописи допринели су постизању једнообразности у раду НОО, мада пуна једнообразност у раду НОО није постигнута ни после Фочанских прописа, па чак ни

после Септембарских прописа који су имали много шири значај и већу примену на ширем подручју.

Фочански прописи у нашој историографији нису још увек довољно обрађени; уколико и постоји обрада онда се она најчешће своди на анализу постојећих прописа и објашњавању основних принципа који су постављени Фочанским прописима. Међутим, проучавање Фочанских прописа намеће постављање и решавање низа питања од којих бисмо издвојили три :

I. Однос постојећих прописа о задацима и устројству НОО и Фочанских прописа.

II. Однос праксе НОО пре Фочанских прописа и задатака НОО који су постављени Фочанским прописима, како би се утврдило у којој мери је пракса НОО обухваћена Фочанским прописима, односно да ли пракса НОО у неким нашим крајевима превазилази Фочанске прописе.

III. У којој мери организациона структура и степен развоја НОО одговара или превазилази Фочанске прописе.

I. — У току 1941 и почетком 1942, до Фочанских прописа, издато је неколико упутстава од стране СК КПЈ, покрајинских партијских руководстава као и земаљских НОО, о задацима и устројству НОО, на основу којих је стварана власт на ослобођеној и неослобођеној територији. У упутствима, и поред углавном сличних схватања у погледу садржине и карактера нових органа власти, постоје разлике у формама организовања такве власти. На пример, у Босни и Херцеговини нови органи власти се различито називају као: револуционарни политички одбори, месна политичка власт, комесаријати за поједине секторе, привремене партизанске станице, команданти општина и срезова, власт народног трибунала и др. У Словенији се у почетку НОО називају теренски одбори а у Далмацији акциони одбори. У Србији, Хрватској и Црној Гори органи власти се називају одбори НОФ или НОО.

Међу првим упутствима која су донела покрајинска партиска руковорства о устројству и задацима НОО је Упутство од 22 јула 1941 привремене Врховне команде за Црну Гору, Боку и Санџак о образовању општинске и среске власти и организацији ове власти. Упоређивањем Фочанских прописа, односно поглавља о устројству НОО с одговарајућим прописима у Упутству могу се запазити извесне сличности. Тако је, на пример, опште право гласа гарантовано и по једним и по другим прописима. Избор општинских и среских НОО вршио се посредним путем преко општинских и среских делегата (број бирача који је бирао општинске и среске делегате био је различит). И једни и други прописи предвиђају самоуправност НОО. Фочански прописи отишли су корак даље у увођењу демократских принципа предвиђајући смењивање општинских и среских НОО на зборовима бирача. На основу Упутства општинске и среске НОО могли су сменити изабрани делагати. Сличност Упутства од 22 јула 1941 и Фочанских прописа о устројству НОО указују на могућност извесног утицаја Упутства од 22 јула на Фочанске прописе. У осталим упутствима о НОО који су издати после 22 јула 1941 нема ближих одредаба

о устројству НОО изузев општих констатација о стварању сеоских, општинских, среских а негде и окружних НОО. Треба истаћи да су Фочански прописи, односно део ових прописа о устројству НОО у односу на постојеће прописе који регулишу питање устројства НОО обухватнији и да представљају корак даље у постављању демократских принципа нове народне власти.

Други део Фочанских прописа којим су одређени задаци НОО прављен је углавном на основу дотадашњих упуства о задацима НОО (1). Но, од свих прописа и директивних упустава треба истаћи Кардељев чланак објављен у *Борби* 19. X 1941 под насловом: „Народноослободилачки одбори морају постати истински, привремени носиоци народне власти" и Окружницу бр. 4 ЦК КПХ чије је поглавље о задацима НОО на ослобођеном подручју с извесним изменама идентично са задацима НОО који су постављени Фочанским прописима. Такође треба истаћи да су основни задаци НОО из Кардељевог чланка касније унети у Окружницу бр. 4 и Фочанске прописе, али су знатно проширени а неки и измењени. Интересантно је упоредити Окружницу и Фочанске прописе да би се могло утврдити шта је ново у Фочанским прописима. Све до тачке 4 нема разлика. Међутим, по тачки 4 Окружнице народне страже су потчињене НОО а по Фочанским прописима војним властима, тј. командама подручја и командама места. У другом ставу тач. 4 Окружнице, борбу против шпијуна, издајица и обавештајну службу воде НОО, док по Фочанским прописима ово спада у делатност војне власти која сарађује с НОО. У тачки 5, ст. 2 Окружнице стоји да се под управом НОО налази сва привреда (производња, трговина, саобраћај); у Фочанским прописима уз овај став додаје се: „Уколико се не ради о радионицама за војне потребе које потпадају под директну управу војске. Целокупни саобраћај и саобраћајна средства стоје под управом војске." У Окружници се налази један задатак НОО који није обухваћен Фочанским прописима: тач. 6 предвиђа да „НОО организирају и проводе просветни рад преко школа и аналфабетских течајева, народних читаоница и просветних друштава". — Тачка 10 Фочанских прописа, које нема у Окружници бр. 4, поновљена је из првог дела ових прописа о устројству НОО. Других разлика између задатака НОО по Окружници бр. 4 и Фочанским прописима нема.

Друг Тито је био упознат са садржином Окружнице бр. 4 непосредно после њеног издавања. Почетком јануара 1942, у писму партијском и војном руководству Хрватске он је дао оцену Окружнице. Тито између осталог пише:

> „Прочитали смо ваше циркуларно писмо о задацима народноослободилачких одбора. *Сматрамо, да сте ствар поставили добро* [подвукла Љ. К.] једино вам можемо приметити извесну збрканост у погледу компетенција нар. ослободилачких одбора и нејасност у погледу њихових функција. Ви сте на њих свалили све и сваштa. Ви сте у

(1) Упореди задатке НОО у Фочанским прописима са задацима НОО који се налазе у Упутству привремене Врховне команде за Црну Гору, Боку и Санџак од 21 јула 1941 (Зборник I, књ. I, бр. 12) у Кардељевом чланку Посавског НОП одреда од августа 1941 (Зборник I, књ. I, бр. 12) у Кардељовом чланку објављеном у „Борби" 19. X. 1941, у Окружници бр. 4 ЦК КПХ од 6. XI. 1941 (Зборник V, књ. II, бр. 42), као и у распису НОО за Црну Гору и Боку од 11. II. 1942 (Зборник III, књ. 2, бр. 79).

почетку добро казали — то су органи власти, и то народне власти и њихове задатке требало је свести на 5—6 тачака, а не набрајати као што је пр.: организација шпијунаже, итд., јер се тиме ствара забуна, пошто треба да се зна да је у ратно време када се води борба на живот и смрт са непријатељем с вана и изнутра, то ствар војне команде. Пошто сада ми немамо времена, на овај ваш циркулар одговорићемо у следећем писму подробније и израдити *правила о дужностима нар. ослободилачких одбора*" [Подвукла Љ.К.] (2).

Титова оцена Окружнице бр. 4 веома је значајна, нарочито његове примедбе у погледу задатака НОО који су касније у Фочанским прописима пренети на војну власт. Нарочито је значајно да је Тито већ почетком јануара 1942 наговестио издавање прописа о дужностима НОО који су фебруара издати као Фочански прописи. Уједно ово потврђује констатацију да је поглавље о задацима НОО у Фочанским прописима углавном прављено на основу поменутих упутстава и праксе НОО и да одражава искуство рада НОО на југословенској територији, мада, по нашем мишљењу, прописи о дужностима НОО у извесној мери заостају у односу на постојећу праксу и организацији НОО. Да бисмо ово доказали анализираћемо праксу НОО до Фочанских прописа.

II. — Пракса НОО на ослобођеној територији веома је разноврсна. НОО су решавали многа питања која нису предвиђена упутствима о задацима НОО до Фочанских прописа па ни Фочанским прописима.

На територији Србије, нарочито у западној Србији у току 1941, постојала је широка мрежа НОО од сеоских, преко општинских, среских, окружних (окружни НОО у Ужицу) до Главног НОО за Србију. Један од првих среских НОО у Србији основан је у Крупњу 4. IX 1941. Према сећању секретара тадашњег одбора Миће Јеремића, НОО доносио је одлуке: о прикупљању оружја и муниције; о чувању реда и безбедности, о одлагању плаћања пореза и општинских прireза, изузев за имућне; оснивао је фондове за помоћ избеглицама и сиромашним грађанима; доносио одлуке о ослобађању плаћања кирије и дугова за сиромашно становништво (имућни су и даље плаћали); вршио расподелу станова и бринуо се о снабдевању становништва (дељен је хлеб грађанима); нормирао цене животним намирницама; прикупљао податке од свих НОО у срезу о потребама у семену за сетву; организовао болницу и санитетску службу. Наредба СНОО о формирању болнице, садржи упутство о организовању рада у болници, броју болничког особља (радило је 3 лекара, 13 болничара, 4 сестре), предвиђене су компетенције управника болнице и др. (3). СНОО у Крупњу такође је донео одлуку о формирању омладинског друштва, женске секције, одлуку о стварању одбора радничке контроле у топионици антимона у Крупњу, као и низ других одлука о оснивању занатских радионица, о забрани шверцовања дувана, о забрани коцкања, чишћења

(2) Зборник докумената и података о народноослободилачком рату југословенских народа, V, књ. 3, бр. 1.

(3) Архив за раднички покрет Србије, бр. 1021.

улица, о оправкама зграда и др. (4). Сличне послове радио је и срески НОО у Бајиној Башти (5).

Градски НОО у Чачку према деловодном кротоколу који је вођен од 7. X до 28 XI 1941 доносио је одлуке: о секвестирању имовине и реквирирању зграда, убирао кирију од општинских зграда и локала; исплаћивао дадницима и службеницима плате; решавао стамбена питања и убирао разне пијачне дажбине (6); бринуо се о исхрани сиромашног становништва, отварајући кухиње и додељујући помоћ у дрвима и новцу; решавао ситне спорове између грађана и низ других текућих питања, као издавање уверења грађанима, примао прилоге од грађана као и уплате народног зајма и др. (7).

Градски НОО у Ужицу такође је донео веома значајне одлуке. У одлуци од 18. X 1941 истакнуто је да :

> „1. Све дугове радног становништва, тј. оних који живе од свога рада проглашује се мораторијум на неодређено време. 2. Радници, намештеници и чиновници који су упослени у фабрикама, радионицама, саобраћају и установама које данас раде, примаће своје наднице и плате. Услед тешких финансиских прилика. НОО придржава себи право да изврши извесну редукцију плата виших категорија чиновника. Исплати ће се приступити одмах. 3. Необезбеђеним државним и самоуправним чиновницима који нису примили плате за октобар биће плате исплаћене. Заостале плате из ранијих месеци пре ослобођења Ужица, НОО неће бити у стању, ради тешких финансијских прилика, сада да исплаћује. 4. Неупослени радници, намештеници и чиновници, који немају могућности да се сами издржавају добиће одмах извесну новчану помоћ. У најкраћем року биће за све неупослене отворене јавне мензе. 5. У питању помоћи избеглицама поступиће се углавном као у случају помоћи осталом неупосленом чиновништву, 6. За известан број неупослених избеглица створиће се могућност запослења у радовима корисним за обезбеђење фронта и становништва" (8).

О раду главног НОО у Србији нема података. Но, активност главног НОО није ни могла да дође до изражаја због непријатељске офанзиве. Међутим, његово постојање указује на чињеницу да је у Србији већ у у току 1941. на ослобођеној територији створена мрежа НОО од најнижих до највиших са врло разноврсном праксом која је по неким питањима превазилазила Фочанске прописе.

У Црној Гори НОО стварају се одмах после јулског устанка. Неколико среских НОО у Беранама, Колашину, Андријевици формирано је у току јула 1941. Касније се мрежа НО још још више шири. У септембру 1941 формиран је срески НОО за шавнички срез, затим општински НОО на приморју, у градовима: Улцињу, Бару, Сутомору, Петровцу у Црмници. Нешто касније образовао је срески одбор НОФ-а у Подгорици (9) који је

(4) Ј. Марјановић: Народноослободилачки покрет у Србији 1941, докторска дисертација (у рукопису) с. 432—437.
(5) АРПС, бр. 10373.
(6) Сачувана је признаница на 55.400 коју је уплатио трговац Чеда Марковић на име државне трошарине за ракију (АРПС, кутија 61).
(7) АРПС, деловодни протокол за 1941, бр. 14305.
(8) „Борба" од 19. X. 1941.
(9) Зборник III, књ. 1, бр. 127.

био смештен у Бандићима), Цетињу, Никшићу и др. Мрежа општинских и сеоских НОО такође је развијена (10). Даље развијање и организационо учвршћење мреже НО уследило је после формирања главног одбора за Црну Гору и Боку на Острошкој скупштини 8 фебруара 1941.

Пракса НОО била је разноврсна. Одмах после ослобођења, НОО су почели да раде. На пример, скупштина у Беранском срезу на којој је основан први срески НОО на територији Црне Горе, донела је низ важнијих одлука за рад овога одбора.

> „1. На ослобођеној територији овога краја — истакнуто је у одлукама ове скупштине — са данашњим престају да постоје сви органи власти, цивилне, судске и војне, како бивше југословенске тако и окупаторске, и целокупну, цивилну, судску и војну власт преузима народ. 2. Формира се Народни одбор ослобођења који је имати целокупну власт у овом крају, а сачињаваће га председник, секретар, и 19 чланова. У општинама да се изаберу општински одбори а у селима сеоски. 3. Народни одбор ослобођења преузеће целокупну државну имовину и финансиска средства свих надлештава и банака и све употребити за потребе борбе за народно ослобођење. 4. Гарантује се обезбеђење личне сигурности и имовине свим грађанима овога краја, а који су обавезни да се одазивају свим захтевима и одлукама одбора. 5. На ослобођеној територији истицаће се као застава југословенска тробојка" (11).

Касније се рад одбора углавном обављао преко секција које су формиране на првој седници одбора 26. јула 1941. Међутим, важнија питања расправљана су и решавана на пленуму. Постојало је пет секција: војно-судска, управна, економско финансиска, здравствена, културно-просветна. После конституисања управна секција, почела је да организује власт на ослобођеној територији. На сеоским зборовима изабрани су сеоски одбори у околним селима (12). Управна секција је обављала и друге послове: издавала пропуснице, организовала контролу кретања становништва и др. Економско-финансиска секција извршила је попис установа и надлештава, преузела сва складишта и магацине с храном. У циљу нормализовања ситуације и помоћи народу и војсци отворене су занатске, трговачке радње и пекаре које су пекле хлеб за војску и др. Здравствена секција организовала је болницу и дом народног здравља у којима су лечени рањеници. Културно-просветна секција организовала је информативну службу; инсталирани су у граду радио апарати и издаван информативни билтен (13). И остали сеоски, општински и срески НОО обављали су сличне послове, тј. водили бригу о материјалном обезбеђењу партизан-

---

(10) У току 1941 формирани су општински НОО за Пиперску општину, Братоножичку, Брскутску, Вражегриначку, Павловичку, Пјешивачку, Граховску, и др. (Батрић Јовановић: Црна Гора у народноослободилачком рату и социјалистичкој револуцији, Бгд., 1960, 732—742).

(11) Записник са скупштине одржане 21 јула 1941 налази се у Иванградском музеју.

(12) Сеоски одбори су формирани: у Лушцу, Доцу, Пешцима, Лубницама, Драгосави, Будимљи, Петњику, Дапсићима, Лугама, Доњој Ржаници, Штитарима, Бубањима и др. (Радивоје Боричић: Прво ослобођење Берана и формирање првог народног одбора, 1959, с. 48).

(13) Исто, с. 50.

ских јединица и болница (14), о исхрани и снабдевању народа (15). Да би се народ што успешније снабдевао, НОО су организовали пазаришта за једну или више општина на којима је народ продавао и размењивао робу (16). Да би спречили шпекулацију и набијање цена неки НОО су максимирали цене. На пример, НОО за срез Шавнички децембра 1941. донео је одлуку о максимирању цена месу (један кгр. меса могао се продавати од 25—30 динара), као и препоруку трговцима да робу продају по умереним ценама, у противном трговци би били кажњавани новчаном казном (17). НОО до Фочанских прописа радили су и многе друге послове: расписивали зајам за потребе војске и народа (18), водили рачуна о максималној обради земље (19); водили бригу о безбедности становништва, организујући сеоске страже по селима; имали су и судску делатност која је нарочито била одређена упутством главног одбора за Црну Гору и Боку, као и низ других делатности.

Као што је већ истакнуто пракса НОО, постаје богатија после формирања НОО за Црну Гору и Боку. Међу првим одлукама које је донео НОО за Црну Гору и Боку је Упутство за рад среским, општинским и сеоским НОО. У Упутству су постављени задаци и дата објашњења за рад НОО. Најважнији задаци који су постављени пред НОО били су: 1. реквизиција животних намирница и стоке. Проблем исхране становништва нарочито сиромашног и избеглица постављао се као врло акутан у читавој Црној Гори. У више махова НОО су покушавали да ово делимично реше уписивањем народног зајма и добровољним прилозима. Међутим, то није било довољно, зато се приступило реквизицији (20). 2. У Упутству је предвиђено да се сви млинови ставе под контролу општинских НОО. 3. Стављено је у задатак НОО да настоје да уписују зајам за потребе народноослободилачке војске. 4. Нарочито је значајна одлука да „општински народноослободилачки одбори узимају сва манастирска, црквена и задужбинска имања под своју управу". Уколико су дата под закуп, онда општински НОО преузима приходе. 5. Забрањено је било уношење животних намирница, стоке и алкохолних пића у окупиране градове. 6. Срески и општински НОО имали су да организују пазаришта за промет робе у размену добара путем трампе. 7. НОО су добили задатак да воде рачуна да се обради што више земљишта. 8. Општински НОО имали су да утврде број породица и њихових чланова којима је потребна помоћ; такође су водили рачуна о смештају погорелаца. 9. У Упутству је предвиђено да се НОО старају о одржавању реда и јавне сигурности, одборима у овоме помажу сеоске и градске страже а по потреби и партизанске јединице. 10. Детаљно је разрађена судска делатност НОО. Они су добили право да

(14) Војно-историјски институт (ВИИ), стенографске белешке К, 2003 рег. 11—1/2.; К—2002, рег. 10—1/4.

(15) Пиперски НОО прикупили су од септембра до децембра 1941 око 5.000 кг. кукуруза, 900 кг. пшенице, 18.000 кг. кромпира, 26.000 кг. меса, 5.000 кг. вуне, и 100 кг. кајмака (Б. Јовановић: н. д., с. 751).

(16) Зборник III, књ. I, бр. 203.

(17) Исто, бр. 130.

(18) Б. Јовановић: н. д., с. 751.

(19) Исто, с. 751.

(20) У Упутству су дата детаљна објашњења о начину прикупљања хране и расподели реквириране хране сиромашном становништву (Зборник III, књ. 2, бр. 79).

суде у свим кривичним делима осим за дела „шпијунаже, издаје народне борбе, дезертерства, пљачке и убиства, ометање војних јединица при извршењу њихових задатака", за која су судили војни судови. НОО су решавали грађанске спорове који су настали после јулског устанка. Међутим, у неким грађанскоправним споровима (издржавање, као и споровима чије решење захтевају разлози социјалне правде) НОО су били надлежни без обзира на време кад су спорови настали (21). Треба истаћи да су НОО већ у току фебруара 1942 почели да раде по упутствима које је дао НОО ца Црну Гору и Боку (22). Ако се има у виду да је упутство НОО за Црну Гору и Боку о задацима НОО издато пре Фочанских прописа и да је примењивано одмах после издавања, неће бити тешко да констатујемо да су неке компетенције НОО биле шире него у Фочанским прописима. Према томе и пракса која се стварала на основу ових упутстава била је разноврснија.

Мрежа НОО у Хрватској у току 1941 била је такође развијена. НОО се стварају у Кордуну, Лици, Банији, Славонији, Далмацији, као и у другим крајевима. На ослобођеној територији они се формирају као борбени органи власти, а на неослобођеној територији где још не постоје услови за стварање НОО као акциони одбори. Оснивани су сеоски, општински и окружни НОО (23). Потребно је истаћи да је организација и делатност НОО у Хрватској углавном усмерена упутствима која су издавала партиска и војна руководства, као и НОО. Међу првим директивним документима који су одредили основну линију КП у Хрватској је Окружница бр. 3 од 30. X. 1941. Истина, Окружница бр. 3 није ближе одредила организацију и задатке НОО али је поставила као основни задатак формирање НОО. Међутим, већ почетком новембра 1941. ОК КПХ за Карловац издао је кратко упутство о дужностима одбора. Одбори су по овом упутству организовали сеоску стражу, чији је задатак био да чувају ред и спречавају крађе, пљачке, тучњаве и др. НОО су имали задатак да у попаљеним и опљачканим селима организују смештај и снабдевање становништва у споразуму с осталим одборима. Затим, да организују склањање хране и стоке, да се брину о размени међу селима, и да спречавају извоз животних намирница у окупиране градове, као и да организују заостале пољске радове (24). Почетком децембра 1941 ЦК КПХ у Окружници бр. 4 између осталог поставио је и основне задатке НОО на територији Хрватске које је, као што је већ истакнуто, друг Тито с извесним мањим примедбама оценио као правилне. Задаци и НОО изнети у Окружници бр. 4 представљали су, по нашем мишљењу, корак даље у односу на основне задатке НОО који су постављени у Кардељевом чланку. Окружница бр. 4 поставила је НОО много шире и одговорније задатке, што је и разумљиво јер је у Хрватској у то време постојала у неким крајевима већ прилично устаљена ослобођена територија на којој су НОО функционисали у пуној мери. Искуство стечено у раду НО унето је у одређивању

(21) Зборник III, књ. 2, бр. 79.
(22) Види упутство среског НОО у Цетињу о раду и задацима општинских НОО (Зборник III, књ. 2 бр. 109).
(23) Зборник V, књ. 1, бр. 69.
(24) ВИИ, К—1952, ф. 13, док. 7.

задатака НОО на читавој територији. Од значаја је да су у Окружници први пут одређени задаци НОО на неослобођеној територији (25). Касније су руководства у неким крајевима на територији Хрватске на основу Окружнице бр. 3 и 4 издавала упутства о организацији и функцијама НОО. Одборници Киринско-сјеничарске општине на заједничкој скупштини 14. XII 1941 донели су правилник о организацији и задацима НОО у срезу Киринско-сјеничарском (26). Среска скупштина се позива на Окружницу бр. 3 ЦК КПХ на основу које је створена власт на територији овога среза. Правилник скупштине о задацима НОО је веома значајан јер је одредио делатност НОО на овој територији. НОО су добили неке компетенције које нису имали по Окружници бр. 4. Пре свега, одређен је хијерархиски однос између НОО (27). Срески НОО је добио право да доноси, мења, или допуњује норме мањег значаја, норме већег значаја могао је мењати и допуњавати пленум среског НОО. Скупштина је донела одлуку да сва јавна добра тзв. НДХ на територији среза потпадну под управу среза, као и да „сви уреди, закони, норме тзв. НДХ од данас престају важити". Среска скупштина је одредила и компетенције појединих одбора (28); предвидела судску делатност НОО и поступак приликом суђења. Одређене су и остале делатности НОО: на пример, они су водили контролу да се сувишак хране не крије и не продаје ван територије среза. Уколико би се открио вишак хране, онда се храна продавала сиротињи по одређеној цени. НОО су водили бригу о сиротињи додељивајући јој помоћ из фонда НОО. Водили су рачуна о штедњи хране и контролисали штедњу; одређивали пазаришта и нормирали цене животним намирницама; забрањивали уништавање шума а дрва за огрев и грађу додељивали бесплатно народу. Лихварство, зеленаштво и камата строго је забрањена. Извоз хране из среза био је дозвољен само заменом за робу и др.

У првој половини јануара 1942 основан је одбор народноослободилачког фронта за Кордун који је у Окружници бр. 1 дао упутство за рад НОО на поменутој територији (29). Окружница је издата да би рад НОО постао „усклађен, једнообразан и правилан" (30). Окружница је одредила

---

(25) Зборник V, књ. 2, бр. 42.

(26) Исто, бр. 58.

(27) Срески одбор, слично као и у Фочанским прописима, одлучивао је на територији среза, општински на територији општине, а месни на територији места, односно села. Месни НОО подређени су општинским, општински среским, а срески окружном (покрајинском) одбору.

(28) Месни одбор изрицао је пресуде у вредности до 2.000.— динара, до 5 дана затвора, или присилног рада у корист заједнице и глобе до 500.— динара. Он је одређивао сеоске страже, пописивао становништво, храну и стоку, купио прилоге за фонд, бринуо се о сиротињи, популарисао НОП, решавао ситне кућне спорове, вршио попис становништва, и др. Општински НОО решавао је спорове до 10.000 дин. вредности, изрицао пресуде до 10 дана затвора или присилног рада, и глобе до 1.000.— динара; регрутовао је војску, решавао кућне спорове, водио књигу рођених, ожењених и умрлих и вршио надзор над сеоским одбором. Срески одбор решавао је спорове преко 10.000 динара, изрицао најтеже пресуде и контролисао општинске одборе (Зборник V, књ. 2, бр. 58).

(29) ВИИ, К—1950, ф. 5, док. 1.

(30) ЦК КПХ је сматрао да је преурањено стварати Извршни одбор за Кордун и Банију јер тај одбор не би могао дјеловати, „висио би у зраку" (Зборник V, књ. II, бр. 120). Исти став по овом питању имао је Бакарић који је у то време био комесар Главног штаба НОП одреда Хрватска. Он је сматрао да би стварање НОО за Кордун било на линији осамостаљивања и стварања „Кордунашке републике", у којој би НОО за Кордун био нека врста владе (Зборник V, књ. III, бр. 23 и 105).

задатке и дужности појединих одбора (31), усмеравајући рад одбора на питања исхране становништва и смештаја избеглица (32). Уосталом, проблем исхране избеглог становништва и њихов смештај по срезовима, као и изградња цивилне болнице, условили су стварање одбора НОФ за Кордун. Смештај избеглог становништва овај одбор је успешно решио, мада је по неким другим питањима правио грешке (бирократизиран је однос између позадине и народа) (33). На територији Кордуна НОО су радили и друге послове: организовали прикупљање новца за потребе НОВ (34); вршили конфискацију имовине такође за потребе војске (35) и др.

Ако упоредимо задатке НОО на основу упутстава која су издата до Фочанских прописа, па према томе и праксу НОО која се стварала на основу упутстава можемо констатовати да су задаци и пракса НОО у Хрватској с развојем устанка и учвршћењем ослобођене територије постајали шири и разноврснији и да су нека питања решавали радикалније него у Фочанским прописима.

Мрежа НОО у Босни и Херцеговини до Фочанских прописа није се развила у оној мери као у Србији, Црној Гори и Хрватској. Органи власти настали у специфичним условима имали су и одговарајуће форме. У септембру 1941. у Босанској Крајини на ослобођеној територији се стварају револуционарни одбори (36). У августу 1941, такође је формирана месна политичка област у Оштрељу (37) а у Прекаји су у септембру исте године изабрани комесари за поједине секторе: за комуналну политику, јавну безбедност и исхрану (38). У Дрвару су 1941 формирани одбори за комуналну политику, индустрију и комесаријат за исхрану и јавну сигурност (39). У неким крајевима Босне и Херцеговине привремене партизанске станице су били органи политичке власти (40). У сарајевској области као органи власти постављају се команданти општина и срезова који заједно с народноослободилачким одборима претстављају власт у општини, односно срезу. Командант општине и среза могао је да именује НОО уколико не постоје услови за избор НОО, али то су били привремени одбори који су замењивани изборним чим су створени услови за такав избор. Потребно је истаћи да на територији Босне и Херцеговине у току 1941 нема општих упутстава о задацима и организацији НОО већ су упутства о НОО издавала војна руководства за територију на којој су

(31) Сеоски одбори су водили рачуна о смештају и прехрани пострадалих људи као и прехрани стоке; додељивали огрев; бринули се о здрављу становништва и решавали мање спорове. Општински одбори су вршили попис рањених и умрлих као и попис нових бракова; организовали народну стражу; руководили и надзирали рад сеоских одбора. Срески одбори обављали су све послове на територији среза, бринули се о избору НОО у селима и попуњавању упражњених места.

(32) Окружница предвиђа слободну трговину на ослобођеној територији свих артикала, изузев људске и сточне хране, као и неучињених кожа који би се продавали преко НОО. Забрањује се и строго кажњава печење ракије од кукуруза. НОО на својим подручјима морају водити рачуна о склањању и скривању хране од непријатеља. НОО би извршили смештај и исхрану избеглица према плану који је направљен од стране НОО у Кордуну (Зборник V, књ. III, бр. 34).

(33) Зборник V, књ. III, бр. 133.

(34) Исто. књ. II, бр. 71.

(35) ВИИ, К—1945, ф. 5, док. 1.

(36) Зборник IV, књ. I, бр. 162.

(37) Исто, бр. 16.

(38) Исто, бр. 16.

(39) Исто, бр. 6.

(40) Исто, бр. 203.

се налазили (41). Колико се осећала потреба за једнобразним упутством о организацији и рада НОО види се из једног дописа Штаба батаљона герилских одреда Гламоч штабу бригаде Дрвар:

„Прије извесног времена молио сам Штаб Бригаде да изволи израдити Правилник о раду извршних одбора, које сам у споразуму с овим штабом постављао у селима на територији наше позадине. Још до данас исти правилник нисам добио, па молим да исти једнообразни правилник за све наше територије изволите израдити и послати за све штабове батаљона, како би отпочео темељити рад у нашој позадини јер по моме утврђењу, приметио сам да се на нашој територији Гламочког сектора напр. Прекаја ради друкче, а горе код нас сасвим друкче, па да не би људи радили на своју руку апсолутно би *био потребан овакав једнообразни правилник* (42). [Подвукла Љ.К.]

До Фочанских прописа, на слободној територији Босне и Херцеговине углавном су стварани бројни сеоски и општински НО (43), среских НОО било је мало а окружни нису постојали. Међутим, рад сеоских и општинских одбора није био задовољавајући. У извештају који је ОК КПЈ за округ Јајце упутио ПК КПЈ за Босну и Херцеговину дата је оцена рада ових одбора.

„Политички рад са овим одборима — истакнуто је у извештају — био је незнатан. Са њима се је врло мало политички радило, тако да многи од ових одбора нијесу правилно схватили своје дужности и не знају сами шта треба да раде. Са друге стране, у већини случајева ови су одбори бирани из економске потребе наше војске, тако да се је више водило рачуна да у одборе уђу имућнији сељаци него о политичкој важности ових одбора са идеолошког становишта, тако да данас у одборима има и таквих елемената на које се врло мало може наша војска политички ослонити" (44).

Мада о делатности НОО нема много података као ни довољно упутстава о задацима НОО ипак и поред тога, на основу постојеће грађе може се уочити да су НОО и поред различитих организационих форми обављали сличне послове, на пример: револуционарни одбори на територији Босанске Крајине организовали су исхрану војске и шпијунажу против непријатеља; склањали жито и стоку; прикупљали оружје и добровољне прилоге; водили рачуна о регрутовању војске за партизанске одреде и др (45). Комесаријати за поједине секторе у Босанској Крајини 1941 доносили су одлуке из својих сектора. На пример, одбор за индустрију у Дрвару водио је рачуна о положају радника и исплати надница и плата

(41) Прво упутство о раду НОО на територији Босанске Крајине, објављено је у „Герилцу", бр. 2 од 7. VIII. 1941. Затим Упутство Штаба сарајевске области од 15. IX. 1941 (Зборник IV, књ. I, бр. 142). Јануара 1942 Штаб Првог батаљона Другог крајишког НОП одреда издао је упутство о задацима НОО на подручју батаљона (Зборник IV, књ. 3, бр. 40).

(42) ВИИ, К—1701, ф. 2/I, док. 1.

(43) На пример, на територији Трећег крајишког НОП одреда који је захватао секторе: Јајце, Мркоњић, Кључ, Гламоч, Ливно, Купрес, Доњи Вакуф, Скендер Вакуф, Котор Варош, Теслић и Прњавор, налазило се 243 сеоска, и 15 општинских НОО (Зборник IV, књ. III, бр. 76).

(44) Исто.

(45) Зборник IV, књ. I, бр. 162.

радницима; организовао је с одбором за комуналну политику и комесаријатом за исхрану јавне кухиње за незапослене раднике, избеглице и њихове породице. Комесаријат за исхрану имао је да обезбеди минимум исхране за радно становништво на територији Дрвара; да осигура размену између града и села и да организује тржиште; да спречи шпекулацију и набијање цена и др. Комесаријат за јавну сигурност водио је рачуна о обезбеђењу јавног мира и реда (46). Упутством Штаба Сарајевске области од 15. IX. 1941 одређени су задаци НОО. Команданти општина или срезова преко извршних општинских већа и сеоских НОО бринули су се о безбедности, реду и миру на територији среза односно општине и села; били су дужни да обезбеде храну за потребе партизанских одреда, као и да прикупљају храну и обезбеде залихе (храну су НОО прибављали путем добровољних прилога, куповином и реквизицијом). Затим су водили рачуна о убирању летине на време; смештају незбринутих породица, прикривању хране од непријатеља; организовању културно-просветног рада по селима и варошима и водили су борбу против шпијуна и отворених непријатеља (47). НОО су водили рачуна о понашању партизана, како оних који се налазе на службеној дужности (партизанске патроле), тако и партизана који су долазили на одсуство или боловање по селима. Ове мере предузете су да би се спречиле злоупотребе неодговорних људи или усташа који су се увукли у партизанске редове (48). Преко НОО на територији Фочанског и Чајничког среза спроводила се мобилизација свих бораца од 18 до 45 година (49).

Из досадашњег материјала да се закључити да пракса и степен развоја НОО на територији Босне и Херцеговине до Фочанских прописа заостаје како у односу на развој и праксу НОО у осталим нашим крајевима, тако и у односу на Фочанске прописе.

У Словенији се 1941 на ослобођеној и неослобођеној територији ствара широка мрежа теренских одбора, сеоских, реонских, среских и окружних. У почетку су ови одбори претежно политички органи али су се убрзо афирмисали и као органи власти. Одлука Врховног пленума освободилне фронте словеначког народа од септембра 1941 о конституисању у Словеначки народноослободилачки одбор (50) је потврда већ наталих елемената народне власти, с друге стране, то је била значајна одлука о даљој афирмацији ових добора као органа власти. Одмах после конституисања СНОО, донео је низ важнијих одлука од значаја за даље јачање НОП у Словенији и учвршћење народне власти. Међу одлукама које је донео СНОО нарочито треба истаћи одлуке: о укључивању словеначких партизанских одреда у народноослободилачке партизанске одреде Југославије (51); затим одлуке о увођењу и убирању пореза за потребе НОП (сви Словенци су били дужни да плаћају порез према имовном стању); о заштити словеначког народа и његовог покрета за ослобођење

(46) Зборник IV, књ. I, бр. 6.
(47) Зборник IV, књ. I, бр. 142.
(48) Исто, књ. III, бр. 40.
(49) Исто, бр. 49.
(50) Зборник VI, књ. I, бр. 27.
(51) „Словенски поречовалац", бр. 18, од 20. IX. 1941.

и уједињење (52); о расписивању зајма слободе (53); октобра 1941 СНОО је донео одлуку којом су одређени задаци теренских одбора. Најважнији задаци теренских одбора по овој одлуци су: прикупљање пореза и прилога за народноослободилачки фонд; агитовање и уписивање зајма слободе; скупљање јединица за словеначке партизанске одреде; прикупљање намирница за партизане; организовање јединица народне заштите; организовање саботажа по фабрикама, надлештвима и установама, и давање из своје средине бораца за саботажне групе. Теренски одбори су имали и низ политичких задатака, у првом реду: разголићавање пред масама издајника и непријатеља словеначког народа; борба против групашког сепаратизма а за јединство словеначког народа. Теренски одбори имали су да сузбијају малодушност и воде борбу против капитулантских теорија и истовремено да подижу ауторитет ОФ и СНОО и др. Осим тога, одбори су били дужни да пружају помоћ обавештајној служби ОФ; да би се што успешније организовала обавештајна служба предвиђено је постојање посебног органа при теренским одборима који би руководили овом службом (54). Мада не располажемо аутентичним одлукама теренских одбора до издавања Фочанских прописа, ипак се на основу одлука које је донео СНОО као и одлуке о задацима теренских одбора од октобра 1941 може констатовати да је активност теренских одбора била разноврсна. Такође треба имати у виду да је рад теренских одбора усмераван и координиран од СНОО што је допринело стварању једнообразних организационих форми и јединствених задатака које су обављали теренски одбори, а који се по својој садржини у основи не разликују од задатака НОО у осталим крајевима до издавања Фочанских прописа.

У Македонији у 1941 и првој половини 1942, до широке мреже народноослободилачких одбора није дошло због изузетне политичке ситуације, непријатељске делатности неких руководећих чланова партије и погрешног става Бугарске радничке партије. Тек од септембра 1942 почиње се интензивније радити на стварању мреже НОО и македонских народних комитета (55).

III. — Фочански прописи предвиђају три степена НОО: сеоске, општинске и среске. Окружни и обласни НОО нису обухваћени Фочанским прописима. До Фочанских прописа Окружни и обласни НОО такође нису постојали у свим нашим крајевима. Они су створени у крајевима у којима су се НОО довољно развили и афирмисали као органи власти. Окружни НОО постојали су у току 1941 у Србији, Хрватској, Словенији (теренски одбори). Међу првим окружним НОО који су формирани на слободној територији до Фочанских прописа јесу окружни НОО у Ужицу, Кордуну и Лици. У Словенији су стварани окружни теренски одбори који се по организационој структури разликују од поменутих окружних НОО. За-

(52) Израђен је правилник у којем су предвиђене казне и издиференцирана кривична дела против словеначког народа и његовог покрета (Зборник IV, књ. I бр. 40).
(53) Зајам је расписан у износу од 20 милиона динара, са годишњом каматом од 5% (Исто, бр. 41).
(54) Зборник VI, књ. I, бр. 74.
(55) У Окружници бр. 5 КПЈ за Македонију од 25. IX. 1942 констатоване су грешке у војно револуционарном раду и предвиђено оснивање НОО и МНК.

што није дошло до стварања шире мреже окружних НОО, чак ни у крајевима где су постојали ови одбори, објашњење треба тражити у неповезаности ширег подручја. Наиме, у току 1941., ослобађана су подручја која се нису могла одмах повезати у једну целину, зато су првенствено стварани срески НОО као одбори највишег степена. С друге стране, још увек је ослобођена територија била нестабилна, зато се и није могло прићи стварању оваквих одбора на ширем плану. Не треба изгубити из вида чињеницу да је то била прва година револуције са још недовољним искуством у изградњи народне власти. Но чињеница да су окружни НОО постојали пре Фочанских прописа сведочи о постојању праксе организовања НОО, од најнижих до највиших органа власти, у крајевима где су услови за стварање таквих органа власти постојали.

Неколико земаљских НОО формирано је до Фочанских прописа. Први земаљски НОО формиран је у Словенији септембра 1941 као СНОО. У Србији је новембра 1941 створен Главни НОО за Србију, а у Црној Гори 8 фебруара 1942 НОО за Црну Гору и Боку. Стварање земаљских НОО условљено је већ насталим потребама усмеравања рада НОО на ширем подручју из једног центра. Нису случајно први земаљски НОО настали на територији Словеније, Србије и Црне Горе јер је у време формирања ових одбора на ослобођеној и неослобођеној територији постојала већ прилично густа мрежа НОО. Непосредно после формирања земаљски НОО донели су низ важнијих одлука од значаја за даљи рад нижих НОО. У упутствима о задацима и устројству НОО које су доносили земаљски НОО дате су смернице за једнообразан рад на територији земаљских НОО. На основу тих упутстава касније су радили НОО, подносећи извештаје о свом раду овим одборима (нарочито у Црној Гори). Може се и овде поставити питање, као и раније у вези окружних НОО, зашто Фочански прописи не предвиђају земаљске НОО као највише органе власти у нашим републикама када су они већ постојали. Мада је, по нашем мишљењу, постојање земаљских НОО било потребно и веома корисно, ипак се није могло приступити формирању земаљских НОО на ширем плану због веома деликатне политичке ситуације у којој се нарочито прве године устанка нашла КПЈ као организатор и руководилац устанка. КПЈ је морала у почетку да води политику тактизирања с грађанским партијама да би привукла што већи број грађанских партија у заједнички фронт против окупатора. Стварање највиших органа власти такорећи на почетку борбе било је врло осетљиво. Тито и Кардељ новембра 1941 пишу између осталог, покрајинском комитету КПЈ за Црну Гору: „Уколико ће се ослобођена територија ширити, ви изабирајте и среске народне одборе, итд. У случају брзе ваше победе немојте да проглашавате никакве републике или уставе. Успоставите само црногорску народну власт, а све друго доћи ће касније" (56). Из тих разлога НОО су, до септембарских прописа 1942, третирани као привремени органи власти. Постојање земаљских НОО до Фочанских прописа такође потврђује констатацију да је степен развоја НОО у неким крајевима развијенији од Фочанских

(56) Зборник III, књ. 1.

прописа. Међутим, друго је питање да ли се објективно могла озаконити постојећа пракса НОО у Фочанским прописима с обзиром на тешку политичку и војну ситуацију. Мора се имати у виду и чињеница да су Фочански прописи као први законски прописи издати с намером да се примењују на читавој територији где су услови за стварање НОО били различити и где није било свуда могуће стварање окружних и земаљских НОО.

Др. Љубица Кандић

УСТАВ ФНРЈ И ЗАКОН О НЕВАЖНОСТИ ПРАВНИХ ПРОПИСА ДОНЕТИХ ПРЕ 6 АПРИЛА 1941, И РАЗВОД БРАКА ИЗРЕЧЕН ОД ДУХОВНОГ СУДА СТАРОКАТОЛИЧКЕ ЦРКВЕ

1. — Судови и други органи појединих вероисповести немају код нас данас никакву јавну функцију. Акти које они предузимају, и одлуке које они доносе важе само интерно, за подручје вере и савести; они немају никаквих грађанскоправних дејстава. То важи, између осталог, и за склапање брака и за изрицање развода брака. У том погледу нема данас никакве разлике између појединих вероисповести.

Начело равноправности вероисповести није ново код нас. По Уставу од 28 јуна 1921 (чл. 12, ст. 1), а тако је било и према октроисаном Уставу од 3 септембра 1931 (чл. 11, ст. 1), „Усвојене вероисповести равноправне су пред законом". Усвојеним вероисповестима називане су оне вероисповести које су у време доношења Устава већ биле добиле законско признање. Друге су се могле признати само законом. Равноправност усвојених и признатих вероисповести састојала се у томе што ниједна вероисповест није смела бити привилегована на штету других.

Али су до рата неке цркве имале јурисдикцију у брачним споровима, а неке је нису имале. Тиме није било повређено начело равноправности вероисповести. Брачни спорови, као и цела материја брака и породице спадали су несумњиво у надлежноаст државе. Устав од 1921 прописивао је: „Брак стоји под заштитом државе" (чл. 28), а онај од 1931 имао је ширу формулу: „Брак, породица и деца стоје под заштитом државе". Тако је било и пре тих прописа у Србији. Целокупна материја брака, породице и деце била је регулисана Грађанским закоником од 1844 и доцнијим државним законима.

Ако су неке цркве учествовале у склапању бракова и имале јурисдикцију у брачним споровима, то није била нека њихова привилегија, нити је то било по њиховом сопственом праву, ма шта оне саме о томе мислиле; оне су те функције вршиле за државу. Држава им је могла одузети те функције а да не повреди њихова права. И после тог одузимања оне би могле вршити верске обреде склапања брака и изрицати разводе брака својих чланова, али дејства тих аката не би прелазила границе вере и савести; они не би имали никаквих грађанскоправних

дејстава. То би управо била ситуација коју имамо данас у нашем позитивном праву.

Међу вероисповести које до рата нису имале јурисдикцију у брачним стварима била је и старокатоличка вероисповест. Судови старокатоличке цркве нису могли развести ни брак њених чланова; пресуде о разводу брака које су они изрицали имале су само интерни значај, а нису имале никаквог правног дејства.

После рата, међутим, поставило се питање имају ли грађанскоправна дејства пресуде духовних судова старокатоличке цркве, изречене у току рата. Питање се поставило пред Врховни суд НР Србије у једном спору у коме је требало претходно установити да ли дејства једне пресуде духовног суда старокатоличке цркве у Београду, изречене 2 јула 1944, треба да буду ограничена на подручје вере и савести, како је било по ранијем праву, или их треба признати и на подручју државе. Врховни суд је у својој пресуди (У бр. 4030/60, од 10 јануара 1961) заузео становиште да такве пресуде имају грађанскоправна дејства. Главни разлози суда заснивају се на Уставу ФНРЈ и на Закону о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације, од 23 октобра 1946.

Уистини, аргументи изнети да подупру ово мишљење не садрже ништа што би му ишло у прилог. С друге стране, има их доста у нашем праву који говоре против њега.

2. — У наведеној пресуди Врховног суда Народне републике Србије исправно је констатовано да је „Уставом ФНРИ прокламовано једно од основних начела државног и друштвеног уређења, да је црква одвојена од државе и да се брак и породица стављају под заштиту државе". Из тога се такође исправно у пресуди изводи закључак да све верске заједнице и њихове организације имају исту правну ситуацију у новој Југославији. Али се из овог уставног начела и одредаба чл. 2 и 4 Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 не може никако закључити, као што се то чини даље у истој пресуди „да су пресуде старокатоличког духовног суда, донете после 6 априла 1941 године, стекле исто правно дејство као и пресуде духовног суда православне цркве и судова осталих вера које су имале по законима бив. Југославије компетенцију јурисдикције." Из чињенице да је Уставом прокламовано да је црква одвојена од државе и да се брак и породица стављају под заштиту државе следи једино могућ закључак да ниједна црква више не може имати никакву грађанскоправну надлежност у стварима брака и породице у новој држави; а из даље чињенице да су у новој Југославији све верске заједнице и њихове организације изједначене не излази никако да су пресуде духовног суда старокатоличке цркве у Београду стекле правно дејство које су имале пресуде духовног суда православне цркве и судова осталих цркава који су по законима старе Југославије имали надлежност у брачним стварима. Напротив. Изједначење међу њима није извршено давањем компетенције у брачним стварима онима од њих које по ранијим прописима нису имале ту компетенцију, већ одузимањем те

компетенције од оних које су је по ранијим прописима имале. И тај закључак из уставних начела изведен је и формулисан у Основном закону о браку, чији чл. 94, ст. 1, гласи: „По ступању на снагу овог закона у брачним стварима надлежни су само народни судови." На основу уставних начела не може се, дакле, закључити да је пресуда духовног суда старокатоличке цркве, којом је разведен брак, накнадно, после ослобођења, добила грађанскоправна дејства.

3. — Закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације, који је донет 23 октобра 1946, а који је ступио на снагу 2 новембра 1946, не садржи у чл. 2 и 4 који се наводе у пресуди Врховног суда НР Србије ништа у прилог мишљења да су пресуде духовних судова старокатоличке цркве донесене после 6 априла 1941 добиле грађанскоправна дејства. Узгред буди речено, пре овог закона донет је већ наведени Основни закон о браку, од 3 априла 1946, који је ступио на снагу 9 маја 1946, дакле знатно раније од Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941. У прелазним и завршним одредбама овог закона (чл. 90—97) налазе се одлучујући конкретни прописи за решење нашег питања, и ја ћу се на њих вратити. А сад ћемо видети да ни наведени општи прописи Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941, не само да не садрже ништа у прилог теорије заступане у пресуди, него су јој управо противни.

Члан 2 тога закона гласи: „Правни прописи (закони, уредбе, наредбе, правилници и др.) који су били на снази на дан 6 априла 1941 године, изгубили су правну снагу." Тиме је извршена тотална аброгација ранијег права. Пре тога је Одлуком АВНОЈ-а од 3 фебруара 1945 („Службени лист ФНРЈ", бр. 4/1945) било извршено укидање само оних ранијих правних прописа који су били у супротности са тековинама народноослободилачке борбе и са декларацијама и одлукама органа нове државе. Ова Одлука као и чл. 2 Закона имају за сврху да укину раније прописе. Не види се како би на основу њих старокатоличка црква добила надлежност у материји у којој је није имала раније.

Члан 4 Закона гласи: „Правна правила садржана у законима и другим правним прописима поменутим у чл. 2 овог закона, која у смислу овог закона нису проглашена обавезним, могу се по овом закону примењивати на односе *који нису уређени важећим прописима*, и то само у колико нису у супротности са Уставом ФНРЈ, уставима народних република, законима и осталим важећим прописима донетим од надлежних органа нове државе, као и са начелима уставног поретка Федеративне Народне Републике Југославије и њених република." Као што се из текста види, он одређује под којим се условима могу примењивати ранији прописи, али он не ствара нове прописе; он не садржи никакву одредбу из које би се могло макар посредно закључити да су духовни судови цркава које нису имали јурисдикцију у брачним стварима ту јурисдикцију накнадно добили. Али он садржи упућивање где треба тражити одговор на питање које нас интересује. Он то чини ограничавајући примену правних правила ранијег права на *односе који нису уређени ва-*

жећим прописима. А односи који су овде у питању уређени су Основним законом о браку који је, као што сам већ напоменуо, био донет пре Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941.

4. — Ако би погледали и друге одредбе Закона о неважности правних прописа, не бисмо у њима нашли ништа у потврду мишљења израженог у пресуди Врховног суда НР Србије. Али бисмо нашли више индиција за супротно мишљење. Међутим, тај посао није нам нужан, пошто седиште наше материје није у овом закону. Ја ћу се ограничити само на то да поменем чл. 7, ст. 1, који гласи: „Одлуке (пресуде, решења, закључци и др.) судова о грађанскоправним односима донете после 6 априла 1941 године остају на снази." Он дозвољава у чл. 7, ст. 2, да заинтересовано лице тражи да се нека таква судска одлука измени, али кад то није случај те одлуке судова остају на снази. Разуме се, реч је само о одлукама судова надлежним у грађанскоправним стварима по ранијим законима, а то није случај са духовним судом старокатоличке цркве. Да је законодавац хтео дати грађанскоправна дејства и пресудама духовног суда старокатоличке цркве он би то и рекао, и поставио услове за то, како је поступио када је хтео да призна бракове склопљене пред војним властима или народноослободилачким односно народним одборима (чл. 91 Основног закона о браку), у време од 6 априла 1941 до ступања на снагу Основног закона о браку. Он је у том погледу наредио пријављивање ових бракова у року од године дана. На основу чега се може претпоставити да је законодавац био наклоњенији духовним судовима цркава који раније нису имали никакву јурисдикцију, него основним органима нове власти, и да је либералнији према верском разводу брака него према грађанском закључењу брака? Јер би се с обзиром на чл. 91 Основног закона о браку тај закључак наметао, ако бисмо у садашњем стању текстова признали грађанскоправна дејства пресудама духовних судова старокатоличке цркве донетим после 6 априла 1941. Што би било апсурдно.

5. — Правило је да оно што од почетка нема правна дејства не може та дејства задобити доцније, без наредбе закона. Пошто такве наредбе нема, као што смо видели, та би негативна чињеница и сама била довољна да се закључи да пресуда духовног суда старокатоличке цркве остаје и даље без грађанскоправних дејстава. Али, као што сам већ напоменуо, ми имамо у Основном закону о браку, у његовој глави VIII, где се налазе прелазне и завршне одредбе, текстове који јасно указују на неодрживост теорије о грађанскоправном дејству пресуда духовних судова старокатоличке цркве. Треба се подсетити да је овај закон донет 3 априла 1946, а ступио је на снагу 9 маја 1946, дакле знатно раније од Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941, који је донет 26 октобра 1946, а који је ступио на снагу 2 новембра 1946.

а. — Начин на који је у прелазним одредбама Основног закона о браку уређено питање надлежности за расправљање брачних спорова показује да се пресудама духовних судова старокатоличке цркве донетим пре ступања на снагу тог закона не може признати никакво грађанско-

правно дејство. У погледу надлежности за решавање брачних спорова Основни закон о браку прави разлику између народних судова организованих после ослобођења, и судова који су по ранијим правним прописима били надлежни за те спорове. Он прописује, као што сам већ навео, да су „после ступања на снагу овог закона о брачним споровима надлежни само народни судови" (чл. 94, ст. 1), али изузетно дозвољава да *„судови који су по досадашњим прописима били надлежни* за решавање брачних спорова по верским прописима" доврше оне спорове у којима је до објављивања овог закона била изречена пресуда у првом степену (чл. 94, ст. 2). Реч је о црквеним судовима који су по државним законима били надлежни да решавају брачне спорове по верским прописима. Они судови који су до ступања на снагу Основног закона о браку били по државним законима надлежни за развод брака престају бити надлежни од тог тренутка, и добијају исти положај као и духовни судови цркава који нису имали грађанскоправну јурисдикцију у брачним стварима. Само њима је дозвољено, и то изузетно, да доврше неке већ започете брачне спорове (чл. 94, ст. 2). Остављени су потпуно ван законског регулисања духовни судови цркава које нису имале јурисдикцију у брачним стварима. Како је нису имали раније, није им ни сада призната, ни за будућност, ни за прошлост, што је потпуно разумљиво, пошто је закон одузео надлежност и од оних верских судова који су је по ранијим законима имали. Ако се баш хоће да говори о изједначењу, после ослобођења, духовних судова разних цркава у погледу надлежности у брачним стварима, онда би се могло рећи само да су они изједначени тако што ниједан од њих нема више јурисдикцију у брачним стварима, а не тако што би надлежност, коју су имали само неки од њих, била проширена на све остале, макар и привремено.

б. — И чл. 95 Основног закона о браку пружа нам сличан аргумент, када дозвољава народном суду пред којим се води брачни спор да узме у обзир доказе изведене у поступку пред судовима *„који су до сада били надлежни* за решавање брачних спорова по верским прописима". И у овом погледу закон води рачуна само о поступку пред судовима који су по ранијим законима могли изрицати развод брака са грађанскоправним дејством. „Који су до сада били надлежни" у овом тексту значи исто што и речи „који су по досадашњим прописима били надлежни" у претходном тексту, чл. 94, тј. по прописима старе Југославије. То показује да закон не води никаквог рачуна о верским судовима који по ранијим прописима нису имали јурисдикцију у брачним стварима и не даје никакав значај њиховим радњама.

в. — Ја сам већ поменуо имплицитни аргумент који садржи против теорије Врховног суда НР Србије чл. 91 Основног закона о браку (горе, бр. 4). Сличан аргумент садржи и чл. 97 истог закона, којим је предвиђено да се законима народних република могу прописати услови и начин конвалидације бракова закључених пре ступања на снагу Основног закона о браку којима је по ранијим прописима била оспоравана пуноважност.

На основу тога члана донесен је у Србији Закон о признавању пуноважности бракова склопљених пре 9 маја 1946, од 12 новембра 1958, (назван Закон о конвалидацији бракова). Тек тим законом (чл. 1) признати су за пуноважне бракови склопљени пре ступања на снагу Основног закона о браку (9 маја 1946) пред вероисповедним органима овлашћеним за склапање бракова на оном делу територије Србије на коме је по тадањим прописима био обавезан грађански брак. Ако је за пуноважност брака склопљеног пред ненадлежним органом била потребна изрична законска одредба, зашто би било друкчије у случају развода брака?

г. — У истом Закону о конвалидацији бракова, у чл. 4, ст. 1, признати су за пуноважне бракови склопљени пре ступања на снагу Основног закона о браку на територији Србије пред вероисповедним органима овлашћеним за склапање бракова „и када је један од брачних другова пре тога био у верском браку, који је био разведен одлуком духовног или шеријатског суда, *која по тада важећим прописима није имала обавезну снагу*". У овом случају изузетно се признаје грађанско правно дејство одлуци о разводу брака коју је био изрекао духовни суд који није имао јурисдикцију у брачним стварима. Али је тај изузетак изрично предвиђен законом. Поред тога, тај изузетак је уско ограничен и примењује се само под следећим кумулативним условима: да је нови брак закључен до ступања на снагу Основног закона о браку (9 маја 1946), да није пресудом надлежног грађанског суда проглашен за неважећи, и да брачни другови нису прекинули заједницу пре ступања на снагу Закона о конвалидацији. Из тога произилази несумњиво да ако нису испуњени сви ти услови нема пуноважног новог брака, и да отпада условно признање грађанскоправног дејства одлуци о разводу првог брака, коју је био изрекао духовни суд, и која по тада важећим прописима није имала та дејства. Најзад, треба истаћи још један даљи услов за пуноважност оваквих бракова. Они су морали бити пријављени у року од шест месеци ради увођења у матичне књиге, ако дотле нису били уписани у вероисповедне или државне матичне књиге, а њихово увођење у матичне књиге могло се извршити само по решењу среског суда. Све то указује на врло специјалне услове у којима је законом изрично учињен један изузетак *in favorem matrimonii* од начела да немају никаква грађанскоправна дејства одлуке о разводу брака које су донели духовни судови, који по ранијим прописима нису имали јурисдикцију у брачним стварима.

д. — Не треба прећи ћутке преко још једног аргумента који нам пружа исти Закон о конвалидацији, у чл. 4, ст. 2 Према том тексту, ако је лице које је пресудом надлежног суда било раније растављено од стола и постеље ступило у нови брак пре 9 маја 1946, такав брак признаје се за пуноважан, а ранији брак истог лица сматра се разведеним. У том случају растава од стола и постеље изједначује се са разводом брака. Али само у том случају, тј. ако је један од супруга растављених од стола и постеље ступио у други брак до одређеног датума и под малочас наведеним условима: да нови брак није пресудом надлежног грађанског суда проглашен за неважећи и да брачни другови нису прекинули заједницу

пре ступања на снагу Закона о конвалидацији. Иначе, ако то није случај, брак растављених супруга постоји и даље. Али како наше ново законодавство о браку не познаје раставу од стола и постеље, предвиђена је могућност да се брак супруга растављених од стола и постеље разведе на лак начин. У том случају довољно је да један од растављених супруга захтева од надлежног суда развод брака, и суд ће изрећи развод брака чим утврди постојање пресуде о растави од стола и постеље донете од надлежног суда пре ступања на снагу Основног закона о браку. Све дотле, брак растављених супруга постоји и даље. Другим речима, растава од стола и постеље сматра се као развод брака само под одређеним изузетним условима, предвиђеним у закону; ван тих услова брак растављених супруга постоји и даље. То показује да је иста идеја руководила законодавца кад је уређивао овај случај као и кад је уређивао претходни случај у коме је изузетно и условно дао грађанскоправна дејства одлукама духовних судова који по ранијим прописима нису имали јурисдикцију у брачним споровима.

6. — Могли бисмо да закључимо :

У старој Југославији пресуде духовног суда старокатоличке цркве о разводу брака нису имале грађанскоправно дејство. Оне су важиле само интерно, за подручје вере и савести. У томе није ништа измењено новим законима, и те пресуде ни данас, без нбзира на то да ли су донесене пре рата, за време рата или после рата, немају никакво грађанскоправно дејство.

Устав ФНРЈ и Закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 не садрже никакву подлогу на коју би се могло ослонити мишљење да су пресуде верских духовних судова који по законима старе Југославије нису имали јурисдикцију у брачним стварима, а које су донесене после 6 априла 1941, накнадно добиле грађанскоправна дејства која раније нису имала.

Михаило Константиновић

ОТКЛОЊИВЕ БРАЧНЕ СМЕТЊЕ

Овде ће бити речи о отклоњивим брачним сметњама у пракси среског суда у Ивањици од донешења Основног закона о браку до краја 1960. Пракса суда, мада није богата по броју случајева као неких других судова, интересантна је због своје варијабилности и неуједначености. Она је садржајна и могла би послужити као повод покретању и расправљању низа важних питања, али би то прелазило наш задатак. Ми ћемо, наиме, изнети кретања праксе суда, а посебно ћемо, наравно укратко, говорити о утицају родитеља и потребе за радном снагом као делимичним узроцима ступања у брак малолетника. Такође ћемо нешто рећи и о фактичким заједницама и лекарским уверењима. Али пре него што покушамо да дамо приказ праксе суда, чини нам се да је корисно дати ста-

тистичке податке о поднетим, односно усвојеним и одбијеним молбама; структури молилаца по полу; годинама старости и занимању малолетника.

Период	Тражено дозвола за ступање у брак (1)	Усвојено захтева	Одбијено захтева	Подносилаца молби мушких	Подносилаца молби женских	Година старости свих	Година старости мушких
9. V. 1946—31. XII. 1950	72	60%	40%	46%	54%	16,10	16,11
1. I. 1951—31. XII. 1955	79	77%	23%	23%	77%	17,1	17,1
1. I. 1956—31. XII. 1960	85	98%	2%	15%	85%	16,10	17
свега:	236(2)						

Број мушкараца стално опада (45% у другом, односно 61% у трећем периоду у односу на први период) а жена расте (156% у другом, односно 186% у трећем периоду у односу на први период).

Испод 16 година има 5% малолетника. Просечна старост женских износи 15,8 а мушких 15,6 година. Испод 15 година нема ни један случај. Просечна старост лица са којима малолетници желе да ступе у брак износи по периодима: 22, 22,6 и 22,8 година (3). Разлика у годинама ових и малолетника је 5,2 у првом, 5,5 у другом и 5,10 у трећем периоду (4).

Молиоци су домаћице (73%) и земљорадници (27%). Само један малолетник је у радном односу. Међутим, кад је у питању друга страна стање је нешто друкчије. Наиме, 15,6% ових је у радном односу а 84,4% су домаћице, односно земљорадници.

1. — Пракса суда, с обзиром на чињенице које је усвајао суд као оправдане разлоге (процент усвојених молби је управо њихова последица), имала је неколико фаза.

(а) Од доношења Основног закона о браку до априла 1949, суд је усвојио све захтеве малолетника којима се тражи дозвола за ступање у брак. За суд је било довољно да малолетник поднесе захтев (понекад и родитељи), приложи лекарско уверење и да један од родитеља да пристанак, па да донесе позитивно решење. Дозвољава се малолетном да може ступити у брак „пошто је према лекарском мишљењу за брак способан и пошто му је отац одобрио ово ступање у брак" (587 7), каже се редовно у решењима. Иначе, решења су необразложена или недовољно образложена.

Суд дакле није улазио у околности сваког појединог случаја, мада сваки случај има своје особености и заслужује да буде пажљиво размотрен. Суд је чак давао дозволу и у оним случајевима где је добијање радне снаге био један од главних ако не и главни разлог за склапање брака.

(1) Од укупног броја поднетих молби обе стране су малотници у 3% случаја.
(2) Статистички подаци прикупљени су из архиве суда. Нису узети у обзир случајеви где су малолетници у међувремену, тј. пре доношења судске одлуке постали пунолетни или су одустали од предлога.
(3) Подаци се односе само на 22% у првом, 57% у другом и 72% у трећем периоду
(4) Има само један случај несразмено велике разлике у годинама (15 година) између малолетног мушкарца и друге стране.

(б) Од априла 1949 пракса суда се нагло мења, тако да је до краја 1951 дозвола дата само у 23% случаја. Овај заокрет је вероватно последица доста круто схваћеног Упутства Савезног врховног суда, донетог на општој седници од 22 марта 1949 у коме се указује на погрешну праксу судова при примени чл. 23 Основног закона о браку (5). По правилу није више довољно позвати се на лекарско уверење, пристанак родитеља и потребу за радном снагом (суд је одбио захтеве у свим случајевима где је било очигледно да је тражење дозволе инспирисано тежњом за радном снагом), да би суд дао дозволу:

„Ценећи како дату изјаву предлагача С. који је изјавио да своју ћерку удаје само зато што му је она једино дете те хоће зета да преведе у кућу, тако и поднете доказе [лекарско уверење и извод из матичне књиге рођених — прим. М.К.], то је нашао да и поред тога његовој молби не може изаћи у сусрет" (62/49).

„Овај суд налази да је малолетник и сувише млад [15 година — прим. М.К.] и према његовој умној и физичкој развијености није у могућности да потпуно схвати и разуме брак и брачну заједницу. Још мање са малолетном може одобрити ступање у брак из разлога што је он већ пре годину дана довео себи у кућу именовану и са њом ступио у ванбрачне односе" (200/50).

„То што се из лекарског уверења види да је умно и телесно здрава и добро и правилно развијена и за брак способна, није законом оправдан разлог за давање дозволе за ступање у брак. Исто тако није оправдан ни разлог што је молиља већ отишла, односно привела у своју кућу именованог и што са овим ванбрачно живи" (81/51).

Међутим, приметна је присутност тежње да се одбије што више предлога, и то често са разлога који се успешно не дају бранити. Тако, на пример:

„Види се да нема неких нарочито оправданих разлога. Малолетна нема довољно способности да правилно схвати значај и важност брака у нашем новом друштвеном поретку, што потврђује и чињеница да је, пошто јој родитељи нису одобрили брак са именованим и знајући да јој суд без пристанка ових неће издати такво одобрење, не обраћајући, се суду лакомислено и непромишљено ступила у ванбрачне односе са именованим, иако јој је свакако било јасно да такав ванбрачни живот не ствара правне породичне односе између лица која у таквом односу живе. Чињеница да сада родитељи малолетне одобравају овај брак и лекарско уверење да је малолетна здрава и за брак способна, не могу [...].

„Суд је уверен да брак закључен под напред изнетим околностима неће бити стабилан и да као такав неће чинити темељ здраве породице. Сем тога малолетна је кратко време до пунолетства, а ванбрачни однос ни у ком случају се не може узети као оправдан разлог и основ суду за одобрење" (69/50) (6).

„Малолетна [стара 17 година и 3 месеца — прим. М.К.] није истакла ни један од оправданих разлога, сем приложеног лекарског

(5) Суд је први пут донео негативну одлуку 4 априла 1949.

(6) Мољиља је „писмена, телесно и умно довољно развијена" и, према изјави њених родитеља, М. је добар младић и добра прилика за њихову ћерку која се са њим лепо слаже и живи у његовој кући.

уверења из кога се види да је телесно и душевно здрава, да је добро физички развијена и за брак способна и одобрења њених родитеља [. . .] још мање се молиљи може одобрити ступање у брак што је она ступила у ванбрачни живот и у том односу добила и мушко дете, јер је ванбрачни живот законом забрањен и на основу таквог живота не може се одобрити ступање у брак" (196/50).

Нисмо сигурни да су резоновања суда исправна а простор нам не дозвољава да изложемо анализу ових случајева. Напомињемо да закон тражи оправдане а не и нарочито оправдане разлоге (чл. 23, ст. 2, Основног закона о браку) и да се ванбрачна заједница и кратко време до пунолетства, у склопу са осталим околностима, могу узети у обзир. Интересантно је да суд давање дозволе условљава пристанком родитеља. У том случају губи сваки смисао улога суда ако претходно није сигурно да ће родитељи дати пристанак. Другим речима, од те сагласности зависи дали ће малолетник добити дозволу а тиме и ступити у брак или не, без обзира на разлоге и мишљење суда. Једва је потребно рећи да је то у опреци са законом, и ако, мислимо, саслушање родитеља нема и чисто информативни карактер.

Ипак став суда није уједначен. И даље има, не мали број, решења где се узимају као оправдани разлози лекарско уверење и пристанак родитеља, а понекад још и лоше материјално стање малолетника, односно добро материјално стање друге стране и време до пунолетства:

„[. . .] исти је материјално обезбеђен, док је она сиромашног имовног стања. Према приложеном лекарском уверењу физички је развијена, умно и телесно здрава и као таква способна за ступање у брак [. . .] разлози су довољно оправдани за давање дозволе за ступање у брак малолетне [стара 16 година и 2 месеца — прим. М.К.] обзиром да је у дому својих родитеља сиромашна, док су услови у кући Д. бољи" (195/49).

„Малолетној не остаје знатан временски размак [7 месеци — прим. М.К.] до навршетка 18 година живота а из лекарског уверења види се да је умно и телесно здрава, да је добро развијена и да не болује ни од какве болести. Ове две чињенице [. . .] (178/50).

„[. . .] види се да је умно и телесно здрав, да је правилно развијен и да је за брак способан, а с обзиром да и родитељи малолетног одобравају његово ступање у брак, то овај суд налази да ове околности оправдавају разлоге да се малолетном дозволи ступање у брак" (143/51).

Лекарско уверење, пристанак родитеља, време до осамнаесте године живота и материјално стање малолетника и лица са којим жели да закључи брак нису, сматрамо, довољни разлози ни појединачно ни сви они заједно. Лекарско уверење (о чему ће посебно бити речи) није довољно тим пре што полна зрелост наступа доста пре осамнаесте године, нарочито код жена. „По свему судећи — каже проф. др. Александар Костић — данас се пубертет у оба пола уопште јавља знатно раније него пре 30 година. Неки аутори чак тврде да је појава пубертета у оба пола померена унапред за читаву једну, једну и по, па чак и две године. Међутим, ово уопште померање појаве полног сазревања унапред не треба

тумачити као патолошку појаву, као превремени пубертет" (7). Сагласност родитеља и старалаца са намером својих штићеника да ступе у брак није увек инспирисана интересима малолетника, преко чега суд понекад олако прелази. Протек времена је објективна околност која постоји у свим случајевима. И сиромашно материјално стање малолетника, односно добро материјално стање друге стране, не може се узети као оправдан разлог за давање дозволе, јер то није у складу ни са циљем брака, мада се, мислимо, имовно стање друге стране може (наравно у зависности од датих околности) узети у обзир.

(в) У току 1952 и 1953 суд је усвојио 84%, а од тада па до краја 1960. 98% предлога за давање дозволе. Тешко је одређено рећи шта је све условило ову промену, мада је извесно да дотадашња неуједначена и највећим делом крута пракса није одговарала потребама и, чини нам се, интенцији закона. Нема сумње да је и пракса Окружног суда у Титовом Ужицу, односно у Чачку имала утицаја. Од априла 1949 па до краја 1951, уложен је правни лек (жалба против решења) у 44% случаја негативних решења (одбијања предлога), а другостепени суд је удовољио жалбама у 67% случајева и то редовно преиначењем. Тако, на пример:

„Из списа се види да њени родитељи одобравају да може ступити у брак са младићем Ђ., а из лекарског уверења да је молиља потпуно здрава и да може ступити у брак. По нахођењу овога суда ово су оправдани разлози да јој се дозволи ступање у брак и ако је молиља малолетна, тј. сада има 16 година и 8 месеци (Решење Окружног суда у Титовом Ужицу ГЖ 794/49.)

„Кад родитељи малолетне (старе 16 година и 1 месец — прим. М.К.) одобравају њено ступање у брак и када се из лекарског уверења види да је умно и телесно здрава и добро развијена, те да је према томе способна за брак, онда је погрешио првостепени суд што је одбио предлог молиље за њено ступање у брак" (Решење Окружног суда у Титовом Ужицу ГЖ 87/51.)

„Из лекарског уверења вид се да је молиља умно и телесно здрава, добро развијена и за брак способна и када се види да јој до пунолетства недостаје само још неколико месеци (7 месеци — прим. М.К.), а и с обзиром да и родитељи малолетне одобравају њено ступање у брак, онда је првостепени суд погрешио кад је побијаним решењем одбио предлог. (Решење Окружног суда у Титовом Ужицу ГЖ 144/51.)

Дакле, по мишљењу другостепеног суда, лекарско уверење, пристанак родитеља, а понекад и краће време до пунолетства јесу оправдани али истовремено и довољни разлози за давање дозволе. Ако би се умно и телесно здравље, физичка развијеност и узраст узели за оправдане разлоге, онда је несумњиво да би велики број малолетника испуњавао ове услове (дакако, узраст као објективну околност испуњавали би сви), а то значи могао би да закључи брак, што не би било у складу ни са чл. 23, ст. 1, Основног закона о браку. Нормално је очекивати да ће родитељи дати пристанак само ако је ступање у брак у интересу малолетника. На жалост, у животу није баш тако.

(7) „Спорт и свет", Београд, од 8. VIII. 1961.

(г) Мада је и у овом времену суд донео известан број решења на која се могу ставити примедбе, нарочито када је у првом реду прибављање радне снаге определило малолетнике да траже дозволу а родитеље да дају пристанак, ипак се више улази у особености сваког случаја. То се делимично види и из ових примера:

„Утврђује се: да се молиља познаје са својим изабраником од детињства; да се је са њим почела занимати од 1955 године, од када су се често пута састајали и разговарали, па из разговора утврдили да ће се у браку лепо слагати и добро разумети; да је молиља децембра 1956 године прешла у кућу изабраника од када са њим живи као са мужем и да су пре месец дана добили мушко дете, а сем тога и материјално је ситуиран, тако да ће њихов брак и са те стране бити обезбеђен [. . .]" (315/58).

„Види се да се малолетна молиља познаје са својим изабраником од пре 2 године, а да је на дан 9 фебруара 1959 године прешла у кућу изабраника где са њим живи као са мужем, тако да је сада остала у другом месецу трудноће; да се молиља пре преласка у кућу изабраника са њим занимала, дописивала и састајала, тако да је имала довољно могућности да упозна свог изабраника; да је молиљин изабраник добар, вредан и поштен младић, а сем тога и материјално је обезбеђен" (322/59).

(д) Разлози које је усвојао суд. Пракса познаје низ чињеница као оправдане разлоге а најчешћи су: лична својства малолетника (умна и физичка развијеност, итд.), пристанак родитеља, време до навршене осамнаесте године живота, лична својства и имовинске прилике лица са којим малолетник жели да ступи у брак (8), време међусобног познавања и вођења љубави (9), фактичка заједница, гравидност малолетнице, дете већ рођено и недостатак радне снаге.

У свим случајевима где постоји дозвола издата од установе у којој друга страна ради (10) суд је исту узимао као чињеницу која на неки начин прејудицира одлуку суда, „јер је именовани већ добио дозволу за ступање у брак са малолетном Н. [стара 15 година и 8 месеци — прим. М.К.] од својих претпостављених, те би негативна судска одлука била у супротности са овом дозволом" (152/49). Сматрамо да за суд ова дозвола није од значаја а брак закључен и без ње биће пуноважан. Приметно је и иначе да суд лакше даје дозволу у случајевима где је друга страна службеник јер ће молиља „боље бити материјално обезбеђена и моћи ће да се више посвети културном уздизању а што ће допринети да правилно схвати значај брака и породице коју заснива" (37/50). Међутим, потребно је да малолетник у моменту давања дозволе буде толико развијен да може схватити значај брака. У противном предлог треба одбити без обзира на околности које би указивале да ће он током времена то

(8) У образложењима суда говори се о имовинским приликама друге стране у око 40% случајева.

(9) Од 25 случајева, узетих без одабирања из времена од 1955 до 1960, 15 познанстава потицало је од детињства а 10 просечно од 1 годину и 10 месеци. Време вођења љубави у свих 25 случајева износи, такође у просеку, 1 годину и 2 месеца.

(10) Овакве дозволе (да службеник може ступити у брак са одређеном особом) издају се у неким секретаријатима.

схватити. Заштита интереса малолетника као темељног добра друштва налази се у првом плану.

2. — Још увек родитељи, а понекад и старао̀ци, имају озбиљан утицај на ступање у брак малолетника. То је очигледно и из ових примера:

> „М. је наше једино дете, због тога га и женимо" (468/47). „Како ми је неопходно да се мој син ожени [. . .]" (547/47). „Испросио сам девојку за мога сина са којом намеравам да га оженим" (599/47). „Нас двоје смо стари и не можемо да радимо, па смо одлучили да нашег сина оженимо" (181/50). „Ми смо стари и болесни те смо одлучили да у нашу кућу доведемо В. И. у намери да закључи брачну заједницу са нашом малолетном ћерком" (370/51). „[. . .] те смо одлучили да оженимо нашег малолетног сина" (388/51).

Било је случајева да су родитељи малолетника или чак лица са којим малолетник жели да закључи брак подносили молбе којима су тражили дозволе за ступање у брак:

> „Молим суд да малолетној дозволи да може ступити у брак са мојим сином" (343/46). „Имам сина који још није навршио 18 година старости, а принуђен сам да га женим" (483/47). „Како моја ћерка нема услова да ступи у брак, то се молите да издате дозволу" (195/49).

Изгледа да је ово последица, пре свега, патријархалних схватања, традиције и потребе за радном снагом, мада нису безначајни ни материјални разлози којима се родитељи често руководе. Редовна је појава да родитељи претходно преговарају о томе шта ће се дати уз девојку (намештај, новац, стока, итд.) и да од те погодбе зависи не само пристанак родитеља за ступање малолетника у брак већ и да ли ће уопште доћи до захтева за давање дозволе. Процес смањивања сеоског становништва (у овом крају углавном мушког) има и овде утицаја, јер је све мање момака и родитељи девојке су редовно вољни да пристану на све захтеве лица са којим малолетник жели да склопи брак и његових родитеља. Унапред уверени да неће бити у могућности да испуне све захтеве друге стране а потстакнути бригом за удају ћерке родитељи понекад наговоре девојку да „побегне" код момка под изговором да јој родитељи не дозвољавају да се уда за њега (11). До чега ово може довести показује и овај пример:

> „Ја сам по одобрењу мојих родитеља прешла код Д. у његову кућу где се и данас налазим. На ово сам била принуђена услед сиромашног стања мојих родитеља који нису у могућности да ме удобно издржавају и пристојну удавачку спрему дадну. Мој изабраник на ово је пристао, да ме без удадбене удавачке спреме прими за жену, услед инокосног стања у радној снази за обраду свога имања" (193/52).

У свим случајевима, изузев једног, родитељи и старао̀ци су пред судом дали пристанак. Има случајева да родитељи изјављују како су били не само против намере својих штићеника да ступе у фактичку заједницу

(11) Народ у овом крају укаже: Ко није имао у кући распуштеницу и уседелицу не зна шта је зло.

већ и у брак, али да сад пристанак за ступање у брак дају. Наравно, међу овима су и они родитељи чије су ћерке „побегле" код друге стране.

3. — Потреба за радном снагом је један од важних узрока који опредељују малолетнике да ступе у брак и фактичку заједницу, а родитељи да дају пристанак. То се види и из предлога и изјава малолетника, изјава родитеља и старалаца, и судских одлука.

(а) У молбама и изјавама малолетници (најчешће мушкарци) наводе потребу за радном снагом: јер не може сам да обрађује имање и држи стоку (468/47); јер је инокосан (492/48); јер није у стању да сам обрађује имање (181/50); јер му је потребна радна снага да би створио боље услове живота (355/51); јер није у стању да сам имање обрађује и кућне послове обавља (370/51); јер није у могућности да обрађује цело имање (388/51); јер нема радне снаге (27/56); јер би добио у радној снази (33/59), итд.

На овај се узрок далеко чешће позивају мушкарци, а број мушкараца се, као што смо видели стално се смањује како релативно тако и апсолутно. Ако би мушкарци, у случају где су жене малолетници што је врло чест случај (скоро 6:1 у последњих 5 година), били у првом реду опредељени овом потребом, онда би логично било претпоставити да се неће женити са малолетницама. Ове околности умањују значај овог узрока.

(б) Родитељи и старао̀ци често истичу да су инокосни (нема ко да обрађује имање или да обавља послове у кући или и једно и друго).

> „Нас двоје смо болесни па нема ко да обрађује имање" (468/47). „Имам болесну жену, а ја као претседник НО стално заузет (547/47). „У кућној заједници немамо женских осим мајке малолетника (583/47). „Јер ми је потребна радна снага ради обраде имања" (489/48). „Женидбом би смо повећали радну снагу" (492/48). „Нас двоје смо стари и болесни па нам је потребна одмена и нега" (514/48). „Имамо велико имање па нисмо у могућности да га целог обрадимо" (388/51). „Не можемо да обрадимо имање па би доласком вереника малолетнице добили у радној снази" (14/60), итд.

Интересантно је да су малолетници и њихови родитељи од 1952 ређе, изузев 1960, истицали недостатак радне снаге као разлог за тражење дозволе, што је једним делом последица ранијег става суда по овом питању.

(в) У низу решења суд у образложењима каже да се малолетници и њихови родитељи, односно старао̀ци позивају на недостатак радне снаге као на један од главних или главни разлог. Тако, на пример:

> „Главни разлог на који се предлагач и његов отац позивају је тај да нема ко да им обрађује земљу и обавља послове у кући" (192/49). „[...] види се да се малолетни жени из инокосности, ради чега и његови родитељи дају одобрење да би на тај начин повећали радну снагу" (73/50). „Деда и баба одобрење дају из разлога што им је неопходна радна снага" (193/50). „Питање радне снаге не решава се склапањем брака" (200/50). „Не може се узети као оправдан разлог молиљи и њеним родитељима потреба за радном снагом" (370/51). „Разлози молиоца и његове мајке (да су инокосни и да би женидбом повећали радну снагу) нису оправдани" (13/52). „[...] не могу да обраде имање, те да би доласком молиљиног изабраника

добили у радној снази (14/60). „Малолетни жели да ступи у брак само зато да би његова кућа добила у радној снази" (85/59).

По овом питању пракса суда је колебљива. У прво време су усвајани чак и они предлози где је било очигледно да је добијање радне снаге главни мотив за склапање брака. Касније су овакви предлози одбијани, да би се опет почели усвајати, мада не тако често.

4. — Фактичке заједнице постоје у 50% свих случајева где је затражена дозвола за склапање брака (12). Њихов број је стално растао како према броју захтева (20% у првом, 58% у другом и 67% у трећем периоду) тако и у апсолутном односу (300% у другом, односно 380% у трећем периоду у односу на први период). Међутим, ова слика није адекватна стању ствари на терену пошто неки малолетници, иако живе у ванбрачној заједници, не траже дозволу за закључење брака.

Нама се чини, иако пораст броја фактичких заједница иде брже од пораста броја молби, да су народна схватања и обичаји од не малог значаја за ову појаву. Не представља ништа зазорно ако неко живи невенчано само ако се понашао како налажу обичаји и неће се рећи за децу која потичу из таквог односа да су ванбрачна (број зачете и рођене деце у односу на целокупни износ поднетих захтева чини 9%). „Нема подругивања кад се поступи по обичају народа, иако нема одобрења суда. Сви би дете сматрали брачним ако би се родило" (13). „Ако је све обављено како захтева обичај, онда се нико не руга и на то се добро гледа. Народ неће рећи да је дете из невенчаног брака ванбрачно. Па и зато се жене без одобрења" (14). „Кад се женидба обави по обичају (веридба, свадба и др.) онда народ на то нормално гледа" (15). Извесног утицаја (разуме се посредно) има и тежња за прибављањем радне снаге.

Тешко је одређено рећи дали је пракса суда имала неког ефекта на ову појаву, мада је више пута указано на погрешну тежњу малолетника да стварањем ванбрачне заједнице лакше дођу до одобрења суда за склапање брака и у низу решења изричито наглашено да се ванбрачна заједница ни у ком случају не може узети као оправдан разлог, а у неким решењима „да би се и тим путем [неприхватањем ванбрачне заједнице као оправданог разлога — прим. М.К.] утицало да се слични случајеви не би понављали" (125/49). Пораст ванбрачних заједница је настављен и крајем првог и почетком другог периода, и поред тога што је тада, тј. од априла 1949 до краја 1951, суд донео негативно решење у 77% случајева, али је и другостепени суд у 67% случајева жалби истима удовољио. Ипак, има прикривених ванбрачних заједница (заједничка обрада имања, повремени заједнички боравак у кући једног од њих, итд.).

5. — У свим случајевима, изузев једног где није захтевано, постоји лекарско уверење и сва су позитивна. Интересантно је да су ова уверења увек издавана пре подношења предлога суду за дозволу. Према оваквој пракси треба бити резервисан. Није увек сигурно да ће се утврдити чиње-

(12) Просечно трајање фактичких заједница пре доношења судске одлуке износило је, у 13 случајева узетих без одабирања из 1952, 1953, 1958 и 1959, 9 месеци.
(13) Каже М. Лаловић, домаћица из села Прилика, стара 77 година.
(14) Каже М. Луковић, земљорадњик из села Глеђице, стар 81 годину.
(15) Каже М. Пунишић, земљорадник из села Средња Река.

нично стање (16). Поред тога, све више продире схватање да ће суд лакше дати одобрење ако се приложи лекарско уверење. Молиоци се редовно позивају на ова уверења не само као на доказ способности за брак већ и као на разлог да се дâ дозвола (17). И суд у образложењима редовно наводи да су малолетници приложили лекарско уверење као доказ да су за брак способни. Затим, тамо где је очигледно да је малолетник способан за брак није, мислимо, потребно лекарско уверење, а и кад је ово потребно поступак би требао да буде као и у другим случајевима где вештак омогућује суду да утврди чињенице које су од значаја за одлуку, кад суд не располаже потребним стручним знањем. Ово налаже и принцип економичности.

Да треба бити обазрив према овако издатим лекарским уверењима указује и низ судских одлука (мада би се и њима могле ставити извесне примедбе) у којима се указује и на недовољну физичку развијеност малолетника, иако у лекарским уверењима стоји да су физички развијени, односно добро развијени. Тако, на пример:

„Молиља је приложила лекарско уверење из кога се види да је добро развијена и за брак способна. Њене године старости, њено схватање брачне заједнице, њена умна и физичка развијеност, не пружају суду [. . .]" (141/50).

„Из приложеног лекарског уверења види се да је молиља умно и телесно здрава, добро развијена и за брак способна. Овај суд налази да молиља с обзиром на њене године старости, њену умну и физичку развијеност, њено досадашње држање, не пружају суду [. . .] (168/50).

„Па како малолетна молиља није истакла ни један оправдан разлог на основу кога би јој суд дао одобрење да закључи брак, сем приложеног лекарског уверења из кога се види да је умно и телесно здрава, да је добро развијена и за брак способна, а њене године старости, њена умна и физичка развијеност и њено држање пред судом, не пружају суду [. . .]" (169/50).

6. — У четвртом степену побочне линије сродства брак се по правилу може закључити. Једини изузетак су првобратучад, али надлежни суд може дозволити брак између њих узимајући у обзир народна схватања и обичаје (чл. 20, ст. 2, Основног закона о браку). Од доношења овог закона до краја 1960 није био ни један случај захтева првобратучади да им се дозволи ступање у брак. Нема сумње да су народна схватања и обичаји овде од пресудног значаја и да је ово управо њихова последица. „Првобратучад су као рођена браћа и сестре и ја нисам упамтио да су они ступили у брак. Веома су ретки случајеви да су и другобратучад ступила у брак" (18).

---

(16) У једном случају молиља је подметнула своју сестру и добила лекарско уверење, а ово се тек касније сазнало.

(17) Интересантан је један случај у селу П. где су родитељи довели малолетницу од 15 година за свога сина који је неколико дана по доласку малолетнице у његову кућу отишао у војску на одслужење редовног војног рока, јер је иста јединица и „била би штета да други уграбе имање". Прибављено је и лекарско уверење да се истакне као аргумент — по мишљењу родитеља — за случај да се постави питање кривичне одговорности родитеља због дела ванбрачног живота са малолетним лицем.

(18) Каже већ поменути М. Луковић.

7. — Сродници по тазбини могу међусобно ступати у брак, изузев свекар и снаха, зет и ташта, очух и пасторка и мајеха и пасторак (чл. 21, ст. 1, Оснвног закона о браку). У другом ставу истог члана предвиђено је да суд може из важних разлога дозволити брак између ових сродника. Ова врста сродства ужива доста велики углед у народу и није било случајева да су сродници по тазбини захтевали да им се дозволи ступање у брак. „Ако би свекар и снаха ступили у брак то би била велика брука и срамота. Мајеха се сматра мајком и пасторак је тако зове и поштује као мајку. Ступање у брак мајехе и пасторка претстављало би праву несрећу. Не сећам се ни да је очух ступио у брак са пасторком. Он њу сматра за ћерку" (19).

Момчило Курдулија

МЛАЂИ ПУНОЛЕТНИЦИ — НОВА КАТЕГОРИЈА У НАШЕМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

1. Постојање различитих легалних статуса за учионице кривичних дела различитог старосног доба је општа карактеристика савременог кривичног права. Данас не постоји ниједно кривично законодавство које познаје јединствени кривични систем за све учионице кривичних дела. У највећем броју земаља у кривичном законодавству постоје два различита кривична статуса — статус малолетних и статус пунолетних учинилаца кривичних дела. Ти статуси се међусобно квалитативно разликују. Међутим, у савременом кривичном законодавству као и кривичноправној теорији појављује се једна нова тенденција у том погледу, тенденција ка укидању различитих законских статуса заснованих на старосном добу учинилаца кривичних дела и стварању јединственог кривичноправног система са широком скалом кривичних санкција која би судији омогућила да он конкретно, а не као до сада закон апстрактно, индивидуализира кривичну санкцију према различитим старосним добима учинилаца кривичних дела. Указује се да постојање различитх законских статуса заснованих на старосном добу делинквената представља вештачку творевину лишену друштвене и био-психолошке реалности, којој нема места у кривичном праву са реалистичком, хуманом и научнофундираном казненом политиком. Но, мада је артифицијелност законских категорија делинквената чињеница коју прихвата највећи број правника, тежње ка њиховом потпуном укидању наилазе на отпор јер би то довело до низа других практичких проблема и створило велике могућности за самовољу и злоупотребе у реализовању казнене политике. Стога су и реформистичке тенденције савременог казненог права оријентисане не толико у правцу потпуног укидања различитих законских статуса за поједина старосна доба делинквената већ ка стварању еластичнијих граница између тих различитих статуса, у стварању могућности „преливања" једног статуса у други. Израз таквих тенденција је и појава, у све већем броју кривич-

(19) Каже већ поменути М. Пунишић.

них законодавстава, поред категорије малолетних и пунолетних учинилаца кривичних дела и једне нове међукатегорије тзв. младих пунолетних делинквената.

Мада на први поглед изгледа да појава ове нове категорије делинквената води јачању значаја старосног доба у кривичном праву, јер поред већ постојеће две законске категорије уводи још једну нову, ситуација је управо обрнута. Посебан законски статус за младе пунолетнике значи слабљење значаја старосног доба у кривчном праву јер укида до сада постојећу ригорозну поделу делинквената на малолетне и пунолетне са немогућношћу да се режим малолетника примењује, у датим случајевима, и на пунолетне делинквенте. Он значи управо ону срећну солуцију која не доводи до укидања различитих законских статуса за поједине старосне категорије делинквената али у исто време слаби значај законске поделе делинквената.

2. Законом о изменама и допунама Кривичног законика од јула 1959 уведена је и у наше кривично законодавство категорија младих пунолетника. Ограниченост простора не дозвољава ми да говорим о оправданости посебног кривичног поступања са младим пунолетницима, поготову што сам о том питању већ објавио чланак (1). Овде ће бити речи о положају младих пунолетника у нашем кривичном праву односно о оправданости решења које је наш законодавац прихватио у том погледу.

Наше кривично право прихвата, као и већина других законодавстава, поделу учинилаца кривичних дела на малолетне и пунолетне. Лице које је у моменту извршења кривичног дела старије од 18 година третира се у кривичном праву, по правилу, као пунолетни делинквент. Изузетак од овог општег правила садржан је у одредбама чл. 79ј КЗ које предвиђају да се на тзв. млађа пунолетна лица, тј. лица стара од 18 до 21 године могу, у датим случајевима, применити неке мере малолетничког кривчног права. Значи, са млађим пунолетним лицима у нашем кривичном праву се поступа, по правилу, као и са свим осталим пунолетним делинквентима. На њих се само изузетно може применити малолетничко кривично право уколико су испуњени услови које закон поставља. Ти услови су: 1) да у моменту суђења нису навршили 21 годину, и 2) да њихова душевна развијеност одговара развијености малолетника. Уколико су испуњена оба ова услова, судија може и млађем пунолетнику изрећи васпитну меру појачаног надзора од стране органа старатељства или упућивање у васпитнопоправни дом. Примена ових мера, и када за то постоје услови, представља факултативно право судије а не његову обавезу. Поред ових одредаба Кривични законик садржи још две одредбе које се односе на младе пунолетнике. Примена смртне казне према овој категорији делинквената ограничена је, без обзира на њихов душевни развој, само за најтеже случајеве кривичних дела против народа и државе и оружаних снага (чл. 27, ст. 2, КЗ). Мера појачаног надзора од стране органа старатељства може се изрећи младом пунолетнику независно од

(1) Љ. Лазаревић: Посебно кривично третирање младих пунолетних учинилаца кривичних дела, „Правни живот", бр. 2/1961.

степена његове душевне развијености уколико му је изречена условна осуда.

3. При оцени кривичноправног положаја младих пунолетника у нашем праву мора се имати у виду да је реч о проблему који је доста нов како на законодавном плану тако и у правној теорији. Недовољна правнотеориска обрада и непостојање већег практичног искуства нужно су морали утицати и на његово регулисање у нашем кривичном праву. С друге стране, проблем кривичноправног положаја младих пунолетника као правни проблем тесно је везан са проблемом младог пунолетства као био-психолошким и социолошким проблемом. Његовом регулисању у нашем кривчном праву није претходило никакво изучавање на биопсихолошком и социолошком плану.

На положај младих пунолетника у кривичном праву ФНРЈ утицали су, свакако, и одређени друштвено-политички разлози. Млада генерација заузима значајно место у друштвеном и политичком животу наше земље. Њена активна улога у раду органа власти, друштвених организација и органа самоуправљања сведочи о њеној развијеној друштвеној и политичкој свести. Устав и други закони признају лицима која су напунила 18 година сва права која припадају грађанима ФНРЈ. Разумљиво је онда да се и у кривичном праву није могло ићи на решења која би била у раскораку са друштвено-политичким и правним системом и да се морало поступати обазриво.

Иако обазривост са којом је наш законодавац приступио регулисању кривичноправног положаја младих пунолетника има доста оправдања, постоји бојазан да се у тој обазривости претерало и да је овај институт законски тако постављен да ће његова практична примена бити доста ограничена. Пре свега, чини ми се да је основна концепција на којој је постављен положај младих пунолетника у нашем кривичном праву неправилна. По моме мишљењу, младим пунолетницима треба дати такав кривичноправни положај који би омогућавао да се и на њих примењује, по правилу, малолетничко кривично право, док би се опште кривично право примењивало само на оне младе пунолетнике који имају биопсихичку и социјалну зрелост одраслог лица. За овакву солуцију говоре многи разлози (2). Најновија био-психолошка учења о развоју личности указују да се завршетак овог развоја налази тек у старосном интервалу од 18 до 25 година. С друге стране, велики број правника-практичара указује да је међу лицима старосног доба од 18 — 21 год. много већи број оних чији душевни развој одговара развоју малолетника него био-психички и социјално зрелих личности. Малолетничко кривично право даје веће могућности за предузимање медицинског, психолошког и социолошког изучавања личности делинквента, што је значајно у одлучивању да ли ће се на младе пунолетнике применити малолетничко или опште кривично право. Малолетничко кривично право је еластичније; оно садр-

(2) О овоме опширније Љ. Лазаревић: Положај младих пунолетника у савременом кривичном праву, „Зборник радова о страном и упоредном праву", св. 1, издање Института за упоредно право, Београд, 1961.

жи и васпитне мере и казне тако да може одговорити и у случајевима када треба оштрије реаговати, као и у случајевима када се сврха казнене политике може остварити неком блажом мером. Најзад, за примену малолетничког кривичног права говоре и разлози хуманости.

Но, и ако се прихвати основна концепција коју је заузео наш законодавац, тј. да се на младе пунолетнике примењује опште кривично право а малолетничко кривично право само изузетно, начин регулисања оваквог положаја младих пунолетника даје основа за дискусију. Пре свега, поставља се питање оправданости одредбе чл. 79j КЗ да се васпитне мере могу „изузетно изрећи" младим пунолетницима чији душевни развој одговара развоју малолетника. Зашто примена малолетничког права у таквом случају треба да буде изузетна?

До посебног кривичног поступања са младим пунолетницима управо је дошло због тога што савремена био-психолошка и социолошка изучавања указују да је у границама овог старосног доба велики број оних чији степен душевне и социјалне зрелости одговара степену развијености малолетника. Зашто онда примена малолетничког кривичног права у оваквим случајевима треба да буде изузетна? Ако објашњење лежи у претпоставци да су млади пунолетници, чији душевни развој одговара развијености малолетника, ипак по свом био-психичком и социјалном развоју изнад малолетника, у том упоређивању свакако се не може ићи ка потпуном подударању већ само ка сличности. А сличност постоји само тамо где постоје и разлике. Потпуно подударање је практично немогуће јер не постоји унапред утврђена шема душевне развијености малолетника према којој би се ценила душевна развијеност младог пунолетника. С друге стране, ниво био-психичке и социјалне зрелости је индивидуалан и варира од случаја до случаја. И у оквиру категорије малолетника срећу се различити случајеви душевне и социјалне развијености, па се на њих ипак примењује јединствен малолетнички режим. Према томе, одредба чл. 79j КЗ о изузетности примене малолетничког кривичног права на млађе пунолетнике, чији душевни развој одговара развијености малолетника, супротна је духу и сврси посебног кривичног поступања са овом категоријом делинквената. Она је штетна и са гледишта процесне тактичности. Примена малолетничког права на младе пунолетнике захтева испитивање њихове личности, уноси одређене промене у редован кривични поступак и често доводи судију пред проблеме чије решење превазилази његове могућности. Ако и сам закон упућује судију да изузетно примењује ове одредбе, неће ли то утицати да њихова примена, скопчана са одређеним проблемима, постане исувише изузетна. Стога се намеће закључак да не би требало да судска пракса ригорозно тумачи одредбу чл. 79j КЗ о изузетности примене малолетничког кривичног права на младе пунолетнике већ би јој требала дати пуну примену у случајевима када су испуњени услови које закон тражи. Најбоље би било када би ова одредба била што пре избачена из чл. 79j КЗ јер примена малолетничког кривичног права и на младе пунолетнике, тамо где томе има места, не треба да буде изузетак већ правило.

Друго питање које се намеће у вези са положајем младих пунолетника у нашем кривичном праву је питање факултативног права судије да примени мере малолетничког права када млади пунолетник испуњава услове за ту примену. Да ли то треба да буде факултативно право судије или његова обавеза?

Данас нико не пориче да кривчни судија треба да има доста широка овлашћења у реализовању казнене политике. Судија је тај који апстрактним кривичним нормама даје животну конкретизацију. Адекватна индивидуализација кривичне реакције не може се ни замислити без широких овлашћења кривичног судије. Међутим, треба уочити да се та овлашћења кривичног судије не састоје у избору кривичног система који треба применити већ у избору кривичне санкције. Када суди малолетнику, судија не може да примени кривични систем предвиђен за пунолетнике ни онда када би дошао до закључка да душевни развој малолетника одговара развоју пунолетника. Његова овлашћења крећу се у оквиру законом одређеног система. У погледу младих пунолетника судији је, међутим, дато много веће овлашћење, њему је препуштено да одлучује да ли ће се применити један или други кривични систем. Наиме, и када се испуне оба услова које закон тражи да би се и на младе пунолетнике примениле мере малолетничког кривичног права, судија „може" али не мора применити ове мере.

По моме мишљењу, оваква солуција нема свога оправдања. Надлежним органима дата је могућност да у току кривичног поступка утврђују да ли душевни развој младог пунолетника одговара душевном развоју малолетника. Ако је то утврђено, зашто дати судији право да одлучује да ли ће се на такав случај применити малолетничко или опште кривично право. Какве сврхе има претходно утврдити да је млађи пунолетник по свом душевном развоју сличан малолетнику а онда одбити примену малолетничког кривичног права. Такво решење могло би се бранити једино схватањем да на одлуку судије о примени једног или другог кривичног система могу да утичу околности које су независне од душевног развоја младог пунолетника, као што су тежина извршеног дела, околности под којим је дело извршено, побуде из којих је дело извршено, итд. Те околности, међутим, не треба, по моме мишљењу, да утичу на избор кривичног система већ на избор кривичне санкције у оквиру једног система.

Из свих наведених разлога намеће се закључак да факултативно право судије садржано у чл. 79ј КЗ нема своје оправдање. Према младом пунолетнику који испуњава услове да се на њега примењује малолетничко кривично право, примена овога права треба да представља обавезу за кривичног судију.

Међутим, ако кривичном судији наметнемо обавезу примене малолетничког кривичног права према младим пунолетницима, онда му морамо дати шире могућности у избору кривичне санкције. Кривични законик не даје, такве могућности. Уз већ наведена ограничења у примени малолетничког кривичног права на младе пунолетнике, ограничен је и избор малолетничких санкција које се могу изрећи младим пунолетници-

ма. Иако прихвата чињеницу да у границама овог старосног доба постоје лица која су по свом душевном развоју на нивоу развоја малолетника, Кривични законик не проширује на њих потпуни малолетнички режим већ, могло би се рећи, „окрњено" малолетничко кривично право. Наиме, од укупно 8 васпитних мера које се могу изрећи малолетним делинквентима, Кривични законик дозвољава да се само две од тих мера могу изрећи младим пунолетницима. Немогуће ми је да овде улазим у анализу оправданости примене конкретних васпитних мера и на младе пунолетнике. Само примера ради навешћу неке од њих.

Младом пунолетнику може се изрећи васпитна мера појачаног надзора од стране органа старатељства а не може се изрећи мера појачаног надзора од стране родитеља или стараоца. Међутим, и површна анализа показује да између ове две мере нема дубље квалитативне разлике. У случају појачаног надзора од стране родитеља или стараоца суд може наредити органу старатељства да пружа помоћ родитељима и да контролише извршење мере. У случају мере појачаног надзора од стране органа старатељства малолетник остаје и даље у породици (значи под контролом родитеља или стараоца) а орган старатељства спроводи надзор. Разлика је само у интензитету обавеза, што свакако није основ за примену једне а искључење примене друге мере. Или други случај. Казна малолетничког затвора не може се изрећи лицу које је извршило дело као млађи пунолетник а може се изрећи млађем пунолетнику који је извршио дело као старији малолетник (чл. 79 и КЗ). Ако је у избору кривичне санкције битно то да се њеном применом може остварити сврха казнене политике, онда чињеница у које је време извршено кривично дело не може да буде одлучујућа. Ако прихватамо да малолетнички затвор може бити ефикасна мера према лицу старом, на пример, 20 година, онда ову меру треба применити без обзира да ли је то лице извршило дело када му је било 18 или 19 година.

У решавању питања примене кривичне санкције према младим пунолетницима чији душевни развој одговара развоју малолетника треба имати у виду да је реч о веома разноликој криминолошкој групи у погледу њиховог душевног развоја, социјалне зрелости, кривичних дела која врше, итд. Ефикасно реализовање казнене политике према овој криминолошкој категорији претпоставља широку скалу кривичних санкција које ће се према њима примењивати. Ограниченост коју садржи наше кривчно законодавство у погледу примене малолетничких кривичних санкција према овој групи делинквената може само да отупи ефикасност борбе против њиховог криминалитета и криминалитета уопште. Стога сматрам да би у чл. 79ј КЗ, поред напред предложених измена, требало унети измене и у погледу примене васпитних мера и малолетничког затвора према младим пунолетницима у смислу укидања постојећих ограничења. Наведено ограничење не заснива се на постојећем искуству јер је реч и о новим мерама и о новој категорији делинквената. Ни искуство других земаља у којима ова категорија делинквената постоји дуже времена не упућује на оправданост овог ограничења. Зато га што пре треба уклонити.

Др. Љубиша Лазаревић

ДОПРИНОСИ

— Прилог пореској терминологији —

1. — *Лабилна номенклатура.* — Стабилност система и консолидованост терминологије пореза једва су достижни циљеви фискалне политике: као продукт друштва заједно са њим оне су изложене сталним променама. Са историјском средином мењали су се и типови пореза и њихова номенклатура. Од солидне организације пореза из времена римског царства, преко разноврсних дација средњег века, па до данашњих обавезних давања за остваривање фискалних и ванфискалних циљева јавноправних тела пут је био дуг а речник израза за те многе облике вољних и невољних плаћања ванредно богат. Негде је утицај економских и политичких фактора доводио до непрецизности па и конфузије у пореској терминологији. Од тога су изгледа нарочито трпели порески системи Француске и Италије. Многи француски порези и данас се називају таксама, што је теоријски неправилно и озбиљно критиковано. За ове недоследности доктрина замера и самом законодавству. За италијанске порезе Ђанини (Giannini) каже: „измешана употреба речи порез, такса и трибут појављује се расуто у свим законима, и пореским и другим" (1). Законодавац је кадикад свесно, из психолошко-политичких обзира, да би порески терет масама представио у прихватљивијој форми одабирао блаже, безазленије термине: помоћ, жртва, такса (2). И сам израз „допринос" потекао је из оваквог амбијента. Формери (Formery), објашњавајући увођење те речи у пореску терминологију за време Француске револуције, наводи да уставодавци, после периода класног угњетавања старог режима, нису хтели да порези имају изглед принуде већ доприношења грађана: „Конституанта је свечано одбацила израз порез *(impôt)* да би створила термин допринос *(contribution)*" (3).

2. — *Три фискална инструмента.* — У том метежу термина наука се обазриво издвојила од емпирике. Данас су у теорији појмови о томе шта су порези а шта таксе и доприноси углавном пречишћени. Кажемо углавном стога јер док су карактеристике институција пореза и такса опште прихваћене, појам доприноса није до краја перфектуиран. Он је још у развоју и у новим финансијама добива нову садржину. Па ипак, наука улаже напоре да сачува контролу над тим најмлађим чланом фискалне породице.

Лапидарно изложени знаци разликовања три фискална инструмента били би: да се *порези* заснивају на пореској способности, *таксе* на принципу граничне корисности, док *доприноси* стоје у вези са економском користи порезовника. Између тих дажбинских техника треба разликовати: на једној страни стоје порези, на другој таксе и доприноси. Јер код такса и доприноса као основ плаћања постоји одређени лични однос на бази

(1) D. Giannini: I concetti fondamentali del diritto tributario, 1956, p. 57.
(2) G. Schmölders: Allgemeine Steuerlehre, 1958, S. 65.
(3) L. Formery: Les impôts en France, t. I, p. 11.

интереса између обвезника и повериоца дажбине који је порезу непознат. Стога су таксе и доприноси названи и „каузалним" дажбинама (4).

Прво прилажење доприносима добива се истицањем природе пореза и такса. Порези би били обавезна давања јавноправном телу у сврху постизања општих (без разлике којих) циљева од стране свакога ко би располагао пореском снагом утврђеном на разне начине. Код пореза је битно: а) једнострано утврђивање обавезе од стране државе; б) одсуство одређене дељиве услуге органа и в) употреба средстава за остварење колективних задатака.

Док се код пореза полази од начела генералне накнаде, код каузалних дажбина у основи лежи начело посебне накнаде. Таксе се наплаћују за чињења, радњу јавног органа, на захтев интересената. Накнада треба да покрије расходе те делатности, не више: иначе се такса претвара у порез. *Causa* код таксе је што је плаћање појединца повезано са услугом органа, без обзира да ли молилац одатле извлачи економску корист или не (има такса где је и тражење услуге излишно). Елементи су такса стога: а) захтев за акцијом органа; б) радња органа којом се ствара специјална услуга нематеријалне природе и в) плаћање бар дела трошкова службеног чињења.

Утврђивање износа накнаде по себи је проблематичан посао. То је разлог да доктрина негде није сматрала потребним да таксе и друге еквивалентне дажбине одвоји у посебну групу: за њу су све то били порези. Она стога није признала ни доприносе. Међутим, ови су дажбина чија се стварност и животна снага више не може оспоравати. Не само да је доминантан део финансиских теоретичара усвојио тај фискални инструмент, него у пракси он добија растућу примену (5).

3. — *Доприноси у теорији.* — Аутономну физиономију доприноса карактеришу ови елементи. Име његово прост је превод страних речи *Beitrag* (нем.), или *contribution* (фр.), или *contributo — tributo speciale* (итал.). Све оне значе: доприношење (јавним средствима). У англосаксонским земљама његов назив је, видећемо, нешто другачији.

Допринос је дажбина новијег времена, из друге половине прошлог века. Појавио се у финансијама разних земаља, али га је у научну литературу први увео Нојман (Neumann) у Немачкој (6). Теорија га није спонтано прихватила: стари учитељи финансиске науке Вагнер (Wagner) и Лоц (Lotz) нису видели нарочиту потребу за њим као самосталним фискалним инструментом. Свежег даха му је улио и у теорији га афирмисао амерички научник Селигман (Seligman). При све том није у свим пореским системима ухватио корена: у Француској и Швајцарској слабо је коришћен. Али је зато на другој страни: у Немачкој, Италији, Великој

(4) E. Blumenstein: System des Steuerrechts, 1951, S. 2.

(5) Неки економисти који сматрају да пажљиво прате ову институцију у компаративним финансијама дошли су до супротног закључка: K. Hettlage (Beiträge, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 1957, Bd. I) тврди да прави доприноси губе од свог значаја и данас „свој ограничени и све слабији правни живот" воде само у комуналним заједницама.

(6) R. Büchner: Beiträge, Handbuch der Finanzwissenschatft, 1956, Bd. II, S. 225.

Британији и, нарочито, у САД добио широку примену. Мада су поједини доктринари остали и даље резервисани према њему (7).

Допринос стоји увек у вези са одређеном јавном службом, неком колективном услугом вршеном у општем интересу (изградња жељезнице, просецање канала, подизање моста, уређење трга, и др.); ако из таквих јавних радова произађе посебна корист (или буде спречена штета) за неку групу лица, јавноправно тело у том случају налаже тој друштвеној групи да својим средствима доприносе покрићу коштања такве колективне услуге. Стога само кад постоји акција политичко-територијалног организма којом се одређеним субјектима ствара економска корист, због које су позвани да накнаде проузроковане трошкове — реч је о доприносу у *теоријском* смислу (8). У случају доприноса, каже класик италијанске финансиске науке де Вити де Марко (De Viti de Marco): „ствара се однос специјалне размене чињења и противчињења између државе произвођача и групе потрошача" (9). Из чега излази да се са доприносом успело задржати у савременим финансиским системима начело *специјалне* накнаде *(do ut des).*

Још је Нојман истакао да принцип еквиваленције у пореском систему није застарео, нити се може рећи да је научно неодржив. Ту је тезу развила модерна теорија „фискалне ренте", по којој држава (или ужи колективитет) својом делатношћу може рефлексно произвести у корист једног или више појединаца посебну корист, ренту (пораст вредности некретнине), која је названа фискалном јер происходи из активности колективитета. Та рента представља нов објект опорезивања који се оптерећује посебном дажбином: доприносом. Начелу еквиваленције даје се данас све већи значај у систему комуналних финансија (10).

Доприносом се у принципу не измирује тоталан расход. Самим тим што колективна услуга користи и заједници, претежан део њеног коштања финансира се порезима (зајмовима); допринос је ту да покрије само део коштања. Колики? То је више политичко него финансиско питање (11).

---

(7) На пример, познати француски уџбеници: M. Duverger: Institutions financières, 1957, и L. Trotabas: Précis de science et technique fiscales, 1958, о доприносима у ужем смислу уопште не говоре. Изузетак чини H. Laufenburger: Théorie économique et psychologique des finances publiques, 1956, који о доприносу говори нешто мало (pp. 127—129), и ту о француској пракси каже: „систем специјалних контрибуција обновљен је у 1935, али је углавном остао мртво слово на хартији". Проф. Berliri: Principi di diritto tributario, 1952, vol. I., p. 209, исто тако одбацује доприносе, под изговором да немају посебну индивидуалност.

(8) Не мора увек бити колектив лица: и онда када се јавним радовима оствари корист по појединца односно какав објекат настаје обавеза плаћања доприноса. B. Griziotti: Saggi sul rinnovamento dello studio delle scienze delle finanze e del dir. finanziario, 1953, p. 411.

(9) A. De Viti de Marco: Principii di economia finanziaria, 1934, p. 79.

(10) Принцип специјалне накнаде није ни код доприноса неподељено прихваћен. Има аутора који одбацују моменат личне користи и примену теорије еквиваленције. O. Pfleiderer (нав. код Büchner-a, op. cit., S. 228) мишљења је да основ доприноса лежи не у томе што би јавним предузећем биле задовољене потребе појединаца већ у чињеници да је радњом органа посредно изазван пораст вредности објекта. A. Amonn: Grundsätze der Finanzwirtschaft, 1947, Bd. I, S. 174, помиње као обвезнике доприноса и лица којима су општекорисни радови прибавили преимућства и без њихове воље, па и против ње (ако сопственик не жели да се просеца пут у близини његовог имања).

(11) Да су доприноси обично мањи од коштања радова показују финансиске статистике многих земаља. F. Terhalle: Die Finanzwirtschaft des Staates u. der Gemeinde, 1948, S. 121, даје податке о комуналним доприносима у предратној Немачкој, из којих се то јасно види. — Висину доприноса тешко је тачно одредити, јер њу условљавају два елемента: коштање колективне услуге и висина користи коју обвезник остварује; ова се само приближно може утврдити.

Де Вити је допринос назвао „спајајућим беочугом" између пореза и такса. По својим карактеристикама он доиста стоји на средини између тих категорија. Са порезима доприноси имају заједничко да су и једни и други принудна плаћања. Обвезници доприноса, као и пореза, не могу се ослободити давања под изговором да не рефлектирају на посебну корист; ова се претпоставља јер је консумирана општом услугом. Од пореза, међутим, разликују се што ове плаћају сви чланови заједнице, независно од сваке противуслуге, док доприносе само група повлашћених обвезника. Али од пореза нарочито се издвајају својим основом плаћања: код пореза се полази од пореске способности, код доприноса од оствареног преимућства ... Мада је овај последњи основ одлучујући и код такса. Отуда сличност између ових двају инструмената због које се и каже да су доприноси ближи таксама но порезима. Са њима чине исту групу комутативних дажбина (уз накнаду) (12). Само, док се таксе плаћају за затражене користи, код доприноса је та корист наметнута. Тамо је индивидуални, овде групни интерес. Код таксе је дељивост услуге већа него код доприноса, где је обрачунску јединицу теже утврдити. Најзад, доприноси се плаћају (по правилу) за уживање трајне користи, супротно таксама које се полажу за *ad hoc* радње административних, судских и других органа.

Компензациони се инструменти одликују и другим специфичностима својим. Доприносе, на пример, не треба мешати са *наменским* порезима *(Zwecksteuern, imposte di scoppo)* иако између њих постоји афинитет. Производ тих пореза (као и доприноса) намењен је функционисању *одређене* јавне услуге, али њих плаћају сви способни обвезници (а не поједини) и то не у корист свију већ неких интересената (ратна сирочад, незапослени, сузбијање алкохолизма, обезбеђење уметника, и др.). Од доприноса се исто тако разликују и дажбине типа војнице, кулука, ватрогасних „такса", јер ове се плаћају као *компензација* за неизвршење неке обавезе према друштву (13). Доприноси, најзад, нису исто што и *специјални* порези, који терете само одређене класе и групе лица, или чији принос има посебну намену за коју оптерећена класа или група може имати свој интерес, али која (дажбина) није одмерена према користи самог обвезника. Реч је, на пример, о порезима у корист верских заједница (католичке, израилитске) (14).

4. — *Доприноси у примени.* — У савременим пореским системима доприноси су ипак један изузетак. Разликујемо. У финансијама држава у прошлости преовлађивали су порези везани за одређене јавне циљеве и одмеравани према претпостављеној користи обвезника *(benefit)*. Постепено је усвојен нов критеријум расподеле терета: порези се сада плаћају према пореском капацитету *(ability to pay)*. Место субјективне у први план је избила колективна корист: њеном финансирању више одговарају колективна давања (порези) а мање појединачна. Зато се две још преостале комутативне дажбине, доприноси и таксе, скоро по правилу сусрећу не у

(12) M. Gerloff: Die öffentliche Finanzwirtschaft, 1948, Bd. II, S. 29, назива их Entgeltabgaben. У пореском законику зап. Немачке (RAO) доприноси се воде у рубрици Vorzugslasten.

(13) E. Blumenstein (op. cit.) ове обавезе назива „порезима за замену"; в. и B. Griziotti: op. cit., p. 342.

(14) D. Giannini: op. cit., p. 94.

финансиском систему држава, него у оном локалних организама. Један летимичан поглед на иностране пореске системе то може да потврди.

Немачка. — На јачи развој доприноса од утицаја је био нагли пораст градова у другој половини прошлог века, што је за последицу имало нову комуналну политку, од које су посебну корист извлачили сопственици некретнина и привредници. Отуда она позната стилизација о допрниосима у § 9 пруског закона о општинским финансијама из 1893, која је прихваћена доцније у читавом комуналном систему Немачке и копирана ван ње. Према њој су за „нарочите економске користи" у вези са установљењем и одржавањем општинских радова позвани поседници имања и привредници на плаћања доприноса „према величини сопствене користи". У овој формули нарочито је карактеристична претпоставка да од увођења општинских јавних служби могу имати ванредне користи и привредници, зато и њих треба јаче оптеретити. Сада су немачке општине законима федеративних државица овлашћене да могу расходе око изградње улица ставити једним делом на терет сопственика граничних имања *(Strassenanliegerbeiträge)* (15).

Италија. — Доприноси су у Италији познати под именом „мелиорационих" доприноса *(contributi di miglioria).* Јављају се у финансијама државе, за радове која она непосредно или преко других врши, али нарочито у комуналној привреди (16). По закону од 1823 овлашћене су општине да наплаћују доприносе у вези са порастом вредности грађевинских објеката, насталим услед комуналних радова или проширења градског периметра. Укупан износ доприноса расподељеног на обвезнике не може прећи 30% од коштања радова. Плафонирана је исто тако и стопа којом се опорезује увећање вредности обвезниковог имања (15%). У италијанским општинама постоје и други прави доприноси. Помињемо оне који се наплаћују од лица што остварују посебне користи од постојећих бањских и туристичких објеката (трговине, уметнички занати и професије: *contributi speciali di cura)* или од корисника градских уређаја (канализације: *contributo di fognature)* (17).

Велика Британија. — Техника компензационих пореза у Великој Британији датира из прошлог века. Тамошња *betterments*-плаћања су типични доприноси које сопственици зграда дугују због пораста ренте до којих долазе услед општинских „амелиорација" у области изградње улица и уопште стамбених и здравствених услова у градовима. Прописи који се односе на доприносе стално се модернизују и њихов број у поратном периоду, с обзиром на планску изградњу градова, нагло расте.

Сједињене Америчке Државе. — *Betterments*-доприноси постали су узор америчком опорезивању заснованом на трајним *public improvements* (изградња путева, паркова, канализације и др.). То су познати локални *Special Asessments* на које су америчке општине овлашћене уставом или законима државица. По правилу њих плаћају сопственици имања, ређе власници зграда. Обвезници њихови имају право да на састанцима заједнички одлучују о пројектованим општинским радовима. Из неких анализа ових плаћања излази да се код утврђивања обавезе у почетку полазило од субјективне користи, али да је временом *benefit idea* напуштена, тако да доприносе плаћају и они који од јавних радова ништа не користе: до-

(15) За појединости в. K. Hettlage: loc. cit., S. 730.

(16) У овој материји италијанска номенклатура није једнообразна ни унифицирана. У својој иначе сјајној студији о доприносима проф. F. Forte: Teoria dei tributi speciali, „Riv. di diritto finanziario e scienze delle fin.", 1953, p. 330, служи се разним терминима којима описује специфичне видове доприноса, међу којима се читалац, на жалост, тешко оријентише (imposta speciale, contributo sp., diritto sp.).

(17) E. Morselli: Le imposte in Italia, 1959, p. 400; G. Ingrosso: Diritto finanziario, 1956, p. 254. Прописи о доприносима Рима исцрпно су разматрани у чланку C. Zoppis: Contributo di miglioria (piano regolatore di Roma), „Archivio finanziario", vol. VII, 1958.

приноси се, значи, у неким случајевима претворили у порезе. *Special Asessments* имају велику заслугу за просперитет урбанизма у САД, али су, тврди се, не ретко били повод нерационалном трошењу.

5. — *Доприноси у широком смислу.* — Пада у очи да у последње време доктрина, а још више пракса, користе израз „допринос" у значењу које се не идентификује са теориским појмом доприноса. Та проширена употреба термина довела је у разним економским системима до ситуација које захтевају интервенцију науке. Потребно је, управо, одвојити праве доприносе од других фискалних техника: задатак ни мало лак јер живот се не да увек уклопити у теориске шеме.

Када се изађе из сфере конвенционалног доприноса, и поред тога што се за нове пореskоправне односе задржава исти термин, у ствари се залази у домен у коме граница између доприноса и пореза постаје нејасна, док основна карактеристика доприноса — компензација — ишчезава. Правилно је зато употребити реч допринос, на пример, код парафискалитета јер је реч о еквивалентном опорезивању, али је мање правилно послужити се њоме код матрикуларних дажбина, котизација и разних „учешћа" државе где је интерес обвезника мање видљив, а сасвим неправилно код обавеза пореског карактера, где *causa impositionis* није више бенефиција.

Парафискалитет. — За свој постанак парафискалитет дугује економском и социјалном правцу државног интервенционизма новијег доба који је створио помоћне фискалне власти. Поред државе која је суверена, по њеном овлашћењу извесни нетериторијални организми добили су право порезовања: отуда споредан фискалитет — парафискалитет *(finanza complementare,* по Морселију). Такви организми имају право да за услуге које пружају својим члановима наплаћују доприносе. Те услуге нису недељиве (опште), али нису ни типа „фискалне ренте" као код доприноса у техничком смислу. По томе што је реч о врсти обавезног плаћања инструмент би могао бити порез, али то није јер постоји и еквиваленат као и ограничена група корисника која га плаћа. Парафискалитет није ни такса јер нема везе са буџетом. То је аутономан приход институционалног организма који је увек дестиниран: служи подмиривању одређених задатака економског или социјалног карактера.

Активни субјекти економског парафискалитета су друштвене организације конституисане у циљу одбране својих сталешких (коморе), економских (фондови) или професионалних (кинематографија) интереса. Разне котизације, накнаде, таксе или како се све могу назвати новчане обавезе према тим установама нису друго до доприноси (18). Сем што би нека детаљнија класификација могла довести до поделе на организме код којих је чланство добровољно и оне код којих је приступ обавезан. Код ових последњих активни субјекат има својства правог пореског пове-

(18) Француски финансиски речник обилује изразима за парафискалитет: taxe parafiscale, droit, redevance, cotisation, versement, quotepart, imposition, contribution, participation, prélèvement, produit (L. Trotabas: op. cit., p. 249), што потврђује да овај инструмент још није добио своје устаљено име.

риоца. Под ову рубрику могао би се подвести парафискалитет једнопартиског система у ауторитативним режимима.

Социјални парафискалитет је оличен у установи социјалног и здравственог осигурања. Накнаде које се плаћају за његове услуге доприносног су карактера — под условом да се резерве осигурања не образују од пореза (у В. Британији и Шведској осигурање се финансира делимично из буџета; у САД котизације осигурања третирају се формално као дестинирани порези; у СССР „Госстрах" је државни монопол).

Матрикуларни доприноси. — Матрикуларни доприноси пример су за неадекватну употребу термина: у овој формули преовлађује елемент пореза, тако да се карактеристике доприноса једва назиру (тачније: не постоје). То су у федералистичком поретку „прилози", „помоћи" из средстава федеративних јединица буџету савезне државе, у случају његовог дефицита. Еуфемизам „допринос" употребљен је из политичких разлога: у ствари реч је о наметима (факултативним) на федеративне државице (19).

У овој финансиској области има низ обавеза државе којима је дато име допринос, мада са њиме немају много заједничког. Са гледишта финансиске теорије саветно је зато потражити одговарајуће изразе, што је свакако отежано тиме што издвајања из државне касе могу у међународном саобраћају потицати из веома хетерогених финансископравних односа. При свем том у каталогу термина дају се пронаћи за такве обавезе разни погоднији изрази *(exempli causa* наводимо: улози, удели, учешћа, накнаде, издвајања, принесци, контингенти, квоте, партиципације, и др. (20).

6. — *Доприноси у нашем систему прихода.* — Пре рата у финансиској науци и законодавству институција и име допринос били су мало познати. То уосталом није ни народна реч: не помињу је ни Вуков *Рјечник* ни *Рјечник* Хрватске академије знаности, а ни старе финансиске монографије (М. Петровић: *Финансије и установе Србије);* она је као неологизам ушла у наш финансиски језик. Финансиски уџбеници тог периода су немо пролазили мимо тај инструменат. Тадашњи прописи сасвим ретко и овлаш су га наговештавали у комуналном домену. У финансиском закону 1934/35 помиње се увођење „ванредног доприноса" од 1% за обвезнике службеничког пореза: али то је био један од многобројних прireза (21).

После рата ствари су се измениле. Реч допринос не само да је добила нов смисао него је ушла и у врло живу употребу у финансијама и ван њих. Сама установа појавила се у класичном формату али је он брзо пре-

(19) Матрикуларни доприноси су постојали више деценија у Немачкој до 1914. Сад постоје у Швајцарској, предвиђени уставом као „контигенти", али само теоријски јер од 1849 нису наплаћивани.

(20) У овом погледу наша администрација правилно поступа. Изрази који се употребљавају у буџетским поделама одговарају углавном препорукама доктрине Тако (савезни буџет за 1959) Савезна народна скупштина плаћа „чланскu улог за Интерпарламентарну унију"; Секретаријат за пољопривреду и шумарство предвиђа „чланарину међународним организацијама"; итд. Али је Управа за техничку помоћ планирала „допринос техничкој помоћи ОУН".

(21) З. Херков: Хрватска енциклопедија, 1945, св. V, наводи грађевински закон од 7. 6. 1931 по коме су општине имале право да убирају од власника некретнина накнаду трошкова за израду тротоара дуж његове некретнине. Да ли је закон примењиван, о томе нема података.

вазиђен. Један од првих закона о порезима (1946) идентификовано је допринос са порезима („порез је допринос који привредна предузећа [...] и грађани [...] дају држави за привредну изградњу, материјално и културно подизање [...]"); намера је свакако била да у новој економској и политичкој структури и порески инструмент добије ново значење и значај потпуно различит од онога у предратној држави. Од самог почетка хтело се да уплате предузећа у буџет не буду сматране порезима већ доприносима, јер остварени приходи нису били сопственост предузећа него друштва. Из тога периода административног управљања привредом, у коме су предузећа била у власништву државе, преостала је пракса да се обавезе привредних организација према заједници називају доприносима. Међутим, у периоду радничког самоуправљања, у коме су предузећа постала сасвим самостални привредни и порески субјекти, та се пракса удаљила од свог почетног оправдања и логике. Тако се може објаснити да су за њихове нове разноврсне обавезе *ex lege* стварани све нови термини (рента, камате, друштвени допринос, земљарина и други који су већ напуштени).

Па ипак допринос је од свих оно означење које је и надаље највише експлоатисано: реч допринос постала је општи израз за све обавезе према повериоцима порезовања било да су државног или друштвеног карактера. Њихово име давано је и таквим плаћањима која извесно нису из реда компензационих дажбина, само из разлога што је оно погодно за (пара-) фискалне обавезе чија правна физиономија није сасвим разговетна (22).

Успут и између заграда нека буде поменуто да је једна наша дажбина, са свим одликама пореза, названа таксом и регулисана законом о таксама: то је „такса на имовину". Мотиви тог акта ни данас нам нису јасни. Као што је, исто тако, обавезама са типским својствима пореза на приходе дато, олако, име пореза на доходак; чиме, свакако, нису створени сви услови да се код нас установи тај тип пореза (у класичном облику).

У нашем садашњем систему јавних прихода постоји не мање од 20 разних доприноса. Преко половине имају за обвезнике привредне организације, други оптерећују појединце или су мешовитог карактера. Међу тим доприносима најмање је оних стандардних, у уском смислу; известан број припада групи парафискалних доприноса а остали су фискалне технике пореског типа.

А. — Доприноси који по својим елементима одговарају теориским доприносима (давање — примање) јесу *водни* доприноси; њих су дужни да плате чланови водне заједнице, и они се одређују према користи коју члан има од водне заједнице (Општа уредба о водним заједницама, „Службени лист ФНРЈ", бр. 6/52). Истог су карактера и *накнаде* које се већ плаћају за коришћење лука, аеродрома, пристаништа, или ће се плаћати за употребу јавних путева (у Италији *contributi di utenza stradale*), за ко-

(22) Говорећи о порезима у Италији N. S. Giannini на једном месту каже: „Био је један период у нашој доктрини, у коме је предлаган израз допринос за све приходе чији је карактер неизвестан, који личе делом на порезе, делом на таксе. Пошто се карактеристике ове категорије нису дале тачно утврдити, дошло се до тога да је доприносом назван сваки јавноправни приход чија се природа није могла одмах јасно дефинисати"; „Riv. di dir. fin. e sci. d. fin.", 1957, No. 1.

ришћење мостова, тунела и простора за паркирање, које ће од 1962. убирати предузећа за путеве (Закон о предузећима за путеве, „Сл. лист ФНРЈ", бр. 27/61).

Б. — Група парафискалних доприноса знатно је већа. Плаћања се и овде ослањају на принцип накнаде, само што она сада није тако непосредна, мерљива као горе. Из ове су категорије доприноси привредним *коморама;* учлањење у коморе је обавезно; њихова средства се образују од доприноса које плаћају сви чланови коморе; основицу и стопу доприноса одређује скупштина коморе (Закон о удруживању и пословној сарадњи у привреди, „Сл. лист ФНРЈ", 28/60). Из домена „економског" парафискалитета су и доприноси који плаћају *железничка* транспортна предузећа и *ПТТ* предузећа, удружена у одговарајуће заједнице (Закон о организацији југословенских железница и Закон о организацији југословенских ПТТ, „Сл. лист ФНРЈ", бр. 50/60).

Социјално осигурање је репрезентативни пример нашег социјалног парафискалитета. Читав његов систем изграђен је на доприносима које плаћају осигураници корисници њихових разноврсних услуга. Истог су типа и доприноси које плаћају *занатлије* Фонду за узајамно материјално помагање, основано при занатским коморама.

Врсту „културног" парафискалитета могли би представљати доприноси за друштвене фондове за *школство* (Основни закон о финансирању школства, „Сл. лист ФНРЈ", бр. 53/60) кога плаћају привредне организације (раније уплаћивале у фонд за кадрове у привреди), самосталне установе (сем школа), приватне занатске и угоститељске радње и законом одређена приватна лица. Но овде је веза између обавеза с једне и преимућства с друге стране тако олабавила да би овај допринос уствари припадао наредној подели.

В. — Тамо где користи појединца односно групе нису веће од користи које од јавних служби извлачи цела заједница, ту обавезна плаћања, без обзира на дато им име, могу бити само порези. А то је случај са осталим нашим доприносима. Порези су које плаћају привредне и друге организације: допринос из дохотка привредних организација; допринос од промета *филмова;* допринос за експлоатацију *рудног* блага; допринос за *станбену* изградњу; допринос друштвеним *инвестиционим* фондовима; допринос на *ванредне* приходе привредних организација. Исто тако порези су, које издвајају појединци: допринос *буџетима* из личног дохотка; *допунски* и *ванредни допринос* („Сл. лист ФНРЈ", бр. 52/57) (23). Од поменутих доприноса неки су наменске природе, одлазе у разне фондове, што међутим не смета да их са гледишта теорије треба убројити међу порезе а не доприносе.

На крају и сам месни *самодопринос* је порез (специјални порез!) јер га према пореској снази плаћају сви обвезници локалног тела за изградњу објеката који користе колективитету, па и онима који му не подлежу.

---

(23) Да о доприносу буџетима из личног дохотка треба говорити као о порезу мисле и стручњаци из финансиске администрације: Т. Тишма у часопису „Финансије", 1957, с. 404, и М. Шћекић: Привредни систем и економска политика Југославије, 1961, с. 242.

Он у СССР, одакле смо га преузели, носи назив „самообложение", што значи самоопорезивање.

7. — *За чист језик у финансијама.* — Природно је да експанзивне снаге привреде и динамика друштвених односа у нашој држави изискује на финансиском плану нове технике. Иако фискални систем који имамо већ сада располаже солидним основама, ретуши у њему нису искључени, а са њима и апел на резерву термина. Па ипак, узалудно би било негирати да финансиска дисциплина и здраве финансије имају своје норме и своје императиве, међу којима су и циљеви које смо на почетку поменули. Стојећи пред новим институционалним законом о порезима чије се доношење наговештава, мислимо да можемо очекивати да ће он у механизам нашег пореског система унети већу стабилност и рационалну терминологију: да нећемо рећи таксе за оно што таксе нису, а да ћемо звати порезима оно што порези јесу. Јер, најзад, остаје да у погледу номенклатуре треба поћи од природе дажбине а не од типа обвезника који је плаћају.

Јован Ловчевић

ПОЛОЖАЈ ПРОИЗВОЂАЧА У СИСТЕМУ РАДНИЧКОГ САМОУПРАВЉАЊА

Маркс је обележио Париску комуну као облик ослобођења рада, оног ослобођења које је сврха социјализма. Париска комуна је, зна се, оставила своје дело недовршено. Али је Маркс забележио да је суштина ослобођења рада стварање слободних удружења (асоцијација) произвођача, радника.

Разуме се да се конкретан облик ових слободних удружења слободних произвођача, ослобођених робовања капиталу или било ком другом власнику њихове радне снаге, њихове природне способности за стваралачки рад, — да се тај облик мора наћи у зависности од конкретних друштвених околности сваког појединог социјалистичког друштва. Један од таквих конкретних облика је и систем нашег радничког (и друштвеног) самоуправљања, и данас несумњиво најпотпунији такав облик.

У широком сплету питања која се у вези с нашим системом постављају несумњиво је да је једно од најважнијих управо питање положаја радника-произвођача у том систему. А ово питање опет мора бити постављено баш у вези с питањем ослобођења рада и радника-произвођача, оно мора бити тако постављено да даје одговор колико су радник и његов рад у том систему ослобођени.

Постављајући тако ово питање овде, није нам намера да на њега дамо какав исцрпан одговор нити да обухватимо све његове стране — за то би били нужни опширни и подробни радови. Указаћемо само на оно што изгледа најважније и изнети само нацрт могућег одговора.

I. — За положај произвођача, односно радника као слободног радника-стваралаца, радног човека, у социјализму, чији је рад ослобођен вековног

ропства, битне су две ствари: он мора бити господар свога рада и господар производа тог рада. То значи да он сам мора одређивати свој рад, шта ће радити, колико ће радити, с ким ће радити, где ће радити, итд., с једне стране, и, с друге стране, он мора сам присвајати свој сопствени производ и њиме слободно располагати како нађе за сходно. Међутим, била би заблуда замишљати да је већ у социјализму могућа потпуна слобода како је наведена. Питање је да ли ће она икад бити могућа у том смислу. Јер, човек би био потпуно слободан само кад би био сам, ван друштва — а тада, разуме се, слобода нити би му била потребна нити би уопште нешто значила, сам појам слободе не би ни постојао. Пошто је човек дат у друштву, он је ограничен друштвом, што значи да и не може бити потпуно слободан. Слобода, као и све на свету, може бити само релативна, ограничена, јер, развијена до краја, и она пориче саму себе и самоуништава се.

Слободи рада у социјализму супротставља се чињеница да је рад друштвена појава, која је омогућена друштвом и могућа само у друштву, помоћу одређених средстава која је друштво произвело пре појединачног радника и која ће по правилу постојати и после њега. Приступ овим средствима мора бити друштвено регулисан и не може бити потпуно слободан. Уколико је веће изобиље тих средстава, утолико је слободнији приступ овима и утолико је човек слободнији у свом раду. А пошто се средства радом и стварају, то рад све више сам себе ослобађа стварајући све више ових средстава.

Можда је још важније то што је и сам човек као радник, као произвођач, као, у одређеном смислу, средство за рад, такође друштвени производ, створен од других. Маколико он био, потенцијално, универзалан радник, способан за сваки рад, он стварно бива оспособљен само за известан број радова, он је специјализован у друштвеној подели рада. И тиме је и ограничен, те може радити само оно за што је оспособљен.

Пема томе, хоће ли наћи место за рад и које ће то место бити, то не зависи само од слободне воље радника него и од друштвених околности.

С друге стране, у друштвеној производњи произвођач не може бити ни потпуно слободан у власти над својим производом. Поред других, главни узрок томе је подела рада. Данас постоји подела рада у двоструком смислу. С једне стране, нико не производи ниједан производ сасвим сам — производња сваког појединог производа захтева сарадњу више произвођача. Самим тим је слобода располагања својим производом сваког од њих нужно ограничена. С друге стране, ниједан произвођач (односно удружење произвођача) није самодовољан — он производи робе за размену — данас, за тржиште. Његов производ је зато делимично под влашћу друштва — он мора бити друштвено користан, а колика је та корист, то опет цени друштво. Зато произвођач може владати производом само уколико овај одговара друштвеним потребама, односно уколико се произвођач држи одређених друштвених услова. Другим речима, у знатној мери судбину његовог производа одређује друштво тиме што му одређује вредност. Учествујући у друштвеној подели рада и не будући самим тим самодовољан, произвођач мора да се потчини друштвеним условима раз-

мене и мора да уступи свој производ под друштвено одређеним условима, јер иначе не може да живи.

Треба бити свестан ових ограничења слободе рада и радника чак и у социјализму, упркос његовом огромном доприносу ослобођењу рада у поређењу с ранијим друштвима. Даљи напредак у ослобођењу рада не само да је могућ него је и нужан и задаци у том правцу још увек су огромни а пут до потпуног ослобођења још дуг.

II. — Ослобођење рада у социјализму мора, дакле, бити схваћено као условно и ограничено околностима које су наведене. Радничко самоуправљање овде доноси огромно много слободе, али не бесконачне и потпуне. Радничко самоуправљање у ужем смислу речи, тј. као систем самоуправљања у одређеним привредним организацијама, доноси слободу у томе што су радници у одређеној привредној организацији господари свог рада и свог производа у одређеним друштвеним оквирима. Он укида, у оквиру организације, власт било ког другог субјекта — приватног власника, државе или било ког другог — над радом радника-произвођача, али, наравно, не укида оно што се не може укинути на датом ступњу развоја производње и друштва, не укида посредну власт друштва, коју смо изложили.

Но, овај систем као такав не укида ни једну врсту непосредне власти друштва. Наиме, створивши радника-произвођача и давши му средства за рад, с једне стране, а будући неопходан услов за његов опстанак, с друге стране, друштво нужно узима од радника одређен део његова производа под своју власт, како би обезбедило управо услове и његова опстанка као и опстанка сваког другог свог члана. Ово друштво, које обухвата све друштвене јединице ван привредне организације, од општине до државе, различитог је обима и његове потребе су различите, али у систему радничког самоуправљања ниједно од ових ширих или ужих друштава, ниједна од ових друштвених јединица не може задовољити своје потребе друкчије до радом произвођача удружених у њихова слободна удружења, у њихове привредне организације. Стога друштво мора располагати једним делом њихова производа, и за толико они не могу бити господари свог производа, она им је за толико одузет од друштва, присвојен од друштва.

Да би радни човек, произвођач био потпуно слободан, да би његов рад био потпуно ослобођен, потребно је да он остане господар и овог дела свог производа. Разуме се, пошто он сам није друштво које овај производ присваја, него је само један његов члан, то он и не може сам господарити овим делом свог производа већ само као члан друштва. У начелу то се постиже демократском организацијом власти над овим делом производа. То значи да се демократски одлучује колики ће део тог производа присвојити друштво и на шта ће се тај део употребити. При том је битно да сваки произвођач својим сопственим производом управља исто онолико колико и туђим производом, односно, да његова власт над укупним друштвено присвојеним производом не буде мања од власти било ког другог члана друштва који је произвођач.

Како се ово може организовати није лако питање. Ту има низ тешкоћа у које се овде не може упуштати (поменимо, на пример, однос произвођача и непроизвођача у овој власти, однос вредности производа појединих произвођача и удела власти који имају). Но, то за наше питање није битно јер остаје ван области радничког самоуправљања у ужем смислу, тј. самоуправљању у оквиру одређене привредне организације, и обухвата област организације власти у друштву као сложеној целини, већој или мањој — од општине до државе. Нема сумње, међутим, да се ова друштвена власт мора на један или други начин повезати управо са радничким самоуправљањем, с произвођачима датог дела производа. Наш систем већа произвођача је један од облика тог повезивања.

Напомињући само ово питање, вратићемо се на питање радничког самоуправљања у ужем смислу.

III. — У систему радничког самоуправљања, дакле, радник је слободан у оквиру своје привредне организације. Он је самосталан, слободан предузетник који сам организује свој рад и који господари производом свог рада, својим дохотком. Но, разуме се, ова је слобода такође у оквиру друштва, ограничена друштвом, маколико то друштво било мало — једна привредна организација. Другим речима, ни овде радник-произвођач није непосредан господар свог рада и његовог производа него је то његово слободно удружење, колектив, коме припада и преко кога врши своју власт, посредно.

Према томе, битан услов оне слободе произвођача која је једина могућа у овим условима јесте потпуна равноправност, једнакост произвођача у колективу, тако да сваки у истој мери, подједнако као и други, врши колективну власт над радом и заједничким производима тог рада. И пошто се овом влашћу управо мора одредити и вредност рада свакога, односно вредност оног дела производа који је он произвео, то не може ни бити говора о неком сразмерном дељењу власти према вредности рада, односно производа. Другим речима, сви произвођачи морају бити једнаки међу собом; нико не може имати више права од другог.

Разуме се да се и у овом систему могу десити грешке. Може се вредност радног учешћа неког члана потценити а другог преценити у односу на његову стварну вредност. Тиме ће, у ствари, доћи до неправедне расподеле, до присвајања дела производа потцењеног радника од стране прецењеног радника — и тиме, дакле, до једне врсте експлоатације. Али то, у основи, и неће бити експлоатација већ слободно располагање својим сопственим производом од стране његовог произвођача.

Разуме се исто тако да стварна једнакост чланова привредне организације у управљању организацијом није постигнута самим тим што је овима дата правна једнакост, тј. потпуно једнака права у власти. Ова стварна једнакост у власти зависи од њихове стварне друштвене једнакости, од њиховог стварно једнаког положаја у друштву и у организацији, а пре свега од њихове стварне економске, политичке и културне једнакости. Међутим, ова стварна једнакост још није потпуно остварена у социјализму, мада социјализам пружа, први пут у историји, услове за

њено остварење. На том остварењу треба радити, а ни оно се у социјализму, као ни остали идеали, ипак не може потпуно остварити. И баш у нашим условима радничког самоуправљања, где је правна једнакост произвођача у оквиру организације више-мање потпуна, главна пажња треба да буде обраћена управо на ово постизање што веће стварне једнакости, на оспособљавање произвођача за вршење произвођачке власти, на његово стварно ослобођење.

IV. — Из овога излази да слободног произвођача у радничком самоуправљању пре свега обележава укидање најамнине. Најамнина је, у начелу, била једнака вредности радне снаге, њом је радник продавао самог себе, постајао је објект експлоататора, који није имао власти над собом, односно својим радом. Најамнина му је била унапред одређена уговором, на основу процене тржишне вредности његове радне снаге. Најамнина је раднику, у начелу, омогућавала само одржавање исте врсте радне снаге, истог квалитета а не њено даље развијање нити развијање његових других способности, или је то омогућавала у сасвим малој мери. Исто тако, она је омогућавала углавном само репродукцију нове радне снаге — радниковог потомства а не и њено проширење.

Уместо најамнине радник сада добија пуну вредност свог рада (после одбијања за друштвене потребе, разуме се), односно његовог производа. То значи да он добија и један део бившег вишка вредности који је раније присвајао капиталиста. Другим речима, радник више не продаје своју радну снагу да би добијао најамнину; он сада производи као слободан произвођач оно што сматра друштвено корисним и продаје друштву производ свог рада, сходно његовој корисности, односно друштвеној вредности.

Додуше, на данашњем ступњу развоја социјализма оцену друштвене вредности тог производа друштво одређује углавном путем тржишта — дакле, стихијски. Овакво оцењивање неће увек бити тачно. Особито се тешко тако оцењују стварне вредности нематеријалних производа, као и трајних материјалних производа упућених на неодређен круг људи, на друштво као такво. Али се засад тржиште не може избећи.

Пошто произвођач не добија најамнину него доходак од свог рада, то нестаје тачне одређености мере његове зараде унапред. Најамнина је унапред одређена и стална; доходак није унапред одређен нити сталан — он зависи од друштвене процене путем тржишта, односно од цене, која се стално мења. Радник је изгубио једну релативну сигурност — унапред обезбеђену најамнину, без обзира на вредност свог производа, јер је ризик друштвено некорисне производње сносио капиталиста. Радник је у замену за то добио могућност неограниченог дохотка — све што његов производ вреди припада њему, он присваја цео вишак који је некад присвајао капиталист. Али упоредо с тим радник прима на себе и одговорност за друштвену корисност свог рада. Јер и овде, као и свуд, слобода не иде без одговорности ни предузетност без ризика. Управо зато што је постао слободан, радник је постао и одговоран за свој успех и сноси ризик неуспеха.

Произвођач тиме постаје потпун човек, постаје субјект своје делатности. Он није више објект туђе субјективности, он је свој сопствени субјект, јер је стекао слободу и одговорност — те две битне особине субјекта.

Стекавши доходак уместо најамнине, произвођач стиче могућност, уколико му доходак расте, тј. уколико производи оно што је друштву потребно, да себе усавршава као човека, а не само да се одржава на истом ступњу развоја на коме се налази, као и да шири своје потомство и да све потпуније задовољава своје потребе. Он, дакле, добија широке могућности развоја, које су ограничене једино његовом способношћу да производи друштвене вредности.

V. — Друга страна ослобођења рада и произвођача-радника у систему радничког самоуправљања јесте укидање потчињености произвођача у раду неком другом субјекту. Произвођач — све, разуме се, у оквиру и путем свог удружења, организације — слободно, самостално, самоуправно, самоуправљајући се, ради. Он одређује врсту рада, количину, место, време, начин, средства рада, он одређује с ким ће радити, под којим условима ће радити итд. Он није, као раније, узео према послодавцу обавезу да изврши одређен рад и зато више и нема послодавца који врши надзор да он тај рад и изврши и употребљава и принудна средства да то и постигне, као што ни произвођач сам више не покушава да избегне своју обавезу рада.

Произвођач сад ради сам за себе и зато што он то себи наређује, он сад сам и врши надзор над собом. Санкција његовог рада је његов доходак — ради ли више и боље, и доходак ће бити већи. Нема потребе за дисциплином и казнама — нерад слободног радника је сам себи највећа казна.

Разуме се да је радник слободан члан свог слободног удружења у чијем је оквиру слободно одредио услове свог рада, као и рада својих другова. Уколико му се не свиђају ти услови, он их може променити — опет, разуме се, у споразуму са својим друговима. И уколико се не држи тих слободно одређених услова, сваки његов друг има право да води надзор над његовим радом и да захтева да их се он држи, као што и он има то право према другима, јер иначе омета успех рада другога. Постоји, дакле, једна дисциплина рада и овде, али то је дисциплина слободно удружених произвођача коју су слободно уговорили и коју увек могу мењати својом вољом.

Тако је радник-произвођач постао слободан произвођач, господар свог рада, који, у начелу, може радити колико хоће и шта хоће. Он сам одређује сврху свог рада, он јасно зна зашто ради и ужива плод свог рада. Његов рад му више није отуђен, он није туђ објект, средство рада, него субјект свог сопственог рада.

VI. — У вези с овим стоји и власт произвођача у погледу организације рада као целине, у погледу организације производње као непрекинутог процеса. Он више није случајан завртањ туђе производње, при-

времени члан, *надничар*, који ради за један дан, или у најбољем случају за недељу дана, туђ организацији у којој ради. Он сад ради у свом сопственом удружењу чији је саставни органски део, трајан део. Цела производња као трајан процес његова је сопствена и он је организује. Он постаје *предузетник* чији доходак зависи од дугорочне добре организације производње. Располажући производом свог рада, произвођач располаже и вишком рада, па, као предузетник, мора да одреди део производа који ће потрошити и део који ће уложити ради одржавања и проширења производње. Тек тиме он постаје прави господар производње, од радника се претвара заиста у произвођача.

Сагледајући дугорочни ток производње и њен дугорочни успех произвођач тек тиме у пуној мери постаје господар свог рада. Јер не само да је рад постао његов тиме што је свакодневна радна дисциплина постала његова сопствена самодисциплина него је он постао његов и тиме што му је он одредио дугорочну сврху, коју свакодневним радом непрекидно остварује и коју гледа у свакодневном раду, у сваком свом покрету, тиме што је постао његов организатор. Свакодневни монотони покрети нису више бесмислени, као кад ради као завртањ у огромној туђој машинерији коју не разуме — они су сада покрети остварења укупне сврхе производног процеса који је сам организовао. Иако, у техничкој подели рада, он ради и даље само један монотон покрет, монотонија се у знатној мери губи, јер је радник организатор свог сопственог рада, јер је сврха рада у његовим рукама. Тако се радничким самоуправљањем решава једно од најтежих питања пред којим се налази социологија рада у капитализму — враћање целине радног процеса раднику, овладавање сврхом рада од стране радника.

На тај начин произвођач престаје бити објект чију судбину, не само дневну, путем одређивања надница, него и дугорочну, општу, путем организовања целокупне производње и располагања вишком рада, односно вредности, одређује неко други. Он постаје субјект који своју судбину држи у својим рукама, постаје заиста човек који својим радом кује себи судбину и срећу.

VII. — Уговор који радник склапа при ступању на рад у привредну организацију губи у систему радничког самоуправљања све своје дотадање основне црте уговора о раду — одређивање рада, радне дисциплине и услова рада и најамнине. То није уговор којим се радник потчињава неком другом — послодавцу. То је уговор којим се он удружује с другим произвођачима у слободно удружење произвођача, привредну организацију. Уговором он саодређује с другим произвођачима услове рада и свог учешће у њему, он њиме врши оно право самоуправљања својим радом и његовим производом који му припада као слободном члану социјалистичког друштва.

То више није стари уговор о раду, па тај назив и не треба да му остане, можда. То је уговор о удруживању произвођача, уговор о производњи слободно удружених произвођача. То је уговор у коме нема надређености него само слободно демократски постављених органа демократског удружења у коме чланове сами собом владају.

VIII. — Пред оваквим стањем поставља се питање става друштва према слободно удруженим произвођачима у њиховим слободним произвођачким удружењима. Колики интерес и потребу има друштво да се меша у њихову слободну производњу? Треба ли оно да обезбеђује „минималну надницу", обавезан годишњи одмор, радно време, распон доходака, чак и само запошљавање итд., итд.? Уколико то још друштво чини, оно то мора чинити из других разлога а не из оних из којих је то чинило раније.

Наиме, у капитализму је друштво на тај начин штитило друштвено слабије, раднике, према друштвено јачим, послодавцима. И ишло је у тој заштити само докле је тај разлог захтевао. У административном социјализму држава је једна врста послодавца која сама организује процес производње и врши власт у привредној организацији, идући у првом реду за обезбеђењем што веће производње.

У систему радничког самоуправљања, где је произвођач слободан, он слободно уређује све односе у производњи и у начелу друштво у то не треба да се меша, као ни у остале области људске слободе. Ипак, производња није искључиво интерес појединца, односно удружења појединаца. Она је и друштвен интерес, као што смо видели. И само утолико друштво и има право да се меша у организацију процеса производње. Оно треба да заштити друштвени интерес уколико би он могао бити оштећен слободом произвођача. И тако, на пример, друштво може да ограничи радно време, јер тако штити здравље произвођача и његову производну способност која није само његов него и друштвени интерес.

Но, пошто је основ друштвеног мешања сада сасвим други, то и обим и врста овог мешања морају бити друкчији но раније и одговарати овом новом основу.

Др. Рад. Д. Лукић

ОПШТЕ ЗАКОНИТОСТИ И ПОСЕБНИ ПУТЕВИ СОЦИЈАЛИСТИЧКОГ РАЗВИТКА

Друштвени развитак је објективни законити процес који се развија конкретним путевима и облицима у одређеним временским и просторним оквирима. Опште законитости тога развитка изражавају се нужно у посебним и појединачним појавним облицима, зависно од историјских услова и прилика у којима живе поједини народи и земље, јер су и друштвене противречности, та моторна снага развитка, увек конкретно дате и стога добијају своја индивидуална решења. Ти конкретни путеви их испуњавају реалном садржином и верифицирају као стварне, објективне законитости, а друштвени развитак као објективни процес којим доминирају те законитости.

Познато је да се свака земља одликује низом унутрашњих специфичних својстава, економских, политичких, идејних, културних и других, и у датој историјској епохи развитка стоји под утицајем различитих

спољних прилика и услова. Сваки од тих фактора делује различито, изражавајући свој већи или мањи утицај, у овој или оној међусобној комбинацији и степену међусобне зависности и интерактивности. Те посебне прилике и услови уносе нужно у развитак појединих земаља специфичне црте и варијанте, стога историјски развитак неизбежно тече у складу с тим условима и могућностима односних земаља. Свако друштво полази од затеченог стања објективних и субјективних околности које је у разним земљама различито и неравномерно изражено, па се стога и његов развитак мора кретати неуједначено, различитим темпом, облицима и путевима. То је, дакле, битна карактеристика развитка. Ако се, сходно томе, жели дати научно објашњење историјског развитка појединих земаља, морају се узимати у обзир све специфчне прилике и конкретне особености, којима се те земље одликују у датој историјској развојној епохи.

То што је карактеристично за друштвени развитак уопште важи, према томе, и за друштвена кретања у савременој епохи, којој све интензивнији социјалистички преображај дају основно обележје, у којој разне земље и подручја света ступају на пут социјалистичког развитка у различитим и оригиналним облицима, дајући тиме значајне доприносе општој пракси социјалистичког развитка и теорији научног социјализма. „Све ће нације доћи до социјализма — то је неизбежно", писао је Љењин, „али неће све доћи на исти начин; свака ће унети нешто своје у ову или ону варијанту диктатуре пролетаријата, у овај или онај темпо социјалистичких преображаја разних страна друштвеног живота" (1). Љењин је дошао до таквог закључка због тога што му се живот представљао на сваком кораку у мноштву појединости и разноврсности, што је уочавао свуда у животу да се опште изражава кроз појединачно, да се пробија многобројним варијантама и путевима као својим појавним облицима. Стога је он често истицао да је неопходно водити рачуна о националним, државним и другим разликама међу народима и земљама, да је то „безусловни захтев" правилног вођења револуционарне борбе у датим просторним и временским условима (2).

Ову Љењинову мисао потврђује савремени друштвени развитак на сваком кораку и посебно на пракси социјалистичког развитка наше земље.

Друштвени преображај који воде савремено човечанство ка социјализму, обухватају скоро све земље и све области друштвеног живота. То је јединствен и узајамно повезан процес у низу земаља на различитом економском, политичком и културном степену развитка који се остварује најразличитијим путевима, облицима и нијансама које томе развитку дају инидивидуалну физиономију на сваком конкретном подручју. На тој веома динамичној арени живота преплићу се револуционарне и еволутивне политичке акције, јавља се рушење старог у отвореној борби „прса у прса" и други, релативно мирнији облици акције који воде јачању друштвене улоге радничке класе. Који ће од тих облика јаче доћи до изра-

(1) Дела, (на руском) т. XIX, с. 230.
(2) Дечја болест левичарства у комунизму, Изабрана дела, Београд, 1950, Култура, т. II, св. 2, с. 310, 319, 320.

жаја зависи од низа конкретних услова у свакој земљи, међу које спадају: ниво производних снага и економске развијености уопште; степен политичког, културног и духовног развитка; облици и карактер изражајности класних и других друштвених противречности; политичка структура друштва и односи класних снага; снага субјективног фактора који подржава прогресивни развитак, пре свега, стварна друштвена улога радничке класе, њена револуционарна традиција и идејнополитичка оријентација; друштвена свест радних маса и степен њихове везаности са идејом социјализма; карактер и изражајност постојећих демократских облика и снага демократске традиције уопште; темпо и степен подржављења средстава за производњу и привредних функција уопште; ширина борбе народних маса за мењање преживелих друштвених стања — што је нарочито значајно за неразвијена подручја и земље које су донедавно биле под туђом влашћу, као и низ других околности којима се карактерише објективни ступањ развитка дате земље, које свесне социјалистичке снаге морају узимати у обзир у процесу вођења борбе за освајање водеће друштвене улоге.

Од карактера тих услова и снаге њиховог утицаја на друштвени развитак зависиће најпре формирање, организовање и развијање социјалистичких елемената и снага у оквиру старог друштва, начин преузимања власти и остварење водеће улоге радничке класе, конкретни политички облик те власти и, најзад, облици и темпо социјалистичке изградње друштва у појединим земљама.

Пре свега, револуционарна физиономија радничког покрета као основне снаге социјалистичког преображаја друштва зависи од низа историјских услова под којима се развија тај покрет у појединим земљама, а пре свега од материјалног положаја радничке класе и радних маса који делује одлучујући на њихову свест и одређује њихова револуционарна својства у крајњој линији. Високи животни стандард који је стицајем историјских услова постигнут у развијеним капиталистичким земљама, као и демократска традиција која се у њима задржала, спутавају развијање револуционарних својстава радничке класе и отупљују основне унутрашње супротности развитка у тим земљама. У том погледу је посебно значајан утицај развијених облика и установа буржоаског политичког демократизма у оним земљама, у којима таква демократска традиција може да служи у извесном смислу као „регулатор друштвених супротности у правцу постепеног јачања социјалистичких елемената" (3). У таквим условима се рађају и разни социјалдемократски раднички покрети с одговарајућим економским и политчким концепцијама, које им служе као теориска основа за дочаравање практичних конструкција будућег развитка и изградњу тактичких акцијских ставова за његово остваривање. Те околности морају утицати на облике прелаза у социјализам и дати томе прелазну индивидуалну привредну и политичку физиономију, другачију од оне у земљама у којима не постоје могућности за такво решавање супротности, за јачање економских и политичких позиција радничке

(3) Е. Кардељ: Социјалистичка демократија у југословенској пракси, реферат одржан у Ослу 1954.

класе и у којима долази, стога, до све већег заоштравања унутрашњих противречности.

Процес социјалистичке изградње кретаће се у развијеним земљама другачијим путевима него у неразвијеним подручјима у којима се социјалистички развитак стицањем одређених историјских околности најпре појавио. Исто тако, и разлике у степену економског, политичког и културног развитка, како у оквиру развијених, тако и неразвијених земаља, могу имати за последицу и многе друге путеве и варијанте тога развитка. Та је околност толико значајна да се може рећи да разлике у степену тога развитка могу условљавати, за краће или дуже време, чак и нијансе у темпу и варијантама процеса социјалистичког развитка.

Природно је очекивати да ће земље које ступају на пут социјалистичке изградње са заосталом економском базом, спорије изграђивати социјалистичке односе и политичке облике и организације социјалистичког друштва. Те земље морају најпре улагати ванредне напоре у развијање своје индустријске базе како би обезбедиле подизање животног стандарда и развијање социјалистичких односа у разним облицима живота. То показује досадашње искуство са земљама које су ступиле на тле социјалистичког развитка у условима економске и техничке заосталости. Насупрот њима, земље са високо развијеним производним снагама, у којима је ситна робна производња сведена на минималне размере, у којима је становништво углавном издиференцирало на радне слојеве и градско становништво, имају услове за неупоредиво брже и безболније промене производних и других друштвених односа.

У оним земљама у којима социјалистичка изградња буде затекла на селу високо развијене производне снаге и крупна пољопривредна газдинства, социјалистички преображај села ће ићи без већих потреса и неупоредиво бржим темпом. У земљама где то није случај, где је село атомизирано и разбијено на ситне произвођаче, где нема кооперативне традиције, изградња социјалистичких односа ће ићи спорије, тј. заобилазним путевима, сообразно економским, политичким и другим социјалним условима, преко којих сељаштво треба да се све интензивније повезује са социјалистичким привредним облицима и припремама за конкретан социјалистички преображај.

Развијање процеса ове врсте наићи ће на посебне тешкоће на оним подручјима која је историјски развитак ставио у веома неразвијен положај, као што је то случај са земљама азијско-афричког континента. Многе од тих земаља налазе се још увек у стадију мандатних територија и колонија, а и оне које су добиле националну и политичку самосталност нису још успеле да се извуку из економске и културне заосталости. Економска, политичка и културна еманципација представља стога приоритетни проблем, без чијег се решења те земље не могу припремити и оспособити за даља социјалистичка кретања.

Такође, ни у земљама у којима је радничка класа већ преузела власт и руководи друштвеним кретањима социјалистички развитак не може ићи истим путем и истом брзином. Те земље су с малим изузецима ступиле на пут социјалистичке изградње као економски и културно заостале

земље, међутим, и међу њима постоје, ипак, мање или веће разлике. Свака од тих земаља почиње социјалистичку изградњу са низом својих специфичних економских, класних, политичких, културних и других структура. Социјалистички развитак је затекао у свакој од тих земаља мање или веће разлике у погледу развијености економске базе, карактера класне и политичке структуре, идејно политичке физиономије и снаге радничке класе, карактера опште револуционарне ситуације и снаге социјалистичке традиције, степена научних знања и културног нивоа народа уопште и низа других околности које морају вршити одређени утицај у свакој појединој земљи.

Неке од тих земаља су у прошлости јаче развиле производне снаге и своју економику, испољавајући посебно црте привредног развитка, економске структуре и размештаја производних снага; друге је историјски развитак свео на колосек економске и културне заосталости и предао их таквим социјализму у наслеђе. У време када се пред тим земљама отворила ера социјалистичког развитка, Совјетски Савез је већ имао за собом 25 година развитка и искустава социјалистичке изградње и представљао је углавном индустријски развијену земљу. Чехословачка, а донекле и Пољска и Мађарска, почињу социјалистички развитак са релативно развијеном економском базом, што није случај с другим социјалистичким земљама. Посебно Албанија и Кина улазе у тај процес са веома неразвијеним производним снагама и великом економском заосталошћу, с веома скученим условима живота и културног развоја уопште. У таквим земљама економска основа социјализма није у стању за дуго да сопственом снагом савлађује капиталистичке и друге антисоцијалистичке тенденције, стога су оне приморане да се за краће или дуже време заштићују мерама административног притиска које по интензитету, времену трајања и облицима могу бити различите у разним областима живота.

Са тим је повезан и низ других питања социјалистичког развитка која се тичу развијања основних фактора социјалистичке изградње, процеса одумирања државе и развоја социјалистичких демократизма, борбе против бирократизма, сузбијања централистичких и локалистичких тенденција, решавања разних противречности које ничу у новим условима. Социјалистички развитак је позван да их решава у свакој земљи у складу с конкретним условима и могућностима, наравно, на основу учвршћивања економске базе социјализма, стварања напреднијих и слободнијих социјалистичких друштвених односа и развијања социјалистичке мисли. На тој основи ће се решавати конкретним методама и облицима све противречности социјализма у крајњој линији, па и противречност између индивидуалног и друштвеног интереса и вршити све пунија интеграција друштва.

На истакнута друштвена кретања утичу не само унутрашњи друштвени односи и процеси већ и низ других околности. Ту спадају, пре свега, међународни услови, положај дате земље у међународној констелацији снага, утицаји блоковске и друге регионалне поделе света, разних међународних политичких, економских, културних и других организација, односи социјалистичких и антисоцијалистичких снага у свету, општи и

национални услови развитка појединих народа итд., који могу резултирати у разним нијансама у друштвеном развитку појединих земаља. Револуционарне и прогресивне снаге уопште су стога дужне водити рачуна и о тим околностима и, у складу с њима, одређивати тактику револуционарне борбе у својој земљи. У том погледу је веома поучно Лењиново писмо закавкаским комунистима од 14 априла 1921. у коме им он скреће пажњу на повољност њиховог међународног положаја, на могућност коришћења капиталистичког Запада у циљу изградње привреде „помоћу политике концесија и робне размене с њим": „Кавказ може брже и лакше уредити „заједнички живот" и робну размену с капиталистичким Западом" (4).

Савремена епоха је иначе богата утицајима те врсте. Поред поделе света на два табора и неприпадања низа земаља тим таборима, на савремена кретања појединих земаља делује и низ других међународних односа и фактора. Узмимо такве међународне организације као што су Нордиски савет, Комонвелт, Арапска лига и сл., па ћемо видети да је, наравно, неминован њихов утицај у одређеном смислу. Извесно је да ће, на пример, Нордиски савет — као форма решавања многих питања у нордиским земљама на подручју социјалних, правних, радних и других односа — утицати на наведене процесе у тим земљама. Слично стоји и са Арапском лигом и другим међународним организацијама и савезима које сада постоје или ће се касније формирати. Опште национални оквири и услови живота појединих земаља, као што је, на пример, подељеност Немачке, Кореје, положај према водећим силама и сличне околности дају такође печат друштвеним кретањима на њиховом подручју, итд.

Те различитости друштвених услова појединих земаља говоре, не само о различитим путевима и варијантама социјалистичког развитка, већ и о томе да се и социјалистичко друштво мора развијати неуједначено и неравномерно. Последица различитог економског, политичког и културног наслеђа јесте лакши или тежи, бржи или спорији темпо развитка у појединим земљама и на појединим подручјима живота исте земље. Тиме још више добива вредност позната Лењинова формулација да „није ништа теоретски бедније и практички смешније него цртати себи будућност у том погледу једноличном сивом бојом" (5).

Истакнуте околности неизбежно изискују да се у процесу социјалистичког развитка води рачуна о разликама између појединих земаља, стога су свесне социјалистичке снаге дужне правилно примењивати опште принципе комунизма у датим историјским и просторним условима борбе за социјализам. Општи задаци су јединствени и теже истом циљу — комунизму, међутим, путеви ка томе циљу су различити и зависе од датих услова сваке поједине земље. Марксисти стога „не могу допустити да се било који облици и средства борбе претворе у принцип и догму која би спречавала да се у одређеном месту примене они облици политичке акције

(4) Изабрана писма, Загреб, 1956, Култура, с. 335.
(5) Дела, (на руском), т. XXIII, с. 58.

који одговарају конкретним условима борбе живота и схватања радничке класе и прогресивних друштвених снага уопште" (6).

Према томе, довођење у везу општих законитости с посебним условима живота појединих народа представља неопходан услов социјалистичког развитка. Творци марксизма су, стога, често истицали неопходност примене тога начела које је већ по своме духу иманентно марксистичком схватању законитости друштвеног развитка. Они су се често ограђивали од догматских и сличних схватања и скретали пажњу на грешке и последице које одатле могу произаћи. У писму Редакцији *Отацбинских записа* 1887 Маркс је осудио све оне који су његову теорију схватили као шему развитка, као „теорију општег пута којим су били судбински осуђени сви народи да иду без обзира на историјске околности у којима се налазе". Лењин је показивао у свакој прилици задивљујући смисао за повезивање теорије са праксом. То се види по низу његових поставки у вези многих актуелних питања револуционарне борбе. Он је често упозоравао политичке раднике и раволуционаре на вођење рачуна о националним и другим разликама између појединих народа и држава, као на фундаментално питање правилног и успешног вођења револуционарне борбе. Лењин је у своје време упозорио Белу Куна на грешке које би могле произаћи из „простог копирања у свим детаљима руске тактике у специфичним условима мађарске револуције", а комунистима закавкаских република је скретао пажњу у поменутом писму да, с обзиром на специфичне прилике и посебне историјске услове, морају водити посебну тактику борбе која ће се изражавати у споријем, опрезнијем и систематскијем прелазу на социјализам, истичући: „Не копирајте нашу тактику, него самостално размишљајте о узроцима њене специфичности, о њеним условима и резултатима, примењујте код себе не слово него дух, смисао, поуке искуства 1917—1921 године".

Осим тога, савремени развитак пружа напредним снагама разноврсне могућности, не само за вођење револуционарних акција у складу са условима и могућностима појединих земаља већ и за развијање сарадње у разним облицима између социјалистичких земаља и напредних покрета у свету. Та сарадња треба да се заснива на међусобним равноправним односима и демократској измени мишљења о актуелним питањима борбе за социјализам. Једино се тако могу развијати здрави и конструктивни односи између социјалистичких земаља и напредних покрета у свету. Истицање и признање разних путева у социјализам одбацује само по себи праксу наметања туђих ставова датим земљама и мешања у њихове унутрашње ствари. Уосталом, неодрживост такве праксе са гледишта социјализма није данас тешко уочити. Сама околност што се социјализам као светски процес пробија кроз веома сложене услове појединих земаља довољна је да би се схватила немогућност да се из једног центра, без обзира на његове зрелости, способности, искуства и друге квалитете, руководи социјалистичком изградњом на свим подручјима света и одређују облици те сарадње (7).

---

(6) Програм СКЈ, Београд, 1958, Култура, с. 44.
(7) Програм СКЈ, с. 63, 64.

Међутим, противно духу наведених објективних процеса и неоспорним потребама савременог развитка, још су необично жилави погледи који се заснивају на догматским конструкцијама и шемама, који проглашавају одређене путеве као искључиве облике прелаза ка социјализму. Таква схватања налазимо код представника савремене социјалдемократске и бирократско-ревизионистичке мисли.

У социјалдемократским круговима доминира схватање које еволутивни пут развитка у форми реформизма и буржоаског демократизма проглашава као једини, нужни пут прелаза у социјализам. То схватање заступају и бране Ајхлер (W. Eichler), Рамадије (Ramadier), Атли (C. Atlee) и други водећи социјалдемократски теоретичари и политичари (8), који у буржоаским политичким установама и формама виде крајњи домет демократије, који треба пошто-пото да задржи и социјалистички развитак. Они тиме апсолутизују један пут прелаза у социјализам као неку општу законитост одбацујући у име спасавања своје, тј. буржоаске демократије сваки други пут тога прелаза, независно од конкретних могућности и услова сваке поједине земље. То су у ствари догматске позиције чији корени леже у опортунистичким концепцијама и пракси Друге интернационале.

На позицијама сличним по свом догматском духу стоје и неки савремени „теоретичари марксизма" чија је логика оптерећена укорењеним и окошталим догматским схватањима стаљинистичког периода, који на истакнути проблем односа општег и појединачног гледају у духу бирократскодогматског погледа на основна питања развитка, упркос објективној логици друштвеног кретања која је дошла до изражаја и на XX, а у извесној мери и на XXI конгресу КПСС, на којима је афирмисано познато Марксово и Лењиново схватање о неопходности различитих путева у социјализму, које се у Стаљиново доба оспоравало и негирало у теорији и пракси социјалистичке изградње.

Полазна тачка тих схватања се састоји у истицању неопходности „руководеће снаге" у међународном радничком покрету и светском социјалистичком систему, приписивању априорне снаге искуствима једног пута у социјализам и теорији која је изграђена на основу тих искустава. Та догматска схватања су веома жилава и такорећи доминантна у Кини, где долазе до изражаја струјања, политичке и друге акције које се супротстављају логици објективног друштвеног развитка у необузданим и несхватљивим размерама (9). Упркос искуствима која друштвени развитак манифестује свуда, кинески догматичари и политички руководиоци апсолутизују своја гледања на основна питања развитка и истичу „кинески пут" и искуства као искључиву алтернативу социјалистичком развитку. На примеру кинеских „марксиста" види се заиста јасно да се бирократ-

(8) C. Atlee: The Labour Party in Perspective, London, 1937, pp. 30, 31, 115; и W. Eichler: The Ideology of Socialist Democratic Party, „Socialist International Information", 1954, IV, 3.

(9) Аутор чланка „Сигнал за поход у комунизам" писао је, на пример, у кинеском теориском часопису да признање руководеће улоге представља „међународну дужност", позивајући се при том на једну изјаву Мао Це Тунга из новембра 1957 када је овај рекао, повлачећи паралелу с империјалистичким светом, да и „социјалистички табор треба да има главу" („Црвена застава", Пекинг, фебруара 1959).

ско-догматска логика — свакако из објективних али највише субјективних разлога — тешко ослобађа од априорних схема и апсолутизација које онемогућавају правилно схватање и практично изражавање објективне логике друштвеног развитка, па стога осуђују, често без скрупула и културе, сва настојања која се предузимају у складу са потребама тога развитка.

Оваква и слична схватања савремених питања развитка нису одржива у теорији и пракси социјализма. Уместо да повезују теорију са појединостима живота, са политичким и другим потребама револуционарне ситуације конкретног подручја, она иступају као поборници схематизма у друштвеном развитку, тражећи да се један пут који је већ трасиран и признат, прогласи за општи пут развитка. Тиме се спутавају поједини народи да развијају своје стваралачке способности и уносе своје доприносе у ризницу опште човечанске културе; међутим, бирократско-догматској логици је лакше ићи по већ утртој стази развитка но пробијати неискрчен терен својих националних, државних и других особености и трасирати по њему нове путеве.

Да су бирократско-догматске концепције апсурдне са гледишта теорије и праксе социјализма види се и по томе што се оне, по суштини ствари, не могу до краја спровести у пракси; а уколико се инсистира на њиховој примени, неминовни су поремећаји и друге негативне последице, пошто се сам живот опире схематизму и шаблонизирању. То можемо запазити свуда у животу. Тако, на пример, стара схватања о сеоском путу у социјализам изграђена су према специфичним унутрашњим и међународним условима прве земље социјализма, у којој је неопходно било, услед неразвијене економске основе социјализма, сузбијати капиталистичке тенденције мерама опште колективизације. Ти методи колективизације нама нису одговарали, стога смо их морали у своје време напустити. Наша искуства са радним задругама после 1948. и искуства са колективизацијом у земљама народне демократије показала су да „не треба механички преносити методе социјалистичке акције који припадају различитим временима и различитим условима", пошто могу довести до веома негативних последица (10).

Наша стварност се развија посебним путем, са јасно одређеном социјалистичком оријентацијом која добија сваким даном све реалније изразе у практичним остварењима социјалистичког живота. Тај развој иде логиком која тражи да се опште, социјалистичко повезује са конкретним, да се изражава преко економских, националних, културних и других особености нашег револуционарног попришта. У знаку таквог гледања на основна питања развитка остваривала су се наша револуционарна кретања, како у ратном, тако и у поратном периоду.

У току Другог светског рата, у условима вођења ослободилачке борбе и истеривања окупатора из земље, наша радничка класа и друге револуционарне снаге су разбиле буржоазију и формирале нову народну власт. Рушења старих облика власти у процесу те борбе „прса у прса",

(10) Е. Кардељ: Проблеми социјалистичке политике на селу, реферат на IX пленуму Савезног одбора ССРНЈ.

рађање на њеним рушевинама југословенске државе новог типа, извршено је у посебној, новој форми, на оригиналан начин који је условљен посебним карактеристикама тога рата. О том нашем путу преузимања политичке власти и рађања нове државе писао је друг Тито непосредно после завршетка рата: „Баш у тој двострукости оружане борбе — борбе против окупатора и борбе против домаће издајничке реакције, која је сарађивала са окупатором — и јесте специфичан карактер пута на стварању нове државе" (11).

Такође, у току година поратног развитка извршен је низ разних акција, мера и преображаја који су одговорили нашим југословенским приликама, на линији стварања услова за даљи развитак нашег друштва, за јачање и развијање социјалистичких снага, изградњу и продубљивање социјалистичких друштвених односа, који се већ годинама развијају у свим областима нашег друштвеног живота. Тиме је наш развитак укључен у процес опште историјске законитости у развоју друштва, те представља непосредно значајан допринос теорији и пракси социјализма.

На основи таквог повезивања посебног и општег, југословенског и социјалистичког, наша стварност показује све већом неодољивошћу снагу социјалистичке праксе, изражавајући своја револуционарна критичка својства у процесу изградње нашег социјалистичког друштва, у пракси сталног развијања социјалистичких друштвених односа. Та својства је она већ манифестовала и афирмирала се као револуционарна „практично критична делатност" која се својом социјалистичком садржином односи објективно критички, како према самој себи, тако и према свакој другој пракси која се развија у знаку негације ових принципа развитка, доказујући тиме и једино тиме — моћ и стварност научне социјалистичке мисли.

Др. Милан Милутиновић

ПЕТНАЕСТ ГОДИНА ПРИМЕНЕ ПОРОДИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У НОВОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ

1. Породично право представља једну од првих грана права која је најпотпуније регулисана позитивним законским текстовима. Још је Устав ФНРЈ од 1946 прокламовао основна начела о браку и породици. Он је утврдио равноправност жене и мушкарца у свим областима, државног привредног и друштвено-политичког живота (чл. 24); прогласио је да се брак и породица налазе под заштитом државе; да држава законом уређује правне односе брака и породице; да је пуноважан само брак закључен пред надлежним државним органима; да сви брачни спорови спадају у надлежност судова; да родитељи имају према деци рођеној ван брака иста права и дужности као према деци рођеној у браку и да малолетна лица стоје под нарочитом заштитом државе (чл. 26).

(11) У чему је специфичност ослободилачке борбе и револуционарног преображаја нове Југославије, „Комунист", бр. 1/1946.

Овим одредбама Устава створени су врло чврсти темељи за доношење јединствених прописа о браку и породици на битно новим основама, за разлику од стања које је важило у овој области до 1941. Тиме је даљи рад законодавца био знатно олакшан, па су у доста кратком периоду донета четири позната закона којима је цела ова правна грана регулисана. Чак су и народне републике искористиле олакшење за доношење допунских прописа и својим законима уредиле имовинске односе брачних другова и начин вршења старатељства.

2. Циљ овога рада је да дâ сажети приказ примене породичног законодавства у новој Југославији. Међутим, не треба изгубити из вида чињеницу да изградња породичноправних норми у ФНРЈ не започиње са доношењем Устава и породичног законодавства. У развоју судске праксе, и праксе уопште, на примени норми породичног права можемо уочити два периода: а) период стварања нових правних начела још пре доношења Устава, а то ће рећи још у периоду наше револуције; б) период од доношења Устава и позитивних законских текстова о браку и породици до данас.

Народна револуција није могла прихватити до тада важећа правила о браку и породици јер су многа од њих била супротна циљевима народноослободилачке борбе. Сем тога, постојало је велико шаренило од верских и световних прописа на разним правним подручјима бивше Југославије. То се у првом реду односило на *форму склапања брака* и на *развод брака*. Да би се обезбедила слобода савести грађана, а у складу са напредним идејама, уведен је још за време револуције *факултативни грађански брак* који се склапао пред цивилним или војним органима Народноослободилачког покрета. Велики број склопљених бракова у томе периоду пред државним органима сведочи о високој правној свести народа. На подручјима, где је била дозвољена само растава од стола и постеље, уведен је и развод који су изрицали државни органи. На захтев странака, развод су такође изрицали органи народне власти и у покрајинама где је решавање о овим стварима било у искључивој црквеној надлежности. Најзад, још за време рата, народноослобидлачки одбори и народни судови примењивали су начела о изједначењу мушкараца и жене и ванбрачне деце са брачном у правима и дужностима према својим родитељима. Побољшан је положај и ванбрачне жене о чему сведоче и неки прописи донети од Националног комитета ослобођења Југославије (Одлука о давању помоћи породицама чији се храниоци налазе у заробљеништву од 19. XII 1944 и др.). Касније законодавство изграђено на начелима Устава од 1946 изменило је став према ванбрачној жени што се је одразило и на каснију судску праксу.

3. У другом периоду, значајну улогу у примени новог породичног законодавства одиграли су Савезни врховни суд (раније Врховни суд ФНРЈ), врховни судови народних република, као и сви остали судови и органи старатељства (ови последњи само делимично). Један од основних и руководећих принципа у њиховом раду био је: *поштовање социјалистичке законитости* и доследна *примена уставних начела о браку и породици*. О томе сведоче многобројне одлуке донете за протеклих петнаест

година. Овај закључак посебно важи за врховне судове. Чврст ослонац у своме раду судови су имали у позитивним законским текстовима који су дубоко прожети идејом социјалне правде, поштовања личности, обезбеђења правне једнакости мушкарца и жене и идејом посебне заштите жене и малолетних лица. Судови углавном нису имали потребе да прибегавају заобилазном напуштању или директном непоштовању закона, као што је то случај у неким земљама на Западу, где законодавац није прихватио модерна и напредна струјања у овој правној области. Па ипак, било би неправично рећи да је став судова био сасвим пасиван. Ни најбољи законодавац није у могућности да унапред сагледа и у целини регулише све правне ситуације до којих може доћи у практичној примени закона. У том погледу врховни судови су одиграли значајну улогу. Они понекад нису пропуштали прилику да дају и смелија решења него што то и сами оквири законодавства дозвољавају (на пример: у тумачењу појма искључиве кривице при разводу брака или у примени чл. 13 Основног закона о браку). Судови су понекад у сукобу права и факта преимућство давали фактима али су то чинили само када би дословна примена законског текста на конкретни случај била очигледно противна моралним начелима нашег друштва или, што је изузетно редак случај, када сам законодавац није показао довољно разумевања за потребе савременог живота. На неким од њих задржаћемо се у овом раду. Значајна је делатност врховних судова и на употпуњавању извесних празнина у породичном законодавству, као што је случај са прописима о малолетничким браковима или са питањем пасивне легитимације у споровима за оспоравање очинства. У неким ретким случајевима Савезни врховни суд препуштао је пракси нижих судова, а посебно пракси врховних судова народних република, да према својим приликама решавају нека осетљива питања не желећи да се начелно о њима изјашњава (кривица у случају издржавања по чл. 13 Закона о браку). Најзад, иако је делатност врховних судова била врло корисна и разноврсна, неки њихови ставови нису били лишени сваке критике. Замерке које су им стављане могу се свести на два супротна приговора: а) једни замерају врховним судовима претерано широко тумачење појединих законских одредби (искључива кривица — чл. 56, стр. 2); б) други им замерају претерану строгост у тумачењу неких законских одредби (правна дејства веридбе, питање да ли наше право познаје споразумни развод и др.).

Делатност врховних судова на изграђивању судске праксе у материји породичног законодавства испољавала се нарочито кроз следеће облике: а) у издавању упутстава Савезног врховног суда односно начелних мишљења Проширене опште седнице Савезног врховног суда; б) непосредном применом породичног законодавства: у ожалбеном или ревизионом поступку, у поступку по захтеву за заштиту закона, по захтевима за обнову поступка и др.; в) објављивањем судских одлука и евиденцијом и контролом судске праксе. Иако одлуке врховних судова нису извор права за ниже судове, њихови принципијелни ставови у многим питањима, а нарочито упутства и начелна мишљења, створили су им велики ауторитет и служили као путоказ за рад нижим судовима.

После ових општих запажања, изнећемо и неколико значајних питања о којима су врховни судови одлучивали.

4. Као један од својих главних задатака врховни судови су поставили *заштиту брачне породице*. Доктрину о овом питању врло прецизно изложио је Савезни врховни суд: „[...] суд мора имати у виду прописе Основног закона о браку и у њему изражено становиште да је брак законом уређена заједница мушкарца и жене (чл. 1), која је, као основа породице, под заштитом државе (чл. 2). Ванбрачна заједница мушкарца и жене није законом призната; она сама за себе не заснива никаква права и дужности међу ванбрачним друговима. Одлуке судова, према томе, морају бити у складу са принципом заштите законитог брака [...]" (Упутство о начину решавања спорова који настају у вези са ванбрачним заједницама, Су 42/54 од 4. III 1954., *Збирка одлука врховних судова, [= Збирка одлука], 1953—55*, Београд, 1957). У више својих одлука врховни судови одлучно заступају овај став. Тако се у једној одлуци Врховног суда НР Србије истиче да ванбрачни однос није основ за стицање имовинских права (Р-568/47), *Збирка одлука 1945—52*, одл. 141); у другој одлуци се заузима став према поклонима које међусобне учине ванбрачни другови: такви поклони се не могу судским путем остваривати јер потичу из неморалних и недозвољених ванбрачних односа (пресуда Врховног суда НР Србије, Гзз 447/50, *Збирка одлука 1945—52*, одл. 142); накнада штете: када девојка ступи у ванбрачну заједницу у очекивању да брак буде закључен, уколико на ово није наведена преваром друге стране, не може да остварује накнаду штете због тога што брак није закључен и да тражи накнаду за изгубљену девојачку част (Савезни врховни суд, Гж 84/57, *Правни живот*, бр. 9—10/58); накнада за рад: „из самог конкубината не настају обвезно-правни односи и ако није уговорен службени однос, не припада ванбрачном другу заслужба за рад [...]" (Решење Врховног суда НР Хрватске, Гзз 55/49, *Збирка одлука, 1945—52*, одл. 144); слично и Врховни суд НР Србије: ванбрачна жена нема права на награду за рад у заједници јер на то нема право ни брачни друг (Гзз 144/50, *Збирка одлука 1945—52*, одл. 143). Ванбрачни друг ипак није остао без икакве заштите јер би то довело до експлоатације туђе радне снаге у форми ванбрачне заједнице. Судови не желе само да изједначе ванбрачне са брачним друговима јер би нестале разлике између ове две заједнице. Тако ванбрачном другу припада накнада због неоснованог обогаћења под претпоставком да се је његовим радом обогатио други ванбрачни друг или укућани овога (Решење Врховног суда НР Хрватске, Гзз 55/49, *Збирка одлука, 1945-52*, одл. 144); ова накнада припада ванбрачном другу који је у ванбрачној заједници уносио свој труд и рад чак у случају да се имовина другог ванбрачног друга тиме није увећала (Врховни суд АП Војводине, Г 378/53, *Гласник АПВ*, бр. 12/54). Сем тога, ванбрачна жена има право да тражи од лица са којим је ван брака зачела да у смислу чл. 27 Основног закона о односима родитеља и деце сразмерно учествује у трошковима изазваним трудноћом и порођајем, као и у трошковима издржавања трудница када је порођај наступио превремено тако да се сматра као спонтани побачај

(Пресуда Врховног суда НР Хрватске, Гзз 34/57, *Збирка одлука*, књ. II, св. I, 1957, одл. 49).

Имајући у виду многобројне сложене односе који настају у ванбрачној заједници Савезни врховни суд, у наведеном упутству расправљао је следећа питања: а) право ванбрачног друга на заштиту својинских и других стварних права; б) право на накнаду вредности ствари које су власништво једног брачног друга а утрошене су за потребе домаћинства и привредног газдинства другог брачног друга; в) питање сувласништва на имовини стеченој радом у току ванбрачне заједнице; г) о захтеву једног ванбрачног друга да му се плати уложени рад на имовини другог.

5. Питање да ли наше позитивно право познаје установу веридбе поделило је правне писце а и судску праксу. Желећи да унесе више јасноће у ово питање, Савезни врховни суд донео је Упутство СУ 315/49 од 8. VII 1949. Он је заузео начелан став да наше право не познаје веридбу и да она у односу на закључење брака не производи никакво правно дејство. Веридба је само један животни однос који се одржава обичајем. Плашећи се да признавањем правног дејства веридби може доћи у питање слобода одлучивања за ступање у брак, овај суд жели да елиминише сваку могућност испитивања кривице за раскид веридбе поводом захтева за повраћај вереничких дарова и накнаде штете. Па ипак, Савезни врховни суд се и сам индиректно изјаснио у корист веридбе самим тим што је овим упутством нормирао њена правна дејства. Посебно је питање што јој је он дао исувише сужене оквире и дејства. Његова доктрина може се овако формулисати: а) свака страна мора да врати вереничке дарове у случају одустанка од веридбе без обзира из којих је разлога дошло до њеног раскида. Изузетно, суд ће одбити тужбу за повраћај вереничких дарова ако утврди да је тужилац из користољубивих или других ниских побуда злоупотребио обичај веридбе и вереничких дарова или ако повраћај дарова тражи само ради унижења и шикане друге стране; б) накнада штете се не може тражити, а то ће рећи и накнада за учињене трошкове ради веридбе. Морална штета никако се не узима у обзир. Може се тражити једино накнада која је уговорена. У том смислу је и изграђена пракса врховних судова: Врховни суд НР Србије истиче у једној пресуди да је правна претпоставка да свака страна добровољно сноси из својих средстава трошкове и издатке око одржавања обичаја и породичних свечаности као што је просидба, веридба и слично (Гзз 150/50 од 26. IV 1950, *Збирка одлука, 1945—52*, одл. 114). Судска пракса је прихватила и становиште према коме „Основни закон о браку не предвиђа веридбу као правну установу, нити томе чину признаје било какву правну важност са правним последицама" (Врховни суд АПВ, Гж 790/55, *Гласник АПВ*, Нови Сад, 1956, бр. 6, с. 30). Ипак, у последње време постоје симптоми који указују да ће судска пракса направити известан заокрет у правцу ширег тумачења правних дејстава веридбе. Нужна је по нашем мишљењу корекција њеног става ка признању права на накнаду моралне и имовинске штете по општим начелима грађанског права.

6. Прилично распрострањену појаву код нас представљају малолетнички бракови, (Македонија, Босна и Херцеговина, Србија и др.). У жељи

да унесе више реда у ову правну област, Савезни врховни суд донео је Упутство о поступању судова при решавању молби за дозволу ступања у брак по чл. 23 Основног закона о браку. Ово Упутство одиграло је велику улогу у практичној делатности судова на сузбијању малолетничких бракова. Ранија местимична пракса да су даване дозволе и малолетницима млађим од 14 година, овим упутством је сасвим отклоњена. Поред минималне старосне границе, Савезни врховни суд је прописао и *поступак* и *услове* за издавање дозволе. Треба истаћи само нека значајна места из овог упутства: у поступку се мора доказати да је малолетник достигао телесну и душевну зрелост потребну за вршење брачних и других дужности које настају закључењем брака, као и да постоје оправдани разлози за дозволу брака; молбу мора поднети само малолетно лице а не његови родитељи или старалац; суд треба да потпуно и истинито утврди све чињенице и околности важне за доношење одлуке а нарочито телесну и душевну зрелост малолетника путем судско-медицинског вештачења; он је дужан да саслуша подносиоца молбе, његове родитеље или стараоца и спроведе све потребне доказе. Своју одлуку доставља и јавном тужиоцу.

7. Одредба чл. 13 Основног закона о браку предмет је најопречнијих ставова судова и правних писаца. Забуну уноси у првом реду оно што није изричито прописано овом одредбом. Наиме, да ли брачни друг који је без оправданих разлога или скривљено напустио свог брачног друга има право да тражи издржавање од другог супруга? Писци претежно стоје на становишту да право на издржавање по чл. 13 није везано за кривицу супруга јер се она може утврђивати само у бракоразводном спору. Судска пракса је по овом питању врло колебљива али се може уочити тенденција ка прихватању супротног решења. У том смислу су се изјашњавали: Врховни суд Б и Х (Гж 9/1956 и Гж 48/1958), Врховни суд НР Хрватске у више својих одлука, Врховни суд АПВ (Гзз 49/1957) и др. Међутим, постоје и супротне одлуке истих судова. Тако се у одлуци Врховног суда НР Хрватске Гж 1096/54 од 12. VII 1954 каже да се при испитивању претпоставки за примену чл. 13 Закона овај суд није упуштао у питање кривње за одвојени живот брачних другова који неће развод брака. Савезни врховни суд у овом случају није нашао за потребно да се начелно изјашњава препуштајући пракси нижих судова да пружи потребне податке за заузимање ставова. Ипак, овај суд се је изјашњавао поводом чл. 13, али о другим питањима: о правној природи обавезе издржавања брачног друга. У том погледу он је заузео становиште да нема правне важности уговор између брачних другова који обавезу издржавања установљава без обзира на услове предвиђене тим чланом; сем тога, нема правне важности уговор којим се мења, ограничава или укида обавеза издржавања кад иначе постоје услови предвиђени у закону (Упутство Врховног суда ФНРЈ, Су бр. 1019/48 од 25. XII 1948).

8. Савезни врховни суд још једанпут је интервенисао у вези издржавања, али овога пута поводом чл. 70 ОЗБ. Судска пракса била је колебљива у питању да ли разведени брачни друг и под којим условима може и после правоснажности пресуде о разводу да тражи издржавање од свог бившег брачног друга. Доста дуго врховни судови су одбијали

овакав захтев. Међутим, Начелним мишљењем проширене седнице Савезног врховног суда бр. 7/57 (*Правни живот*, бр. 3, 1957, 26) коначно је заузето становиште да разведени брачни друг изузетно може поставити захтев за издржавање и у одвојеној парници по правоснажности пресуде о разводу ал иподследећим условима: а) одлучне чињенице (чл. 70) од којих зависи право на издржавање морају постојати и у време развода брака и у време покретања одвојене парнице; б) у одвојеној парници не може се ни расправљати ни одлучивати о томе да ли на страни брачног друга постоји кривица за развод брака. Сматрамо да је ово решење и правично и истовремено довољно еластично. У сваком случају Савезни врховни суд је својим Начелним мишљењем дао врло корисно упутство за праксу нижих судова.

9. Много колебања у судској пракси и теорији било је око питања да ли је суд по чл. 78 ОЗБ овлашћен да кривицу за развод утврђује по службеној дужности. Пракса је нагињала ка официјелној максими. Коначно је чл. 407 ЗПП решио овај спор: „*На захтев странке* суд ће у изреци пресуде којом се брак разводи навести чијом је кривицом брак разведен". Предњом одредбом је чл. 78 ОЗБ дерогиран и сва неслагања о овоме су нестала. Међутим, одмах се поставило и ново питање чији значај није мањи од претходног. Наиме, пошто суд не утврђује кривицу по службеној дужности, да ли се она може утврђивати у посебној парници ако су у спору за развод странке пропустиле да траже њено утврђивање? Правни писци су подељени, што није случај са судском праксом. Према Начелном мишљењу Опште седнице Савезног врховног суда од 11. I 1957 ако о кривици није одлучено у пресуди којом се брак разводи, кривица се не може утврђивати у посебној парници после окончања бракоразводног поступка. Још једном је, дакле, Савезни врховни суд енергично заузео став у једном осетљивом питању и то врло успешно.

10. Врло је значајна улога судова у итерпретацији чл. 56, ст. 2, реч. II, ОЗБ. Познато је да према овој одредби супруг који је *искључиво крив* за поремећај брачних односа нема право да тражи развод јер то право припада само другој страни. Овакав став законодавца у крајњој линији доводи до неразрешивости брака када је један супруг искључиво крив за поремећај брачних односа. Ставови правних писаца и судска праксе подељени су у погледу оправданости једне овакве одредбе. *Прво гледиште* устаје у заштиту моралних принципа на којима почива установа брака. Истиче се да кривом супругу не треба дозволити никако развод, па ни по протеку врло дугог временског периода од сваког престанка заједнице живота супруга. Јер није у складу са моралним и правним принципима да неко извлачи користи из свога противправног понашања, те би невођењем рачуна о кривици била васкрснута прастара установа репудијације (по правилу жене) из патријархалног друштва. *Друго гледиште даје* преимућство потребама савременог живота над кривицом. Према њему, о кривици се мора водити рачуна али у крајњим консеквенцама она мора да уступи место разводу због тешке поремећености брачних односа. Према томе, по протеку дужег временског периода треба дати право и искључиво кривом супругу да тражи развод. Супротан став

ишао би на руку оживљавања конкубината, једног јавног и другог тајног. Тиме би били стављени интереси једног супруга изнад интереса друштва које тежи да заштити само здраве и срећне брачне. Ни сами интереси невиног супруга, а ни деце, тиме не би били потпуно заштићени; напротив, честа је појава да је противљење разводу једног супруга беспринципијелно и мотивисано осветом и мржњом. У крајњој линији многе државе у свету отклањају дејство кривице (Француска, Швајцарска, скандинавске земље и др.).

Судска пракса определила се за друго становиште, ма да у самом законском тексту нема за то довољно основа. Она је тиме показала висок смисао за разумевање потреба савременог живота. Она је једну социолошку нужност уздигла на степен права. Међутим, могле би јој се упутити замерке у два правца: а) да није била сасвим доследна у ублажавању дејства искључиве кривице (могу се навести одлуке где су судови одбијали да разведу брак иако је већ одавно престао да постоји, а у другим лакшим случајевима поступали су обрнуто); б) да није нашла најадекватнија средства за отклањање дејства искључиве кривице. Када су усвајали захтев искључиво кривог супруга судови су се позивали на разне чињенице: „дуг [дугогодишњи] одвојен живот" (Пресуда Врховног суда НРС, Гз. 2277/53); неинтересовање супруга за поновно успостављање брачне заједнице (Пресуда Врховног суда НР БиХ, Гз 604/55); искључива кривица се протеком времена претвара у обичну кривицу (Врховни суд АПВ, Гж 330/53); дуг одвојен живот доводи до новог бракоразводног узрока „трајни неспоразум" (Пресуда Врховног суда НР Хрватске, Гж. 734/47); дуг одвојен живот представља *објективну околност* која упућује на закључак да су брачни односи поремећени до неподношљивости (Решење Врховног суда НР Србије, Гж. 258/56), итд. Можда се наметала потреба Савезном Врховном суду да о овом питању заузме начелан став или да донесе прецизнија упутства за рад нижих судова.

11. Много полемике у правној теорији изазвало је питање: да ли Закон о браку допушта развод брака по споразуму? Овој дискусији су се придружили и судови. До неслагања је дошло због непрецизне стилизације чл. 56, ст. 2, реч. I, Закона: „Сматраће се нарочито, да је заједнички живот супруга постао неподношљив, ако оба брачна друга наводећи оправдане разлоге споразумно траже развод". Законски текст је тако стилизован да упућује на презумпцију („сматраће се") а тиме и на могућност споразумног развода. Већина писаца, међутим, сматра да презумпције нема јер странке морају да *наведу* и *докажу* оправдане разлоге за развод. Ипак, постоје значајне разлике у схватањима писаца да ли постоје и какве олакшице за супруге код споразумног тражења. Савезни врховни суд је прихватио доктрину да наше право не познаје споразумни развод. Ево те доктрине: „Брак се не може развести само на основу споразумног тражења оба брачна друга (чл. 56, ст. 2), већ на основу утврђене чињенице да су брачни односи толико поремећени да је заједнички живот постао неподнопљив (чл. 56, ст. 1). Суд је дужан да споразумно тражење и разлоге које странке за то морају навести (чл. 56, ст. 2) оцени, у вези са целокупним резултатом расправе, па да, у сваком појединачном

случају утврди стварну истину у погледу одлучне чињенице: да су брачни односи поремећени у толикој мери да је заједнички живот супруга постао неподношљив" (Упутство Савезног врховног суда Су 458/47 од 30. VI 1947, *Збирка одлука 1945—52*, стр. 359—362). Ово схватање прихватили су и сви остали врховни судови. Насупрот томе, нижи судови већ годинама поступају тако као да наше право познаје споразумни развод. О томе сведоче многи правни писци. Треба напоменути да ова појава није запажена само у нашој судској пракси већ и у пракси многих земаља, нарочито у привредно развијеним земљама. Она представља симптоме измењених односа у савременој егалитарној породици; посебно, она одражава већу економску сигурност човека, вишу културу и еманципацију жене. Врховни судови нису показали довољно разумевања за овај савремени друштвени императив, због чега су дошли у положај да њихове ставове демантују нижи судови и саме странке. Велики део одговорности за ово сноси и сам законодавац.

12. Врховни судови су изградили праксу да обавеза издржавања детета не престаје пунолетством ако се дете налази на редовном школовању и ако одговара школским обавезама (Решење Врховног суда НРС, Гзз 460/49, *Збирка Одлука, 1945—52*, одл. 226).

13. Значајна је улога врховних судова и у примени чл. 28—30 Основног закона о односима родитеља и деце (оспоравање очинства). Приказаћемо њихову делатност на три примера:

а) Савезни врховни суд је врло успешно интервенисао својим Начелним мишљењем о пасивној легитимацији у споровима за оспоравање очинства. Њиме је у ствари попуњена једна празнина која је у пракси изазивала велике тешкоће. Наиме, судови су лутали у питању: ко је пасивно легитимисан у овим споровима када тужбу подноси муж мајке детета или мајка детета или само дете? Према Начелном мишљењу, када тужбу подноси муж мајке детета, тужба је управљена против детета али њом мора бити обухваћена и мајка детета ако је у животу; ако мајка оспорава очинство, тужба је управљена према оцу детета али њом мора бити обухваћено и само дете: најзад, када тужбу подноси дете, пасивно су легитимисани муж мајке детета и сама мајка ако је у животу (Начелно мишљење Проширене опште седнице Савезног врховног суда, бр. 1/60 од 4. IV 1960, *Збирка одлука*, књ. V, св. I, 1960, ст. 5—9). На истом месту решена су и нека друга значајна процесна питања из ове области.

б) Основни закон о односима родитеља и деце ограничио је круг лица која имају активну легитимацију у споровима за оспоравање очинства (муж мајке детета, мајка детета и дете). Међутим, у неким одлукама врховних судова ово се право признаје и *наследницима*. Постоје две варијанте овог одступања: аа) Закон о односима родитеља и деце није апсолутно ограничио круг лица која имају право оспоравати очинство (Врховни суд НР Хрватске, Гзз 103/51 од 29. VIII 1951), бб) ако није мужу за његова живота већ престало право оспоравања очинства детета које се сматра рођеним у браку, очинство могу после смрти мужа оспоравати правно заинтересовани наследници и то у законском року који почиње тећи

најкасније од часа када се дете према њима појављује са захтевом у погледу оставине (Врховни суд НР Хрватске, Гж 1642/54 од 11. XI. 1954).

в) У више својих одлука врховни судови су се залагали за поштовање законске презумпције *pater is est* [...]. Они су стајали на становишту да муж мајке детета, а ни мајка, не могу у бракоразводном спору или у спору за издржавање истицати приговор да дете не потиче од презумптивног оца јер је ово утврђивање предмет посебне парнице. У том смислу се изјашњавају одлуке: Решење Врховног суда АПВ, Гж 566/56 од 26. VI. 1956; Решење Врховног суда НР Македоније Гж. 65/55 од 13. III. 1956; Решење Врховног суда НР БиХ, Р. 77/57 од 26. XI. 1957. Слично је и са поштовањем рокова предвиђених у чл. 28—30 Закона. Међутим, у једној одлуци Савезни врховни суд дао је следећу доктрину о овом питању: „[...] ако мати детета која дуго времена непрекидно живи одвојено од мужа а за то време живи са другим у трајној ванбрачној заједници, сличној браку, у тој заједници изроди децу, може се доказивати да дете, које је зачето и рођено за време ове ванбрачне заједнице, није рођено у постојећем браку" (Решење Савезног врховног суда, Гж 22/53 од 12. VI. 1953). Савезни врховни суд у овој одлуци сматра да би се тужба могла поднети и по протеку законских рокова (?). На тај начин посредно се ствара *претпоставка о ванбрачном очинству*, слично претпоставци о брачном очинству детета, а самим тим нов терен за сукоб права и факта. Разлози који су определили суд за овакав став разумљиви су али је повреда закона исувише очигледна.

14. За раскид, као и за само закључење, уговора о усвојењу предвиђена је форма *ad solemnitatem*. Непоштовање форме предвиђене за раскид усвојења повлачи непуноважност предузете радње. Пређутно невршење права и обавеза из уговора или чак и неформални раскид уговора немају утицаја на његову пуноважност. Међутим, у неким случајевима врховни судови су одступали од овог правила. У једној пресуди Савезног врховног суда каже се: „Уговором о усвојењу заснивају се између усвојитеља и усвојеника односи који постоје између родитеља и деце. Према томе садржина оваквог уговора састоји се у вршењу права и дужности из ових односа. Уколико се уговор не оствари, уколико се његове одредбе у оквиру узајамних права и дужности не примене, он остаје само фикција, апстрактан однос без праве садржине [...]. По мишљењу Врховног суда ФНРЈ запало би се у недопуштени формализам, ако би се код оваквог стања ствари ипак сматрало да тужена има права из уговора, јер би се тиме омогућила злоупотреба једног формалног момента на име околности што уговор није изричним споразумом странака или путем парнице раскинут, — и *санкционисало непоштено вршење права које је противно схватању и задацима нашег правосуђа*" (Пресуда Врховног суда ФНРЈ, Гж. 54/48 од 14. VIII. 1948). Овој пресуди није потребан посебан коментар.

15. Изнели смо неколико случајева у којима је судска пракса одиграла значајну улогу у примени породичног законодавства. Делатност врховних судова у овој правној области никако се не исцрпљује изнетим примерима. У једном овако кратком раду није могуће обухватити све облике у којима се она испољавала. Потпуности ради треба подсетити да

је надлежност у материји породичног законодавства подељена између судова и органа старатељства чија пракса није у тој мери приступачна, као што је то случај са судском праксом. Ова подела надлежности имала је и своје озбиљне недостатке. Док смо за судску праксу утврдили да је била врло успешна, то се не би могло рећи за праксу органа старатељства. Органи старатељства већ одавно пате од организационих слабости. Већ годинама се воде јавне дискусије о њиховом организационом учвршћењу али без већих успеха. Слабости произлазе и из недовољно прецизно одређене надлежности. У неким случајевима дошло је до сукоба надлежности између судова и органа старатељства, на пример, поводом спорова између родитеља и трећих лица о чувању и васпитању деце. Врховни суд НР Словеније стоји на становишту да су за ове спорове надлежни старатељски органи, а Врховни суд НР Србије обрнуто. Једном приликом био је принуђен и Савезни врховни суд да интервенише својим Упутством Су. 896/48 од 29. X. 1948 одређујући надлежност за одлучивање о чувању и васпитању деце по чл. 68 ОЗБ у корист окружног суда, ако се тражи измена већ донете одлуке од окружног суда. Иначе, постоји прилична замршеност и испреплетаност у надлежности судова и органа старатељства: судови су углавном надлежни за односе између супруга, као и за неке односе између родитеља и деце, а органи старатељства за највећи број ових других, као и за односе старатељства. Нешто је више реда унео Закон о парничном поступку али саму поделу надлежности није отклонио. За жаљење је да је једна овако значајна материја исцепкана између два органа који по својој стручности не могу увек да буду на истом нивоу. Будући породични законик морао би предвидети јединствену надлежност за све спорове из материје породичног законодавства где је то по природи ствари могуће. На тај начин досадашња успешна примена породичног законодавства била би у целини још успешнија.

Марко Младеновић

ПОЈЕДНОСТАВЉЕЊЕ И СТАНДАРДИ СПОЉНОТРГОВИНСКИХ ДОКУМЕНАТА КАО МЕТОД ИЗГРАДЊЕ МЕЂУНАРОДНОГ ПРИВРЕДНОГ ПРАВА

Привредне операције међународног карактера тек последњих година постају предмет међународног привредног права у правом смислу речи. Као што је познато, недавно су се тек појавили текстови који ту област дефинитивно сврставају у део великог система међународног привредног права (1).

Сасвим је, међутим, јасно да се не може очекивати тако брзо регулисање многобројних појединости од значаја за настајање или дејство ових операција. То уосталом није остварено ни у којем националном законодавству у целини. Ипак, потреба међународног регулисања привред-

(1) В. др. А. Голдштајн: Право међународне купопродаје, Београд, 1961, изд. Института за упоредно право.

них операција, по могућству до што већих појединости, објективно је изразитија у међународним односима него што је то случај у националним размерама. Разлог томе види се у већим вредностима које су по правилу у питању код међународних односа, а у вези с тим у економији времена и рационализацији процеса као факторима који сваки за себе имају истовремено и материјални и формални значај, и утичу несравњено више на ефикасност и комерцијалну вредност неке међународне привредне операције него што је то случај у домаћим размерама.

Отуда се у новије време не приступа само директном стварању текстова који, као међународни закони, регулишу материјалним или колизионим правилима међународне пословне односе већ се још више користе индиректни начини за то, на пример, уобличавањем праксе у тзв. услове пословања по појединим категоријама међународних привредних односа (2). Ова друга пракса несумњиво корисно доприноси и самој ефикасности међународних пословних односа. Али, узета заједно са кодификацијом позитивних уговорних текстова, није довољна да савлада тешкоће које носе собом ти односи, фактом простора који обухватају и фактом већег броја националних законодавстава који се на њих ипак у знатној мери примењује. Практично, време, процедура и трошкови, потребни да би се задовољиле националне претпоставке појединих елемената правних послова који су у основи међународни, у најмању руку, економски и правно деструктивно делују на такав посао. Они га успоравају и поскупљују.

Тешкоће о којима је реч ствар су појединости сваке привредне операције, и то оних које обично нису предмет међународног регулисања зато што не представљају начелно питање али су при том такве природе да својим постојањем или непостојањем могу довести у питање један правни однос који је иначе заснован на начелима међународних текстова.

Споменуте тешкоће причињавају највећим делом тзв. спољнотрговински документи, управо читава документација једне међународне привредне операције. Један документ, или читава документација међународних привредних трансакција, по правилу су ствар домаћег законодавства или домаће привредне праксе. Већ по природи ствари, домаћа законодавства, односно привредне праксе појединих земаља такође се по правилу разликују, и то тако што или имају својих специфичности у сличним материјама или се потпуно разликују у суштини и форми предмета који на другојачији начин обрађују. Ту, према томе, има додирних тачака међу заинтересованим државама а и разлика (3). Отуда, у мноштву поје-

(2) На пример, Општи услови за набавку опреме за извоз, Општи услови за набавку и постављање опреме за увоз и извоз, Општи услови продаје ради увоза и извоза робе трајне потрошње и других производа механичке индустрије која се фабрикује у серијама. Ово су текстови у изградњи код Европске економске комисије. Иначе, има неколико већ усвојених. В. публикацију Института за упоредно право: Типски уговори међународне купопродаје, Београд, 1962.

(3) Према америчким подацима (Trade/WP. 4/4. од 28. VIII. 1960) за вредност од 15 милијарди долара увоза и 17,5 долара извоза, само бродари годишње пишу милијарду речи текстова службених докумената и више него двоструко трговачке кореспонденције, што према подацима Удружења бродара значи да они пишу за сваких 6 долара вредности каргоа по једну реч на неком документу. Треба сад упоредити напоре које страни бродари чине да би реализовали своје послове према америчкој домаћој пракси.

диности које свака документација изискује, извесни од докумената у најмању руку имају исту функцију, па следствено, и уз споразумно њихово редиговање у правцу да задовољи све заинтересоване, може у одговарајућој мери да скрати, односно убрза процес остваривања једне трансакције. Тако је настала идеја упрошћавања и стандардизације спољнотрговинских докумената на међународном плану а тиме и нов облик извора Међународног привредног права (4).

Идеја упрошћавања и стандардизације спољнотрговинских докумената састоји се у томе што треба изабрати оне од њих који према постојећој пракси служе за извођење привредних операција у свим државама, или у највећем броју њих, прилагодити их захтевима националних администрација (стандардизација) и притом поједноставити их до највеће могуће мере, такође према националним могућностима. Поједностављење, тј. упрошћеност односи се на читав национални процес спровођења у живот једне међународне трансакције. Према томе, ту се мисли како на поједностављење садржине и форме одређеног документа, тако и на његово потпуно изостављање из тог процеса ако се за то нађе оправдање.

Нема сумње, ова идеја се већ на први поглед чини вредном пажње. Међународни промет, као што је речено, заиста трпи велико оптерећење националног карактера, и често је оправдано питање да ли та оптерећења увек служе својој правој сврси. Али, с друге стране, такође је познато да домаће резерве, често изражаване и у пракси домаће администрације, немају само за сврху да компликују међународни процес размене. У основи, оне су ту због тога што није редак случај да нису идентични домаћа политика и интереси међународног промета. Према томе, такође већ на првим корацима ова, иначе привлачна идеја изазива резервисаност.

У овој материји нове чињенице су следеће. Треба, пре свега, утврдити основни документ-модел (*document clé, master copy*), односно одредити његову ближу садржину. То треба да буде текст, јасан и прегледан, са свим основним информацијама у првом реду за странке, па затим и за све инстанције које за њега покажу интерес са или без воље странака за то. Даље, како је речено, треба утврдити врсте и природу појединих докумената погодних за упрошћавање и стандардизовање, уредити њихов облик и садржину према документу-моделу, и њихову употребу спровести кроз домаћа законодавства.

Предстојећи задатак има, дакле, две стране: формалну и садржинску. Формална страна тиче се, прво, физичке форме документа (ако је то добар израз), а затим његове правне форме. Садржинска се тиче унификације информација које овај докрмент носи собом.

Што се тиче форме документа, тј. његовог спољнег, физичког изгледа, предложен је јединствен, једнообразан формулар, тзв. формат А-4, који би био у употреби за сву документацију која се тиче међународних привредних односа. С правне тачке гледишта, предложени формулар у основи значи писмени облик као обавезну форму докумената чији избор

(4) Почетни извештај Економске комисије за Европу, E/ECE/Trade/33 од 30. X. 1958.

буде утврђен, али тако да би до извесне мере чак и распоред појединих информација у тексту био ствар његове форме.

Што се, пак, тиче садржине основног документа-модела учињен је предлог минималних појединости које он треба да садржи. То су: име и презиме купца (евентуално примаоца или индосанта), адреса за нотификацију, име и адреса извозника или шпедитера, име и адреса транзитера, земља порекла, земља у коју се роба упућује (или крајња упутна земља), земља која је купац или продавац, начин превоза робе, марке и бројеви паковања (или начин ринфузног превожења), број и карактер пошиљки и уобичајени трговачки опис робе, бруто и нето тежина или количина, остале мере, вредност робе, статистички подаци, датум и место издавања документа, потписи, број референце, услови продаје, услови плаћања, валута плаћања, — и све остале специфичне појединости за које је резервисан празан простор у тексту формулара. Домаћа законодавства, према томе, могу тражити и друге појединости да уђу у садржај документа, према својим потребама.

Питање документа-модела, као што се види, необично је интересантно. Оно што се у овом моменту може рећи јесте да предложени модел и формално и садржински заиста обезбеђује једнообразност и прегледност спољнотрговинске документације, с тим што изискује прилично велику преоријентацију привредне администрације у много праваца а посебно што се тиче спољне стране њеног рада. Разуме се, уз то иду и одговарајући трошкови.

Међутим, практично примењивање ове идеје на поједине спољнотрговинске документе, односно претходни њихов избор за ту сврху на сваки начин још је интересантнији проблем који стварно заслужује посебне студије. Говорећи само начелно у овом моменту, о том проблему може се рећи следеће.

Иницијатори овог подухвата, скандинавске земље (5), првобитно су предложиле разматрање, примера ради, три документа који су по њиховом мишљењу подобни за поједностављење и стандардизацију у међународним размерама: статистички документ о операцији у питању, коносман и сертификат о пореклу робе. Касније су га проширили и на: потврду заповедника брода о пријему робе, царинска документа, полису осигурања и контролу међународног плаћања. Овом предлогу следовао је предлог Аустрије (6) који садржи, у изводу, читаво међународно пословно право, гледано кроз документе и њихову стандардизацију. Аустријски предлог има 4 поглавља, сваки детаљно разрађен и са назначеним документима који у те делове улазе. Главне групе чине следећа поглавља: кореспонденција између купца и продавца, платни документи, транспортни документи, и документи који се тичу власти. Између ових крајњих предлога читав низ земаља чинио је своје, са више или мање објашњења о документима чије разматрање предлажу.

Има два општа критеријума према којима се могу разликовати сви предложени документи, без обзира на земљу која је чинила предлог.

(5) У ствари, почетак је дала Норвешка, Trade/WP. 4/10.
(6) Trade/WP. 4/8, и Trade/WP. 4/8, add. 1.

Према једном, има спољнотрговинских докумената који у принципу интересују бар две земље (међународни), или у принципу интересују само једну државу (национални). Према другом, једни спољнотрговински документи више интересују власти земаља у питању, док други више интересују странке у одређеној привредној операцији. Разуме се, већ према томе који и какав ауторитет се сматра интересованим оваквим документом, може се рећи, толико ће бити ефикасно његово међународно поједностављење и стандардизација.

Ово што је само начелно речено, документује се дискусијом о три документа, примера ради узета, која су заиста у општој примени, а у примени су како од стране власти тако и од стране привредних организација: проучавања сва три документа за изложене сврхе одложена су „с обзиром на специфичност материје које се тичу". Пошто је суштина докумената о статистичким појединостима и о пореклу робе добрим делом независна од привредних кругова, суштина коносмана, по природи ствари, то јесте. Отуда посебно дискусија о коносману, на месту и у прилици где и кад ће бити вођена, за сврхе поједностављења и стандардизације, на сваки начин донеће нове појединости у познатој сложеној материји о овом проблему.

Завршавајући са напред сумарно изложеним моментима поводом стандардизације и упрошћавање докумената из области међународних привредних односа, треба, као прво, рећи да су они колико уопштено приказани толико и нови уопште да би на овом месту омогућавали конкретне закључке. Али, и као такви, довољни су да укажу на неке опште и неке посебне чињенице које се тичу система и структуре међународног привредног права, као нове правне дисциплине, чија је појава запажена у последње две деценије послератног времена.

Међународно привредно право, између осталог, има за предмет проучавање и регулисање специфичних односа, тзв. међународних пословних односа који су двоструко сложени. Прво, ти односи могу имати чисто међународни карактер (интересују бар две земље), или национални карактер са дејством у међународним размерама (тако, на пример, домаћа уверења о пореклу робе, царинске и друге финансијске појединости). То су односи, даље, колико привредноправног толико и јавноправног карактера с обзиром на карактеристичност домаћих и међународних интереса додириваних приликом њиховог извршавања. Друга сложеност лежи у томе што међународни пословни односи синтетизују три посебне привредне материје: међународну трговниу, међународна плаћања и међународни транспорт. Очигледно, ове сложености показују величину простора, у оквиру правне науке уопште, који припада међународном привредном праву.

Примери из напред изложене дискусије о спољнотрговниским документима и могућностима њихове међународне унификације потврђују још једну чињеницу. Извори међународног привредног права, као уосталом и сваког другог, леже у одговарајућем законодавству. У овом случају, по природи ствари, они су међународног и то уговорног карактера. На по-

четку ових излагања споменута су два од њих; то су делови кодификације материјалног и колизионог права ове области, као директни, и делови кодификације међународне привредне праксе, као индиректни извори обе гране права. Разматрања, пак, која су овде изнета, у ствари, дала су приказ настајања новог, трећег, облика извора међународног привредног прва, тј. приказ кодификације његових докумената. У овом моменту присуствујемо стварању тзв. типске документације, у ствари типизације доказног материјала (пословног и судског), о постојању, садржини и процесу међународних привредних односа. То би био његов нови индиректни извор правних правила.

Др. Б. Д. Николајевић

АУТОРИТЕТ И СЛОБОДА У БУДУЋЕМ ДРУШТВУ

У процесу све веће демократизације нашег система друштвеног управљања и пред предстојећим доношењем нашег Устава који ће несумњиво отворити једну нову етапу у даљем кретању ка бескласном друштву, биће од интереса расправити, ма и укратко, нека питања сложеног теоријског проблема — односа ауторитета и слободе. Од тога како се замишља однос између ових двеју категорија умногоме зависи и конкретна пракса у изградњи механизма друштвеног управљања јер се пракса усмјерава ка остварењу једног унапријед одређеног циља.

Под ауторитетом у друштву подразумијева се способност сваког субјекта који је у стању да доноси одлуке којима се други субјекти морају потчињавати. За ауторитет неки употребљавају и назив „власт у ширем смислу" која представља однос најмање двије воље у коме се једна мора потчињавати другој. „Власт значи да један субјекат наређује другоме, каже проф. Лукић, тј. да одређује његово понашање, и да се овај други покорава првоме. Власт је, дакле, издавање заповести о понашању другоме, који те заповести слуша и мора да слуша, односно власт је наметање воље једног субјекта другоме" (1).

Познато је да ауторитет може бити политичког и моралног карактера и да у бескласном друштву нестаје ауторитет као политички инструмент. Међутим, поставља се питање да ли то значи да тиме нестаје и сваког потчињавања индивидуалних воља у друштвеним односима? Да ли гледиште да ће у комунизму нестати управљање људима а остати само управљање стварима, које заступа марксистичка теорија, значи управо ишчезавање сваког потчињавања и заповиједања у друштву? Да ли све веће ослобађање индивидуе, које води ка „скоку из царства нужности у царство слободе", значи уклањање сваке принуде која би личности могла наметати решења без обзира на њену вољу?

У вези са овим поставља се сасвим одређено питање које је од интереса за савремени процес друштвеног живота у првом реду код нас. Наиме, да ли процес демократизације друштвеног уређења треба усмјера-

(1) Др. Радомир Лукић: Теорија државе и права, Београд, 1953, књ. I, с. 215.

вати ка стварању таквог поретка у коме представнички друштвени органи, у првом реду централни, неће моћи да доносе одлуке које мора свако усвајати него само препоруке које ће појединци добровољно прихватити увиђајући њихову оправданост? Да ли та добровољност треба да значи и могућност одбијања и неизвршења тих препорука од стране појединаца, ако они налазе да су супротне њиховим интересима? Да ли демократски централизам, као основни принцип на коме почива механизам друштвеног управљања у савременом социјалистичком уређењу, треба да буде замијењен неком потпуном децентрализацијом гдје ће индивидуе, као такве, бити суверене, као и свака нижа асоцијација у односу на вишу. Једном ријечју, поставља се питање односа између појединца и заједнице, личних и општих интереса у будућем друштву које ми данас себи постављамо као циљ и о коме можемо говорити са потребним степеном реализма.

У теорији су позната гледишта да будуће друштво треба организовати тако да друштвени органи имају само савјетодавну функцију док индивидуе треба да буду суверене, тј. у таквој ситуацији да могу слободно, према својој оцјени, прихватити или одбацивати препоруке ових органа. У оваквим гледиштима није тешко препознати индивидуалистичка и анархистичка схватања. Али, ако их је лако препознати, не значи да их је сасвим лако и једноставно и одбацити. То најбоље доказује чињеница што се и данас могу срести схватања која су блиска анархистичким гледиштима. То јасно уочава и констатује и Програм Савеза комуниста Југославије.

Анархисти одбацују не само политички ауторитет — државу него и и ауторитет уопште, како је напријед дефинисан. При том, они полазе од схватања да је ауторитет сувишан кад се постигне сагласност између личних и општих интереса. Та сагласност је, по њима, дата у самој индивидуи која је по природи и самостално и друштвено биће. Њој је урођено да живи у друштву и њени су лични интереси, у суштини, истовремено и друштвени. Међутим, да би индивидуе доносиле правилне закључке о својим интересима потребно је да буду економски равноправне, слободне и обавијештене о свим битним друштвеним питањима.

Ако друштвени органи предоче индивидуама најбоља могућа решења онда, по мишљењу анархиста, нема бојазни да их оне неће усвојити, јер су то и њихови лични интереси. Међутим, најсигурнији критеријум за оцјену која су то најбоља решења носи индивидуа у себи. Она даје последњу оцјену о томе да ли је оно што предлажу друштвени органи оправдано и прихватљиво или није. Отуда се општи интереси могу усагласити са личним тек у условима када се опште норме не натурају појединцима, када иза њих не стоји никаква спољна принуда него њихова снага лежи само у карактеру онога што препоручују.

Полазећи од оваквих схватања, Пјер Жозеф Прудон *(Pierre-Joseph Proudhon)*, кога иначе сматрају оцем анархизма, замислио је друштвенополитички систем будућности као конфедерацију комуна. Комуне су заједнице непосредно удружених индивидуа које су суверене у односу на све шире асоцијације укључујући ту и друштво као цјелину. Тек кад ко-

муне дају свој пристанак, препоруке централних, провинцијских и других друштвених органа, постају важеће и извршне. Тако, централни органи имају за дужност да проналазе праведна решења за питања која су од интереса за цијелу заједницу, али ниже асоцијације, у првом реду комуне, могу њихове препоруке и одбацити ако сматрају да нијесу у складу са њиховим личним интересима у датим условима.

> „Умјесто апсорбовања федералних држава или провинцијских и муниципалних ауторитета у један централни ауторитет треба свести овлашћење овог на просту улогу опште иницијативе, узајамне гарантије и надзора, чији декрети постају извршни *само уз овлашћење конфедерираних влада и службеника у њиховим службама*, као што у уставној монархији свака одлука која потиче од краља да би била извршна, мора бити покривена према потписом неког министра" (2). (Подвукао Р.П.)

Главни чинилац за усклађивање индивидуалних и општих интереса, по Прудону, јесте природом дата складност личног и друштвеног у самом појединцу. Други нужни али допунски чинилац јесте такав друштвени систем који управо омогућава одлучујућу улогу појединца, као таквог, у оцјени тог склада и односа на општем плану." Ма каква била моћ колективног бића, каже Прудон, она не сачињава због тога, са гледишта грађанина, суверенитет [...]" (3).

Овде треба подвући и ту чињеницу да Прудон претпоставља могућност постојања „праведног" политичког система само на подлози таквих економских односа који искључују експлоатацију и друштвену неједнакост. Међутим, поставља се питање да ли је могуће и у једном бескласном друштву укинути обавезност закључака централних органа у нормативном смислу а да при томе систем буде ефикасан? Другим ријечима, да ли се та ефикасност може свести само на препоруке и савјете централних органа и на добру вољу и разумијевање нижих асоцијација и грађана ?

Да би се одговорило на ово питање, потребно је расправити однос између личних и општих интереса. Разумије се да је то овдје могуће само у једном најопштијем виду.

Ни општи ни лични интереси нијесу нешто урођено, дато у природи појединца, како мисле анархисти, већ су то друштвене категорије. То најбоље показује досадашњи друштвени развитак гдје су постојали и складност и антагонизам између личних и општих интереса, у зависности од економских и разних других услова живота.

У класном друштву, због неједнаких материјалних и других услова живота појединаца, не може бити ни склада у њиховим односима. Интереси потлачене класе не могу бити сагласни са интересима владајуће класе, без обзира што је дотичан начин производње нужан за одређену етапу историјског развоја. Људи не могу да се помире са потчињеним положајем у односу на друге индивидуе, и само борбом могу да поправе

(2) Du Principe fédératif, nouvelle édition, Paris, s. a., Flammarion, p. 23.
(3) De la Justice dans la révolution et dans l'église, Paris, 1931, Rivière, t. II, p. 263.

своје животне услове а евентуално и да сврғну владајућу класу и сами заузму њен положај. Због непомирљиве класне борбе нужно је постојање државе која ће одржавати постојећи поредак и на тај начин омогућавати опстанак друштва. Норме које доноси држава и мјере које она предузима у циљу одржавања постојећег поретка представљају у суштини заштиту интереса оних који се налазе у економски владајућем положају.

Држава, и као репрезентант друштва и заштитник званичних општих интереса, по правилу штити интересе владајуће класе. Разумије се да то у начелу не значи неку самовољу државе, како мисли Прудон и други анархисти, него друштвену нужност у постојећим условима. Отуда, у класном друштву такозвани општи интереси не представљају и интересе свих него у првом реду интересе владајуће класе.

> „У досадашњим сурогатима заједнице, у држави, итд., постојала је лична слобода само за индивидууме који су се развили у односима владајуће класе, и само уколико су били индивидууми те класе. Привидна заједница, у којој су се индивидууми досад уједињавали, стално се насупрот њима осамостаљивала, јер је била уједињење једне класе насупрот друге, истовремено је била за потчињену класу не само једна сасвим илузорна заједница, него и нови оков. Тек у стварној заједници стичу индивидууми *у свом удружењу и помоћу њега* и своју слободу" (4) (Подвукао Р.П.)

Излази да тек у „стварној заједници", тј. у условима постојања економске и друштвене једнакости грађана, представници општих интереса престају бити поједини слојеви или класе а то постају све удружене индивидуе у једном друштву. Тек тада настају могућности за усаглашавање између личних и општих интереса. Ову чињеницу уочава и Прудон, али за дискусију је, с једне стране, колико он правилно схвата однос између ових категорија, а с друге стране, колико његов друштвено политички систем, замишљен као конфедерација комуна, у условима једног „праведног", односно бескласног друштва може бити адекватна форма за усклађивање ових интереса.

Општи интереси у бескласном периоду представљају израз материјалних и других могућности друштва као цјелине у датом периоду, најбоља рјешења за све с обзиром на дате услове, а не идеал који су унапријед жељеле и са којим су унапријед сложне све индивидуе и асоцијације. Они нијесу дати у природи индивидуе, као неки стални аршин, него представљају категорију која се мијења независно од воље изолованих појединаца, као таквих, и зато их они морају, са промјеном објективних околности, увијек изнова сазнавати и прецизирати.

На тај начин, општи интереси се појављују, у односу на индивидуе, као императив и то не нечије посебне воље него као израз одређених услова живота удружених индивидуа у економски и културно равноправној заједници.

Међутим, да би општи интереси у једном друштвеном систему заиста и представљали друштвену нужност и обавезу, они морају бити и одре-

---

(4) Маркс—Енгелс: Рани радови, Загреб, 1953, с. 340—341.

ћени на начин који обавезује. Другим ријечима, норме које формулишу ове интересе а које доносе, по правилу, централни органи морају бити обавезне за све а не препуштене слободној вољи суверених појединаца или комуна на усвајање или одбијање, како мисли Прудон. Јер, ако би се тако поступило, онда би се дошло у ситуацију да се личне жеље и прохтеви прихватају и проглашавају као индивидуални а тиме и као општи интерес.

Иза различитих хтења и поступака појединаца треба видјети, у првом реду, њихове различите улоге и положаје које имају у одређеном друштву на датом степену развитка. Резултанта ових воља *на друштвеном плану представља*, по правилу, општи интерес друштва, као израз најцелисходнијих ријешења са гледишта целине у датим условима материјалног и културног живота друштва.

Разумије се, са смањивањем економских и културних разлика међу људима све је мања и суштинска разлика у њиховим схватањима и захтјевима, али та разлика никада потпуно не нестаје. Она се, са нестанком класног друштва, само квалитативно мијења, претварајући се у супротности које нијесу антагонистичког карактера и које је могуће усагласити.

> „Шта су индивидууми, то зависи, дакле, од материјалних увјета њихове производње." Или даље: „Друштвено уређење и држава стално произилазе из животног процеса одређених индивидуума, али ових индивидуа не таквих какви би могли изгледати у својим или туђим предоџбама него какви су у стварности, тј. како дјелују и материјално производе, дакле, како делују у одређеним материјалним оквирима, претпоставкама и увјетима независним од њихове воље" (5).

Разумије се, кад се говори о индивидуалној вољи или хтењу мисли се на такву вољу која се формира у одређеним условима а не на самовољу и индетерминизам.

Дакле, индивидуа као таква или ма која парцијална и друштвена заједница као таква не могу коначно одлучивати о томе шта је друштвено а шта није ни у бескласном друштву, јер се не налазе у ситуацији да би могле да то квалификовано цијене.

У једном бескласном друштву појединци треба да буду у ситуацији да имају могућност да слободно удружени кроз своје организације исправљају механизам кроз који се формулишу или поступак помоћу којега се уобличавају заједнички интереси, али не и могућност да као појединци или парцијалне организације одбијају одлуке тога механизма као цјелине. То, дакле, важи и за комуну и сваку другу територијалну заједницу у односу на ширу асоцијацију, односно друштвену заједницу уопште.

Општи интереси могу бити понекад и погрешно формулисани од одговарајућих органа, али и у тим случајевима индивидуе треба да имају само право да одговарајућим поступком захтијевају промјену одговарајућих одлука, или промјену самог механизма друштвеног управљања.

---

(5) Маркс—Енгелс: н. д., с. 293.

Међутим, у једном рационално организованом поретку оне не могу имати могућност да просто одбију извршење норми које регулишу опште интересе. Да ли су оправдани њихови захтјеви или не, треба поново одлучивати друштвено, на нивоу који одговара дотичном питању.

Прудон правилно истиче да норме које доносе централни органи државе представљају у ствари једну резултанту која није истовјетна са захтјевима појединаца и њихових асоцијација. Али, он ипак сматра да ће појединци усвојити ову резултанту добровољно, ако је она слободно и правилно формирана, другим ријечима, ако представља праведно рјешење без обзира што је различито од полазних индивидуалних ставова. Ово ради тога што је у природи индивидуе да се покорава правди кад је сазна. „Правда је за разумна и слободна бића каже Прудон, врховни узрок њихових опредељења. Да би била потврђена и вршена од свих она само треба да буде изложена и схваћена" (6).

Међутим, ово је баш коријен његове основне заблуде. Ово је довољно да докаже немогућност његовог система у коме индивидуе суверено одлучују хоће ли прихватити или одбацити норме „централног ауторитета" које по правилу прописују нешто што је различито од њихових личних захтјева.

Може се с правом очекивати да ће индивидуе у бескласном друштву добровољно прихватити норме које формулишу опште интересе ако оне заиста и представљају најбоља рјешења у датим условима. Али, појединци не могу знати да ли су та рјешења управо најбоља, чак и кад су норме формулисане, него то дознају тек њиховом примјеном у пракси. Зато се оне морају прихватити као израз друштвене нужности, а то значи да морају бити обавезне.

Да би нешто било нужно у друштву оно се, у нормативном погледу, мора јављати као обавезно. Да би индивидуе могле слободно дјелати и доносити одлуке у складу са општим интересима, њима морају бити познате све битне околности у којима дјелују, како каже и Прудон. Али, прије свега, њима мора бити позната околност да о томе шта су општи интереси одлучује друштво као цјелина преко свог самоуправног механизма а не суверена индивидуа или поједине њихове асоцијације.

Одлукама које доносе централни органи у име друштва морају се потчињавати индивидуе, комуне и све друге групе, с обзиром да њихови захтеви за одређеном коришћу или другим постигнућем нијесу у њима потпуно заступљени. Тек преко ових норми они сазнају шта је друштвено могуће и опште, па се према томе морају и равнати и формирати своје личне интересе. Тако би индивидуалне интересе представљали само они захтеви појединаца који су у складу са општим интересима. Отуда произилази да лични као и друштвени интереси нијесу природно дати него друштвено условљени. Лични интереси настају коригованьем индивидуалних захтјева према општим интересима.

Индивидуални захтјеви представљаће индивидуалне интересе само ако су у сагласности са општим интересима који се појављују као прет-

(6) Proudhon: De la Justice, t. II, p. 263.

ходни услов и императив. У овом смислу могуће је говорит о постојању услова за усклађивање личних и општих интереса у једном бескласном друштву али не и о њиховој аутоматској и сталној усклађености. Проблем довођења у склад ових двеју категорија је сталан процес њиховог усаглашавања а не стварање потпуне и сталне хармоније.

Сагласност између општих и личних интереса не састоји се у њиховој потпуној идентичности него у одсуству међусобних противречности. Лични интереси биће у складу са друштвеним ако се крећу у оквиру општих.

Супротност између личних и општих интереса, кад су ови задњи нормирани, појављује се на површини, у првом реду, као сукоб између индивидуалних захтева и општих норми. Међутим, како из реченог слиједи, то још не значи да је то увијек и стваран сукоб између општих и личних интереса. Тај сукоб би могао настати у случају ако се друштвени органи осамостале, на чем правилно скрећу пажњу Прудон и други анархисти; па општим интересима проглашавају своје личне интересе или било ког другог дијела становништва. Међутим, у начелу, то је у једном бескласном друштву у коме су укинуте економске разлике, као и разлике између умног и физичког рада и друге, могуће спријечити јер су створени објективни услови за постизање складности између ових интереса. Кад су ови објективни услови дати, онда је чисто организационо питање како ће се то у пракси постићи, а то је у домену људске моћи.

Али, и поред суштинске складности између општих и личних интереса остаје трајна супротност између индивидуалних захтјева и норми које формулишу општи интереси. Та супротност не може бити никад уклоњена из друштва, докле год постоји кретања и развитка.

Процес усаглашавања општих и индивидуалних интереса је двостран. С једне стране, то је процес формирања општих интереса на основу слободно формираних индивидуалних захтјева у одређеним условима, а с друге, то је кориговање индивидуалних захтјева према већ формираним општим интересима. Не постоји, дакле, нека примарност општих над личним интересима, јер се они у начелу не супротстављају и ту је Прудон у праву; али постоји примарност општих интереса над индивидуалним захтјевима у том смислу што су први обавезни за друге све донде докле се не промијене услед промјене индивидуалних захтјева и потреба.

Борба супротности јесте један од сталних закона развитка друштва који у измијењеним околностима и у измијењеном виду треба да важи и за будуће бескласно друштво. То је уосталом основни закон дијалектике који важи не само у људском друштву него и у природи и у људском мишљењу.

Прудон очигледно гријеши у томе што сматра да друштвене одлуке не треба да буду нормативно обавезне, без обзира на који су начин формиране, ако их индивидуе нијесу спремне прихватити. Тиме он даје приоритет индивидуи у односу на друштво и тиме се сврстава међу индивидуалисте. Разумије се да није исправно ни друго гледиште које даје приоритет друштвеном интересу у односу на лични јер управо друштвени интерес треба да буде истовремено и оквир за могући лични интерес.

Међутим, приоритет свакако припада друштвеном интересу у односу на индивидуалне захтјеве који одударају од друштвених могућности али у том случају имамо и непоклапање индивидуалних захтјева и индивидуалних интереса. Тада лични захтјеви нијесу формирани на основу довољног познавања свих битних околности и друштвених могућности, они се још нијесу уобличили у јасно сазнање о личном интересу.

Дакле, кад се говори о складности општих и личних интереса у једном бескласном, комунистичком друштву, не мисли се на њихово аутоматско усклађивање нити на непостојање супротности. Ту се мисли на постојање објективних услова за савладавање тих противречности, на начин да се општи и лични интереси доведу у склад. Али, то могу постићи само *удружене индивдиуе* које ће заједнички одређивати услове свога рада и чије ће одлуке бити обавезне за сваког појединца. Слобода индивидуа огледа се овдје не у некој самовољи или индивидуалном суверенитету него у равноправном одлучивању са другим. Говорећи о положају индивидуе у „заједници пролетера" Маркс и Енгелс у *Немачкој идеологији* између осталог кажу: „Она је такво уједињење индивидуума (наравно под претпоставком већ развијених производних снага), које њиховој контроли подвргава увјете слободног развитка и кретања индивидуума, увјете који су досад били препуштени случају и осамостаљивали се насупрот појединим индивидуама" (с. 341).

Услови слободног развитка претпостављају, дакле, заједничку контролу удружених индивидуа над појединцима, као таквим, како би у тим одређеним оквирима могли бити слободни. Али одређивање оквира од стране заједнице значи обавезу за све у одређеним питањима која су заједничка. Удружене индивидуе појављују се као ауторитет у односу на појединце, и то је неминовно у сваком будућем поретку којега ми реално можемо замислити.

Добровољност значи да ће човек моћи да постане свесан своје друштвене улоге и да свој живот прилагођава друштвеним могућностима и условима живота, али то је могуће само кроз одређену организацију и њена правила, које ће сви заједнички образовати али којима ће морати и да се појединачно потчињавају. Будући да човјек може и мора живјети једино у друштву, он постаје свјесан не само општег него и свог личног интереса тек кроз друштвену организацију. Али, с обзиром да не постоји потпуно поклапање између индивидуалних хтења и општих интереса, постоји потреба за општим нормама које ће опште интересе формулисати. С обзиром да из истих разлога постоји и могућност за њихово кршење, неопходно је да те норме буду императивне:

> „[...] јер се разне правне и моралне норме постављају као *норме*, као *захтеви* у односу према индивидуалном хтењу баш зато што човек увек може и што ће увек моћи да се о норми огреши. Кад не би грешио, кад не би могао грешити онда ми и не би требало никакво правило, никакав идеал о ономе што треба да урадим и сваки моменат обавезности, *дужности*, исчезао би из људског живота. Међутим, стварни људски живот је увек и неизбежно постављање норми и идеаала, борба за њих и огрешење о њих. Потпуно покла-

пање сваког индивидуалног поступка и опште норме значило би да је и процес и прогрес завршен: а они то никада неће бити, јер без незавршености и несавршености нема даљег напретка" (7).

Индивидуе ће вјероватно, по правилу, добровољно усвајати одлуке које доносе поједине асоцијације, али само ако буду доведене у такав положај да то стварно и буду морале а не само хтјеле. Добровољност не може никако бити апсолутна, тј. у том смислу да индивидуе, као такве, суверено одлучују о поменутим закључцима. Добровољност овдје значи само то да ће индивидуе кад буду сазнале нужност извјесне одлуке њу и прихватити као такву. Али, да би оне могле схватити да је извјесна одлука друштвених органа нужна, неопходан је услов да она буде дата, како је већ речено, у једној форми која обавезује. У противном њима нијесу познате све околности и стварају се могућности за самовољну оцјену и поступак.

Норме које регулишу опште интересе имаће императивни карактер. Иза њих мора стојати ауторитет удружених индивидуа, тј. друштва као цјелина. Другим ријечима, оне морају бити санкционисане. Што се притом ипак говори о њиховом добровољном усвајању, то долази отуда што индивидуе, по правилу, могу да схвате тај императив и да га прихвате без употребе неког посебно организованог насиља које би их на то принуђивало. Ово постаје могуће јер поменуте норме неће бити натуране у име интереса неке личности или групе, слоја, итд., него, како је већ речено, као израз природне нужности, односно друштвених могућности на датом степену развитка друштва. Добровољност се не огледа у томе што би индивидуе могле да одбацују те норме него у томе што оне постају свјесне њихове нужности и обавезности и прихватају их као такве али су у стању и да их промијене кад више не одговарају промијењеним околностима и новонасталим потребама.

Проблем, дакле, није у томе да ли ове норме треба да буду обавезне, што је несумњиво, него у томе да оне буду прави израз општих интереса и да се омогући њихова промјена одговарајућим друштвеним поступком кад то више не буду. Иза норми које формулишу такав интерес неће стајати држава али хоће ауторитет целог друштва који је већа сила од државе.

Не признајући никакав стварни друштвени ауторитет, Прудон није признавао ни потчињавање воље мањине вољи већине, сем, како изгледа, у органима комуне, што представља изузетак и недоследност у његовој општој концепцији. Међутим, то је једино могући облик рада у сваком друштву, па и бескласном. Додуше, потчињавање је овдје само један нужан, технички облик рада који не представља неку сталну подјелу на владу и опозицију, диктирану посебним интересима, него нужан друштвени инструменат да би се нашла најбоља рјешења а да при том поредак остане ефикасан.

---

(7) Др. Вуко Павићевић: О неким стилским принципима марксизма и њиховом значају код нас, „Борба", Београд, од 1 маја 1955.

Полемишући са анархистима и Маркс и Енгелс су одбацивали њихове аргументе о потреби уклањања сваког ауторитета из друштва ради слободе личности. Ауторитет је нужан у бескласном друштву не као израз нечијих посебних интереса него као императив којега намеће потреба за савлађивањем природе, која на разним нивоима развитка производних снага захтијева и одговарајућу друштвену организацију. Ако хоће да буде ефикасна, ова организација мора бити и ауторитативна. Енгелс, у свом чланку „О ауторитету", истиче нужност потчињавања индивидуалних воља, на пример, у фабрикама, и то не само у капиталистичким него и у оним које представљају друштвено власништво јер то захтијева аутоматски процес фабричког рада. Радници договорно одлучују о радним часовима и општим условима рада али разна питања која искрсавају у току производње морају се ријешавати ауторитативно.

> „Рјешавала се та питања одлуком делегата који стоје на челу сваке гране рада или се решавала, кад би то било могуће, већином гласова, *воља појединца се увек мора потчињавати,* а то значи да се питања морају решавати ауторитативно." И даље, на истој страни: „Бар што се тиче часова рада, над вратима тих фабрика може се написати: *Lasciate ogni autonomia voi ch'entrate* (оставите сваку аутономију ви који улазите)" (8) (Подвукао Р.П.)

Ово потчињавање индивидуалних воља, истиче даље Енгелс, нужно је не само у фабрикама и радионицама него и на железницама, парабродима, итд. На основу већ реченог излази да је оно нужно и у друштву, у механизму друштвеног самоуправљања.

> „Дакле, видели смо да су с једне стране, известан ауторитет делегиран овако или онако, а с друге — извесно потчињавање, независно од сваке социјалне организације, за нас обавезни услед материјалних услова у којима се врши производња и промет производа" (9).

Маркс и Енгелс су уочавали законитост и нужност постепеног нестајања политичког ауторитета али су били далеко од тога да мисле да тиме нестаје и сваки ауторитет уопште. Одумирање државе они су видјели као постепено нестајање политичке организације, тј. нестајање државе као апарата у рукама појединог слоја или класе, или као механизма издвојеног из друштва који може засновати своје посебне интересе који су у супротности са интересима друштва као цјелине. Држава треба да се претвори у организацију за заштиту општих интереса, што значи да треба да престане да буде политичка организација а тиме и држава.

> „Зашто се антиауторитаристи не ограничавају на то да вичу против политичког ауторитета, против државе. Сви социјалисти се слажу у томе да ће *политичка држава,* а с њоме и политички ауторитет, исчезнути услед будуће социјалне револуције, тј. да ће јавне функције изгубити свој политички карактер и претворити се у просте административне, које чувају праве интересе друштва. Али, антиау-

(8) К. Маркс—Ф. Енгелс: Изабрана дела, Београд, 1949, т. I, с. 614.
(9) Н. д., с. 615.

> торитаристи захтијевају да се ауторитарна политичка држава укине одједанпут, још прије него што буду уништени социјални односи који су је родили. Они захтијевају да први акт социјалне револуције буде укидање ауторитета" (10). (Подвукао Р.П.)

Као што се види, Енгелс је „само" против политичке државе али то управо значи и њену квалитативну промјену из класне у општедруштвену организацију. Међутим, оно што ово гледиште разликује од анархистичког није само чињеница што анархисти хоће да релативно брзо ликвидирају државу. Разлика је битна у томе што они хоће да ликвидирају, бар у начелу, и ауторитет у друштву уопште. Међутим, под нестајањем политичке државе не треба разумјети и нестанак сваке ауторитативне организације. Да би једна организација дјеловала у општем интересу не значи да она не смије бити ауторитативна.

> „Ауторитет и аутономија су ствари релативне, њихове сфере мијењају се са различитим фазама друштвеног развитка. Кад би се аутономисти ограничавали на то да кажу да ће социјална организација будућности допуштати ауторитет само у оним границама у којима га односи производње чине неизбјежним, онда бисмо се с њима могли разумјети, али они су слијепи *за све чињенице које га чине нужним* и боре се против ријечи" (11). (Подвуках Р.П.)

Другим ријечима, „социјална организација будућности" може штитити општи интерес друштва а бити при том врло ауторитативна. Исто тако је могуће замислити и нижи степен њене ауторитативности, али докле год постоји заједнички живот у друштву немогуће га је замислити без постојања сваког ауторитета.

Марксистичко гледиште о одумирању пролетерске државе, поред тога што претпоставља одговарајућу економску подлогу, висок степен развоја производних снага, друштвену својину над средствима за производњу, нестајање експлоатације и класних разлика, итд., види проблем у организовању таквог механизма, друштвеног управљања који од силе „изнад друштва" постаје истински представник заједничких интереса индивидуа на разним нивоима, оруђе које друштво може ефикасно да контролише. Дакле, проблем је у томе како то постићи а не да ли ће тај механизам бити ауторитативан.

Прудон је, на примјер, видио ауторитет у првом реду у централним органима са којима је обично поистовјећивао државу. Да би спријечио отуђење државе од друштва он је, с једне стране, сматрао да је нужно оставити што мање дјелатности у надлежност централних органа а тежиште друштвеног управљања пребацити на комуне. С друге стране је централне друштвене органе лишио ефикасности сводећи их на обичне савјетодавне и иницијативне органе и на тај начин их укинуо као ауторитет. Ово је управо и најкарактеристичнија црта Прудоновог политичког система. „Групе које сачињавају конфедерацију, вели Прудон, оно што се уосталом зове држава, јесу саме државе, управљајући, судећи и

(10) Н. д., с. 615—616.
(11) Н. д., с. 615.

администрирајући у пуном суверенитету према својим властитим законима" (12).

Неки писци нијесу ову карактеристику уочавали и разумјели или су је намјерно искривљавали, па су Марксово схватање о комуналном систему идентификовали са Прудоновим федеративним поретком. Тако, на примјер, Бернштајн (Bernstein) у свом дјелу *Претпоставке социјализма и задаци социјалне демократије,* говорећи о Пруденовом схватању суверене комуне и федеративном повезивању комуна у друштвени систем, каже између осталог и ово: „Укратко, при свим другим разликама између Маркса и „малограђанина" Прудона, у овим је тачкама мисаони ток тако близак, колико је то само могуће" (13).

По Бернштајну излази да је Марксово и Прудоново схватање о улози комуна у будућој социјалној организацији а нарочито о начину њиховог повезивања у јединствени систем скоро идентично. Међутим, мада заиста има извјесних сличности у ставовима о значајној улози комуна као форми непосредне демократије, неопходној за остварење истинског суверенитета и за спречавање отуђења представничких органа друштва и онемогућавање бирократизма, међу њима постоји принципијелна разлика нарочито у питању односа између комуна и ширих територијалних асоцијација, посебно између комуна и централних органа.

Маркс је сматрао да пролетерску државу треба организовати на бази уједињења самоуправних комуна. Али, та самоуправност комуна код Маркса није значила њихову суверености него добровољно уједињење на принципу демократског централизма. Маркс не супротставља комуну центру или другим асоцијацијама него је укључује у јединствени систем друштвеног самоуправљања. На комуне се преносе широка овлашћења али они послови који су заједнички за друштво као цјелину остају у надлежности централних органа који у тој сфери доносе општеобавезне одлуке. Процес одумирања државе и демократизацију друштвеног живота Маркс није видио у некој апсолутној децентрализацији него у стварању јединственог механизма управљања који ће с једне стране бити подложан друштвеној контроли, а с друге стране обезбеђивати „јединство нације".

Говорећи о начелима на којима је требало да се организује комунално уређење у Француској за вријеме Париске комуне, Маркс у *Грађанском рату у Француској,* између осталог, каже:

> „Мали број функција, али веома важних које би тада још остале за централну владу, нијесу имале да буду укинуте, као што се то намјерно лажно тврдило, него су имали да их врше комунални и стога строго одговорни чиновници. Јединство нације није имало да буде развијено, него, напротив, да буде организовано путем комуналног уређења и да постане стварност путем уништења оне државне власти која се издавала за оличење тог јединства, али је хтела да буде од нације независна и да стоји над њом. Уствари, та државна власт била је само паразитска израслина на телу нације. Док је чисто угњетачке органе старе државне власти требало отсећи, њене оправ-

(12) Du principe fédératif, p. 237.

(13) Ед. Бернштајн: н. д., објављено у зборнику Марксизам и ревизионизам, Загреб, 1958, с. 178.

дане функције требало је отети од такве власти која присваја себи право да стоји изнад друштва, и вратити одговорним службеницима друштва" (14).

Сагласност између Маркса и Прудона, кад је ријеч о перспективи државе у будућој социјалној организацији, треба видјети прије свега у томе што се обадвојица слажу да она треба да нестане из друштва. Међутим, постоји принципијелна разлика у погледу брзине њеног нестајања и, као што је већ речено, у погледу садржине оног што се подразумијева под нестајањем државе.

Говорећи о том питању Лењин истиче да је баш питање федерализма, односно централизма оно питање гдје се Маркс са Прудоном, а и са другим анархистима, највише разликује.

„Маркс се разилази са Прудоном а и с Бакуњином управо у питању о федерализму (а да и не говоримо о диктатури пролетаријата). Федерализам проистиче начелно из ситнобуржоаског схватања анархизма. *Маркс је централиста. И у његовим расматрањима нема никаквог одступања од централизма.* Само људи пуни ћифтинске ‚сујеверне вере' у државу могу уништење буржоаске државне машине сматрати за уништење централизма" (15). (Подвукао Р.П.)

Не може, дакле, бити јасније речено да је Маркс сматрао да друштво мора бити организовано на принципу демократског централизма, и то не само у прелазном периоду него и у бескласном друштву. Такав закључак произилази из неминовности живота људи у заједници и из потребе координације индивидуалних дјелатности, нарочито у развијенијим друштвима. Међутим, треба истаћи да принцип демократског централизма не треба схватити као неки статички појам већ он треба да се развија у складу са захтјевом који поставља економски и друштвени развитак.

Наша савремена теорија у Југославији, и поред истицања великог значаја улоге комуна у развијању социјалистичке демократије и самоуправљања, такође не прихвата принцип суверености комуна и њиховог повезивања на бази конфедерације. Напротив комуне су само самоуправне политичко-територијалне и друштвено-економске јединице које сачињавају дио јединственог система заснованог на принципу демократског централизма који обезбеђује потребно, „јединство нације", како је говорио Маркс.

„Комуне се не образују да би се друштво раслојило и разбило, већ да би се што добровољније, свесније и стварније ујединило. Отуд комуне могу јачати и развијати се само уколико су стварнији социјалистички друштвени односи и уколико је јединственији по духу и садржини систем социјалистичке демократије заснован на јединственом начелу самоуправљања радног народа у свим крајевима

(14) К. Маркс—Ф. Енгелс: Изабрана дела, т. I, с. 498.
(15) Лењин: Држава и револуција, Изабрана дела, Београд, 1950, т. II, књ.1, с. 180.

земље и на свим степенима друштвеног политичког и државног уређења" (16).

Одавде се могу извући и неки закључци који су од непосредног интереса за савремену социјалистичку теорију и праксу. Наиме, чини се сасвим сигурно да би било неправилно сматрати да је све веће проширивање демократије и ослобађање личности једино могуће са све већом децентрализацијом друштвеног управљања, и да пуна демократија, односно одсуство сваке политичке власти захтјева пуну децентрализацију, суверености комуна или чак и личности. Свако иоле развијеније друштво, било класно или не, има своје заједничке послове које мора обављати преко заједничких органа. У класном друштву ту функцију у првом реду врши држава која се појављује и као репрезентант друштва. С нестанком класних супротности нестаје потребе само за државом као класном, политичком институцијом али не и за једним репрезентантом друштва као целине. Држава, дакле, одумире или нестаје као политичка организација, као организација власти а то и јесте квалитативна промјена, али не одумире и механизам који служи за координацију и руковођење заједничким пословима друштва. Све већу демократизацију друштвеног живота и управљања не треба, дакле, схватити као све већу децентрализацију него као процес у коме се људи, с једне стране, све више ослобађају експлоатације и економски изједначавају, и с друге стране и на основу тога, стварају такав механизам управљања који ће бити послушно оруђе у њиховим рукама. Децентрализација је једна од мјера која доприноси стварању таквог механизма али се с њом може ићи *само до одређеног степена*. У сваком конкретном друштву постоји у том погледу граница преко које се не може ићи а да друштво буде рационално организовано (17).

С друге стране, развијање социјалистичке демократије не састоји се само у непосредном одлучивању људи о свим питањима већ и у успјешној контроли органа који раде у њихово име. Уклањањем државе не треба, дакле, да дође до слабљења или лабављења друштвеног јединства него на против. Само, друштвена интеграција у социјалистичком друштву врши се на принципу самоуправљања а не административно-бирократски. Отуда, било би сасвим погрешно идентификовати сваки централизам са бирократизмом.

Кад је ријеч о демократизацији код нас, није искључено да будући развтиак нашег друштва може довести и до јачања извесних централних органа и функција. Тако, чини се, да би свакако било на мјесту да наш нови Устав или нови закони, у складу са њим, предвиде јачање неких централних функција које би допринеле још успешнијем руковођењу друштвеним пословима. Једна од таквих дјелатности била би свакако контролна, јер је јасно да децентрализована друштвена контрола не може бити ефикасан инструмент на плану заштите општих интереса. Сваки

(16) Др. Јован Ђорђевић: Уставно право и политички систем Југославије, Београд, 1961, „Савремена администрација", с. 241.

(17) В. мој прилог у дискусији о централизму и децентрализацији, „Архив за правне и друштвене науке", бр. 2—3/1959, с. 368—369.

нижи контролни орган не налази се у ситуацији да може јасно да сагледава опште интересе *и да мора да их штити* јер је интересно зависан од одговарајућих нижих представничких органа, који имају и своје посебне захтјеве.

Зато, поред постојеће, углавном децентрализоване и масовне контроле, требало би увести и једну централизовану, стручну контролу постављену тако да служи као ефикасан инструмент нормалног функционисања нашег система друштвеног самоуправљања, да спречава кршење законитости и да доприноси стварању таквих услова, гдје свако може своје интересе заснивати само на линији и у оквиру општих интереса. Друг Кардељ је писао да управо широка децентрализација у друштвеном самоуправном механизму захтијева једну централну евиденцију и контролу да не би дошло до злоупотребљавања система. Ево шта он о томе, поред осталог, каже:

> „Даљи проблем [. . .] је питање стварања механизма контроле над законитошћу рада локалне самоуправе, самосталних установа и организација, а и управних и других државних органа. Ако с једне стране обезбедимо самоуправљање у комуни, радничким саветима, срезовима и републикама по линији друштвено и управно-вертикално повезаних организација, онда морамо располагати и са довољно јаким и ауторитативним системом који ће бдити над уставношћу и поштовањем закона од стране тих органа." И даље: „Чини ми се, ако бисмо заиста имали солидно изграђена ова два инструмента, — друштвену материјалну евиденцију и контролу, као и контролу законитости аката — да бисмо могли још смелије ићи на развијање самоуправљања и у радничким саветима и у комунама". (18).

Разумије се да овакво јачање друштвене контроле не би представљало јачање бирократизма нити неки корак назад у развоју демократије него напротив значајну мјеру у циљу њеног даљег успјешног развоја и заштите од изрођавања и анархистичких девијација.

Даљи процес демократизације код нас не би, дакле, требало очекивати само кроз неко преношење управних функција на грађане него га треба видјети и у демократизацији самих друштвених органа, од централних до најнижих. Такав један начин демократизације представља и смјењивање људи на руководећим местима по принципу турнуса, што најављује и наш нови Устав. То би, без сумње, представљало један од даљих крупних корака на плану одумирања државе и ликвидирања бирократизма. Лењин је говорио да свак треба да буде по мало бирократа да би нестало бирократизма.

Међутим, треба имати на уму и то да и најбоље форме не могу рјешити ниједан друштвени проблем ако нијесу испуњене одговарајућом садржином. Тек даљи развитак материјалних производних снага и подизање економског и културног нивоа широких народних слојева може омогућити да практично сви људи имају довољно времена и да могу са довољним познавањем радити на разним одговорним дужностима.

---

(18) Е. Кардељ: О даљој изградњи друштвеног и правног система, „Борба", Београд, од 11 априла 1957.

Дакле, пуна демократија не значи непостојање централних друштвених органа нити њихов мањи ауторитет у пословима које у одређеним условима треба да врше него само да они произилазе из такве економско-политичке структуре и таквог организационог механизма који им намећу да своје интересе могу заснивати само у оквиру општих интереса. Став марксистичке теорије да ће у бескласном друштву нестати управљање људима и да ће постојати само управљање стварима не треба, дакле, схватити тако као да неће постојати никаквог подређивања воља појединаца другим индивидуалним и колективним вољама. Такво схватање било би потпуно индивидуалистичко. Управљање стварима а не људима значиће само промјену квалитета тога потчињавања воља. Неће више бити у питању наметање туђе воље која у себи носи и наметање туђих интереса него такво потчињавање воља које је диктирано заједничким интересима. Потчињавање индивидуалних воља које је истовремено и у интересу оних који се потчињавају, мада формално јесте потчињавање онима који издају заповести, у ствари то није под условом да је воља оног који заповиједа израз одговарајућих друштвених потреба а не његово пусто хтење.

Дакле, докле год постоји друштва постојаће и потреба за усмјеравањем одговарајућих заједничких активности а самим тим и одређено потчињавање воља појединаца, односно одговарајући друштвени ауторитети.

Радован Павићевић

ОСВРТ НА ПОРЕСКИ СИСТЕМ ЈУГОСЛАВИЈЕ

У последње време у многим државама расте интерес пореских стручњака, економиста и шире јавности за порезе и њихова дејства. Није реч само о интересу за порески терет који становници једне или друге државе морају подносити већ, што је далеко важније, о улози коју порези имају у основним друштвеним, посебно привредним кретањима. Као инструменти државне политике порези врше несумњиву улогу у остваривању различитих привредних, социјалних и културних циљева државе и баш стога постају предмет интересантан за анализирање и проучавање.

Улога бројних пореских облика у послератној изградњи социјалистичког друштвеног уређења у Југославији није ни мала нити се може потценити. Као директни инструменти државне интервенције у свим областима друштвеног живота порези су имали и данас имају велики значај. Пре свега, као инструменти са фискалним циљем и задатком да државној каси обезбеде нужна материјална средства за широко ангажовање у привреди и друштвеним односима, а затим, као инструменти са читавим низом разних ванфискалних задатака за измену остатака прошлости и радикално мењање друштвених односа. Протекли период друштвеног развоја Југославије богат је променама у свим областима живота. Динамика развитка и стална тежња ка изналажењу најбољих решења за многобројне задатке наметали су потребу честог мењања и

усавршавања инструментаријума државне политике, па према томе и пореских облика. Финансијском историчару није тако лако чак ни да побројн све пореске облике и њихове варијанте који су се понекад смењивали изненађујућом брзином.

Несумњиво је да је тако динамичан развој стварања пореског система био праћен мноштвом недостатака, недоследности и разних других слабости. Исто тако, нормално је било очекивати и појаву тражења правих израза и путева, као и спонтане покушаје изналажења компромиса између финансијској теорији познатих пореских облика и постојећих потреба да се једна друштвена појава регулише пореским инструментом.

Но, исто је тако оправдана тежња да се, чим то буде могуће, приступи поновном регулисању у циљу усавршавања читаве пореске материје. С обзиром да је тај тренутак или дошао или непосредно предстоји није на одмет указати на неке слабије стране постојећег пореског система и без претензија указати на извесна могућа решења при доношењу нових нормативних аката који ће регулисати пореску материју.

Више из жеље да се укаже на проблеме који би се могли решити него у циљу критике постојећег пореског система, мора се констатовати да је највећи број примедаба које се упућују на његов рачун резултат два основна фактора: (а) честих измена условљених динамичношћу општедруштвеног развоја и потребом да се врло брзо изнађу одговарајућа решења, и (б) недовољно чврсте повезаности праксе и теорије, што доводи до подвојености у истраживању и недовољне размене искустава и резултата. Било би свакако интересантно посебно анализирати овај други фактор који нимало није другостепене важности с обзиром на не тако бројне стручњаке који се баве питањима пореске политике и праксе, али би то захтевало допунска истраживања и проузроковало извесно удаљавање од основних намера овог иначе скромног прилога.

Ако се прихвате примедбе упућене постојећим пореским облицима, онда се као основно питање које би се морало решавати поставља питање уношења веће стабилности у порески систем, а одмах иза њега долази питање усавршавања и уједначавања постојећег пореског система.

1. — Свака нова измена у привредном систему нужно повлачи мање или веће измене у пореском систему, тј. законодавству и то је чињеница са којом се свакако мора рачунати. Но, то не значи да се не би могао створити такав порески систем који би дозвољавао чак свакогодишње мењање пореских стопа и тарифа уз одржавање истих пореских облика и стандардних пореско-политичких и пореско-техничких начела. Ова идеја није ни нова нити оригинална и представља покушај супротстављања честом мењању пореског законодавства које у многим земљама узима све више маха. У жељи да сачувају и заштите од сталног мењања порески систем и омогуће колико-толико уходано функционисање пореско-техничких служби које врше разрез и наплату, поједини порески стручњаци на страни предложили су увођење тзв. аутоматизма у порески систем. На бази детаљних и озбиљних проучавања дошло се, наиме, до сазнања да се чак и у капиталистичкој привреди могу на основу цикличних кретања привреде извршити извесна предвиђања о пореској способности

пореских обвезника у једном не баш тако кратком временском периоду. Несумњиво да то није тако сигуран показатељ али ипак омогућава предвиђања о износима који ће се моћи ангажовати и утрошити за финансирање одређених потреба државе. Ово све представља домен фискалног циља код пореза. Но, исто то, чак и још лакше могуће је применити и на ванфискалне циљеве који се желе остварити путем пореза у једном краћем временском периоду од пет или чак и више година.

Перспективни планови привредног развоја у Југославији за период од пет година представљају акте од прворазредне вредности за порески систем јер му пружају могућности за потребну стабилизацију. Разни порески облици код нас представљају инструменте помоћу којих се врши расподела националног дохотка и истовремено његова прерасподела, и баш стога питање стабилизације пореског система не би морало да буде тешко решиво. Овде треба наравно ставити и једну ограду да то претпоставља стабилност (у временском смислу) основних инструмената планске привреде.

Инсистирање на уношењу елемената веће стабилности у порески систем резултат је жеље да се пре свега обезбеди извесна сигурност пореских обвезника не само у погледу врсте него и у погледу приближне висине пореске обавезе за више година. Такав елемент сигурности позитивно делује на пореске обвезнике и у стању је да пружи још већи стимулус за повећавање прихода а самим тим и јачање пореске способности. Скоро је непотребно додати да се при том полази од претпоставке исправног става пореских обвезника који резултира из обезбеђења од свих евентуалних могућих облика евазије, посебно дефраудације, која обично расте у складу са дужином примене једног пореског облика или чак примене једне пореске тарифе. Не мање значајан је и пореско-технички принцип који захтева услове за нормално функционисање пореских органа. Не треба губити из вида да новоуведени порески облик наилази на тешкоће у примени и да је стога веома корисно инсистирати на што већој стабилности и трајности основних пореских облика.

2. — Речено је већ да је друго питање, питање усавршавања и уједначавања постојећег пореског система. Оно је друго само по редоследу излагања а не и по важности јер је по много чему заслужило сваку пажњу.

Мноштво пореза, доприноса и такса у нашем финансијском систему знак је комплексности многих области друштвеног живота које је требало регулисати. Но, у самој систематици и разрађивању појединих облика није у највећој мери поштован захтев пореске теорије и политике. Није редак случај да се доприносом или таксом назива један чисто порески облик. А та појава изгледа да не мора да остане и даље у нашем пореском систему. Чак и када се има у виду да су наши најважнији доприноси (као, на пример, допринос из дохотка привредних организација) у ствари инструменти расподеле укупног прихода привредних организација и представљају део вишка рада који радни колектив одваја друштву за покриће јавних расхода, мора се признати да не постоји довољно јак разлог да се не називају порезима, поготову што имају сва основна њихова својства. Све то у извесном смислу резултира из једне не баш сасвим

скорашње тенденције да се интереси појединаца и интереси колектива у нашем пореском систему поларизују и скоро супротставе. Привредне организације и разни колективитети плаћају своје обавезе у виду доприноса јер тиме потпомажу остварење државних и друштвених задатака и циљева, док појединци, грађани, плаћају порезе и тиме испуњавају своју грађанску дужност. У ранијим годинама је било потребно ванфискалним дејствима појединих пореских облика остваривати одређене политичке и социјалне циљеве, онемогућавати експлоатацију и богаћење на рачун другог, богаћење које се не заснива на сопственом раду и слично. Чини се да су се друштвени односи у толикој мери променили да овакав став данас више није опортун. Не односи се то само на питање назива дажбина већ и на далеко бројнија питања везана за пропорционалност обавеза које проистичу из доприноса и готово редовне прогресије које се налазе у постојећим пореским облицима, начин утврђивања пореске основице, наплату пореза и др.

Постојећи порез на наслеђа и поклоне изгубио је од доношења Закона о национализацији зграда и грађевинских земљишта готово сваки смисао за даљи опстанак у нашем пореском систему. Слична ситуација постоји и у случају пореза на употребу туђе радне снаге. Увођењем једног јединственог пореза на приходе, или још боље, пореза на приходе и имовину грађана могао би се заменити читав низ различитих пореза који у садашњем пореском систему чине тзв. порезе од становништва. Њиме би, између осталих, могле бити обухваћене пореске обавезе пољопривредника, занатлија, обавезе које проистичу из пореза на лични приход грађана и још неке друге. Наравно да би се у том случају морали предвидети различити начини поступања у зависности од фискалних или ванфискалних циљева који се желе постићи у односу на једне или друге обвезнике.

Поред питања о којима је било речи, могуће је овом приликом укратко размотрити и нека друга која немају такав значај за чврстину и трајност нашег пореског система али представљају значајне његове детаље. Ту свакако спадају питања фискалног ефекта појединих пореских облика, као и мноштво пореско-техничких питања.

Досадашња пракса је показала да је било случајева, нарочито код нижих политичко-територијалних јединица да су убрани приходи били недовољни да покрију редовне расходе те се морало у таквим случајевима приступати покривању расхода путем кредитирања, што се не може сматрати честом и уобичајеном појавом у финансијској привреди. Пошто се питање комуналних финансија у нашој земљи поставља све озбиљније с обзиром на потребу стварања веће финансијске аутономије у оквиру комуналне самоуправе, треба свакако повести рачуна и о обезбеђењу сигурних и довољних извора прихода. Установљењем општинског пореза (досадашњег општинског прireза) само се унеколико постиже тај циљ, паралелно са ванфискалним циљем да се путем њега обезбеди појачано опорезивање увећане пореске способности одређених обвезника. Поред овог пореског облика постоје и други начини за слично деловање, али то захтева преиспитивање да ли би било корисно одредити горњу границу пореског притиска коме један приход или имовина могу бити

изложени. То питање није само фискалног већ више ванфискалног карактера јер високо пореско оптерећење, и поготову територијално неуједначено, може изазвати бројне и различите последице.

Ни пореска техника није област у којој не би било пожељно извршити извесне допуне и корекције. Требало би само напоменути корисност разматрања питања ширег увођења неопорезованог минимума у наше финансије чиме би се пореска администрација растеретила приличног броја послова који ни са фискалне нити са ванфискалне стране не представљају озбиљнији интерес за друштво. Слична је ситуација и са установом пореског минимума који би умногоме олакшао рад при оцени пореске способности обвезника чије се материјално пословање може приближно тачно предвидети и оценити унапред. У пракси је исто тако било случајева колебања да ли одређени порески облик представља опорезивање прихода или имовине с обзиром на начин и рокове његове наплате, затим доста тешкоћа око пореског задужења пољопривредника јер се катастарски приход показао недовољно ефикасним ван домена ратарске и сточне производње. Посебно питање представља и питање потребе задржавања установе пореске комисије као мешовитог тела састављеног од представника пореских обвезника и пореске администрације.

Сва ова питања, уз мноштво других која би се могла побројати, наводе заиста на размишљање о потреби коренитијих измена у пореском систему Југославије и стварању таквог система који ће, прилагођен динамици друштвених и привредних кретања, постати још вреднији инструментаријум у области социјалне и економске политике.

Мирослав Петровић

ОГРАНИЧЕЊЕ ДРУГОСТЕПЕНОГ СУДА НА ЖАЛБЕНЕ РАЗЛОГЕ

Разматрања de lege ferenda

У току последње године дана надлежни органи приступили су проучавању основних питања организације нашег кривичног и грађанског правосуђа. Извесно је да ће промене које на основу тог проучавања буду Савезној народној скупштини предложене повући за собом и неке измене и допуне у одговарајућим поступцима. Поводом тога, пружа се прилика за једно темељно испитивање тих поступака са циљем да се истим законом обухвате и друге измене и допуне које се на основу досадашњег искуства и развоја показују као потребне. Једно од питања које заслужује да буде дискутовано са становишта правне политике је и питање граница испитивања грађанске пресуде од стране другостепеног суда с обзиром на разлоге жалбе.

Наш Закон о парничном поступку поставља у свом чл. 353, ст. 2, начело ограничења другостепеног суда на разлоге наведене у жалби. У том погледу, дакле, наше данашње право не разликује се од предратног. Исти принцип садрже и процесни закони других земаља, наро-

чито средњоевропских. Начело да другостепени суд испитује побијану пресуду у границама жалбених разлога, исто као и начело *Tantum devolutum quantum appellatum*, представља изражај начела диспозиције. Као што странка одређује део пресуде који ће виши суд испитивати (1), тако исто њена воља треба да буде одлучујућа по питању са ког становишта ће се то испитивање обавити. Па ипак, принцип да је суд ограничен на разлоге жалбе, ма колико био логичан, није доследно спроведен у закону. Разлог за одступање лежи, пре свега, у значају који поједина, законом одређена, процесна начела и претпоставке имају за доношење и тачност пресуде. Њихово постојање је неопходна гарантија за то да има места мериторном одлучивању уопште и да ће одлука о предмету спора бити у складу са стварним стањем и законом. Повреда тих начела и претпоставки значи недостатак такве гарантије. Зато је суд дужан да на њихово поштовање пази по службеној дужности увек, па и у стадијуму правних лекова. Ове процесне неправилности обухваћене су, као битне повреде одредаба парничног поступка, чл. 343, ст. 2, (апсолутно битне повреде). Супротно томе, друге битне повреде одредаба парничног поступка (релативно битне повреде) (2) суд узима у обзир само ако их је странка жалбом истакла. Он у том случају, с обзиром на све околности, цени да ли је повреда таква да је могла бити од утицаја на тачност побијане пресуде. Начело ограничавања суда на разлоге жалбе, посматрано у односу на процесне неправилности, спроведено је, дакле, само у погледу ове друге врсте битних повреда парничног поступка. Може се поставити питање да ли је ово разликовање оправдано уколико се тиче поменутог начела. За њега говори то што би се у противном задатак суда у проверавању правилности првостепеног поступка повећао. У случају потпуног одступања од принципа ограничења, суд би био дужан да пази не само на оне повреде начела и недостатке процесних претпоставки, који су таксативно набројани у чл. 343, ст. 2 (3). Он би морао по службеној дужности да узме у обзир и сваку другу повреду и да оцени да ли је она могла бити од утицаја на тачност пресуде у спору који се пред њим води. Али, и против разликовања између двеју врста битних повреда у погледу примене начела ограничења говоре исто тако озбиљни разлози. Прво, ако поштовање извесних процесних одредаба представља гарантију за законитост мериторне одлуке, онда суд треба увек по службеној дужности да пази да ли је та гарантија испуњена. Нема никакве

---

(1) Од овог принципа прописан је у чл. 358, ст. 4, изузетак који по нашем мишљењу није оправдан. Нема потребе да се мимо ванредних правних средстава (чл. 15, ст. 3, чл. 381 и чл. 389) жалбеном суду даје овлашћење за испитивање оног дела пресуде у коме је ова постала правоснажна. Ако је таква могућност прихваћена, може се с правом поставити питање зашто је то учињено само за повреде из чл. 343, ст. 2, тач. 3 и 8. — Одредба чл. 353, ст. 1, није одступање од наведеног принципа. Она само садржи једну необориву претпоставку у складу са животним искуством.

(2) Наведени термини потичу у нашој науци од проф. Цуље (Грађански парнични поступак ФНРЈ, с. 532).

(3) Није сувишно приметити да тим набрајањем нису обухваћене неке неправилности које несумњиво имају карактер апсолутно битних повреда парничног поступка. Тако, ту нису обухваћени недостатак правног интереса за тужбу за утврђење (чл. 175, ст. 2) и повреда начела везаности грађанског суда осуђујућом кривичном пресудом (чл. 11, ст. 3). Прекорачење тужбеног захтева (чл. 2, ст. 1), које представља исту такву повреду, подведено је у закону под погрешну примену материјалног права и повлачи преиначење пресуде (чл. 360, ст. 1, тач. 5).

разлике, на пример, између повреде начела непосредности (чл. 343, ст. 2, тач. 1) коју је суд открио по службеној дужности, и повреде одредбе о дејствима прекида поступка (чл. 203) коју је он, пошто је жалбом истакнута, утврдио као постојећу и оценио као неправилност која је могла бити од утицаја на исход спора. Обе ове повреде могле су имати подједнак значај за тачност мериторне одлуке. Зашто, онда, да суд узима у обзир по службеној дужности само прву а не и другу? Осим тога, истицање једне битне, па и релативно битне повреде, претпоставља познавање процесних одредаба. Таква претпоставка је оправдана у једном поступку у коме постоји обавеза заступања стручним правозаступником. Супротно томе, у поступку као што је југословенски, у коме таквог заступања нема, не може се од странке очекивати да она суду указује на повреде процесних одредаба које су се поткрале пред првостепеним судом, нарочито не оних које називамо релативно битним. Ако у нашем новом праву није прихваћена установа замерке, онда је то управо зато што се од странке коју не заступа адвокат, или друго лице са правном спремом, не може захтевати да познаје одредбе поступка. Па ипак, таквој странци се препушта да она у жалби укаже суду на повреде тих одредаба. Ако она из незнања то не учини, суд неће пресуду укинути, мада је приметио повреду која је могла бити од значаја за садржину пресуде. Ови разлози изгледају нам одлучујући у напред постављеном питању. Требало би, дакле, изједначити апсолутно битне и релативно битне повреде одредаба парничног поступка у том смислу што би и једне и друге суд узимао у обзир по службеној дужности. Ово у толико пре што данашњи закон у поређењу са предратним правом показује тежњу да наброји што већи број повреда на које суд пази и кад странка на њих не упозорава. Реч је, дакле, само о томе да се ова тежња спроведе до крајњих граница.

У погледу разлога погрешне примене материјалног права закон не прописује никакво одступање од начела да је суд ограничен на жалбене разлоге. То би значило да се другостепени суд може упустити у оцену правног схватања првостепеног само ако је оно жалбом нападнуто. У противном, другостепени суд би се ограничио само на чињеничну оцену (4). Овакав став — који полази од строгог разликовања чињеничног и правног питања — по нашем мишљењу је неодржив јер је то одвајање немогућно извести приликом испитивања жалбе, засноване на разлогу погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања. Наиме, пре него што се упусти у испитивање тачности жалиочевог навода да је првостепени суд погрешно узео једну чињеницу за доказану, односно за недоказану, или да је уопште није узео у обзир, жалбени суд мора да цени да ли је она материјалноправно значајна. Одредба чл. 361, ст. 3, ставља му у дужност да, враћајући предмет првостепеном суду на поновно суђење ради правилног утврђивања чињеничног стања, наведе у образложењу свог решења, поред осталог, зашто су нове чињенице и докази „важни и од утицаја за доношење правилне одлуке". Ова одредба се може разумети само тако да другостепени суд цени правно схватање нижег суда,

(4) За сада се ограничавамо на случај у коме је жалба заснована на разлогу погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања.

и то без обзира да ли је до укидања пресуде дошло по жалби којом се напада то схватање или чињенично стање. Супротно становиште ставило би жалбени суд у необичну правну ситуацију кад би странка напала пресуду због чињеничног стања, полазећи од правног схватања заступљеног у пресуди а ово се показује као очигледно неосновано. Кад би се узело да је ограничен на жалби разлог, другостепени суд у таквом случају не би могао преиначити пресуду ако је чињеница о којој се у жалби говори по његовом правном схватању ирелевантна, а чињенично стање побијане пресуде представља иначе потребну подлогу за примену одговарајуће материјалноправне норме. Због поменутог принципа, жалбени суд не би могао ни укинути пресуду и вратити предмет на поновно суђење кад би чињеница поменута у жалби била према његовом правном схватању правно значајна. Најзад, везан поменутим принципом, он не би могао ни да потврди првостепену пресуду, налазећи да њена изрека одговара и његовом правном схватању, за које чињеница истакнута жалбом није од значаја. С једне стране, у свима тим случајевима другостепени суд не би смео својом одлуком дирати у правно схватање првостепеног јер оно није нападнуто. С друге стране, он мора донети одлуку о жалби. Излаз би био у томе што би суд одбио жалбу јер пресуда није нетачна из оног разлога који је странка навела. На тај начин би била потврђена једна мериторна одлука, изречена на основу примене материјалног права коју другостепени суд сматра погрешном. Оваквом својом одлуком виши суд би дао превагу процесном формализму. Он би истовремено тешко оштетио жалиоца јер се од овога не може очекивати познавање прописа, нарочито не у једном поступку у коме и странка без стручне правничке спреме може сама бранити свој интерес. Али, не би било правично наметнути овакав ризик ни оном жалиоцу који је вичан праву. Не сме се заборавити да се понекад и истакнути стручњаци разилазе у својој правној оцени. Из ових разлога принцип ограничења, јасно формулисан у одредби чл. 353, ст. 2 закона, показује се као неприхватљив у погледу примене материјалног права, те га ни пракса у том погледу не поштује. И кад се разлог жалбе тиче само чињеничног стања, другостепени судови узимају у испитивање правну оцену коју је дао првостепени, и доносе одговарајућу одлуку.

Но, поменути принцип не може се до својих крајњих последица спровести ни кад је странка уложила жалбу због погрешне примене материјалног права. Наиме, кад закон у наведедној одредби чл. 353 каже да другостепени суд испитује првостепену пресуду у границама разлога наведених у жалби, онда би то требало разумети тако да је он у испитивању пресуде ограничен на онај конкретни разлог који је у жалби одређен а не на врсту у коју тај разлог спада. Могућно је, међутим, да се правна оцена другостепеног суда разликује не само од оне до које је дошао првостепени него и од оне за коју се залаже странка. Тако, на пример, могућно је да је првостепени суд оценио чињенице спора као уговор о делу, странка види у њима радни однос, док их жалбени суд узима за уговор о услугама. Или, првостепени суд сматра да чињенице у овом правном резултату дају пуномоћје, жалилац брани гледиште о

комисиону, а виши суд заступа схватање о посредничком уговору, итд. Питање тачности примене материјалног права не решава се, дакле, увек само између двеју могућности. Међутим, ако би се начело ограничења доследно спровело, онда би жалбени суд био ограничен на испитивање тачности побијане пресуде само са оног правног становишта које странка истиче у жалби. Према томе, кад је то становиште неправилно, примена овог начела довела би до одлуке коју смо напред окарактерисали као формалистичку и противну здравом осећању. У овом случају још мање је оправдано да странка сноси последице свог нетачног правног схватања. Зато се пракса ни у таквом случају не држи принципа ограничења.

Изложена анализа показује, дакле, да је Закон о парничном поступку потребно изменити у том смислу што би другостепени суд доносио одлуку сагласно свом правном схватању и кад жалилац побија пресуду само због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања полазећи од правног схватања првостепеног суда. На исти начин треба жалбени суд да поступа кад странка побија пресуду због тог схватања али се и њено схватање показује као неправилно. Најзад, наведени разлози говоре за то да се другостепени суд упушта у оцену правног схватања и кад се жалилац у својим разлозима ограничио на битну повреду одредаба парничног поступка. У пракси, то се ретко дешава. Странка обично, уз процесну неправилност, додаје и разлог друге врсте за случај да суд нађе да таква неправилност није учињена. Предње правило треба да трпи изузетак само кад би његовом применом било повређено начело забране одлучивања на штету жалиоца *(reformatio in peius)*. Тај изузетак је у закону већ прописан (чл. 360, ст. 2). Он је, истина, изрично предвиђен само за другостепену пресуду којом се првостепена преиначује али се несумњиво односи и на решење којим се ова укида, те би наведену одредбу у том смислу требало допунити.

Међу одредбама у којима се говори о границама испитивања побијане пресуде, закон не садржи одредбу по којој би се жалбени суд упуштао у оцену чињеничног стања и кад странка у том погледу не упућује пресуди никакву замерку. Међутим, такву одредбу садржи одсек о одлукама другостепеног суда по жалби. По чл. 358, ст. 2, жалбени суд ће, и кад странка није напала чињенично стање, укинути пресуду и вратити ствар првостепеном суду на поновно суђење, или ће сам одржати расправу, „ако се приликом решавања о жалби појави оправдана сумња о истинитости чињеница на којима је заснована првостепена пресуда". Поводом ове одредбе, треба пре свега приметити да у наведеном тексту стварно није реч о неком услову. Примена те одредбе, разумљиво, долази у обзир само ако се у погледу тачности чињеничног стања појављује сумња (5). У том погледу нема разлике између случаја у коме је разлог жалбе погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање и случаја у коме је као разлог истакнута само погрешна примена материјалног права. Цитирани део одредбе чл. 358, ст. 2, према томе, није потребан. Укратко по тој одредби другостепени суд је позван да се упушта у оцену чињеничног

(5) Сувишно је наглашавати да сумња мора бити оправдана. Ако није оправдана, није сумња.

стања и кад оно није нападнуто. Но, случај у коме странка напада примену материјалног права а уопште не помиње оцену доказа неповољну за њу, неће бити чест у пракси. Јер, ако је спорна чињеница од значаја и за правно схватање странке, ова ће у жалби, поред погрешне примене материјалног права, редовно истаћи као разлог, и погрешно утврђено чињенично стање. Слично томе, ретко ће се догодити да странка у жалби, заснованој на разлогу погрешно примене материјалног права, не истиче чињенично стање пресуде као непотпуно зато што првостепени суд није узео у обзир једну чињеницу коју је она изнела. Ако странка у наведеним случајевима не истиче као разлог погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, онда то представља пропуштање које се може приписати њеној непажњи или недостатку стручности. Формалистичко и неоправдано строго било би становиште да је странка у таквим случајевима са чињеничним стањем задовољна и да она хоће да другостепени суд на подлози тог истог чињеничног стања применом друге материјалноправне норме донесе пресуду повољну за њу. Супротно томе, треба узети да странка у случајевима о којима говоримо напада, поред правне оцене заступљене у пресуди, и чињенично стање уколико је ово за њену правну оцену неповољно, иако овај други разлог побијања не наводи изрично у жалбеном поднеску. Јер, њена жалба само тако може имати успеха. Ако ово становиште представља смисао одредбе чл. 358, ст. 2, онда ова има своје пуно оправдање. Међутим, није искључено да су редактори са предњом одредбом имали у виду неке случајеве у којима жалилац одиста не побија чињенично стање пресуде него само правну оцену. За ову хипотезу говори сам текст поменуте одредбе („... и кад странка није побијала пресуду због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања...“). Овакви случајеви у правном животу несумњиво постоје. Прво, могућно је да странка не напада оцену доказа зато што спорну чињеницу не сматра значајном по правном схватању које брани у жалби а уверена је да ће другостепени суд то схватање усвојити. Слично томе, кад првостепени суд није узео једну чињеницу у подлогу одлучивања, странка може остати равнодушна према том пропуштању ако је са правне оцене, по којој је ту чињеницу изнела у првостепеном поступку, прешла у жалби на другу оцену, по којој та чињеница нема утицај на исход спора. У оба случаја одредба чл. 358, ст. 2, може доћи до примене ако виши суд заступа једно правно схватање по коме је спорна чињеница, или она коју првостепени суд није узео у подлогу одлучивања (6), правно релевантна. Та одредба се *de lege ferenda* и у оваквим случајевима показује као целисходна ако се пође од правнополитичке тежње да странка не треба да сноси штету због свог погрешног правног схватања. Најзад, могућно је да се жалилац у својим разлозима ограничава на погрешну примену материјалног права и у случају кад чињенично стање међу странкама није спорно, тако да се расправљање и одлучивање своди на правну оцену. Примена поменуте одредбе у таквом случају не би имала никаквог оправ-

(6) У тексту наведене одредбе говори се о оправданој сумњи „о истинитости чињеница на којима је заснована првостепена пресуда“, те се може поставити питање да ли се она односи на случај непотпуног чињеничног стања. Упркос тексту, мислимо да је поменутом одредбом обухваћен и тај случај.

дања. Јер, по расправном начелу (чл. 6, ст. 1) у парничном поступку утврђује се истинитост само оних чињеница које су међу странкама спорне. Ако, дакле, првостепени суд узима без доказивања у подлогу своје одлуке чињенице које странка једна другој признају, онда тако мора поступати и другостепени суд (7).

Предњим излагањима није обухваћен случај у коме је пред првостепеним судом било више спорних чињеница а жалилац, прихватајући правно схватање првостепеног суда, побија оцену доказа само у погледу неких од тих чињеница. Супротно напред наведеним случајевима, овде примена начела ограничења изгледа умесна. За овакав став говори то што се странка у својој жалби усредсредила на чињенично питање, дакле такво на које се може одговорити и без стручног правничког знања. Кад она не напада чињенично стање у неким тачкама које су за њу неповољне, онда изгледа оправдано узети да се у тим тачкама мири са оценом коју је дао првостепени суд. Прихватање правила о ограничењу суда на разлог жалбе у том случају ипак не би значило уздизање овог правила на степен начела жалбеног поступка. Испитивање пресуде у оним границама које је оваквом жалбом поставио жалилац требало би да буде само одступање од принципа да суд није везан разлозима. Питање је, међутим, да ли је ово одступање нужно. И у оваквом случају могућно је да наводи странке о разлозима не одговарају стварно ономе што она хоће. Другим речима, није искључено да је недовољна пажња странке или њено неискуство узрок тога што она не напада чињенично стање у свему оном што је за њу неповољно. Она неће бити оштећена ако другостепени суд укине пресуду због сумње у тачност оцене доказа о једној чињеници на коју у жалби није указано. Не сме се заборавити да de lege lata ревизиски суд може укинути другостепену пресуду због сумње у тачност оцене доказа о таквој чињеници (чл. 376). Не видимо разлог због кога то не би могао учинити и другостепени суд. Зато бисмо радије прихватили став да се овај суд може упустити у чињеничну оцену и преко разлога жалбе. Мислимо да ово не би значило велико оптерећење за суд јер жалба којом се пресуда напада само у неким тачкама чињеничног стања не представља свакодневни случај.

На тај начин, у погледу свих разлога жалбе долазимо до истог закључка а то је да начело ограничења треба напустити. Нашем правосуђу одговара став да другостепени суд у интересу жалиоца треба да пресуду испита и са оног становишта на које овај не указује. Тај став представљао је мање или више праксу судова нове државе пре доношења Закона о парничном поступку. Али, ни сам закон, иако проглашава начело ограничења, није отишао далеко од те праксе. Одступања која он предвиђа у погледу битних повреда одредаба парничног поступка и погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања знатно потиру вредност тог начела. Ако се има у виду да другостепени судови и после доношења закона испитују тачност правног схватања првостепеног суда и кад оно није

(7) Али, и овај други је дужан да од овог правила одступи у случајевима у којима је то дужан учинити и онај први. Ово одступање тиче се чињеница које суд мора утврђивати по службеној дужности, тј. без обзира на држање странака (чл. 3, ст. 3, чл. 6, ст. 4).

нападнуто, биће јасно да измене које сматрамо потребним неће имати велики значај у правном животу.

Остаје нам још да се са неколико речи осврнемо на жалбу у којој странка не наводи разлог. Закон прописује да другостепени суд испитује пресуду и по таквој жалби пошто је првостепени суд узалудно покушао да тај недостатак отклони (чл. 304, ст. 3, и чл. 353, ст. 3). Нама се чини да ово одступање од општег правила о поступању са неуредним поднеском (чл. 98) није у складу са начелом диспозиције које, као што смо у почетку истакли, лежи у основи правила о ограничењу суда на разлоге жалбе. Осим тога, треба приметити да виши суд, поводом жалбе у којој разлози нису наведени, испитује, поред правилности првостепеног поступка, и правну оцену. Супротно томе, видели смо, жалбени суд се не упушта у питање тачности ове оцене ако она жалбом није нападнута. Тако је немарна странка стављена у повољнији положај од оне која је поднела уредан поднесак. Али, ни мишљење које заступамо — да начело ограничења треба напустити — не сме да води закључку по коме је жалбени поднесак уредан и кад не садржи разлоге жалбе. Такав закључак би одговарао ставу који се надахњује формалном логиком. Он не би одговарао савременом схватању о улози странке у поступку. Жалилац који од суда захтева укидање или преиначење пресуде не наводећи разлог свог незадовољства, ставља себе у положај човека који приступа аутомату да би притиском на дугме добио од њега услугу. Суд није аутомат а жалилац се не може свести на грађанина који издаје налог за покретање уређаја. Уместо тога, на странци која предлаже доношење једне одлуке лежи терет садејствовања са судом на одговарајући начин. Кад је такав предлог стављен у жалби, тај терет се састоји у томе што ће странка указати на недостатке које она налази у пресуди. Дужност суда да узме у обзир и друге недостатке који воде одлуци повољној за странку представља за ову једну бенефицију а не значи њено ослобођење од поменутог терета. Разлози жалбе и противразлози одговара на жалбу представљају за другостепени суд увек полазну тачку у испитивању пресуде. Одредба да виши суд узима у поступак и жалбу у којој чису навсдени разлози иде на руку немарној странци и отежава посао суду. Зато би по нашем мишљењу ту одредбу требало испустити и остати при општем правилу о поступању са неуредним поднеском. Ово утолико пре што жалбени поднесак у коме нема разлога представља изузетну појаву у правном животу.

Б. Познић

НЕКА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА ПРОМЕНАМА У ИЗБОРНОМ СИСТЕМУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Данашњи степен развитка друштвено-економских односа у Југославији, нарочито извршене промене у политичкој структури земље, доводе нужно и до промене у изборном систему. Ове промене су, међутим, таквог

карактера, да је реч не само о једној новој концепцији избора већ и о новој структури и начину формирања представничких тела како народних одбора, тако и републичких скупштина, као и Савезне народне скупштине.

Друштвена својина на средствима за производњу, која је изменила друштвено-економску базу, унела је битне промене у односе између бирача и његових представника. Грађанин-бирач и произвођач-бирач, као носиоци бирачког права, постављају сада своје односе у измењеном виду. Грађанин није више обичан пасивни посматрач политичких збивања већ активно учествује у политичком животу земље. Произвођач није најамни радник већ активни учесник у производњи и расподели. У обезбеђењу својих права он учествује у органима власти преко Већа произвођача. Међутим, ове промене у изборном систему које долазе као последице промена насталих у друштвеним односима, мењају и сам карактер бирачког права. Како је бирачко право израз друштвених односа који су везани за класне односе, то се оно мења са променом ових односа. Тако, посматрајући развитак буржоаске демократије констатујемо да се у њеном развоју на известан начин одражава „класна равнотежа". Између класних односа и економске садржине капиталистичког друштва постоје односи који одговарају класној структури буржоаског друштва. То чини да буржоаска демократија остаје затворена и не иде даље ван класних оквира који настају у овом друштвено-политичком систему.

Изборни систем је значајан фактор у формирању друштвено-политичког система једне земље и због тога је његово проучавање од значаја. Посебну пажњу треба посветити проучавању изборног система Југославије пошто је друштвено-политички систем Југославије од изузетног значаја за проучавање развитка социјализма уопште.

Посебна карактеристика за проучавање изборног система социјалистичке Југославије је у томе што се он стварао под специфичним условима насталих у току НОБ и под утицајем револуционарних промена које су се вршиле у току те борбе, уз учешће широких народних маса. Ова у историји друштвеног развитка наше земље најмасовнија појава даје особени карактер не само нашој револуцији него и њеним институцијама. Због тога се у развоју друштвено-политичких односа налазе сва карактеристична обележја не само демократије и њених институција већ и класних односа и њима одговарајућих револуционарних снага. Основна карактеристика револуционарних промена које врши радничка класа је иу томе што се она непрекидно развија у правцу све шире демократизације. Овај развој пак, креће се кроз процес одумирања државности а у противречном односу који постоји између државе и демократије као њеног облика.

На линији овог противречног развоја може се пратити и еволуција изборног система. Изборни систем нужно и сам носи унутрашње развојне противречности.. Због тога се друштвено-политички односи јасније уочавају кроз примену изборног система. Кратак историски преглед ових промена уопште, а посебно у развоју социјалистичке демократије у Југославији, има свој посебан значај.

I. Ако пратимо развој и еволуцију изборног система у Југославији уочићемо да у процесу формирања облика непосредне демократије он губи свој класични смисао и значај, али у процесу формирања органа друштвеног самоуправљања и комуналног система он се проширује и продубљује и добија нови облик.

У свом развитку до данас изборни систем у Југославији прошао је кроз три етапе. Прва етапа обухвата период његовог стварања и развијања у току народно-ослободилачке борбе, када су се стварали друштвени и политички услови за изграђивање нове народнодемократске државе и истовремено се формирао демократски изборни систем.

У овој првој фази развитка изборни систем одговарао је потреби учвршћења и формирања нових друштвено-политичких односа који су у току револуције настајали и створио је услове за ново проширење демократских принципа које је дала буржоаска демократија. На тај начин било је могуће да, под одређеним политичким и економским условима, извесни демократски облици буржоаског изборног система послуже као политички оквир у овој етапи. Основни демократски принципи изборног система: опште, једнако, непосредно право гласа, са проширеним правом на опозив путем тајног гласања били су основи на којој су се развијали принципи за избор политичких представничких тела. Условљен овим, почетни развој у политичком животу земље нужно се кретао под руководећим утицајем КПЈ као политичке организације. Али, при томе, КПЈ није имала монополистички положај на изборима. Ово не само због тога што је поред КПЈ постојао Народни фронт, специфична политичка организација у Југославији, већ и због тога што је у друштвеном и политичком животу земље дошао до изражаја демократски преображај. То је чинило да су политички представнички органи постали основна форма на којој се изграђивала и учвршћивала нова народна власт. Како је политичку основу ове власти чинио Народни фронт, то је било могуће да представничка демократија добије свој масовни карактер, што је доприносило демократизацији самог државног механизма. Међутим, и у овом оквиру, поред остатка старог, јављале су се и нове противречне снаге које су кретале и развијале друштвени и политички живот земље. Због тога је демократија као политичка форма државне организације била у сталном превирању. На основу ових противречних односа између старог и револуционарно новог јављали су се и нови друштвени односи. Уколико је личност-грађанин постајао свесни носилац политичког живота, актер политичког збивања, утолико се и процес еволуције бирачког права мењао. Овај непрекидни развој који се креће кроз процес одумирања државности, а у противречном односу између садржине и форме (државе и демократије), је ове противречности. Класични принципи демократског изборног права у овој фази добили су свако за себе своју пуну садржину. Тако, на пример: опште бирачко право долази до своје одређене границе. Пунолетство настаје са 18 година старости, жене су изједначене са мушкарцима у бирачком праву и укинут је сваки цензус па и ограничења у бирачком праву војника.

II. Друга фаза у развитку изборног система Југославије обухвата период од 1945 до 1953.

Основу новом државном уређењу имала је да одреди, а пре свега да реши питање облика владавине, Уставотворна скупштина. За њен избор одређен је друштвено-политичким условима одговарајући изборни систем.

У вези са изборима за Уставотворну скупштину нове Југославије поставила су се крупна друштвено-политичка питања која и чине извесну посебност у развоју нашег изборног система у овој фази. Тако, с једне стране, ратом опустошена земља, економски исцрпљена, тражила је брзу обнову. Затим, несређени друштвени односи настали услед посебног стања које је створено у току народно-ослободилачке борбе и револуције, тражили су посебне услове за нормализовање политичког живота у земљи. С друге стране, међународна ситуација у свету настала после свршетка рата, нарочито став савезника у вези са споразумом Тито—Шубашић, одређивали су један посебан, и за ову фазу развитка одговарајући изборни систем. Посебно, и федеративно уређење земље имало је утицаја на изборни систем за скупштину народа.

Како је у овој ситуацији, у вези са споразумом Тито—Шубашић, у оквиру Привремене народне скупштине поред представника који су изражавали политичку линију Народног фронта, тј. скупштинску већину, постојала је и посебна политичка групација коју су сачињавали поједини представници ранијих грађанских политичких партија који су се окупили око Милана Грола и представљали су скупштинску мањину, то се приликом доношења изборног закона имала у виду и ова ситуација, због тога је створена могућност да и политичке организације које би изашле из ове опозиције, у складу са законом могу да изађу на изборе. На овај начин основни демократски изборни принципи разрађени у изборном закону пружили су могућности да на изборима учествује и опозиција изван Народног фронта. Дакле, народу је омогућено да одлучи коме ће да дâ своје поверење.

Народноослободилачка борба створила је чврсто морално-политичко јединство широких народних маса. У тој борби из темеља се изменила и сва ранија политичка структура земље, те је изборни систем једино спречавао антидемократске и непријатељске снаге. У овом смислу само је унеколико сужено бирачко право уз јасно одређене политичке услове постављене у Закону о бирачким списковима. На овај начин, наш изборни систем одговарао је једној одређеној друштвено-политичкој фази па је нужно и носио и њена карактеристична обележја (1).

---

(1) У говору који је одрао на београдском радију 12 септембра 1945. друг Тито је окарактерисао изборе за Уставотворну скупштину као најдемократскије изборе које је познавала Југославија. Говорећи о онима који неће имати право да гласају том приликом, рекао је: „На изборима неће имати право да гласају само издајници своје домовине, отворени сарадници окупатора, тј. само они, који су у најкритичнијем часу хисторије наших народа издали своју земљу. На срећу, таквих је врло мало и то је најправеднија осуда, којом наши народи одузимају право учествовања у решавању коначне судбине наше земље онима, који су је издали".

На изборима за Уставотворну скупштину испунила је законске услове за излазак на изборе само листа Народног фронта (2). На тај начин комбиновани изборни систем за Савезну скупштину практично није дошао до изражаја. Мандати су подељени по већинском принципу у оквиру изборних срезова.

Како је Уставотворна скупштина била јединствена у доношењу Устава јер су њени представници били политички израз револуционарних снага изашлих из народно-ослободилачке борбе, нови Устав је поставио такву друштвено-политичку основу која му је омогућила да се изборни систем изгради на ширем и дубљем демократизму. Стечено искуство у изборима за републичке народне скупштине и представничке органе народних одбора, послужило је да се основни демократски принципи (опште, једнако и непосредно изборно право вршено путем тајног гласања са правом на опозив) тако разраде у једном демократском изборном систему, са одговарајућом техником, да је на тај начин класични изборни систем добио садржајнију, једноставнију и истински демократску примену за избор политичких представничких тела. У току целог овог периода на овим принципима постављени изборни систем показује многе добре стране једног демократског изборног система.

Увођењем радничког самоуправљања изборни систем се проширује и на избор радничких савета и управних одбора. Увођењем већа произвођача у локалне представничке органе изборни систем се не само проширује него и мења. Промене долазе због специфичности која се изражава кроз карактер економских представничких тела. Појам произвођача и његово активно и пасивно право, иако има за основу опште бирачко право, има и своје посебности условљене појмом непосредног произвођача. Међутим, већ у овој фази јасно се уочава да структура представничких тела не одговара степену развоја друштвено-политичких односа и измењеној политичкој организацији друштва. Увођењем већа произвођача долази још јасније до изражаја овај несклад. Веће произвођача тежи да се развије као радно тело а не као парламент. Представничка тела парламентарног типа, како у федерацији тако и у републикама, постају кочница у развоју самоуправне комуне и спречавају да се политички систем организује на широј комуналној основи.

III. Изградња нашег изборног система треће фазе носи у себи сва карактеристична обележја система социјалистичке демократије. Извршене промене у друштвено-политичким односима нужно су довеле и до битних промена и у изборном систему. Иако још носи у себи „елементе класичне изборне демократије и нових политичких односа" изборни систем наговештава и нове промене. „Елементи класичне изборне демократије" заступљени су преко општег, једнаког и непосредног изборног права са најпунијим обезбеђењем тајности гласа. Класични начин кандидовања

(2) Поднео је листу и Тодор Димитријевић, бивши народни посланик старе Југославије, под називом „листа радног фронта", али како ова листа није испунила законске услове одбијена је од стране изборне комисије. Коначну одлуку донео је Савезни суд ФНРЈ који је жалбу одбацио.

носи у себи такве промене да прелазе оквире класичне буржоаске демократије.

Нови политички односи који су карактеристични за специфични развој социјалистичке демократије у нашој земљи довели су до тога да у изборном систему економска представничка тела са системом радничког самоуправљања у привредним предузећима преко радничких савета и управних одбора као представничких тела радничког самоуправљања, дају једно своје посебно обележје у овој фази развитка нашег изборног система.

Према томе, принципи класичне парламентарне демократије се у изборном систему за политичке домове представничких тела задржавају, док се код економских представничких тела врше промене „опробаних демократских принципа" у њиховом изборном систему. Непосредно бирање остаје код политичких представничких тела, бар у овој фази, а посредно бирање је обележје економских представничких тела јер им више одговара. На овај начин нови друштвени и политички односи дају специфична обележја нашем изборном систему.

Док се класични парламентарни систем заснивао на политички одређеним партијама, и преко њих изражавао бирачко право, нови изборни систем носи сва обележја непосредне демократије. Ово је могуће због тога што бирачко право наших грађана, условљено социјалистичким друштвеним односима чији је оно политички израз, носи у себи елементе непосредне демократије. Из ове унутрашње логике развоја бирачког права разумљиво је што се у нашем систему социјалистичке демократије све више и више испољавало као основно лично политичко право, право кандидовања и опозива. Све то са своје стране чини да се у нашем изборном систему развијају и нове демократске институције специфичне за овај развој. То су кандидациони зборови бирача и кандидационе конференције, нове демократске форме социјалистичког друштвеног развоја, које још више враћају грађанима њихова „отуђена политичка права".

У развоју нашег савременог изборног система прелазну тачку чине наше комуналне самоуправе. Док се у другој фази однос политичких и економских представничких тела кретао у два посебна правца развоја изборног система, сада се увођењем комуналне самоуправе процес чак одвија другојаче. Однос између једног и другог система је све уједначенији и све више чини целину него што је то било раније. Изборни систем за економска представничка тела, за већа произвођача, одговарао је више посебним карактеристикама наше привреде и њеног обележја. Међутим, сада се све више и више креће у једном одређеном правцу развоја, чије је битно обележје сједињавање политичке и економске демократије у представничком систему. Овај однос је последица и све јачег усклађивања економских и политичких облика у систему државне организације и процеса одумирања државности. Комунална самоуправа све више и више постаје снага система, прожима га и организује, спаја и претвара државне форме у друштвене и самоуправне организације.

У изборном систему се ово огледа у делегатском систему за избор среског народног одбора,. Перспективни развој нашег изборног система,

чију основу данас чини самоуправна комуна, уједно је и нови наговештај ових промена. Данашњи изборни систем је у знаку ових појава.

Полазећи од извршених промена у друштвено-економским односима као синтезе политичко-економског стања, и имајући у виду принцип уједињавања политичког и економског представништва, нови изборни систем улази у своју вишу развојну фазу.

Према томе, изборни систем у овој фази није само политички изборни систем већ је то и изборни систем социјално-економских представничких тела као представника самоуправљања радног народа. На овај начин представничка тела у оквиру државне организације, у систему радничког самоуправљања и у систему друштвеног управљања у друштвеним службама, улазе као саставни део еволуције нашег изборног система. Међутим, ма колико да је овај однос јединствен, ипак се у крајњој линији назиру и извесне посебности које дају специфично обележје изборном систему у овој етапи.

IV. У данашњој етапи нашег друштвено-политичког система јављају се следећи карактеристични моменти: прво, у новим условима променили су се задаци државе, променила се њена социјална структура. Због тога класични изборни систем парламентарног типа не одговара измењеној структури. Држава више није скуп појединаца, каква је била почетком XIX века, кад се овај систем јављао. Она није дакле ни скуп класних и позивних организација, каква је била крајем XIX и почетком XX века. Нешто дубоко и суштински измењено је у структури државе социјалистичком револуцијом и насталим новим социјалистичким односима. Међутим, држава остаје и даље представник најшире друштвене заједнице која спаја економски и социјално организовано друштво. Федерација и народне републике, као државне организације, постају одраз ових промена. Стога њима више не одговара стари класични начин изборног система за избор представничких тела већ систем који би имао своју основу у комуни и одговарајућем механизму самоуправљања. На тај начин, нови принципи изборног система произилазили би из односа насталих из проширених права грађанина-произвођача, измењена улога државе и комуне и система радничког самоуправљања. Проширена права произвођача која би обухватила не само произвођаче у области производње, транспорта и трговине већ и раднике и службенике самосталних установа у области јавних служби, као и раднике и службенике самосталних непривредних организација, одражавали би најадекватнију комуну као заједницу произвођача у целокупном представничком систему.

Друго, овако измењеним односима највише би одговорио мешовит изборни систем и то тако постављен да чини једну целину. Непосредни избори за народне одборе општине постављају широку демократску основу изборном систему. Срески народни одбори, републичке народне скупштине и Савезна народна скупштина, које би произилазиле из ове основе, преко мешовитог делегатског изборног система, нашле би своје одговарајуће решење кроз структуру представничких органа.

Право кандидовања преко зборова грађана и произвођача обезбеђивало би кроз одговарајућу изборну технику широку демократску основу новом изборном систему.

Треће, друштвене промене довеле су и до система друштвеног управљања у Социјалистичком савезу. Ови нови односи управљања омогућавају да Социјалистички савез буде носилац изборног процеса. То ће још више омогућити да нови изборни систем оствари одговарајући начин организације друштвеног и политичког система који одговара садашњој етапи развоја социјализма у нашој земљи.

Др. Владислав Поповић

РАЗВОЈ И ПРОМЕНЕ У КАЗНЕНОЈ ПОЛИТИЦИ НАШЕ ДРЖАВЕ

Кривчино законодавство и казнена политика наше државе формирају се већ у току народноослободилачке борбе али је њихова систематска изградња постепено остваривана тек по окончању рата, саобразно друштвено-економском и политичком развоју наше земље. Услед тога, промене које су се одиграле у овом развоју добиле су свој одговарајући одраз у поменутом законодавству и политици, па се могу анализирати према својим значајнијим моментима.

У току народне револуције, на место старе експлоататорске државе створена је нова држава у којој неће постојати више искоришћавања туђе радне снаге. Следствено томе у оваквој држави кривично право, као и право уопште, служили су и служе заштити социјалистичких односа, у чему се кривично право ФНРЈ у основи и разликује од старог права јер се суштинска разлика између буржоаског и социјалистичког права огледа првенствено у погледу носиоца заштите коме се ова даје. Стога су кривично право и законодавство у новој држави још од почетка видљиво указивали на свој класни карактер, па се њихов основни принцип у току народноослободилачког рата састојао у томе што се као законито сматрало само оно што помаже интересе народноослободилачке борбе, а као незаконито све оно што је томе интересу противно и што је за њега штетно (1).

1. По окончању рата, кривично законодавство и казнена политика у прво време били су углавном усмерени на заштиту основних демократских, политичких, националних и економских тековина народноослободилачке борбе. Из тога доба су нарочито познати били Закон о кривичним делима против народа и државе, Закон о забрани изазивања националне, расне и верске мржње и раздора, Закон о сузбијању недопуштене шпекулације и привредне саботаже и Закон о заштити народних добара и њиховом управљању, сви донети 1945.

Доношењем општег дела Кривичног законика у 1947 казнена политика наше државе добила је свој одређени израз и постављена је основа

(1) М. Пијаде: О нормализовању нашег правосуђа, Изабрани говори и чланци, Београд, 1948, с. 36.

за њено законито спровођење. Од нарочитог је значаја што су у овом Законику одређени задатак кривичног законодавства ФНРЈ, сврха кажњавања и општа начела о извршењу казни. Као задатак нашег кривичног законодавства поставља се да оно штити од друштвено опасних дела, народну државу засновану на тековинама народноослободилачке борбе, њен правни поредак, њену социјалистичку изградњу и личност и права њеног грађанина (чл. 1). Заштита државе и њеног апарата остала је и даље на првом месту, јер је овај у првој фази изградње социјализма спроводио мере за ту изградњу и руководио целокупном народном привредом. Међутим, карактеристично је да се у исто време сада истиче поред државе, и заштита личности и права њеног грађанина, што има свој теоријски и политички значај, јер се тиме открива суштина народне државе и тенденција њеног законодавства, нарочито демократизам и хуманизам њеног правног поретка.

Као сврха кажњавања одређује се на првом месту уништавање друштвено опасне делатности, одвраћање и спречавање учиниоца да не чини кривична дела, затим преваспитавање и поправљање учиниоца и најзад општи васпитни утицај на друге чланове друштва у циљу одвраћања од вршења кривичних дела (чл. 2). Законик је на овај начин одредио суштину и правац казнене политке наше државе, означио каква сврха кажњавања одговара њој и каква се сврха једино може остваривати у друштву у коме су ликвидирани услови искоришћавања човека од стране човека. Практичан значај поменуте одредбе је у томе што се прописивањем сврхе кажњавања даје јасан путоказ при одмеравању казне учиниоцу кривичног дела у границама одређених законом, тако да судија при савком изрицању осуде мора имати у виду и сврху која се има постићи кажњавањем. Према изложеној сврси кажњавања карактеристично је да се са учвршћењем државне власти и обновом народне привреде тежиште кажњавања које је у ратном и првом послератном периоду било углавном на принуди, почиње да помера на преваспитавање и поправљање учиоица кривичних дела, али не треба губити из вида да је васпитни утицај још од почетка стварања нове државе био знатно заступљен при кажњавању.

У основи овакве концепције сврхе кажњавања лежи идеја да се казна код нас не схвата више као одмазда, испаштање и ретрибуција према учиниоцу кривичног дела већ као средство заштите постојећих друштвених односа и мера за поправљање кривца, што се у основи разликује од схватања у старој држави и теорији права. У кривцу се често не гледа више као на рођеног и непоправљивог учиниоца кривичног дела већ као на човека коме се без обзира на тежину кривичног дела треба помоћи и пружити прилка да се поправи и врати у друштво као његов користан и равноправан члан. Овакво схватање представља не само став нашег друштва на одређеном степену свога развоја према криминалитету и учиниоцу кривичног дела као човеку и члану друштвене заједнице већ и најсавременије погледе у науци кривичног права. Отуда се једно од обележја нашег кривичног законодавства састоји у томе што се оно заснива не само на начелима који су изграђивани у току народне револуције и развоју нашег друштвеног живота већ је оно прихватило и

напредне тековине и идеје савремене науке кривичног права. На тај начин, елементи буржоаског права су садржани и у нашем законодавству сагласно прниципима марксизма — лењинизма у оној мери уколико ти принципи представљају демократске установе и уколико су у складу са друштвено-економским преображајем који је извршен у нашој земљи.

Питању извршења казни Кривични законик из 1947 посветио је засебан одељак (чл. 81—86) и у овоме је поставио основна начела за извршење казни, остављајући при томе да се исто детаљније регулише посебним прописима. Пошто је подвукао да се извршењем казне остварује сврха кажњавања одређена овим законом, законодавац изрично пропису је да сврха казне не може бити проузроковање физичких патњи или вређање људског достојанства осуђеног. Наука и искуство су доказали да је немогуће васпитно деловати не само на човека већ и на ма које живо биће ако му се наносе физичке патње и болови. Како се извршењем казни, поред заштите постојећих друштвених односа, треба да оствари преваспитање и поправљање учиниоца кривичног дела, за ово је нужан услов да се приликом њиховог извршења осуђеним лицима не наносе физичке патње нити вређа њихово људско достојанство. Оваквим својим хуманим ставом према учиниоцу кривичног дела наш законодавац је остварио основни захтев који се у науци о извршењу казни постављао као неопходан услов за поправљање учиниоца. Међутим, у старој држави, као што је добро познато, ово није био случај јер су наношење физичких патњи, разна понижавања и убијања човечјег достојанства уз употребу окова, ћелија и других средстава била скоро редовна појава.

Закон о извршењу казни који је донет 1948 поставио је основу и детаљно обрадио правила на којима се имају извршавати правоснажно изречене казне, чиме је још више учвршћена законитост у нашој земљи. У образложењу предлога овога закона подвлачи се да је главни циљ извршења казне да се осуђени за време издржавања казне преваспита и по издржаној казни врати друштвеној средини као користан и дисциплинован члан друштва који неће више вршити кривична дела и који ће сарађивати на социјалистичкој изградњи земље. За остварење овако постављеног циља у закону је предвиђен читав низ мера, па се као основно и најважније средство за то наводи рад осуђеника који се поставља као њихово право и дужност, за који ови примају накнаду. За извођење поменутог рада у казнено-поправним установама основана су индустриска предузећа, занатске радионице и пољопривредне економије кроз које осуђена лица стичу радне навике и дисциплину рада. Тако је дошло до крупне промене у схватању улоге и значаја осуђеничког рада. Насупрот ранијем схватању у теорији и пракси старе државе, по којима рад затвореника представља допунски елемент казне и има репресивни карактер уз бездушно експлоатисање њихове радне снаге, сада је дошло до израза схватања да овај рад представља најпогодније средство и методу за преваспитање осуђеника како би се ови оспособили за користан живот кад се пусте на слободу.

Затим су Законом о извршењу казне за обучавање и даље развијање осуђеника у појединим корисним стручним знањима заведене су стручне

занатске школе и курсеви, настава за опште образовање, а за неписмене аналфабетски течајеви. Поред наставно-васпитне делатности, за културно уздизање и развијање правилног односа према заједници организована је у свакој казнено-поправној установи још и културно-просветна и фискултурна делатност. Сем тога у свакој установи за извршење казне постоји библиотека из које се осуђеницима дају књиге на читање, а поједини осуђеници могу добити дозволу за набавку и других књига које не би биле у противности са њиховим васпитањем. Од нарочитог је значаја да је осуђеницима загарантовано право на један дан одмора у недељи, здравствена заштита и социјално осигурање у случају несреће на послу, затим дописивање са члановима породице, пријем пакета и посета. За овим су предвиђена детаљнија правила о условном отпусту осуђеника. Увођењем условног отпуста се постиже подстицање осуђеника на њихово поправљање стављањем у изглед да ће се пустити на слободу пре истека казне, ако се покаже да су се својим владањем и радом толико поправили да се може очекивати да неће даље вршити кривична дела.

Важно је напоменути још да је у овом закону садржан и разрађен тзв. систем заједничког издржавања казне, по коме осуђеници издржавају казну лишења слободе по правилу заједно али одељени по сродним групама, док само изузетно по самицама. Овај систем који је одмах по ослобођењу земље заведен заменио је тзв. ћелијски систем у старој држави, по коме су осуђеници обавезно једно време проводили по ћелијама. Укидањем ћелијског система и увођењем заједничког издржавања казне заведен је бољи и савременији систем који у свету добија данас све већи број присталица јер је искуство показало да је усамљење веома често доводило до физичких и душевних оболења, интелектуалног ослабљења и губитка личне иницијативе, што у знатној мери штетно утиче за њихово потребно прилагођавање друштвеном животу, па су се тако неприлагођени поново одавали вршењу кривичних дела.

2. Кратко време после доношења поменутих закона дошло је до најзначајнијег догађаја у социјалистичком развоју ФНРЈ. Доношењем Основног закона о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима из 1950, као и низом других закона и прописа који су у вези са тим донети, почело је одумирање државних функција, нарочито у привреди уз проширивање демократије у свим областима друштвеног живота. Сагласно томе, у овој фази развоја у којој држава као инструмент насиља нестаје у процесу демократизације, слобода и права грађана добијају особити значај, па се морају нарочито штитити. Услед тога њихова заштита долази до видног и карактеристичног израза у будућем кривичном законодавству.

У поменутој фази даљег развоја социјалистичкхи односа донет је 1951 Кривични законик којим је извршена кодификација целокупног нашег материјалног кривичног права. Кривични законик се заснива на истим основним начелима на којима се оснивало наше раније кривично законодавство, само су та начела још више изражена и даље развијена. У духу оствареног развоја дата је у чл. 1 КЗ нова формулација задатка кривичног законодавства ФНРЈ која углавном има сличности са оном

ранијом из Кривичног законика од 1947. Разлика је само што се сада на првом месту истиче заштита личности грађана, његових Уставом и законима зајемчених права и слободе од друштвено опасних дела а на другом месту држава као таква. „На тај начин одредба чл. 1 КЗ видно испољава условљеност социјалистичког развитка ФНРЈ проширивањем и респектовањем права грађана ФНРЈ" (2). За разлику од чл. 1 Кривичног законика од 1947, који је кривичноправну заштиту првенствено усмерио против контрареволуционарних елемената, у чл. 1 Кривичног законика од 1951, штитећи првенствено личност, слободу и права грађана, истовремено и паралелно се остварује и заштита државе и социјалистичког уређења ФНРЈ. Тиме основе нашег државног и друштвеног уређења нису биле ничим ослабљене већ напротив добијају своју још ширу и садржајнију заштиту. Треба подвући да овакав став нашег законодавства у погледу слободе и права грађана није био само програмске или декларативне природе већ је он доследно спроведен кроз цео законик пошто су у њему читав низ института и кривична дела, па чак и цела XIII глава која носи назив „Кривична дела против слободе и права грађана" посвећени што пунијој заштити овим добрима. Значајне промене које су настале у развоју нашег друштвеног живота довеле су тако по свог одговарајућег одраза и видног израза у кривичном законодавству приликом изражавања основне линије казнене политике наше државе у савременој фази њеног развоја.

Сврха кажњавања изражена је сада у чл. 3 КЗ али између ње и оне из ранијег законика нема неке суштинске разлике. Једино је на крају додато да је циљ који се жели постићи кажњавањем још и утицај на развијање друштвеног морала и друштвене дисциплине грађана. Ово је логична последица развоја јер у друштву као што је наше са све већим продубљивањем социјалистичких друштвених односа потребно је да се кажњавањем нарушиоца ових односа настоји још и да се развије свест о једном одређеном моралу и друштвеној дисциплини грађана а не само да се иде на њихово застрашивање. Остварење и ове сврхе, која досада ни у једном законодавству света није била тако изражена и у пракси остваривана, несумњиво ће повољно утицати на спречавање вршења кривчних дела у будућности.

Слично ранијем законику и Кривични законик је питању извршења казни посветио посебно поглавље (чл. 51—60) у коме је поставио опште одредбе за извршење казни, остављајући да се исто детаљније регулише посебним законом. Поред поновљене раније забране да се при извршењу казне не смеју осуђеном лицу наносити физичке патње нити се вређати његово људско достојанство, у Кривичном законику су углавном постављена основна начела о правима и дужностима осуђених за време издржавања казне лишења слободе, а која су углавном остала иста као и раније само су нешто јасније прецизирана. Због своје оријентације на преваспитање осуђеника при извршењу казни лишења слободе и због читавог низа општих начела која представљају нов оквир и основу најса-

(2) Н. Срзентић — Др. А. Стајић: Кривично право ФНРЈ, Београд, 1953, с. 118.

временијег поступања са затвореницима, наш Кривични законик се помиње међу најсавременијим законицима у свету и добио је одговарајуће признање у значајној публикацији о савременим методама у поступању са затвореницима коју је издала Fondation internationale pénal et pénitentiaire у Женеви 1955 (3).

Поменути развој нашег друштвеног живота дошао је до свога одраза и у Закону о извршењу казни од 1951. Иако се главни принципи овога закона не разликују од оних на којима је био изграђен наш систем извршења казни после ослобођења и даље развијен у Закону о извршењу казни из 1948, положај осуђених лица се у Закону из 1951 детаљније регулише и још се више поклања пажња њиховом преваспитавању. Значајна карактеристика овога закона је — како се то наводи у образложењу његовог предлога Народној скупштини — да је он израђен на принципу да осуђено лице не губи сва права и да се не препушта самовољи државног органа који извршује казну. Доследно овоме поставља се као основно начело у закону (чл. 1) да се према осуђеним лицима за учињена кривична дела извршавају само оне казне, мере безбедности и васпитно-правне мере које су прописане у закону и изречене у судској одлуци. Развијајући даље ово начело, законодавац прописује да се при извршењу кривчних санкција осуђеном лицу могу одузети или ограничити само права обухваћена одређеном казном односно мером а на начин и под условима утврђеним у судској одлуци и у овоме закону. Овим се поставља тзв. начело законитости при извршењу казни као даље продубљење начела законитости уопште а посебно начела законитости кривичних дела и казни. Практично то значи да „права која применом казнене мере осуђеном лицу нису одузета признају му се и за време издржавања казне и морају бити респектована", како се то наводи у поменутом образложењу. За овим се у закону понавља раније схватање да сврха и начин извршења казни не може бити наношење физичких патњи или повреда људског достојанства осуђеног лица. Тако су најсавременија начела при извршењу казни лишења слободе и то начело законитости извршења казни и принцип хуманости при овоме, уз примену индивидуалног поступања са осуђеницима. чврсто уграђени у темеље нашег система извршења кривичних санкција под утицајем наведеног развоја нашег друштвеног живота. Тиме се омогућава заштита личности, слободе и права грађанина чак и у случају када овај изврши кривично дело јер се на тај начин може најбоље од њега, као непријатеља друштва, створити његов пријатељ и будући користан члан.

Од посебног је значаја да се у Закону о извршењу од 1951 предвиђа организовање посебних одбора грађана при сваком среском односно градском народном одбору који би служили за пружање помоћи лицима која су отпуштена из казнено-поправних установа по издржаној казни или на условни отпуст. Искуство је показало да поједини осуђеници и поред повољног дејства казне на њих нису могли одмах по отпуштању на слободу да се запосле, поред осталог још и због извесног неповерења јавно-

(3) Méthodes modernes de traitement pénitentiaire, Genève, 1955, p. 24. p. 511—512.

сти према њима. Ради тога је потребно да заједница овим осуђеницима укаже помоћ да нађу упослење или да им пружи материјалну помоћ у случају оболења пре њиховог запослења. За пружање ове врсте заштите законодавац је зато и предвидео поменуте одборе грађана, па се на ове сада могу да обрате сви отпуштени осуђеници. Ова помоћ после издржане казне често може бити од неоцењивог значаја за превенцију криминалитета, а нарочито за сузбијање повратa, јер је утврђено да је за бивше затворенике у погледу њиховог поновног пада најкритичније време после пуштања на слободу уколико брзо не нађу неко запослење.

3. Кривични законик из 1951 и Закон о извршењу казни из исте године за протеклих осам година по своме доношењу извршили су одређену им улогу у погледу сузбијања криминалитета; преваспитавања учинилаца кривичних дела, осигуравања права и слободе наших грађана, као и учвршћење социјалистичке законитости уопште. Међутим, у току поменутих протеклих година десиле су се знатне и дубоке промене у животу наших народа, нарочито у погледу друштвеног управљања и развитка комуналног система, услед постигнутих резултата у даљој социјалистичкој изградњи наше земље. Ове промене у материјалној основи и структури нашег друштва довеле су до преображаја у његовим идеолошким схватањима, услед чега је настала потреба да се у области кривичног права и извршења казни изврше одговарајуће измене. Сем тога постојала је и потреба да се казнена политика наше државе ближе одреди и усмери према постојећем стању криминалитета, јер су за протекло време на једној страни поједина кривична дела постала беспредметна с обзиром на остварени друштвени развитак, док су се на другој страни појавиле нове друштвено опасне делатности које је требало инкриминисати.

Изменама и допунама у Кривичном законику из 1959 не дира се у постојеће основне принципе о кривичној одговорности, кривичном делу и кривичној санкцији. Међутим, иако ове измене не значе промену наше казнене политике у основи, оне уопште узев „значе одређено усмеравање у правцу даљег сужавања репресије и даље хуманизације у примени и извршењу репресивних мера" (4). Суштина поменутих измена као и казнене политике наше државе изражени су у говору представника Савезног извршног већа приликом претреса Предлога закона о изменама и допуна Кривичног законика. Сматра се наиме, да је ради успешног сузбијања крмналитета као сложене друштвене појаве потребно да општи став према тој појави буде јасна и недвосмислен. Према овоме, данас се у погледу криминалитета у нашој земљи, у условима изградње социјализма, полази од тога да је неопходна борба против криминалних делатности као појаве које су штетне по друштво и којима се нарушавају социјалистички односи. Међутим, с друге стране у борби против криминалитета потребно је да се води брига о личним правима грађана јер су „та права нужни саставни део социјалистичког демократског кретања и услов за

(4) Из говора представника Савезног извршног већа приликом претреса Предлога закона о изменама и допунама Кривичног законика, Стенографске белешке Савезне народне скупштине, Београд, 1959, књ. II, св. 3, с. 493.

развитак социјализма уопште" (Програм Савеза комуниста). Због тога се у казненој политици наше државе полази на првом месту од поставке да је кажњавање једно нужно зло и да начелно њему треба прибећи само кад друга средства, на првом месту превентивна и васпитна, нису била довољна за сузбијање друштвено опасних делатности. При томе се имало у виду да казна значи одузимање или ограничење појединих основних права грађана, па се настојало и настоји да се општим васпитним утицајем и уклањањем узрока који доводе до вршења кривичних дела, сузбије и њихово вршење. У овом погледу до данас је остварен знатан успех јер према статистичким подацима задњих година криминалитет у нашој земљи опада сваке године приближно за 11%, што представља значајну чињеницу ако се узме у обзир да у целом свету постоји општи пораст криминалитета.

Како се у процесу социјалистичког развитка друштва развијају све више нови људски односи, јача улога личности у друштву и стално израстају нови „хуманистички квалитети међу људима", природно је да се очекује одражавање тога развитка и на сам систем кривичног права и на казнену политику уопште, па се под његовим утицајем морају ови мењати и усаглашавати са карактером и потребама социјалистичког друштва. „Према томе потребе тога друштва морају бити искључиво мерило одређивања карактера те политике на сваком ступњу његовог развитка. То значи, другим речима, да се наша казнена политика мора све више оријентисати на превентивну заштиту друштвених добара и вредности, на поправљање деликвената и омогућавање његове реинтеграције у социјалистичкој заједници" (5). Да би се постигао овај циљ, сам систем кривичних санкција и начин њиховог извршења, по својој објективности и прилагођавању сваком конкретном случају, треба да буде такав да развија код осуђених лица позитивна својства и правилан однос према заједници, како би се после издржане казне могла да укључе у друштвено користан рад. Међутим, сам процес стварања нових друштвених односа на основи развијања производних снага и уздизања свести јесте један дуг и сложен процес. У овоме, поред снага и утицаја који на њега позитивно и стваралачки делују, појављују се и снаге које негативно и рушилачки делују. Међу овима се нарочито истиче криминалитет односно вршење друштвено опасних делатности. Услед тога друштво ради своје заштите мора да примењује казнене мере и не може се задржати само на васпитним мерама према онима који угрожавају социјалистичке односе у нашој земљи или вређају слободу и права наших грађана. На тој се основи кажњавање, које по потреби некад може да буде оштро и бескомпромисно, појављује као нужно. Услед тога се васпитни и хуманистички карактер који се огледа у изменама Кривичног законика не може тумачити тако као да наше друштво напушта борбу против друштвено опасних делатности путем примена кривичних санкција. Напротив, та ће се борба и даље водити али само средствима и методама које су прикладније и ефикасније за сузбијање поменутих делатности (6).

(5) Исто.

(6) Детаљније о поменутом говору и казненој политици наше државе видети наведене Стенографске белешке, с. 492—497.

У духу изложених принципа казнене политике, измене и допуне у Кривичном законику се углавном односе на систем казни, на мере према малолетницима, затим на одредбе о извршењу казни, као и на кривична дела против народне привреде. Полазећи од основне поставке да је преваспитање учиниоца кривичних дела и њихово оспособљавање за друштвени живот првенствени циљ казне и казнене политике, измене у систему казни, као што је поменуто, уопште узев представљају ублажавање кажњавања. Ово се огледа прво у сужавању смртне казне и њеном ограничавању на што мањи број кривичних дела, услед чега поменута казна све више постаје изузетна мера и то само за најтежа кривична дела, као што је на ту меру у пракси нашег правосуђа већ сведена. А затим, као замена за смртну казну предвиђа се сада строги затвор у трајању од 20 година, на место ранијег у доживотном трајању који се укида јер не одговара схватању о васпитном утицају казне, пошто осуђеника чини равнодушним према мерама ресоцијализације која се на њега примењују. Ради поменутог схватања сврхе кажњавања даље је дошло до снижења општег законског максимума код строгог затвора од 20 на 15 година, а код казне затвора од 5 на 3 године. Од нарочитог је значаја затим укидање казне губитка грађанских права, чиме се омогућава да се осуђеници после издржане казне укључе у нормалан живот, тако да одсада уживају и могу стицати сва права осим она која су им ограничена услед правних последица осуде. Развијајући даље идеју хуманизације казне, заштите права и достојанства човека-учиниоца кривичног дела, у изменама је извршено знатно ограничавање правних последица осуде за извршена кривична дела. Највећи број осуђених лица се после издржане казне уводи у сва права која су уживали пре осуде. Они се враћају сада друштву као његови равноправни чланови јер постају пуноправни грађани одмах после пуштања на слободу, пошто више нису ограничени никаквим сметњама за укључивање у редован живот. Затим, да би се створила шира могућност за остварење васпитно-поправног дејства казне, у изменама је проширена могућност изрицања условне осуде, док се за особито лаке облике кривичног дела заводи судска опомена као посебна кривичноправна мера.

Приликом одређивања казнене политике према малолетницима дошла је до свог потпуног израза идеја о васпитном утицају кривичне санкције тако да су васпитање и преваспитање малолетника постављени као основна и једина сврха примене мера према малолетницима. Услед тога централно место у систему мера према малолетним учиниоцима кривичних дела заузимају васпитне мере, док се само изузетно, и то једино старији малолетници могу казнити, али не редовним казнама већ посебном казном малолетничког затвора која опет искључиво има само васпитну улогу. Сем тога, регистар васпитних мера према малолетницима је знатно проширен тако да је омогућено да се примени она мера која најбоље одговара личности малолетника.

У погледу извршења казне у изменама Кривичног законика садрже се као и раније само опште одредбе, међу којима доминира начело хуманог понашања према осуђеницима и поштовања њиховог људског досто-

јанства. У низу права која се гарантују осуђеницима, а која казну чине још хуманијом и човечнијом, поред права на рад, на здравствену заштиту, на социјално осигурање, на један дан одмора у недељи, на дописивање, примање посета, пакета и пошиљки, сада су им призната још и право на осмочасовни непрекидни одмор у времену од 24 часа и право на непрекидни одмор најмање 14 дана у току једне године. Са увођењем годишњег одмора за затворенике наш законодавац је у постојећим условима и околностима достигао највећи доказ хуманог и човечног односа са учиниоцима кривичног дела. О значају ових права, особито годишњег одмора на телесно и душевно здравље осуђеника, на одржавање њихових породичних и друштвених веза и односа и тиме на њихову ресоцијализацију, излишно је уопште говорити.

Закон о извршењу кривичних санкција који је донет 1961 развио је и још више продубио изложену казнену политику наше државе у погледу извршења казни. Заснивајући се на већ постојећим начелима хуманости, законитости и индивидуалног поступања у овоме закону је изрично одређено да је сврха извршења казне лишења слободе „оспособљавање осуђених лица да по повратку у слободу живе и раде у складу са законом и испуњавају дужности грађана социјалистичке заједнице" (чл. 9). Пошто су наука и дугогодишње искуство доказали да се остварење такве сврхе може да постигне једино ако се извршење казне лишења слободе заснива на преваспитавању осуђеника а ово је могуће само ако се са њима човечно поступа, у закону је предвиђен читав низ мера и института које казну чине хуманијом и човечнијом. Пре свега у њему су права осуђеника детаљније изложена и ближе одређена него у изменама Кривичног законика. Поред већ наведених и признатих права, у Закону о извршењу осуђеницима се даје и право притужбе управнику казнено-поправне установе, па чак и самом Државном секретаријату за унутрашње послове, због повреде њихових права или због других неправилности које су у установи учињене према њима. На овај начин су осуђеници добили и реалну могућност не само за заштиту већ и остварење својих гарантованих права. За овим се у закону, поред општих казнено-поправних домова, заводе и посебни казнено-поправни домови намењени за поједине категорије осуђених лица, међу којима се помињу отворени казнено-поправни дом, казнено-поправни дом за млађа пунолетна лица и казнено-поправни дом за малолетнике, док се по потреби могу оснивати и друге врсте посебних казнено-поправних домова. Даље се према степену обезбеђења казнено-поправних установа и ограничења слободе осуђених лица могу оснивати казнено-поправне установе затвореног, полуотвореног и отвореног типа. Завођење разних типова казнено-поправних установа у савременој науци о извршењу казни се предлаже као неопходно потребно да би се извршење казни лишења слободе могло да подеси према личности осуђеника јер је само тиме могуће да се оствари њихово оспособљавање за друштвени живот. Зато су са преображајима у сврси кажњавања и извршења казни, наместо класичних казнених завода којима је XIX век дао свој добро познати лик, настале нове установе у којима узимајући

у обзир индивидуална својства осуђеника, постоје најбоље услови за њихову ресоцијализацију.

Напори нашег законодавца да се свим могућим мерама помогне учиниоцима кривичних дела око њиховог подизања и оспособљавања за частан друштвени живот дошли су у новом закону о извршењу особито до израза предвиђањем читавог низа нових мера после пуштања на слободу. Ради што лакшег укључивања осуђеника у редован живот на слободи сада се помоћ отпуштеним осуђеницима може састојати нарочито у привременом смештају и обезбеђењу исхране, у обезбеђењу нужног лечења, у избору нове средине у којој ће осуђеник живети, у сређивању породичних прилика, у проналажењу подесног запослења, у организовању довршења започетог стручног оспособљавања и у давању новчаних износа за подмирење најнужнијих потреба. У већим местима могу се оснивати чак и прихватилишта за смештај лица отпуштених са издржавања казне која се нису могла да сместе и упосле по изласку на слободу. Да би предвиђена помоћ била што ефикаснија, наместо ранијих одбора грађана који у том погледу нису били увек довољно ефикасни, у закону се сада заводе посебни одбори при сваком савету општиског народног одбора надлежном за послове социјалног осигурања. А ови одбори који су сада у ствари нека комбинација државног и друштвеног органа имају такав састав да су стварно у стању да обезбеде потребну помоћ отпуштеним осуђеницима.

4. Даљи развој друштвених односа у нашој земљи одразиће се као и досада неминовно на њено будуће законодавство и казнену политику. Полазећи од напред изложене казнене политике, имајући у виду основне потребе нашег друштва као социјалистичког, може се одредити будућа садржина казнене политике наше државе и правац њеног даљег развоја. Према томе, а нарочито с обзиром на даље продубљивање друштвеног самоуправљања и комуналног система, као и свестраног уздизања широких народних слојева из којих израстају нови „хуманистички квалитети", може се сматрати да ће у будућем развоју кривичног права потпуно преовладати превентивна заштита друштвених добара и вредности на место репресивне. Сузбијање криминалитета вршиће се углавном отклањањем узрока који доводе до вршења кривичних дела и општим васпитним утицајем, особито развијањем друштвеног морала и друштвене дисциплине грађана. Уколико пак поједина лица и поред тога изврше повреду друштвених добара и вредности настојаће се да се кажњавањем и извршењем казни остварі искључиво њихово поправљање и оспособљавање за друштвени живот. Да би се ово постигло потребно је да казна и њено извршење потпуно изгубе ретрибутивни и застрашујући карактер. На тај начин би се казна од средства одмазде и застрашења најзад потпуно претворила у чисту меру ресоцијализације, у меру која ће имати карактер свенародног укора и која ће водити стварном поправљању човека. А као најбољи начин извршења казни, особито казне лишења слободе, био би онај који се највише приближава слободном животу и који би био сличан режиму установа за малолетнике, у коме би се настојало

да се осуђеници науче основним друштвеним врлинама и допуне своје недостатке у образовању и знању.

За остварење поменуте казнене политике потребан је одговарајући развој у материјалној и идеолошкој основици нашег друштва. Када ће се он достићи не може се унапред одредити, али се с обзиром на већ постигнуте резултате у нашем друштвеном развитку може прићи постепеном остварењу означене политике. У изменама Кривичног законика наш законодавац је и пошао овим путем, па је предузео напред изложене мере. Искуство и пракса су показали да су ове мере оправдале своје увођење пошто нису ослабиле заштиту постојећих друштвених односа већ су је још више ојачале.

С обзиром на издржану пробу и даљи развој нашег живота могло би се још смелије кренути напред, па се у погледу *de lege ferenda* може разматрати увођење читавог низа нових мера и института. Пре свега, одредба о сврси кажњавања у Кривичном законику могла би да претрпи одговарајућу измену на тај начин што би се још више истакла превенција и поправљање учиниоца кривичног дела. Јер је једном истом мером, наиме казном, тешко постићи у исто време више циљева, а нарочто поред општег и посебног превентивног дејства, које се поред осталог састоји у застрашењу, остварити још и поправљање учиниоца кривичног дела. У савременој пенологији се сматра да законодавства треба да престану једном да у исто време теже застрашењу и преваспитању деликвената, јер желећи истовремено оба циља ризикују да не остваре ни један (7). Приликом одређивања сврхе извршења казне лишења слободе у Закону о извршењу из 1961, као што је изнето, наш законодавац већ прихвата ову концепцију.

У вези са евентуалном променом сврхе кажњавања и проширења индивидуалне превенције могао би да претрпи одговарајуће и потребне измене и сам систем казни. Изрицање смртне казне могло би се још више ограничити и свести на што изузетнију меру, па чак ићи и на њено евентуално укидање. У погледу казни лишења слободе, иако ће још за дуже време постојати потреба за њима, могло би се бар смелије прићи замени краткотрајних казни лишења слободе погоднијим средствима. Ово би се нарочито могло успешно да оствари проширењем новчане казне, увођењем казне поправљања штете, казне поправног рада или неке друге мере. Сем тога требало би уопште учинити нове напоре духа за постепено ограничавање, укидање и замену казне лишења слободе бољим и погоднијим мерама јер ова казна не одговара условима савременог друштвеног развоја и живота. Поменута казна садржи у себи један парадокс који се састоји у томе што се учинилац кривичног дела, који је у основи једно друштвено неприлагодљиво биће, повлачи из слободног живота и држи затворен да би се тиме друштвено прилагодио, реадаптирао. Међутим, искуство је доказало да он баш овим издвајањем из друштва често постаје још више неприлагодљив и непријатељски располо-

(7) P. Cornil: Les problèmes de droit pénal appliqé et les nouvelles tendances en la matière, Douzième congrès pénal et pénitentiaire internationale, Actes, T. I. p. 511—512.

жен према њему, јер у затвореној средини добија такве особине и навике које су супротне онима које треба да постоје у слободној заједници да би се могао водити друштвено користан живот и рад. А до данас се показало као веома тешко и скоро нерешљиво питање да се извршење казни лишења слободе организује тако да не доводи до читавог низа нежељених последица које ни најразличитија средства нису успевала да одстране.

За овим би у будућем законодавству требало још више предвидети ширу могућност изрицања судске опомене и условне осуде, чиме би се постигла још већа могућност за остварење васпитно-поправног дејства казне. Тако би се изрицање судске опомене могло проширити на сва кривична дела која повлаче новчану казну или казну затвора, док би се изрицање условне осуде могло предвидети у извесним случајевима и за казне строгог затвора у краћем трајању.

Даље би се могле предузети мере за шире и правилније коришћење условног отпуста. Процедура око условног отпуста би се могла, на пример, олакшати децентрализовањем исте тиме што би наместо савезног или републичког државног секретаријата за унутрашње послове, решења о условном отпусту доносила специјална комисија при појединим казнено-поправним домовима. Исто тако могао би се за добијање условног отпуста смањити протек издржане казне од половине на трећину. Сем тога, независно од условног отпуста, могле би се предузети мере за укидање казне лишења слободе чим се несумњиво утврди да је постигнуто поправљање осуђеника. Ако се данас сматра да је сврха извршења казне лишења слободе да се осуђено лице преваспита и оспособи за друштвени живот, онда из овога произилази као логичан и неминован закључак да је даље задржавање таквог лица не само непотребно већ и штетно чим се поуздано утврди да се оно стварно и у потребној мери поправило. Стога се већ поставља као основно начело „савременог извршног права" да власти које изводе извршење казни буду овлашћене да такво лице пусте на слободу иако још није стекло право за условни отпуст или му није истекло време осуде. Без сумње да би ово повукло собом читав низ проблема о томе који би органи, под којим условима и каквом процедуром могли да донесу одлуку о престанку лишења слободе таквом лицу. Многи овде указују и на улогу и учешће судије који је изрекао пресуду, чиме би се остварила давно жељена и корисна сарадња између суда и органа који извршавају казну лишења слободе.

Затим би се могло још смелије прићи ширем увођењу отворених казнено поправних домова јер је искуство показало да се ови домови могу завести за скоро три четвртине затвореника без икакве бојазни да ће они злоупотребити дато им поверење. Ови домови су установе новог типа које су у потпуности раскинуле са класичним схватањем лишења слободе као одмазде и испаштања за учињено дело и заснивају се на новој концепцији лишења слободе но којој се ово састоји у учењу о животу на слободи, у прилагођавању учиниоца кривичних дела друштвеном животу и њиховом оспособљавању за будући користан живот и рад кад се пусте на слободу. Приближавајући због тога затвор што више ближе дру-

штвеном животу, уклањајући материјалне препреке за бекство затвореника и покушавајући на све могуће начине да затвореницима поврати достојанство и част, да их поправи и од њих створи корисне и добре чланове друштва, — отворене установе омогућавају за велики број осуђеника најповољније услове за њихову стварну друштвену реадаптацију. Због свега овога отворени казнено-поправни домови су установе које су историском неминовношћу позване да замене класичан систем извршења казни, систем испаштања и ретрибуције (8).

Даље би и само организовање извршења казни лишења слободе могло да претрпи извесне измене у томе што би се поставило шире на бази самоуправљања и друштвеног управљања који представљају основицу целокупног живота и рада нашег друштва. На тај начин би се живот и рад осуђеника саобразио и још више приближио условима живота и рада на слободи тако да би затвори у свему постали права школа за учење о животу на слободи. Овакав систем би у потпуности остварио прилагођавање затвореника начину живота у слободном друштву, пружио би овима реалну могућност за њихову стварну ресоцијаизацију и од њих створио свесне градитеље новог друштва, а не пасивне посматраче, неме аутомате или слепо послушно оруђе. У појединим нашим казнено-поправним домовима, као у Нишу. Срем. Метровици, Пожаревцу, Лепоглави, Рабу, итд. већ су почели да се примењују извесни облици самоуправе осуђеника, па су у њима постигнути значајни резултати у погледу начина производње, васпитања и дисциплине затвореника.

Најзад за успешнију борбу противу криминалитета а нарочито за стварање будућих добрих односа између осуђеника и самога друштва потребно је поред државних органа активирати што више само друштво преко својих друштвених организација које би сагласно својим општим задатцима могле да помогну државним органима у спровођењу одређене казнене политике. Ова би се помоћ и сарадња нарочито корисно развијале у организовању културно-васпитног уздизања затвореника и пружању постпеналне помоћи отпуштеним осуђеницима, па би у том смислу требало предузети значајне и одговарајуће измене.

Према изложеном развоју и садржини казнене политике наше државе може се сматрати да се њено основно обележје састоји у прелазу који се врши од репресије ка превенцији. На место ранијег схватања по коме се једино кажњавањем може успешно да сузбије вршење кривичних дела, у нашем друштву се полази од тога да је кажњавање једно нужно зло коме треба прибећи једино ако друга средства на првом месту превентивна и васпитна нису била довољна за спречавање друштвено опасних делатности. Услед тога се наша казнена политика све више оријентише на превентивну заштиту друштвених добара и вредности, првенствено путем искорењивања узрока који доводе до криминалних делатности, као и општим васпитним утицајем на све грађане развијањем друштвеног морала и друштвене дисциплине.

---

(8) Méthodes modernes de traitement pénitentiaire, p. 83.

Уколико се и поред овога кажњавање појави као нужно и неопходно ради заштите постојећих друштвених односа, њиме се не иде као у ранијој држави на то да се према учиниоцима кривичних дела врши одмазда и застрашење већ се настоји да се ови поправе и да им се омогући реинтеграција у друштву, како убудуће не би вршили кривична дела. Ради постизања овог циља целокупан систем кривичних санкција и начин њиховог извршења, а нарочито казни лишења слободе, подешени су тако да се осуђена лица што боље обуче правилном односу према заједници и да се што више оспособе за користан живот и рад када се пусте на слободу. Услед тога само кажњавање у нашем друштву доживљава у себи једну дубоку промену због које се казна од мере репресије претвара постепено и све више у меру ресоцијализације учиница кривичних дела. Зато је једно од важних обележја казнене политике наше државе, још од њеног настанка па све до данас и које се као његова црвена нит провлачи, састоји у васпитно-поправном утицају на учинице кривичних дела како би се ови поново вратили заједници као њени добри и корисни чланови. Још од првих дана настанка нове државе па све до данас свим учиницима кривичних дела који су се поправили и који су напустили непријатељски став према друштву давала се и даје се могућност да се врате у заједницу и прију друштвено-корисном раду.

Оваква казнена политика не значи слабљење или напуштање борбе против криминалитета путем примене кривичних санкција већ само њено прилагођавање онаквом криминалитету какав он стварно постоји код нас. Даље промене у материјалној основи и структури нашег друштва, које ће довести до промена у његовим идеолошким схватањима, добиће неминовно као досада свој одговарајући одраз и у казненој политици наше државе.

Др. Милош Радовановић

УЛОГА ОГРАНИЧЕЊА ТРОШЕЊА НОВЧАНИХ СРЕДСТАВА У НАШОЈ ПРИВРЕДИ

Већ неколико година се код нас користи ограничење трошења средстава („блокирање") као инструмент економске политике. Под тим треба разумети привремено одлагање трошења делова дохотка које би, без те мере, имаоци могли употребити за набавку разних производа и услуга. Органи који су погођени овом мером (народне републике, народни одбори, привредне организације и др.) спречени су да своја средства утроше у години у којој су их стекли. Право на трошење стичу у следећој години. Али, с обзиром да ограничење опет погађа средства стечена у тој години, која су по правилу већа од оних која се „деблокирају", значи да средства чије је трошење ограничено стално расту. Стварни износ блокираних средстава није познат, с обзиром да су почетком ове године донети нови прописи којима су ограничења проширена а њихов ефекат још није утврђен. Цени се, доста грубо, да се он приближује суми од 500 мили-

јарди динара. С обзиром на толики износ, потребно је размотрити економске последице овакве мере, што ћу покушати да учиним у даљем излагању.

Шта економски значи ограничавање трошења делова дохотка? Одговор на то питање зависи од услова у којима се развија привреда која се посматра.

Ако посматрамо стабилну привреду, привреду која се равномерно развија и у којој постоји равнотежа између робе и новца, ограничење трошења једног дела дохотка имаће карактер дефлаторске мере. Њоме би, ако би била предузета, поменута равнотежа била нарушена, с обзиром да би смањење тражње дошло иза тога, док би понуда, бар потенцијално, остала непромењена. У свакој привреди ствара се, кроз производњу и промет, потребна куповна снага да би се добијени производ реализовао по својој вредности. Ако се ограничи трошење једног дела те куповне снаге, јасно је да ће реализација производа бити поремећена и да ће очекивана равнотежа између робе и новца бити нарушена.

Међутим, ако ограничење трошења средстава посматрамо у нестабилној привреди, у привреди у којој је куповна снага већа од вредности понуђених роба, онда се оно појављује као стабилизаторска мера. У оваквој привреди тражња је већа од понуде из разних разлога (бржи пораст инвестиција од пораста текуће потрошње, појава уских грла и нагомилавање недовршених производа, повећање кредита преко реалних потреба привреде, итд.) у које је непотребно залазити. Према томе, када се део или цео вишак куповне снаге блокира, тј. обустави његово трошење, јасно је да ће, уопштено говорећи, нарушена равнотежа бити делом или у целини успостављена. Фактори неравнотеже овим путем бивају, дакле, делом или у целини неутралисани.

Какво је дејство блокирање средстава имало у нашој привреди? Ако имамо у виду да је наша привреда изложена сталном лакшем инфлаторном притиску, онда би требало да закључимо да се код нас блокирање појављује као стабилизаторска мера. Тако се на њега и гледало у почетку. Међутим, убрзо се показало да такав закључак није тачан. Да би блокирање деловало стабилизирајуће, требало је да блокирана куповна снага стварно и остане неутрошена. Тај услов се не остварује, што показује кретање цена на нашем тржишту у годинама у којима се блокирање врши. Пошто су цене наставиле да расту, значи да вишак куповне снаге стварно и није био блокиран. То даље значи да се блокирана средства расподељују преко кредитног механизма и троше (1). Према томе, блокирање средстава се не може у основи сматрати као стабилизирајућа мера у нашој привреди.

Пошто блокирање средстава није, дакле, стабилизирајућа мера, поставља се питање његове сврхе односно његовог стварног економског значаја. Та сврха постоји иако то није она која би на први поглед требало

(1) У току ове године, с обзиром на спроведена ограничења у кредитирању и на проширени систем блокирања, вероватно је да ће један део блокираних средстава остати стварно неутрошен. Уколико се то постигне, јасно је да ће у том делу блокирање имати карактер стабилизирајуће мере.

да буде. Она је у остварењу прерасподеле блокираних средстава која може бити двојака: прво, прерасподела између инвестиција и потрошње, и, друго, прерасподела између друштвених органа.

Прва врста прерасподеле може имати већи економски значај. Ако би се, на пример, дозволило органима који остварују блокирана средства да их сами одмах и потроше, они могу један њихов део већи или мањи утрошити и на покриће текућих материјалних расхода. Кад се та средства блокирањем претворе у кредитни фонд, она могу бити у целини утрошена на инвестиције. Стварање такве могућности сигурно је значајно за нашу земљу која је у пуном економском развоју и за коју свако повећање инвестиција представља корак даље у повећању њене материјалне основе. Отуда би само стварање такве могућности било довољно да оправда блокирање средстава као инструмента економске политике.

Друга врста прерасподеле има, може се рећи, још већи значај. Она омогућује да се постигне сврха која се нормално постиже кредитирањем: рационалнија и корисније употреба средстава од оне која би се постигла када би сами органи који су средства остварили иста одмах и трошили. По правилу, органи који остварују већи вишак средстава потпуније су већ задовољили своје текуће потребе и извршили су инвестиције које су најрентабилније. Даље трошење средстава са њихове стране имаће за сврху задовољење све мање интензивних потреба, а уколико је реч о њиховим новим улагањима, она ће бити све мање рентабилна. Други органи, пак, могу та средства уложити рентабилније или их утрошити нап отребе које су много интензивније и зато социјално много значајније. У нашем систему расподеле и прерасподеле средстава није разрађен механизам који би омогућавао онима којима средства припадају да на економској основи иста ставе на располагање органима који их могу најкорисније утрошити. Блокирање и даља прерасподела блокираних средстава преко кредитног система омогућује да се ова сврха постигне једним административним методом. И тај циљ, несумњиво, може послужити као оправдање мере о којој је реч.

Као што се види, блокирање средстава у нашој привреди служи углавном као мера за принудно повећање кредитног фонда чија расподела пружа могућност да се средства утроше економичније и рентабилније. Том мером се постиже да органи који су стекли средства задрже своја права на њих а да истовремено она буду стављена на располагање онима који их у датом моменту могу најкорисније потрошити. На тој основи се пружа могућност да се систем расподеле укупних прихода постави тако да што више стимулира произвођаче да повећавају производњу а да истовремено буде пружена могућност да се остварени вишкови употребе на најрационалнији начин. Ово, разуме се, претпоставља да се повећана средства у кредитном фонду стварно и искористе боље него што би их искористили њихови прави притежаоци. Основни услов за то је да се та средства искористе тако да њима буде повећана материјална основа органа који их је стварно потрошио. То ће се, пак, остварити ако блокирана средства буду трошена на инвестиције. Њихов утрошак на покриће текућих расхода и то нарочито на покриће текућих расхода непривред-

них органа не би пружао довољан основ за правдање блокирања. Финансирање текућих потреба неприврелних органа из блокираних средстава није економски умесно. Оно може бити прихваћено као ванредна мера али не и као редован начин финансирања, у шта се обично претвара ако се блокирана средства почну користити за ову сврху. Ово не зато што би у начелу покриће текућих потреба оваквих органа позајмљеним средствима било неприхватљиво већ из разлога што оно показује да расподела националног дохотка у том случају није правилна. Расподела овог дохотка треба сваком друштвеном органу да обезбеди бар толико средстава да он покрије своје текуће потребе. Уколико то није остварено, расподела је неправилна, а та неправлиност се не може отклонити финансирањем путем зајмова. Под претпоставком да се оно изводи на тој основи, поставиће се кад-тад питање ликвидирања обавеза дефицитарних органа. Како би се оно могло извршити? Нема другог начина сем да се расподела дохотка измени и да се дефицитарном органу обезбеде толика средства колико би било потребно за покриће његових текућих расхода и створених обавеза. Кад је то тако, зашто онда таква исправка расподеле дохотка не би била извршена одмах чим се опази да она не задовољава? Искуство западних држава управо показује да неизвршење те исправке води сталном повећању обавеза које практично не могу никад да буду ликвидиране. То не би имало незгода када такав начин финансирања не би имао за последицу нарушавање основних принципа расподеле терета државних расхода између лица која тај терет дефинитивно примају на себе. Код нас се повремено манифестује тенденција да се текући расходи Федерације покривају кредитом уместо да се њој потребна средства обезбеде изменом система расподеле националног дохотка. Тешкоће које отуд проистичу, у које треба убрајати и стварање услова за инфлацију, налажу измену такве праксе и прелажење на расподелу националног дохотка која ће сваком органу обезбеђивати средства у сразмери са трошковима функција које он треба да изврши.

Да бисмо могли правилно оценити ограничење трошења средстава као мере економске политике, потребно је указати на још два проблема који се постављају у вези са њеним спровођењем.

Први проблем се односи на деблокирање. Он се јавља због тога што су блокирана средства ефективно потрошена и што права притежалаца тих средстава немају своју материјалну основу. Услед тога се појављује раскорак између економске суштине и административног карактера блокирања. Економски гледано, блокирани делови дохотка су стварно утрошени. Административно гледано, добија се утисак да притежаоци блокираних средстава иста не могу да троше само због постојања административне забране. Зато многи сматрају да је довољно укинути забрану, тј. променити закон, па да притежаоци дођу до својих пуних права. У стварности, међутим, укидање ограничења би довело до инфлације јер би мало за последицу пораст куповне снаге за износ деблокираних средстава који не би био праћен порастом материјалне производње у одгова-

рајућој сразмери. Да би се деблокирање могло извршити без нарушавања равнотеже између понуде и тражње, било би потребно да органи који су утрошили блокирана средства иста претходно врате. Тако би куповна снага која је формирана на тржишту остала непромењена. При редовно закључаним зајмовима такав однос између понуда и тражње се аутоматски обезбеђује. Стварни притежалац позајмљених средстава не може иста да потроши пре него што му их дужник врати. Кад средства потичу из ограничења, тај аутоматизам није обезбеђен. У томе и лежи опасност од повећања кредитног фонда административним мерама. Ове мере предузимају политички органи и они их могу изменити из политичких разлога. А то редовно води ка нарушавању успостављене равнотеже у привреди. То налаже потребу да се блокирање као административни метод замени економским методом који ће обезбедити постизање истих циљева.

Потреба инсистирања на замени блокирања као административне мере одговарајућим економским мерама произилази такође и из разматрања другог проблема: проблема расподеле терета који за притежаоце ствара забрана да троше зарађена средства. Блокирање као административна мера погађа привидно све подједнако, а циљ му је да обезбеди корисницу употребу блокираних средстава. То се, међутим, овим путем не може постићи у довољној мери, без обзира како ће се организовати расподела повећаних средстава у кредитном фонду. Има основа да се претпостави да би се тај циљ потпуније остварио ако би се оставило самим притежаоцима средстава да они, вођени својим економским интересима, одлуче да ли је корисније да их сами утроше или да их ставе на располагање другима. Ово због тога што би се мерење корисности трошења у том случају примењивало не само на блокирана средства, као што се то сада ради, већ и на средствак оја сами притежаоци троше, тј. и на средства која су они раније остварили и за која им је признато право на трошење. Искуство показује да се њихово трошење сада не врши увек према принципу најкорисније употребе, што је вероватно условљено одсуством одговарајуће економске стимулације. То показује да је потребно трошење средстава поставити на економску основу, исто онако како је већ постављено и само њихово стварање, тј. производња. Да би се произвођачи подстакли да више и боље производе, признате су им награде у сразмери са резултатима које постигну. Слично признање треба дати и онима који створе могућност да се произведена средства најкорисније и утроше. Тиме би се обим стимулације повећао али би се повећао и степен корисности производње и потрошње. То би створило услове за укидање административних ограничења у трошењу и за проширење самоуправности свих органа који сада бивају погођени овом мером. Разуме се, административна ограничења би дошла до изражаја само у случају и уколико самоуправни органи не би испунили задатке који им буду постављени.

Др. Р. Радовановић

ПРОМЕНА ВИСИНЕ ИЗДРЖАВАЊА УТВРЂЕНЕ СУДСКИМ ПОРАВНАЊЕМ

1. — У једном случају у коме се поставило питање може ли се на основу чл. 39 Основног закона о односима родитеља и деце тражити промена висине издржавања ако је она била раније утврђена судским поравнањем, Врховни суд НР Хрватске дао је потврдан одговор. Образлажући свој став, овај суд је навео и следеће:

„Другостепени суд би доиста по службеној дужности имао да провери наводе жалитеља који указују на то да се парница води о предмету о коме је већ закључена судска нагодба (чл. 312 и 343, ст. 2, т. 9, Закона о парничном поступку) ако би се радило о нагодби којом се и за будуће време коначно решава спор међу странкама.

„Међутим, у конкретном случају предмет спора је законско издржавање што га туженик као отац мора пружити свом детету. Висина доприноса равна се, међу осталим, према потребама издржаваног и могућностима родитеља. У току времена могу се околности од којих зависи висина мењати. Стога се и предвиђа да се може повисити, снизити или укинути издржавање досуђено правомоћном пресудом ако су се измениле околности на основу којих је одлука донесена (чл. 39 Основног закона о односима родитеља и деце). Што важи за правомоћну пресуду, важи и за судску нагодбу (упореди и чл. 35 Основног закона о односима родитеља и деце, према коме одрицање од права на издржавање нема правног учинка, па нити одрицање од права на повишење доприноса ако то оправдавају околности настале иза нагодбе).

„Из наведеног следи да се туженик неосновано позива на битну повреду одредаба парничног поступка што је другостепени суд пропустио проверавати наводе жалитеља о већ судски нагођеној ствари."

(Пресуда Врховног суда Народне Републике Хрватске Рев. 1341/60 од 10 децембра 1960, објављена у *Збирци судских одлука*, књ. V, св. 3, Београд, 1960, одлука бр. 311, с. 54.)

Усвајајући став Врховног суда НР Хрватске додаћемо њему у прилог и нека своја размишљања.

2. — Једна од важних одлика правне природе законске обавезе издржавања јесте немогућност повериоца издржавања да располаже било у ком виду својим правом. Ова њена одлика потиче из личног карактера права и обавезе издржавања а истовремено она одражава и саму суштину законске обавезе издржавања.

Законска обавеза издржавања има за сврху пружање средстава за живот одређеном лицу које је доспело у положај да не може сопственим снагама да осигура своју егзистенцију. Та средства му дугује његов сродник који је у конкретном случају тачно одређен. Право и обавеза издржавања, према томе, постоје између одређених лица. Поред тога, сви елементи законске обавезе издржавања која делује између њих: услови постојања, висина дуга, начин извршавања обавезе и др. одређују се управо с обзиром на личност тих субјеката јер су и условљени њиховим личним ситуацијама. Исто тако и промена висине дуговања или начина извршења обавезе могу настати само као последица одговарајућих промена у тим њиховим личним ситуацијама.

У том смислу може се говорити о немогућности располагања правом на издржавање као о суштинској одлуци законске обавезе издржавања која потиче из њеног личног карактера. Отуда је лако разумљиво што у законодавству нигде нећемо наћи одредбу којом би немогућност располагања била нормирана изричито. Таква одредба заиста није ни потребна, поред већ изнетог, још и стога што готово сваки пропис из области законске обавезе издржавања посредно изражава управо ту идеју.

3. — Има, међутим, један облик располагања правом на издржавање који је у нашем праву оглашен ништавим на директан начин. Једним прописом, који се иначе хармонично уклапа у систем правила о регулисању законске обавезе издржавања, одређено је да: „Одрицање од права на издржавање нема правног дејства" (В. чл. 35 ОЗОРД).

Намеће се питање зашто је одрицање од права на издржавање изричито нормирано? Одрицање од права је такође располагање правом и немогућност одрицања такође проистиче из природе законске обавезе издржавања. Уз то, сигурно је да нема никог ко би и покушао да тврди, кад тога текста не би било, како се поверилац издржавања може пуноважно одрећи свога права.

Изгледа да је пропис из чл. 35 ОЗОРД донет првенствено из практичних разлога. У животу скоро да и нема случајева да поверилац издржавања располаже својим правом на неки други начин изузев тако што га се одриче. У ствари, у свести људи усађено је схватање да се право на издржавање не може, на пример, пренети на другог или сл. пошто је дато неком лицу управо да би одржало живот. О одрицању од права, међутим, постоји и друкчије схватање. Баш због тога пропис из чл. 35 пружа судији потребно средство да лако и брзо расправи ту ствар позивајући се просто на тај текст.

4. — На први поглед изгледа немогуће и замислити да се поверилац издржавања одрекне свога права јер он нема средстава за живот и неспособан је за рад, па ће стога одрицањем довести у питање свој опстанак. Међутим, у одређеним околностима може доћи до тога и пракси нису непознати случајеви одрицања од права на издржавање.

У ситуацији кад не може да обезбеди свој опстанак сопственим снагама, поверилац издржавања ће често пристати да се за једну суму новаца, коју би му дужник одмах исплатио, одрекне свога права у будућности. С обзиром на положај у коме се налази лице које има право на издржавање, оно неће увек моћи да се одупре таквој понуди. Некада ће он прихватити овакву или сличну понуду и из других разлога: ако се, на пример, плаши дужникове касније инсолвентности, или ако би добијену суму новца могао тако да искористи да њоме успешно обезбеди своје издржавање у будућности и сл.

До одрицања од права на издржавање може доћи и на бази споразума између дужника и повериоца, при чему дужник, поред суме новца или неке друге имовинске вредности, обећава да ће учинити и што друго, на пример пристати на развод брака, признати ванбрачно очинство и др.

5. — Одрицање од права на издржавање појавило се у пракси, поред изложених, и у неким другим облицима. Ево неколико примера о томе.

У једном случају је туженику, пошто је брак разведен, наложено да тужиљи, својој бив. жени, плаћа издржавање. У жалби је туженик истакао приговор пресуђене ствари по основу поравнања којим се тужиља одрекла права на издржавање за шта је примила извесну суму новца. Одбијајући жалбу, Врховни суд НР Србије је у образложењу навео:

„Уговор који обавезу издржавања између брачних другова условљава без обзира на услове из чл. 13 и 70 ОЗБ, нема правне важности [...] с обзиром да тужиља има право по наведеним законским прописима на издржавање од туженика. Наведено поравњање, којим се тужиља одрекла свога права, без икаквог је правног дејства пошто је у супротности са правом тужиље које она има на основу наведених законских прописа." (1)

У овој пресуди се види да је суд огласио ништавим одрицање од права на издржавање, не позивајући се на чл. 35 ОЗОРД већ на прописе којима се одређују услови постојања обавезе издржавања између брачних другова. Истина, суд је овде имао да расправља и о споразуму поводом издржавања који су брачни другови склопили пре развода брака, па је позивање на чл. 13 и 70 ОЗБ разумљиво. Ипак је суд могао решити ову ствар просто позивајући се на чл. 35 ОЗОРД. Што он то није учинио може се објаснити управо идејом коју смо већ изнели. Немогућност одрицања од права на издржавање, као облика располагања тим правом, провејава кроз сваки кропис о законској обавези издржавања тако да је свако одрицање ништаво чак и када не би било текста из чл. 35 ОЗОРД.

У другом случају, још из 1947, окружни суд је одбио захтев тужиље за издржавање по разводу брака, позивајући се на поравнање којим се она одрекла тога права. Уважавајући жалбу, Врховни суд НР Србије је навео исте разлоге као и у претходном случају (2). Истичемо да је овај случај суђен још пре доношења Основног закона о односима родитеља и деце, дакле, пре но што су донети општи прописи о законској обавези издржавања, и посебно, пре но што је одрицање од права на издржавање оглашено ништавим.

Навешћемо и случај када је окружни суд по разводу брака наложио родитељу, коме дете није поверено на чување, да плаћа доприносе за детиње издржавање. По његовој жалби у којој је тврдио да се детиња мати одрекла у име детета тога доприноса, Врховни суд је потврдио првостепену пресуду и позивајући се на чл. 35 ОЗОРД огласио то одрицање ништавим (3). Узгред напомињемо да је одрицање од права на издржавање које би учинио родитељ у име свог малолетног детета, у оваквом случају предупређено и на други начин. Прописом из чл. 68 ОЗБ одређено је да суд по службеној дужности одлучује пресудом којом разводи брак о чувању, васпитању и издржавању деце разведених родитеља. Судови ово правило строго поштују (4).

---

(1) В. пресуду Врховног суда НР Србије Гж 108/49 од 27 јануара 1949, објављену у Збирци одлука врховних судова, I, Београд, 1952, одлука бр. 180, с. 190.

(2) В. решење Врховног суда НР Србије Пл 240/47 од 7 марта 1947, објављено у Збирци одлука врховних судова, I, Београд, 1952, одлука бр. 216, с. 219.

(3) В. пресуду Врховног суда НР Србије Гж 3394/54 (Из евиденције Врховног суда НР Србије).

(4) В. на пример, одлуке Врховног суда НР Србије: Гж 1832/53, Гж 3078/53, Гж 3558/55 (Из евиденције Врховног суда НР Србије).

6. — Наведени и слични случајеви одрицања од права на издржавање били су у пракси доста бројни (5). Међутим, одлучан став судова и устаљена пракса строгог поштовања прописа из чл. 35 ОЗОРД учинили су да се у пракси врховних судова већ више година слични случајеви не могу наћи. Уколико их уопште још има, они се окончавају пред нижим судовима.

7. — У образложењу пресуде Врховног суда НР Хрватске, поводом које и пишемо ове редове, видимо да се суд позива и на чл. 35 ОЗОРД. Тим прописом је одрицање од права на издржавање оглашено ништавим. Да видимо шта све обухвата тај текст.

Право на издржавање садржи неколико овлашћења чијим вршењем поверилац издржавања реализује своје право управо у складу са сврхом коју има законска обавеза издржавања. Поверилац, тако, има право да тражи да му се из оправданих разлога издржавање не даје у натури већ у новцу (в. чл. 38, ст. 2, ОЗОРД). Он, даље, има право да тражи да се услед измењених околности раније утврђена висина издржавања промени. Поверилац може тражити да му се издржавање даје и по привременој мери у складу са правилима парничног поступка. Најзад, он има право да тражи и уређење низа техничких елемената око извршења обавезе.

Сва ова овлашћења чине целину и само ако се поверилац. према околностима случаја користи сваким од њих, може бити речи о реализовању његовог права. Свако сужавање права на издржавање дира у саму суштину тога права па стога излази да се поверилац према чл. 35 ОЗОРД не може пуноважно одрећи ниједног од поменутих овлашћења, као што се не може одрећи ни од права на издржавање у целини.

8. — Тиме, међутим, још није исцрпљен домашај прописа из чл. 35 ОЗОРД. Под удар ништавости по томе пропису долази не само одрицање од права у целини или одрицање од неког овлашћења која оно садржи. Њиме је обухваћено и поравњање као и сваки споразум који би било у чему окрњио повериочево право у будућности.

Суштину поравнања чини договор страна којим они на основу узајамног попуштања регулишу своја права и обавезе. При том је свеједно да ли је реч о судском или вансудском поравњању. И једно и друго представља неко попуштање па према томе и неко одрицање. Посматрано под углом законске обавезе издржавање, у случају поравнавања треба и поверилац и дужник да у нечему попусте. Тиме се поверилац издржавања путем споразума са дужником, у ствари одриче од дела свога права. Сасвим је свеједно који је део у питању.

Не види се разлог да се и поравњање око издржавања не огласи ништавим. Међутим, у пракси су случајеви поравњања веома чести и судови их у извесним случајевима признају као пуноважне. Ти се случајеви односе искључиво на поравнање поводом висине издржавања.

Ево неколико таквих случајева. У једном од њих је детиња мати, којој је дете било поверено на чување после развода брака, тражила пове-

(5) В. на пример, одлуке Врховног суда НР Србије: Гзз 2/49, Гж 111/49, Гж 137/51 (Из евиденције Врховног суда НР Србије).

ћање доприноса који отац плаћа за детиње издржавање због промењених околности. До тада је отац давао 1.500 динара месечно а мати је сада тражила 3.000.— динара месечно. Парничари су се пред судом поравнали да то буде 2.000.— динара месечно (6). У другом случају је тужиља тражила да јој туженици, њена два сина, плаћају сваки по 2.000.— динара на име издржавања. Закључили су судско поравнање да јој плаћају сваки по 1.600 динара (7). Навешћемо и случај када је на захтев тужиље да јој синови плаћају по 1.500 динара месечно за издржавање дошло до судског поравнања по коме [...] тужиља добија за живота право да ужива њихово непокретно имање у Б." (8).

Може се рећи да цитирани случајеви представљају устаљену судску праксу.

9. — Да ли се стране могу пред судом пуноважно поравнати око висине издржавања? Али, да видимо најпре да ли је ту уопште реч о поравњању око права на издржавање?

Висина издржавања одређује се према повериочевим потребама а сразмерно дужниковим могућностима. У свим случајевима издржавања, изузев неколико хиљада када о томе према статистичким подацима у нашој земљи решава суд, висина издржавања утврђује се прећутним или изричитим споразумом страна. Често се током споразумевања, до висине издржавања долази управо тако што свака страна унеколико одступи од онога што тражи, односно нуди, па се до резултата дође на основу поравнања. Ако на тај начин утврђена висина одговара оној до које би се дошло применом законских прописа о одређивању висине издржавања, онда је она несумњиво законита а склопљено поравнање пуноважно.

Има ли неке разлике ако о овој ствари дође до поравнања пред судом? Остављајући по страни разлике у процесноправним дејствима судског поравнања, суштинске разлике нема. У случају када тужилац тражи на име издржавања 2.000 динара месечно наводећи своје разлоге, а тужени понуди 1.000 динара месечно тврдећи да више не може да плаћа, па се преговарајући о томе сложе на суму од 1.500 динара месечно и ако уз то суд, пратећи преговоре парничара и ценећи на основу доказа њихове наводе, утврди да је та сума у складу са повериочевим потребама и дужниковим могућностима, не види се зашто такво поравнање не би било пуноважно. Штавише, оно је не само пуноважно већ пружа више доказа о својој законитости од вансудског поравнања. Суд, наиме, по службеној дужности води рачуна и будно пази да стране својим поравнањем не иду за тим да располажу захтевима којима по закону не могу располагати (в. чл. 3, ст. 3 и чл. 310 Закона о парничном поступку).

Да ли се, према томе, поравнањем у оваквом случају дира у право на издржавање? Одговор је одречан. Повериочево право остаје нетакнуто, а поравнање о висини издржавања је само добар начин да се та висина одреди у конкретном случају. Поверилац издржавања се поравнањем око висине издржавања не одриче ниједног дела свога права већ пристаје

(6) В. пресуду II Среског суда у Београду, Г 1332/56 (Из архиве тога суда).
(7) В. пресуду истог суда Г 3099/56 (Из архиве тога суда).
(8) В. пресуду истог суда Г 2900/57 (Из архиве тога суда).

на одређену, мању суму од оне које је тражио, увиђајући да је она у складу са његовим потребама и дужниковим могућностима. Зобг тога је поменута пракса законита.

10. — Осим тога што је законито, судско поравнање око висине издржавања има и друге добре стране. Суд ће увек кад за то има услова и чим то стране желе прихватити поравнање, па ће чак и припомоћи да до њега дође. То ће суд чинити добрим делом и стога што му се тиме олакшава иначе ни мало лак посао око утврђивања висине издржавања. Суд ће то чинити још и више из разлога што спор окончан поравнањем, дакле споразумом страна око висине издржавања пружа пуно основа нади да ће такву пресуду дужник и извршавати. Узгред само напомињемо да се тим путем управо и постиже потпуније остварење сврхе законске обавезе издржавања.

Према томе судско поравнање о висини издржавања јесте законито исто онако као што је то и сваки други споразум између повериоца и дужника или судска одлука под условом да је заснована на правилу које поставља закон за одређивање висине издржавања.

11. — Али ако смо уттврдили да је одређивање висине издржавања судским поравнањем законито, то не значи да оно може имати друкчији значај или дејства у поређењу са другим могућим начинима утврђивања висине издржавања. Отуда се у образложењу пресуде, поводом које смо изнели неколико мисли о питањима поравнања око права на издржавање, с правом истиче да нема битне повреде одредаба парничног поступка у томе што је другостепени суд одбио да проверава навод жалбе „[...] о већ судски нагођеној ствари". У овом случају је реч о поравнању око висине издржавања а такво је поравнање пуноважно само док постоје околности на којима се заснива (одређено стање потреба повериоца и могућности дужника издржавања). Са променом у тим околностима могуће је, на захтев једне или друге стране, а у складу са чл. 39 ОЗОРД, изменити раније утврђену висину издржавања. Остаје без икаквог утицаја, као што смо показали, што је та висина раније била утврђена судским поравнањем између дужника и повериоца.

Свако друго решење било би у супротности са текстом из чл. 35 ОЗОРД по коме је одрицање од права на издржавање ништаво. Истовремено оно би било противно и основној сврси коју треба да оствари законска обавеза издржавања.

Владан Станковић

СУКЦЕСИЈА ПРАВА НА НАКНАДУ НЕИМОВИНСКЕ ШТЕТЕ

У погледу наслеђивања права на накнаду имовинске штете нема размимоилажења међу правним писцима нити међу законицима: право на накнаду имовинске штете, попут осталих имовинских права, прелази на наследника оштећеника. При том је без значаја да ли је оштећеник за живота био подигао тужбу и уопште да ли је на неки начин испољио

намеру да тражи накнаду. Довољно је да се није на несумњив начин одрекао свог права. Поготово није потребно да је износ накнаде одређен правоснажном судском пресудом. Без значаја је такође колико је времена протекло између тренутка проузроковања штете и смрти оштећеника, под предпоставком наравно да није наступила застарелост. Тако, на пример, кад једно лице буде телесно повређено па после извесног времена умре, његови наследници ће моћи да траже накнаду трошкова лечења и изгубљене зараде. Исто тако без значаја је што узрок смрти можда није ни у каквој вези са радњом којом је проузрокована штета. Неко, на пример, изгуби услед клевете запослење па према томе и зараду за извесно време а умре од болести од које је већ боловао. Наследници ће моћи да подигну тужбу и траже накнаду штете која се састоји у губитку зараде, итд.

С друге стране, постоји потпуна сагласност да обавеза на накнаду штете прелази на наследнике штетника и они за њу одговарају на исти начин као и за остале имовинске обавезе декујуса. Без значаја је да ли је тужба била подигнута пре смрти штетника или је подигнута после његове смрти.

Поставља се питање да ли иста правила важе и за облигацију која гласи на накнаду неимовинске штете, штете проузроковане повредом неког личног добра. Има и овде извесних питања која су неспорна. Неспорно је, на пример, да обавеза на накнаду неимовинске штете прелази на наследнике (1). То правило је сасвим разумљиво кад се зна да је у модерним правима превазиђено схватање да новчана накнада неимовинске штете представља казну за штетника. Колико је нама познато, нема ни једног важнијег модерног законика који прописује да обавеза на новчану накнаду неимовинске штете не прелази на наследнике штетника.

С друге стране, углавном постоји сагласност да право на накнаду неимовинске штете прелази на наследнике ако је било признато уговором између штетника и оштећеника, без обзира што сума накнаде није била исплаћена за живота оштећеника (2). Спор настаје кад се постави питање под којим условима право на накнаду прелази на наследнике у одсуству једног таквог уговора. Да ли је потребно да је оштећеник за живота био подигао тужбу за накнаду и да ли је то довољно; да ли је од значаја временски интервал који је протекао између тренутка проузроковања штете и отварања наслеђа, итд. Такође је за праксу од значаја питање да ли је између живих могућ промет права на накнаду неимовинске штете: да ли може бити цедирано, заплењено, заложено, да ли га у име дужника-жртве могу вршити повериоци под услововима под којима иначе могу вршити занемарена права својих дужника, итд.

Код нас ова питања, као и цело питање новчане накнаде неимовинске штете, нису регулисана позитивним прописима. Нацрти закона о нак-

(1) Demolombe: Cours de Code Napoléon, XXXI, Paris, 1881, No. 679, p. 583; др. Марко Калођера: Накнада неимовинске штете, Загреб, 1941, с. 297; Рушнов—Посиловић: Тумач Обћему грађанском законику, књ. П, Загреб, с. 655; др. Драгољуб Аранђеловић: О одговорности за накнаду штете, Београд, 1907, с. 66.

(2) Др. Драгољуб Аранђеловић: н. д., с. 66; Рушнов-Посиловић: н. д., с. 655; др. Марко Калођера: н. д., с. 383; чл. 7, ст. 2, нацрта закона о накнади штете од 17. II. 1960; чл. 43, ст. 2 нацрта закона о накнади штете од 16. IX. 1961; § 847 Немачког грађанског законика; чл. 93, ст. 2, Швајцарског грађанског законика.

нади штете из 1951 и 1960 заузели су различита становишта. Исто тако заузета су различита становишта и у примедбама које су на нацрте ових закона достављене од стране појединаца, установа и организација. С обзиром да је ово питање за праксу од све већег значаја (3), као и с обзиром на чињеницу да је у току рад на изради прописа о накнади штете, мислимо да би било корисно да се о њему измењају мишљења и да се тако пруже елементи за његово трајније решење.

Ми ћемо прво изложити разна схватања о томе под којим условима право на накнаду неимовинске штете прелази на наследнике, излажући при том и наш покушај, а затим ћемо се задржати на питању промета права на накнаду неимовинске штете између живих.

Наслеђивање права на накнаду неимовинске штете. — (а) По једном схватању право на накнаду неимовинске штете прелази на наследнике само ако је за живота оштећеника и по његовој тужби била донета пресуда којом је накнада досуђена и којом је одређен њен износ. Није довољно да је оштећеник био само подигао тужбу а поготово није довољна његова вансудска изјава. Наследници, дакле, нити могу подићи тужбу нити могу наставити започети спор.

Ово је схватање било прихваћено у нацрту Закона о накнади штете од 17. II. 1960. У чл. 7, ст. 2, стоји да „[. . .] право на накнаду неимовинске штете прелази на правне следнике оштећеног само ако је висина новчане накнаде одређена уговором или правоснажном пресудом".

У евидентираној судској пракси наших врховних судова нисмо наишли на пресуде у којима би се заступало ово становиште. Оно је напуштено и у најновијем нацрту закона о накнади штете од 1961. Ми ћемо се на њега вратити мало касније.

(б) Далеко је више раширено, и међу писцима и у позитивним прописима разних земаља, становиште по коме право на накнаду неимовинске штете прелази на наследнике ако је било утужено за живота штетника. Наследници не могу подићи тужбу али могу наставити започети спор. Није потребно да је накнада досуђена за живота оштећеника правоснажном судском пресудом. То је становиште Немачког грађанског законика (§ 847), Швајцарског грађанског законика (чл. 93, ст. 2) (4), у том смислу хрватска предратна пракса тумачи ОГЗ (5), а у том смислу је интерпре-

(3) Проблем новчане накнаде неимовинске штете постаје све више актуелан у вези са стално растућом механизацијом разних активности, чиме се повећава могућност повреда на послу, а нарочито у вези са све већим бројем саобраћајних несрећа изазваних наглим порастом броја саобраћајних возила.

(4) Швајцарски грађански законик нема општу одредбу о наслеђивању права на накнаду неимовинске штете. Чл. 93 садржи специјалну одредбу по којој захтев на накнаду неимовинске штете проузроковане неоправданим раскидом веридбе прелази на наследнике под условом да је био признат или да је дужник био тужен у доба отварања наслеђа. По мишљењу многих писаца ову одредбу треба аналогно применити и на остале облике неимовинске штете предвиђене Грађанским законником с обзиром да су разлози за решење питања наслеђивања права на накнаду у свим случајевима исти.

(5) „Такође у погледу досуђеног износа од 10.000.— динара у име болнине нема погрешне правне оцјене, јер и уколико стоји, да је право оштећеника на болнину строго особно (§§ 918 и 1393 О.г.з.) и да не прелази на насљеднике те смрћу оштећеника престаје, то је у конкретном случају тужиља за живота утужила туженика за болнину, те је то право стекла за живота и у том случају као такво стечено право прелази на насљеднике" (Пресуда Стола седморице Рев 78/11836 од 3. II. 1938, Збирка рјешидаба, Руцнер-Строхал, св. II, одл. 618, с. 275).

тиран и Српски грађански законик (6). Ово је становиште прихваћено у најновијем нацрту закона о накнади штете у чијем чл. 43 стоји: „Право на накнаду неимовинске штете не може се другоме уступити изузев ако је уговором признато, или је о њему поведен спор. — Под истим условима ово право прелази на наследнике".

Ово становиште је од посебног значаја због тога што је прихваћено у нашој послератној судској пракси. То је становиште Савезног врховног суда, Врховног суда НР Србије а такође и Врховног суда НР Хрватске. Тако се, на пример, у једној пресуди Врховног суда НР Србије каже:

„Тужилац пок. Ђ. на записнику од 21 априла 1958 године преко свог заступника истакао је као свој захтев и захтев накнаде за претрпљене болове. Како је пок. Ђ. умро 7 октобра 1958 године његови правни представници настављајући поступак остали су при томе захтеву прецизирајући износ тога захтева на 50.000.— динара. Првостепени суд је правилно оценио и такав захтев тужилачке стране и на име те штете тужиоцима досудио 30.000.— динара као правичну новчану накнаду. У жалби се истиче да потраживање накнаде за претрпљене болове пок. Ђ. не могу да истичу његови наследници. Овакав навод жалбе није основан, јер је пок. Ђ. овакав захтев за живота у спору поставио, а његови наследници ступили су у сва његова права па и права на захтев за накнаду штете ове врсте" (7).

На исти начин изражава се и Врховни суд НР Хрватске, следећи тако предратну хрватску праксу:

„Није усвојив ни приговор да тужитељима не припада право на болнину, јер да се ради о особном праву, које, по смрти оштећеног, није могло прећи на наследнике — тужитеље.

„Будући да је оштећени још за живота тужио туженог ради накнаде болнине, то су овај поступак тужитељи — као наследници — (чл. 204 и 201, т. 1, ЗПП) само наставили, а како оставина умрле особе прелази по сили закона на њезине наследнике у тренутку њезине смрти и наслеђивати се могу не само ствари него и права која припадају појединцима (чл. 135 и 2 Закона о наслеђивању), то је очито да конкретно тужитељи имају право тражити накнаду болнине, која припада њиховом преднику" (8).

Од значаја је приметити да су обе цитиране пресуде потврђене од стране Савезног врховног суда тако да је то у ствари и његова пракса (9).

(в) Др. Марко Калођера који се код нас најопширније бавио питањем новчане накнаде неимовинске штете иде корак даље (10). По његовом мишљењу право на накнаду неимовинске штете лично је утолико што је његов прелаз на наследнике условљен позитивном заживотном изја-

(6) Др. Драгољуб Аранђеловић: н. д., с. 66—67.

(7) Пресуда Врховног суда НР Србије Гж. 1712/59 од 16. I. 1960.

(8) Пресуда Врховног суда НР Хрватске Гж. 163/1959-2 од 11. II. 1959. Ово није инцидентно становиште Врховног суда НР Хрватске. Оно је репродуковано и у пресуди Гж. 865/1959—2 од 30. VI. 1959: „Неоснован је приговор тужених да нема мјеста накнади за претрпљене боли, јер је тужитељ иза покретања парнице умро. Овај је захтјев наиме по тужитељу постављен у тужби за његова живота и о њему је расправљано у овој парници, па нема разлога да се не удовољи и овом тужитељевом захтеву (чл. 93 ЗПП)".

(9) Пресуда Врховног суда НР Србије потврђена је пресудом Савезног Врховног суда Рев. 816/60 од 15. IX. 1960, а пресуда Врховног суда НР Хрватске пресудом Савезног Врховног суда Рев. 964/59 од 8. I. 1960.

(10) Види његово већ наведено дело.

вом оштећеника-жртве. Та изјава не мора бити дата у облику тужбе, довољна је и вансудска изјава, и то у било којој форми. У изјави такође не мора да буде прецизиран износ накнаде који се тражи. То могу учинити наследници подижући тужбу против штетника. Др. Калођера пледира за ово решење *de lege ferenda* (с. 382—383) а у том смислу тумачи и Аустријски грађански законик. Ни једно место у припремним радовима, каже он, не овлашћује на закључак да оштећеникова изјава мора уследити у некој одређеној форми, поготово не пред судом (с. 295). У закону се само каже да ће повредитељ повређенику морати платити болнину на његово тражење. Право значење речи „на његово тражење" може се изнаћи само историским тумачењем. У времену које је претходило доношењу АГЗ постојала је јака опозиција против болнине. Сматрало се да је за човека који држи до свог достојанства „недолично да за претрпљене болове прима накнаду у новцу. Због тога су отменији сталежи зазирали од тога да траже болнину. Из тога назирања проистекла је у *Landrecht*-у установа према којој је захтев на болнину припадао само особама сељачкога и малограђанскога сталежа" (с. 287). Редактори АГЗ признали су право на болнину свакоме, али пошто је схватање о моралној оправданости болнине индивидуално, они су перфектуирање права на болнину учинили зависним од једне изјаве оштећеника. То је смисао речи „на његово тражење" из § 1325 АГЗ.

Ми се у овом тренутку нећемо посебно упуштати у вредност овог становишта. Истаћићемо само то да су против њега били истакнути поред осталог и разлози практичности и целисходности. Јер ако би се узело да је довољна и вансудска изјава која може бити дата у свакој форми па и прећутно, може некад бити тешко утврдити да ли се оштећеник изјаснио у погледу захтева или није и да ли је његова изјава дата са довољно озбиљности.

(г) По једном екстремнијем мишљењу није потребна ни вансудска заживотна изјава оштећеника. Једино се тражи да је између тренутка проузроковања штете и тренутка смрти постојао известан временски размак. Право не може да настане без субјекта и тај временски размак потребан је управо зато да би право настало у личности жртве и тако постало саставни део њене имовине, па према томе и њене заоставштине. Сасвим је ирелевантна дужина тог временског интервала. Главно је да је жртва надживела тренутак проузроковања неимовинске штете, ма и за најкраће време. Ако се тренутак проузроковања штете и тренутак смрти жртве поклапају, право на накнаду није могло настати јер није било субјекта који би га стекао.

Ово практично значи да у случају кад телесна повреда није резултирала смрћу одмах већ после извесног времена, наследници жртве могу тражити накнаду за болове проузроковане телесном повредом али не могу тражити накнаду за саму смрт, пошто се тренутак смрти поклапа са тренутком проузроковања штете (11). Ако је, пак, у питању тренутна смрт

(11) Разуме се они могу ако су испуњени услови захтевати накнаду неимовинске штете коју лично трпе али то је друго питање. Овде је реч о томе да они не могу у својству универзалних сукцесора тражити накнаду коју је њихов декујус претрпео услед саме смрти.

као, на пример, у случају непосредног убиства где жртва није надживела тренутак наношења повреде, њени наследници не могу у својству универзалних сукцесора тражити од убице никакву накнаду неимовинске штете: сва неимовинска штета коју је убица проузроковао жртви проузрокована је у тренутку који се поклапа са тренутком њене смрти. То значи да није било субјекта који би могао стећи право на накнаду неимовинске штете.

Разуме се да наследници увек могу тражити накнаду неимовинске штете која претходи смрти а која није ни у каквој узрочној вези са узроком смрти. И у случају непосредног убиства и у случају када је жртва живела неко време после наношења повреде, наследници могу, на пример, тражити накнаду неимовинске штете која се састоји у повреди части декујуса и која му је нанета у неком тренутку пре смрти и од стране лица различитог од личности штетника (12).

(д) И најзад, по последњем и најекстремнијем мишљењу наследници у својству универзалних сукцесора могу тражити накнаду и за неимовинску штету проузроковану жртви самом смрћу. Протагонисти оваквог схватања у правној теорији су браћа Мазо (Mazeaud) (13).

Какву неимовинску штету трпи жртва услед своје смрти? Пре свега, морални бол због тогаш то се растаје са животом („моралну штету која се састоји у губитку свих нада у живот") а такође и физички бол који тело осећа у тренутку свога уништења (No 1911, с. 720—721). Неимовинска штета коју жртва трпи услед своје смрти није каснија од смрти већ је симултана с њом. Тражбина на накнаду није рођена у личности умрлог, она је настала у личности једног живог лица услед тога што оно умире. Код тренутог убиства ма како да је смрт брзо наступила „између ње и нанетих удараца нужно је протекао барем тренутак свести. Ударци нужно претходе смрти. У том тренутку, ма како он био кратак, кад већ погођена жртва још није била испустила душу и кад је њена имовина још постојала, настала је тражбина на накнаду; наследници је, дакле, налазе у заоставштини (No 912, с. 722). То што је жртва намах усмрћена не значи да је бол који трпи мање реалан. „Ма колико био кратак, жртва га је осетила, можда утолико јаче уколико је краћи" (No 1913, с. 724).

Наследници, према томе, могу тражити накнаду сваке неимовинске штете коју је претрпео декујус — за време свога живота и фактом смрти, — исто онако као што могу тражити накнаду сваке имовинске штете коју је претрпео и то под истим условима (14).

Овако широка скала различитих солуција првенствено је условљена различитим схватањем правне природе права на новчану накнаду неимо-

(12) Louis Josserand: Les Transports, 2. éd., Paris, 1926, No. 922, pp. 975—976.

(13) Henri Mazeaud et Léon Mazeaud: Traité théorique et pratique de la responsabilité civile, T. II, 2, éd., Paris. 1934, Nos 1904—1921.

(14) Demolombe (op. cit., Nos 679—680, pp. 583—584) прави изузетак за случај повреде части и угледа декујуса извршене за време његовог живота. У таквим случајевима тужба не прелази на наследнике јер се може предпоставити да је декујус неподношењем тужбе можда хтео да опрости увреду односно клевету или да избегне скандал вођењем поступка. Али овај разлог отпада ако је сам декујус био поднео тужбу тако да наследници у том случају могу наставити започети спор.

винске штете. Од тога да ли се ово право схвати као лично или имовинско зависи да ли ће се и у којој мери дозволити његов прелаз на наследнике. Из схватања да је право на накнаду неимовинске штете имовинско право произилази да оно прелази на наследнике под истим условима под којима и право на накнаду имовинске штете и уопште имовинска права: наследници могу наставити спор који је започео декујус а могу и сами подићи тужбу за накнаду. Право на накнаду неимовинске штете схватају као имовинско они писци који признају примарни значај чињеници да оно гласи на новац а занемарују специфичну сврху накнаде неимовинске штете (15).

Мислимо да је методолошки ово сасвим погрешно. Право на накнаду имовинске штете „понаша" се на један одређен начин који је адекватан његовој сврси. Правила која важи за право на накнаду имовинске штете првенствено резултирају из сврхе која треба да се оствари његовим вршењем а не из чињенице да гласи на новац. И сама чињеница да право на накнаду имовинске штете гласи на новац последица је сврхе накнаде имовинске штете. Накнада неимовинске штете има различиту, своју специфичну сврху и право на накнаду те штете мора бити организовано оригинално, мора се „понашати" тако да најпотпуније оствари своју сврху. Према томе, не може се због тога што и право на накнаду неимовинске, као и право на накнаду имовинске штете, гласи на новац протезати на неимовинску штету правила која важе за накнаду имовинске штете. Улога новца у оба случаја је техничка. Он је само средство а битно је да су сврхе које треба остварити различите.

Али ова солуција по којој право на накнаду прелази на наследнике, иако није било утужено за живота жртве, има и своје друге корене и да би била правилно оцењена треба и њих уочити и објаснити.

Код извесног броја писаца она је израз схватања о личном карактеру установе наслеђивања. По овом схватању наслеђивање представља настављање личности декујуса у личности наследника, између личности декујуса и личности наследника постоји нека врста трансфузије. И отуда логички произилази да личне тужбе декујуса прелазе на наследнике. И не само то. У случају непосредног убиства где наступа тренутна смрт жртве, не може се рећи да право на накнаду није могло настати јер наводно није било субјекта који би га могао стећи. То се питање уопште не поставља пошто између личности жртве декујуса и личности наследника постоји нека врста континуитета. „Ништа не спречава наследнике, кажу браћа Мазо, да подигну тужбе које декујус није могао да врши за време свога живота; тачно говорећи, они у ствари поступају у име декујуса, као настављачи његове личности и управо због тога што настављају ову личност они могу подићи тужбу коју он није могао подићи зато што га је у томе спречила смрт" (16).

На истим је позицијама и Демоломб. Он се при томе овако сликовито изражава: „Сва права се гасе смрћу. Али правна наука их зграби у

(15) „За питање да ли захтјев на болнину спада у имовину или не није одлучна сврха ради које је захтјев признат него чињеница да ли тај захтјев представља имовинску односно новчану вредност или не" (др. Марко Калођера: н. д., с. 281).

(16) Mazeaud: op. cit., No 1910, p. 719.

том задњем часу, кад се последњи дах живота отима из умируће г, да би их пренела на оне који га надживљују, који га замењују у једном непрекинутом ланцу, који уклањају сваки интервал упражњености. И што се нас тиче, ми кажемо да истог тренутка кад је у личности умируће жртве настала тужба која гласи на грађанску одговорност, ова тужба је пренета на његове наследнике" (17).

Схватање о личном карактеру установе наслеђивања вуче свој корен још из римског права. У буржоаској теорији оно је углавном напуштено и то са разлогом. Наслеђивање није установа личног карактера. Кад једно лице умре, онда се за право као инструмент рационалне организације друштвених односа поставља питање: шта ће бити са правима и обавезама који су припадали декујусу? Каква је њихова судбина? Никакав јавни поредак не би био могућ ако би са гледишта објективног права ово питање остало отворено. Не настављање личности декујуса у личности наследника већ императив да се спречи анархија до које би дошло ако би ово питање остало ненормирано, то је оно што изазива потребу да се предвиди ред по коме ће извесна преживела лица ступити у права и обавезе декујуса. Друга је ствар што су приликом формулисања тога реда од значаја и елементи личних односа између декујуса и наследника. Та околност има своје друго објашњење.

С друге стране, солуција према којој право на накнаду прелази на наследнике иако није било утужено за живота жртве код неких писаца представља израз идеје приватне казне. У идеји приватне казне акценат није на оштећенику већ на штетнику, на ономе како се накнада реперкутује на личност штетника. Идеји казне одговара да штетник који је крив увек буде и кажњен за своју кривицу. Логичка консеквенца тога је да право на накнаду, која у очима ових писаца представља казну за штетника, увек прелази на наследнике. То у ствари значи да ће сваки штетник бити и кажњен за учињену кривицу а не да се прелаз права на накнаду учини зависним од подношења тужбе суду, односно од постојања правоснажне судске пресуде, што ће довести до тога да неки штетници буду кажњени а неки не при чему ће се често десити да буду кажњени штетници коју су поступали са блажим степеном кривице а да такву одговорност избегну штетници који су поступали са најтежим степеном кривице.

Ако се ово има у виду, онда је разумљиво што међу присталицама теорије приватне казне има и таквих који се опредељују за солуцију по којој право на накнаду неимовинске штете прелази на наследнике и кад није било утужено за живота, па чак и у случају непосредног убиства.

Кад, на пример, Демоломб брани ову солуцију, он налази да је аналогна установи казненог карактера из старог француског права према којој наследници убијеног поклонодавца имају право да опозову поклон кад се као убица појављује поклонопримац. Критикујући становиште пре-

(17) Demolombe: op. cit., No 681, pp. 584—585.

ма коме наследници не могу тражити од убице свога декујуса накнаду у случају кад овај није преживео противправни напад, он каже: „Нама је тешко да схватимо да огромност кривице која је проузроковала смрт буде за кривца основ ослобођења од одговорности" (18).

Чак и браћа Мазо који изричито одбацују идеју приватне казне и који одлучно, могло би се рећи надахнуто, бране репарациону теорију, и који право наследника на накнаду у случају тренутне смрти декујуса, као што смо видели, објашњавају континуитетом између личности декујуса и личности наследника, у једном тренутку кажу: „Било би неморално правити разлику према томе да ли је жртва надживела или не своје ране. То би значило наградити безобзирне, или убице који задају најјаче ударце, пошто уколико је њихова жртва намах усмрћена, ишчезава тужба наследника" (19). То је већ посматрање проблема из перспективе штетника, што је полазна тачка теорије приватне казне.

Ми се на овом месту не можемо детаљно упуштати у теориске аргументе против схватања новчане накнаде неимовинске штете као приватне казне. Задовољићемо се само тиме да истакнемо следеће: на садашњем степену развоја права, на коме држава има потпун монопол кажњавања извршилаца такозваних друштвеноопасних активности, а на коме је с друге стране накнада имовинске штете организована по чисто отштетним принципима (нема накнаде ако нема имовинске штете, накнада не сме бити већа од штете пошто има само за циљ да у имовини оштећеника успостави равнотежу поремећену противправним актом) има места само за једну такву новчану накнаду неимовинске штете која би била организована као репарација односно сатисфакција (20). Поставља се питање *шта* је то што изазива потребу да се штетник осуди да плати извесну суму новца лицу коме је повреда неког личног добра проузроковао физички или душевни бол? Ми наравно не можемо изменити чињеницу да је оштећенику у једном тренутку проузрокован физички или душевни бол. То је факат који остаје. Али ми можемо нешто друго. Ми оштећенику можемо помоћи на тај начин што ћемо му омогућити да помоћу извесне новчане суме прибави себи неко задовољство, чулно, интелектуално или духовно, већ према својој наклоности и својој природи и да на тај начин неутралише ли ублажи бол који трпи. *То* је оно што изазива потребу да обвежемо штетника да оштећенику плати извесну суму новца, што дакле изазива потребу за читавом установом новчане накнаде неимовинске штете и што према томе у њој преовлађује и одређује јој правну природу. Улога новца је чисто техничка. *Битно је то да новчана накнада досуђена на име неимовинске штете може остварити своју сврху само у личности жртве - оштећеника.* У складу са том основном чињеницом мора бити организовано и наслеђивање права на накнаду. Штетника треба обавезати на накнаду онда кад се може очекивати да ће накнада остварити своју сврху, независно од тога да ли је његова радња истовремено друштвеноопасна или не и да ли ће му се према томе истовремено изрећи

(18) Op. cit., 681, p. 586.
(19) Op. cit., No 1912, p. 723.
(20) Кажемо „као репарација односно сатисфакција" због тога што се ови термини често употребљавају у истом значењу, ма да то није увек случај.

кривичноправна санкција или неће. Одговорност за неимовинску штету и кривична одговорност могу паралелно постојати, али се услови за њихово постојање цене самостално за сваку од њих због тога што су сврхе ових одговорности различите. Одговорност за накнаду неимовинске штете треба јасно разликовати од кривичне одговорности, исто онако као што је треба разликовати од одговорности за накнаду имовинске штете.

Пошто накнада неимовинске штете може остварити своју сврху само у личности жртве, нема никаквог смисла обавезивати штетника на накнаду ако у време доношења пресуде жртва није више у животу. Због тога треба оценити као неприхватљиву солуцију према којој наследници могу наставити парницу за накнаду неимовинске штете, солуцију која је као што смо видели прихваћена у најновијем нацрту закона о накнади штете и у нашој послератној судској пракси. Без значаја је то што је декујус за време свога живота био подигао тужбу за накнаду. Битно је то да овде накнада не би имала свој *raison d'etre* јер жртва није у животу па је према томе већ у време доношења пресуде искључена свака могућност да накнада оствари своју сврху. Природно је да у таквом случају суд ускрати доношење пресуде коју је захтевао тужилац, сада већ декујус. Ова критика у целини важи за солуцију по којој право на накнаду прелази на наследнике ако је декујус за време свога живота и у вансудској изјави испољио намеру да за претрпљену неимовинску штету тражи накнаду, а такође и за солуцију по којој није потребна никаква заживотна изјава декујуса. Сматрамо да поготово не може бити речи о томе да на наследнике прелази право на накнаду за штету коју жртва трпи услед саме смрти, тј. за онај душевни и физички бол који у жртви изазива сама смрт. То би стварно било насиље над сврхом новчане накнаде неимовинске штете и просто је несхватљиво да је могуће заступати ово мишљење а истовремено тврдити да новчана накнада неимовинске штете остварује своју сврху у личности жртве на тај начин што јој омогућује да у накнаду за претрпљени бол прибави себи неко задовољство. Ми смо малопре видели какви су корени оваквих учења.

Има још неких аргумената у прилог тезе за коју се залажемо.

Ако би се дозволило наследницима да могу подићи тужбу за накнаду, онда би то могло довести дотле да наследници некад траже накнаду и у случају кад је сам декујус не би тражио. То ће нарочито бити случај онда ако би остваривање права на накнаду захтевало изношење чињеница из сфере интимног живота декујуса, што би овоме било непријатно а што наследницима не мора бити толико непријатно. Поготово ако су због даљине степена сродства или иначе мање блиски декујусу.

Исто тако наследници не би могли успешно доказивати интензитет претрпљеног бола а од тога зависи износ накнаде. Онај који је трпео бол и који је једини осетио његов интензитет нестао је. Остала лица знају за његов бол само на основу спољних манифестација. Међутим, разни људи не реагују на исти начин на исте повреде и те спољне манифестације уопште не морају бити адекватне интензитету претрпљеног бола. С друге стране, ни све видљиве спољне манифестације бола не морају бити познате наследницима. Поставља се отуда питање: на шта

ће се наследници ослањати приликом прецизирања износа накнаде коју траже? Разуме се да суд не усваја аутоматски ни наводе самог оштећеника већ их, као и друге доказе, цени по свом уверењу, али утисак који суд стекне на основу излагања самог оштећеника важан је елемент сазнања интензитета и трајања бола и тај утисак не може бити замењен изјавом наследника.

С обзиром да накнада може остварити сврху само у личности жртве, било би најконсеквентније решење да право на накнаду не прелази на наследнике чак и ако је накнада досуђена правоснажном судском пресудом али пресуда још није извршена за живота жртве. То би било логично али би могло довести до извесних практичних тешкоћа. Било би случајева кад би штетник свесно одуговлачио са добровољним извршењем пресуде у очекивању да наступи смрт жртве кад је ова болесна или телесно повређена или иначе. А то опет не би било у складу са сврхом новчане накнаде неимовинске штете, са тежњом да се та сврха у сваком конкретном случају и оствари и да жртва до накнаде дође најкраћим путем (21).

Таква настојања штетника постају беспредметна ако је за наслеђивање права на накнаду довољно постојање правоснажне судске пресуде. Истовремено, применом ове солуције редовно ће доћи до тога да досуђену накнаду користи сам оштећеник, тим пре што је довољно релативно мало времена да би се донета правоснажна пресуда и принудно извршила у случају да осуђени штетник то не учини добровољно. У стварности ће сасвим ретко доћи до тога да оштећеник умре непосредно пошто је примио накнаду коју у том случају неће бити у могућности да користи. Исто тако ће сасвим изузетно доћи до тога да оштећеник умре после доношења пресуде а пре њеног извршења (добровољног или принудног) тако да у време извршења пресуде буде јасно да досуђена накнада неће моћи да оствари своју сврху. Остале приказане солуције отварају широм врата тој могућности а неке до тога доводе увек и без изузетка и већ по својој полазној претпоставци унапред стопроцентно искључују сваку могућност да накнаду користи онај коме је намењена.

Прелаз права на накнаду на друга лица за живота жртве. — За праксу је исто тако од великог значаја питање промета права на накнаду

(21) Али не треба преувеличавати ову бојазан од систематског избегавања добровољног извршења пресуде. Прво, на то се штетник неће одлучити ако ће по његовој оцени до смрти оштећеника доћи у далекој будућности, односно ако се уопште не очекује смрт оштећеника, пошто у том случају има довољно времена да пресуда буде и принудно извршена. Друго, не треба да је реч о извесној и непосредно предстојећој смрти јер у том случају неће ни бити прилике да досуђена накнада оствари своју функцију, па зато систематско одуговлачење штетника са исплатом и успевање да се исплата дефинитивно избегне не би било у супротности са сврхом новчане накнаде неимовинске штете. Напротив, то би баш спречило да се досуђена накнада само привремено нађе у имовини жртве и да не оствари своју функцију ради које је досуђена него да се после кратког времена нађе у имовини другог лица, за које би у том случају представљала чист случај неоснованог обогаћења. Да би одуговлачење са исплатом било у конкретном случају стварно у супротности са сврхом новчане накнаде потребно је, дакле, да постоји довољан временски период у коме би накнада да је била исплаћена у личности саме жртве остварила своју сврху, односно да уопште не дође до смрти оштећеника тако да би пресуда морала бити принудно извршена, што свакако није најрационалнији пут да се дође до накнаде.

неимовинске штете између живих. Да видимо прво да ли у име жртве-оштећеника право на накнаду могу вршити повериоци под условима под којима иначе могу вршити занемарена права својих дужника и да ли и под којим условима оштећеник може да изврши цесију права на накнаду.

И ова су питања у теорији и законодавствима добила различита решења која су, као и питање наследивости права на накнаду, првенствено израз различитих схватања о правној природи права на новчану накнаду неимовинске штете. Док по мишљењу једних повериоци могу у име дужника-оштећеника вршити право на накнаду пошто оно гласи на новац (22), по другом мишљењу право на накнаду неимовинске штете налази се ван промета, строго је везано за личност жртве и повериоци га не могу вршити у њено име (23).

О могућности цесије права на накнаду постоји читава скала различитих солуција. По једној, право на накнаду не може се ни под којим условима цедирати. „Било би неморално, кажу браћа Мазо, да жртва цедира на другога цену својих патњи [...] све што је морална штета налази се ван промета" (24). По другој, цесија је могућа, само је потребно да је донета правоснажна судска пресуда. У нацрту Закона о накнади штете од 1960 стоји: „Право на накнаду неимовинске штете може се уступити другом лицу само кад се ради о новчаној накнади чија је висина одређена уговором или правоснажном пресудом". По трећој солуцији цесија је могућа ако је подигнута тужба за накнаду. То решење прихваћено је у најновијем нацрту закона о накнади штете у чијем чл. 43 стоји: „Право на накнаду неимовинске штете не може се другоме уступити, изузев ако је уговором признато или је о њему поведен спор". Идентичну формулацију садржи и чл. 31 нацрта од 1951. И најзад, по четвртој солуцији не захтева се ни овај услов. Оштећеник може цедирати право на накнаду неимовинске штете иако није подигао тужбу за накнаду (25).

Поставља се питање да ли би било противно сврси новчане накнаде неимовинске штете дозволити да право на накнаду у име оштећеника врше повериоци, односно да оштећеник цедира право на накнаду. Реч је о томе да ће у оба случаја крајњи резултат бити тај да ће се накнада наћи у имовини не оштећеника већ једног другог лица, а као што смо већ истакли накнада може остварити своју сврху само у личности оштећеника.

Мислимо да потврдан одговор на постављено питање не би био у супротности са сврхом новчане накнаде неимовинске штете. Обе ситуације претпостављају једну имовинску обавезу оштећеника и служе њеном ликвидирању (цесија ће по правилу бити са накнадом). Додуше, сврху накнаде неће остварити баш сума досуђене накнаде, али сума досуђенее накнаде служи да се ликвидира једна имовинсха обавеза чијим се предметом дужник-оштећеник користио да задовољи неку своју

(22) Josserand: op. cit., No 1922, p. 976; Demolombe: op. cit. No 678, p. 583. По Демоломбу постоји изузетак за случај кад се неимовинска штета састоји у повреди части и угледа. У том случају повериоци не могу у име дужника — жртве да врше право на накнаду.

(23) Mazeaud: op. cit., No 1919, p. 726; Demogue: Traité des obligation, T. IV, No 414, pp. 54—55.

(24) Op. cit., No 1919, p. 726; Demogue: op. cit., No 414, pp. 54—55.

(25) Demolombe: op. cit., No 677, pp. 580—582.

потребу, да прибави себи неко задовољство. Било би неправично да се неко ко је, на пример, позајмио извесну суму новца да би задовољио неку своју потребу, не може сада ослободити овако настале обавезе цесијом права на накнаду неимовинске штете, јер наводно у том случају накнада неће остварити своју сврху. Овде је сврху коју треба да оствари накнада на неки начин остварила сума новца добијена на зајам, а досуђена накнада служи да се ликвидира тако настала обавеза. Жртва је могла не учинити зајам и у том случају не би имала потребу да цедира право на накнаду да би ликвидирала тако насталу обавезу из зајма. Добијеним новцем она би могла да задовољи неку своју потребу, да прибави себи неко задовољство, али би у том случају изостало задовољство прибављено сумом новца добијеном на име зајма. Овако, жртва је прибавила себи неко задовољство новцем добијеним на зајам а изостаће задовољство које би се могло прибавити сумом досуђеном на име накнаде и право на накнаду употребиће се да се ликвидира обавеза из зајма. Овакво резоновање је утолико умесније што новац може бити добијен на зајам после претрпљене неимовинске штете, тако да позајмљена сума најдиректније врши функцију коју треба да врши сума досуђена на име накнаде. Тако ће бити у свим случајевима кад је обавеза, чијем ликвидирању цесија служи, настала после проузроковања штете.

Из овог излагања произилази да не би било противно сврси новчане накнаде неимовинске штете ако би у име жртве право на накнаду вршили њени повериоци односно ако би жртва право на накнаду цедирала. То је велика разлика у односу на наслеђивање права на накнаду.

Али овде постоје опасности друге врсте које потичу отуда што се промет права на накнаду између живих врши уствари између жртве и једног лица које јој уопште не мора бити блиско а које јој је у сваком случају мање блиско од наследника.

Ако би се дозволило повериоцима да у име дужника врше право на накнаду, то би могло довести дотле да поверилац води парницу коју дужник жели избећи пошто би иначе морао да износи околности које су му непријатне или пак сматра да би досуђивање накнаде у конкретном случају за њега било понижавајуће.

И не само то. Било би чак могуће да поверилац врши право дужника у циљу шиканирања а да дужнику буде тешко или чак немогуће да му се супротстави средствима које пружа теорија злоупотребе права. Доказивати несавесну намеру повериоца могло би у овој области за дужника често остати само илузоран покушај. Облици неимовинске штете нису нешто што се у закону може прецизно одредити. То је једна област живе материје и судска пракса је та која у одсуству изричите законске забране признаје нове облике неимовинске штете и уопште цени да ли је или није у складу са конкретним друштвеним моралом да се призна новчана накнада за одређену врсту неимовинске штете. Узмимо случај новчане накнаде за изгубљену девојачку част. То је област у којој је наша судска пракса врло колебљива, а и разумљиво је што је колебљива јер су народна схватања о девојачкој части различита у разним крајевима и јер се и схватања народа истог краја временом мењају а у једном датом

тренутку и у истој средини, не морају сви делити мишљење већине. Има крајева у којима су захтеви ове врсте редовна појава а има их у којима се уопште не постављају. У таквој ситуацији тешко је утврдити да ли конкретни поверилац врши право на накнаду за изгубљену девојачку част само зато да би девојку унизио или због тога што је интимног убеђења да досуђивање новчане накнаде за изгубљену девојачку част није морално и компромитујуће, у ком случају се не би могло рећи да врши злоупотребу права.

И путем прецизирања износа накнаде може се шиканирати дужник и профанисати цела установа накнаде неимовинске штете. Тако, на пример, ако је у питању тежак и трагичан бол а повериоци прецизирају захтев накнаде у износу који би био увредљив за оштећеника.

Све што је речено за случај кад у име дужника право на накнаду врши његов поверилац важи и за цесију ако би се вршила пре постојања правоснажне судске пресуде, односно пре закључења уговора између штетника и оштећеника. Разлика је у томе што цесионар већ по самом појму цесије никад не би водио парницу за накнаду против воље цедента-оштећеника.

Али зато овде искрсавају нека посебна питања. Наиме, као што је познато, код цесије која има за основ теретни посао, уколико није уговорено што друго, цедент гарантује цесионару постојање и наплативост цедиране тражбине и то до износа који је примио од њега. Код цесије права на накнаду имовинске штете неких посебних проблема нема, чак и кад се врши пре правоснажне пресуде којом се одређује износ накнаде. Разлог је тај што је износ имовинске штете у највећем броју случајева могуће прецизно одредити пошто је реч о повредама интереса који имају своју објективизирану вредност.

Код неимовинске штете није тако и отуда могу настати извесне тешкоће ако се цесија врши пре него што је износ накнаде одређен правоснажном судском пресудом односно уговором између штетника и оштећеника. Сада је цесионар тај који прецизира износ накнаде и он може тражити накнаду у износу који је нижи од имовинске вредности коју је цедент примио на основу основног теретном посла. Суд у пресуди никад неће ићи *ultra petitum*, без обзира што би странка можда више добила да је више тражила. Ствар је *res iudicata* и евентуално разлика не може се тражити новом тужбом. Цедент ће бити дужан да цесионару накнади разлику између онога што је од њега примио и износа накнаде који је досуђен цесионару. Он не може доказивати да би цесионар више добио да је више тражио, не може доказивати да је цесионар крив што није остварен тај хипотетични вишак или да га се цедент прећутно одрекао баш због тога што је хипотетичан, што се индивидуална схватања о висини накнаде неимовинске штете не поклапају будући да није реч о штети чији се износ може тачно одредити прецизним јединицама мере. Цесионар увек може тврдити да је тражио накнаду у износу који је по његовом интимном убеђењу најадекватнији интензитету претрпљеног бола. Кад се цесија врши под овим условима може бити повод за неспоразуме и несугласице између жртве-цедента и цесионара.

У светлости досадашњих разматрања могла би се по нашем мишљењу поставити следећа правила:

1. Поверилац не може вршити у име жртве-дужника право на накнаду неимовинске штете. Ово правило би требало да важи без ограничења, независно од врсте неимовинске штете.

2. Оштећеник може цедирати право на накнаду неимовинске штете ако је износ накнаде одређен правоснажном судском пресудом или уговором са штетником. То је, као што смо видели, становиште које је прихваћено у нацрту закона о накнади штете од 1960.

Мишљења смо такође да правило које важи за цесију треба да важи и за компензацију, залогу и пленидбу.

За компензацију и из једног посебног разлога; да би могло доћи до конпензације тражбина треба да је ликвидна, тј. да су њено постојање и износ неспорни. Право на накнаду неимовинске штете то постаје правоснажношћу пресуде којом се одређује износ накнаде односно закључењем уговора између штетника и оштетника.

Заложивост и пленидба права на накнаду не би били у супротности са сврхом новчане накнаде неимовинске штете, и то и залога и пленидба из оних истих разлога из којих и цесија. Ми то посебно истичемо за пленидбу с обзиром на тврђења извесних писаца да је она у супротности са сврхом накнаде неимовинске штете из чега су чак неки извукли аргумент против саме установе новчане накнаде неимовинске штете (26). До пленидбе ће доћи или у циљу извршења једне грађанскоправне обавезе оштећеника или у следству извршења кривичне односно административне санкције. У првом случају принудним извршењем ће се ликвидирати једна обавеза дужника чијим се предметом дужник користио да прибави себи неку пријатност. У овом погледу важи све оно што је речено за цесију. У другом случају принудно извршење спречиће да се новчана казна замени казном затвора (27) и тако ће се избећи наношење зла личности оштећеника. Због тога ни у једном ни у другом случају пленидба није у супротности са сврхом новчане накнаде неимовинске штете.

Правила која смо поставили за сукцесију права на накнаду неимовинске штете, као што се види, иста су и за случај смрти и између живих. Она су првенствено израз чињенице да накнада неимовинске штете може остварити своју сврху само у личности жртве. Остале солуције, а нарочито оне које се односе на наслеђивање права на накнаду, одвајају накнаду од њене функције, чине је независном од личности жртве и на неки начин објективизирају. Њима се може упутити оправдана критика да накнада неимовинске штете није цена повређеног личног добра јер се лична добра не налазе у промету.

Обрен Станковић

---

(26) Maurice Dubois: Pretium Doloris Paris, 1935, pp. 67—68.

(27) „Ако осуђено лице у одређеном времену не исплати новчану казну, наплата ће се извршити принудно. — У случају да се новчана казна не може наплатити, суд ће је заменити казном затвора, рачунајући сваких започетих пет стотина динара новчане казне за један дан затвора, с тим да казна затвора не може бити дужа од шест месеци“ (чл. 59, ст. 1 и 2, КЗ).

КАРАКТЕР ДРЖАВЕ ПОЗНЕ РИМСКЕ ИМПЕРИЈЕ

Пропаст античке цивилизације, начин и узроци пада римске империје још увек су предмет дискусије. При крају Републике римско робовласничко друштво доспело је у кризу. Као последица те кризе јављају се: колонат, везивање пољопривредника за земљу, натурална привреда, опадање градова и бежање на село, почеци сталешке организације, итд. Иако је распрострањеност ових појава тешко оценити, иако је тешко рећи да ли оне преовлађују над робовласничким односима или су ови до краја владајући облик друштвене организације, ипак је несумњиво да оне у себи имају елементе феудалног карактера, да су претеча средњевековног друштвеног система. Како су се ове промене одразиле на карактер државног апарата? Појавили су се нови односи чији је најизразитији елемент колонат и велепоседници који прелазе на нова *consilia* и користе радије рад колона од рада робова. Да ли држава постаје инструмент ових магната или је још увек верна робовласничкој традицији?

У совјетској литератури послератних година развила се интересантна дискусија о феудализацији римске империје и узроцима њене пропасти. Један од учесника дискусије, Е. М. Штајерман, додирује и питање које нас интересује. У чланку „Проблеми пада робовласничког система" (1) аутор се пита:

> „Зар се може говорити о влади Константина и о влади и политици његових следбеника као о робовласничкој држави и политици?", па наставља: „Криза робовласничког система довела је већ у трећем веку до пораза старих робовласничких група; као њен заменик јавља се у недрима римског робовласничког друштва својина земљишних магната [...]. У економици роба замењује кмет, а у политици империју која је орган робовласника (принципат) империја која је орган најкрупнијих земљопоседника (доминат)".

Тешко је сложити се и са првим тврђењем Штајерманове (роба замењује кмет). Колон је тек претеча средњевековног кмета (2). Такође је неизвесна раширеност колоната (3). А тврђење да је римска држава периода домината престала да буде орган робовласништва и да штити интересе феудализиране властеле изгледа нам нетачно. То се јасно може видети из мера које је римска држава предузимала последњих векова свога постојања. Не само да се императори нису ставили на страну феудализиране властеле већ су се свим силама борили против феудализације. Државни апарат је до краја задржао робовласнички карактер, долазећи у супротност са све бројнијим и јачим феудалним елементима.

Када је реч о активности римског државног апарата пада у очи да је ова велика и разноврсна. Та је појава карактеристична за ситуацију

---

(1) „Вестник древнеј истории", Но 2/53, с. 51—80.

(2) Енгелс: Порекло породице, приватне својине и државе, Београд 1950, с. 153.

(3) Има аутора који сматрају да је робовласништво до краја римске историје остало као владајући друштвеноекономски систем (Каждан: О некоторих спорних вопросах истории становленија феодалних отношенијј, „Вестник древнеј истории", Но 3/53, с. 77—107).

у којој су карактер државе и економике у раскораку. У Риму, уколико је криза јача све је већи број закона. Тако је Диоклецијан у другој половини III века, када је римско друштво запало у велике тешкоће, донео преко хиљаду прописа. Ни остали императори не изостају ца њим у гигантском законодаоству.

У периоду домината интервенисано је више пута у корист сиромашних слојева. Тако је забрањено узимање интереса на интерес (анатоцизам) (4). Забрањено је припадницима сенаторског сталежа да цесијом прибаве потраживање око кога се води спор *(res litigiosae)* (5). Врло је вероватно да су у питању била потраживања сумњиве ваљаности која су *potentes* откупљивали за мању суму, па су их, захваљујући свом угледу и везама, утуживали у пуном износу. Анастазије прописује да ће се у случају цесије дужник ослободити дуга уколико новом повериоцу плати онолико колико је овај дао приликом цесије (6). Прописано је да приликом извршног поступка треба оставити дужнику минимум средстава неопходних за живот, то је тзв. *beneficium competentiae* (7).

Шта нагони државу на ове хумане акте? Многи траже одговор у утицају хришћанског милосрђа (8). По другима, либерализам класичног права био је могућ онда када постоји каква-таква једнакост странака и непристрастан суд; како се крајем империје један део људи својим ауторитетом и богатством издвојио из друштва, држава интервенише у корист сиромашних да би одржала равнотежу (9).

Хришћанска етика могла је имати неки утицај на делатност императора али не искључиви. Уосталом, велики број царева реформатора били су пагани и прогониоци хришћана. Ове мере нису толико *у корист* сиромашних колико су *против* моћи *potentiores*, против феудализације и колоната. Феудализација није била мирно збивање већ буран процес. Устанци у провинцијама, покрети багауда и агонистика, грађански ратови и борбе око престола — све то говори о жестини сукоба између старог и новог. Тај основни сукоб: робовласништво — феудализам огледа се и у односима: ситни посед — латифундија, град—село, поверилац — дужник. Штитећи сиромахе, у првом реду сељаке, императори спречавају њихово пропадање и претварање у колоне (10).

Има неких мера које немају тако изражену политичку садржину, али њиховом анализом долазимо до закључка да се и у њима огледа борба старог и новог и недвосмислено ангажовање државе на страни старог.

Један рескрипт из 285, тзв. *lex secunda*, установио је принцип коме је канонско право дало назив *laesio enormis*, оштећење преко половине (11).

---

(4) C. IV. 32. 28.
(5) C. VIII. 36. 5.
(6) C. IV. 35. 22.
(7) Најпре је претор предвидео beneficium competentiae за неке случајеве. принцип је прихватила јуриспруденција (D. XLII. 1 22. 1; исти tit. 24 pr etc.) и император (C. VI. 75. 6).
(8) E. Albertario: Studi di diritto romano, v. III, pp. 401 seq.
(9) Besnier: Cours de droit romain, Paris, 1949, p. 322.
(10) Реакционарни карактер ових мера истиче проф. Стојчевић (Римско облигационо право, Београд, 1957, с. 48—49). Исто тако, још Ренан за Марка Аурелија пише: „[. . .] он се трудио да свим овим реформама да конзервативан вид" (Marc Aurèle et la fin du antique, Paris, 1891, p. 29).
(11) C. IV. 44. 2.

Давање могућности за раскид уговора када цена не одговара ни половини вредности продатог добра изгледа као нешто што произилази из општих циљева права као *ars boni et aequi*. Међутим, ово правило се примењивало доста уско. Раскид је био могућ само ако је реч о непокретности и једино у корист продавца. Купац није могао раскинути уговор ако вредност ствари не одговара ни половини плаћене цене. Ако покушамо да иза формалних категорија: продавац, непокретност, купопродаја, откријемо њихову друштвену суштину, видећемо да је у конкретној примени правило штитило сељаке који под притиском беде продају будзашто своја имања претварајући се у колоне. На такав закључак нас наводи и чињеница што се за примену правила није тражила никаква заблуда, као што је редован случај у каснијем, средњевековном развоју института оштећења преко половине. У супротном, тј. ако би тражило заблуду, правило би промашило ову сврху: заштиту сељака који у нужди продају богатом земљопоседнику своје имање по багателној цени.

Јасно је да овакав конзервативни карактер имају и ограничења ослобађања робова. Масовне манумисије су последица кризе робовласништва и тежње да се пронађе лек против најтежег недостатка робовског рада: незаинтересованости роба за резултат рада. Ослобођени роб се поставља на пекулијум под условима који од њега чине колона. Почев од *lex Fufia Caninia* из времена Августа, римско право је неколико пута постављало строге услове за ослобађање робова како у погледу старости роба и господара, тако и у погледу броја робова који могу бити ослобођени. Под притиском потреба неки од њих су ублажени или укинути али још увек Јустинијан тражи одређену старост господара. Очигледно је да су ови, прописи имали за циљ одржавање „старих, добрих" робовласничких односа.

Карактеристично је да је право на једнострани раскид уговора „због кајања" *(ius poenitendi)* раније настало код закупа земље него код осталих облика *locatio-conductio*. Закон даје могућност колонизираном да се покаје *(condictio ex poenitentia)* и да раскине уговор са велепоседником (12).

Постоји низ правила посткласичног и Јустинијановог права која одступају од традиционалних решења. Нека од њих на први поглед изненађују, али добијају пуни смисао ако их посматрамо у овој светлости.

Познат је историјат стипулације. Она је најпре апстрактни посао *stricti iuris*, тј. да би настала обавеза довољна је измена свечаних формула. Чак и ако је доказао да није примио новац који се обавезао да ће вратити, дужник је остајао обавезан. Од Каракале је дужник могао у оваквом случају да подигне *querela non numeratae pecuniae* и тада је поверилац морао да доказује постојање правног основа свога потраживања. То је само један фрагмент општег кретања у облигационом праву према каузалности. Јустинијан је увео новину која мало чуди. Приликом спора о потраживању из стипулације поверилац је морао увек да доказује основ свога потраживања (да је дао, на пример, новац на зајам који сада

(12) На тежњу да овим и неким другим мерама држава хоће да заштити сиромашне указује Besnier (op. cit., pp. 322 seg.) али не извлачи отуда закључак о карактеру њеном.

потражује) чак и када је имао писмену признаницу дужника (13). Очигледна је тежња да се заштити дужник и јасан антиплутократски став императора. А богати повериоци су у крајњој линији били носиоци феудализације, те је ова мера била и антифеудална.

По класичном праву терет доказивања у својинском спору лежи увек на тужиоцу. Ово начело делимично је измењено 325. У Теодосијевом кодексу налазимо у том погледу интересантан рескрипт. Константин у њему понавља наведени принцип (терет доказивања је на тужиоцу) али додаје да ће у неким случајевима, када правичност налаже, држалац добра морати да доказује својину уколико тужилац не располаже доказима о свом праву својине. И у будуће, увек када се такав случај појави, тужени мора да наведе откуда му ствар, додаје рескрипт. Будући да се позива на осећање правде и човечности, рескрипт је вероватно имао за циљ спречавање злоупотреба од стране *potentes*, како претпоставља Бенијe *(Besnier)* (14). У време када је римско друштво запало у тешку кризу, када насиље и самовлашће провинциских богаташа постаје редовна појава, можемо да замислимо о каквом је спору реч. По свој прилици је неки велепоседник отео земљу или које друго добро сиромаху па овај није могао да докаже своје право својине, што је било врло тешко *(probatio diabolica)*. Док би по тада важећим начелима тужени тријумфовао у спору, император налаже да ће он морати да доказује од кога је добио и по ком основу држи ствар.

Исти владар, Константин, прописао је 316 поред осталих још један услов за пуноважност поклона. Приликом предаје поклона, налаже император, потребно је присуство свих суседа или одређеног броја арбитра (15). Ова мера није била предвиђена ни ради формалности публицитета јер је у то време уговор морао бити уписан у јавна акта, нити ради олакшавања доказивања јер су прописи предвиђали обавезно издавање признанице. Да би нам мера била јаснија поменућемо један други зропис у коме је такође реч о поклону.

Један закон из Јустинијановог кодекса са жаљењем констатује како је нарочито уговор о поклону предмет честе злоупотребе од стране *potentes* (16). Изгледа да се ова злоупотреба вршила на тај начин што су магнати фалсификовали правни основ и упадали на имања сељака, праћени оружаном пратњом и отимали тобож поклоњене ствари. Император Константин каже да доноси пропис да би се спречило насиље и препади *(ad excluendam vim atque irruptionem)*. Зато предвиђа присуство суседа који су и сами колони или сељаци па су могли да помогну једном припаднику истог слоја.

Може се, додуше, приметити како неки прописи из овог периода имају сасвим различити карактер од горе наведених. Неки закони су ишли на руку стварању колоната и фаворизовали *potentiores*. Најзначајније су две такве мере: везивање колона за земљу и овлашћења дата провинциским магнатима да прикупљају порез. Мислимо да циљ ових мера није

(13) C. IV. 30. 3; C. IV. 30. 10 i 14.
(14) Besnier: op. cit., pp. 322—323.
(15) Конституција Константина C. Th. VII. 12. 1.
(16) C. J. I. 54. 1.

било давање подршке феудализованим велепоседницима већ да су и једна и друга биле предузете из фискалних разлога. Професионална војска, велики јавни радови, гломазан бирократски апарат, издржавање градске сиротиње многоструко су повећали издатке државе у односу на стање у претходном периоду када су магистратуре почасне и војска неплаћена. Велики проблем са којим је сваки император морао да се суочи био је: набавити новац за покриће огромних расхода. Неки цареви се не држе оне мудре изреке Тиберија: *Boni pastoris est tondere pecus non deglubere* (добар пастир треба да стриже овце а не да их дере). Због тешких пореза и услова живота уопште, сељаци често беже са земље. Сем тога и систем *capitatio-iugatio* по коме се вршило разрезивање порезе, од Диоклецијановог времена, захтевао је овакву меру. Пореску јединицу чини са једне стране *caput* — земљорадник, а са друге *iugum* — комад земље који отприлике један човек може да обради. *Caput* не може бити опорезован ако нема *iugum* и обратно. Јасно је да су власти тежиле да вежу ова два елемента (17). При томе је и интерес одржавања земљорадње која је патила од недостатка радних руку играо извесну улогу. У неколико махова је прокламована везаност за земљу. Најзначајнија је конституција из 332. У већини случајева закон је само санкционисао постојеће стање. Због презадужености многи колони су престали да се старају да врате власнику земље дуг и фактички су били везани за земљу.

Исти фискални разлози нагоне државу да се у сакупљању пореза ослони на оне који су се *via facti* претворили у врсту локалних органа власти. Због општег слабљења власти на периферији државног апарата провинцијски магнати су били у стању да тај посао најефикасније обаве. Наравно да је делегирање једне државне функције повећало њихову моћ. Императори то нерадо чине; они капитулирају пред нужношћу али се из тога не може извести закључак о феудалном карактеру државе. Из истих разлога се савремене државе на Западу не могу прогласити за социјалистичке иако неке мере имају објективно социјалистички карактер.

Неки текстови могу да нам послуже за добијање представе о томе какав је однос владао између државе и *potentiores*.

Конституција из 328 говори о томе како постоје великаши које нико не сме да тужи ни да осуди „[...] они су опасност за јавни ред и сиромахе" (18). Јустинијан у новели 60 понавља одредбу Марка Аурелија којом се забрањује повериоцима да са наоружаним људима упадају на имања дужника који је на самрти да би запленили његова добра. Валентинијан 365 проглашава ништавим правне послове закључене *terrore potentiae*. Теодосије Велики и Аркадије забрањују држање приватних затвора. Већ раније Диоклецијан забрањује да сведочи лице које има положај колона на имању магната (19). — Таквих мера било је још много (20).

---

(17) Колико нам је познато, први је Wallon истакао мисао да су фискални разлози нагонили државу да веже колоне за земљу (L'histoire de l'esclavage, Paris, 1847). На сличан начин објашњава ову меру Машкин (Историја старог Рима, Београд, 1951, с. 500) и Острогорски (Историја Византије, II изд., Београд 1959, с. 60—61).

(18) C. I. 40. 2.

(19) C. IV. 20. 5.

(20) Такав карактер имају и неки прописи процесуалног права који се односе на употребу силе и самовласт у остварењу права (D. 48. 75. 8; D. 48. 7. 7; C. J. 11. 58—59 etc.).

Све ово говори о борби коју држава води против феудализације, против велепоседника који имају своју приватну војску (*buccellarii*), затворе у својим замковима и теже да потчине сиромашне суседе. Међусобно непријатељство државе и магната било је толико велико да неки од *potentes* пребегавају варварима. Марсељски бискуп Салвијанус пише: „Многи и од племенитог рода пребегавају варварима да не би умрли у невољи државног прогонства" (21). Када Германи у таласима плаве и руше империју, неки велепоседници не само што не пружају никакав отпор већ прелазе на страну непријатеља. Тако је познато да је Гејзерика позвао магнат и сепаратиста Бонифације.

Сама историја Византије доказ је да је римска држава до краја задржала робовласнички карактер. Византија је у извесном смислу продужетак римске империје. Иако у њеној историји има чудних скретања и недоследности, сви византијски цареви до XI века, са изузетком — можда — Лава VI, траже начин да сузбију моћ властеле и да заштите ситни сељачки посед — стратиотска имања. Ова тенденција представља можда најстабилнији елемент унутрашње политике Византије до XI века. Тек тада почињу проније масовнно да се деле, да би процес феудализације достигао врхунац у XIV веку. Читав овај развој био је праћен крвавим унутрашњим сукобима, грађанским ратовима, убиствима владара од којих је мало који завршио природном смрћу. Док је јасно да држава до Комнина није апарат феудалне класе, да чак води борбу против властеле, није довољно јасно чије интересе штити. Чини нам се да она не штити ни интересе феудалаца нити интересе робовласника којих има мало, већ сопствене интересе. Страшни унутрашњи сукоби и непрекидни јуриши разних народа на Византију, повећали су улогу војске и допринели да се бирократски апарат издвоји од друштва и осамостали (22).

Робовласнички карактер државе није произилазио из свесног правца акције. Нису се римски императори опредељивали *за робовласништво а против феудализације*. Они су вероватно у сукобу два друштвена система, старог и средњег века, гледали изопачење „старих, добрих" времена. Они војују за *mos maiorum* (обичаје предака) и *virtus romana* (римску врлину). Робовласничка аристократија јадикује за некадашњим временима. Код Плинија налазимо: „О какав је био живот предака! Какво поверење при коме се ништа није печатило!" (23). Императори чак покушавају да затворе очи пред непријатном стварношћу. *Codex Justinianus*, донет у време када је феудализација свакако далеко одмакла (VI век), готово и не помиње ове промене. У првој књизи Институција налазимо: *Summa itaque divisio de iure personarum haec est, quot omnes homines aut liberi sunt aut servi*. А о колонима ни речи. И у Дигестама се колони мало помињу. Баш зато што је тежио да васкрсне старо *робовласничко* право, Кодекс је

(21) De gubernatione Dei, књ. V. гл. 5 (навод Чулиновића: Опћа хисторија државе и права. Загреб, 1949, с. 12).

(22) Наравно да се горњи закључак не може извести овако напречац. Покушаћу да наведену мисао о карактеру византијске државе поткрепим извесним доказима у посебном раду. Треба напоменути да је бирократска тенденција постојала и у римском царству. Такав смисао имају све оне многобројне привилегије војника и чиновника које почињу у Августово доба а временом се умножавају.

(23) Naturalis Historiae, XVII, 7.

одговарао друштвеним потребама онолико, колико енглеска ортографија одговара изговору. У оно време мора да је деловао архаично. Није чудо што је и поред анатемисања сваког коментара и исправки овом кодексу, већ сам Јустинијан прекршио сопствено наређење и издао допунске новеле. Из истих разлога био је потребан онај каснији низ исправки, допуна и прерада „са поправкама у правцу већег човекољубља" (24).

Мисао о робовласничком карактеру римске државе није нова. Ми о Риму нисмо навикли друкчије да мислимо до као о робовласничком. Проф. Стојчевић истиче да су римски императори хтели да задрже осипање робовласништва али да је живот био јачи па су често њихове мере баш подстицале феудализацију. Др. Иво Пухан указује на известан ривалитет између централне државне власти и велепоседника (25). Тврђење Штајерманове како државни апарат позне римске империје престаје да буде орган робовласништва критиковано је и у совјетској историографији.

Чини нам се да је питање карактера римске државе у тесној вези са једним другим, много дискутованим питањем: проблемом пада римског царства. Одговора има готово колико и аутора који су се бавили њиме. Совјетска историографија полази од става да су економски узроци условили пропаст античког света, али се варијанте појединих аутора разликују. Машкин се ослања на Стаљинову тезу о „револуцији робова која је ликвидирала власнике робова и укинула ропство као облик експлоатације трудбеника" (26). Чини нам се да је сам назив револуција робова апсурд. По могућности, односно немогућности да буду револуционарна снага, робови подсећају на средњевековне кметове. Робовске побуне имају онај деструктивни елемент који има свака револуција али им недостаје конструктиван. Робовски начин производње, као и кметовски, не постоји. Осим тога, најжешће робовске побуне дели готово 500 година од пада римске империје.

Други совјетски аутор, Каждан, сматра да је постојала нека врста сељачке револуције (27). Ситни сопственици земље везани су за начин производње који тада има велику будућност. У савезу са варварима уништавају најпре Западно а затим Источно римско царство.

Тезе Штајерманове своде се на идеју о револуцији „колоновласника", феудализованих земљопоседника који уз помоћ Германа уништавају преживеле робовласничке односе, што је донекле у противречности са већ изнетим њеним тврђењем да римска држава од Константина престаје да буде експонент робовласничке класе и да добија феудални карактер (28).

Међутим, унутрашње политичке револуције није било. Држава у римском царству није до краја престала да буде окренута прошлости, до краја није изгубила робовласнички карактер. То је и био узрок њене пропасти. Није толико моћ варвара узрок пропасти римског царства ко-

(24) Видети M. Horvat: Quelques aspects politiques des codifications romaines, RIDA, IV, 1957, pp. 289—299. Такође Машкин подвлачи конзервативни карактер Corpus-a (н. д., с. 523).
(25) Иво Пухан: Римско право, I, Скопје, 1960, с. 138.
(26) Машкин: н. д., с. 518, гл. „Револуција робова и пад Римског царства".
(27) Каждан: н. д..
(28) Штајерман: н. д.

лико немоћ империје. Трудећи се да се одупре току историје, римска држава је истрошила своје снаге у борби са све бројнијим елементима новог друштвеног система и тако постала лак плен варвара. Према томе, непосредни узрок пада Рима није био економски ћорсокак у који је империја дошла (29) јер је у колонату излаз из тог ћорсокака нађен, нити унутрашња политичка револуција које није ни било већ неадекватност државног политичког апарата, који до краја остаје робовласнички, економским и друштвеним односима који су то све мање.

Обрад Станојевић

СМИСАО И ПРАКТИЧНИ ЗНАЧАЈ НАЧЕЛА ПРАВОСНАЖНОСТИ РЕШЕЊА У НАШЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

1. — Интересантно је да у нашем праву које је не само по свом настанку него и по свом развоју револуционарно — важи као једно од основних начела управног поступка и правоснажност решења донетог у таквом поступку. Закон о општем управном поступку од децембра 1956 формулише ово начело, у члану 11, следећим речима: „решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор (правоснажно решење), а којим је неко лице стекло одређена права може се поништити, укинути или изменити само у случајевима који су законом предвиђени".

2. — Деценијама је спор међу теоретичарима — нарочито немачким и аустриским — о томе да ли је, у којој мери и у ком случају управни акт подобан за правоснажност, тј. за ону дефинитивност и непроменљивост која је опште признато својство судске пресуде, нарочито пресуде донете у грађанском спору. Разна схватања и ставови теорије која о овом питању срећемо јесу или одраз праксе, посебно судске праксе и позитивног законодавства земаља аутора у питању, — или ова схватања и ставови теорије у већој или мањој мери утичу на праксу и позитивно законодавство (ово је нарочито случај у Аустрији). У сваком случају питање је врло сложено, спорно у разним својим аспектима, а истовремено врло значајно са позитивноправне и практичне тачке гледишта.

Друштвена потреба правне сигурности чије одсуство угрожава стабилност друштвених односа уопште а посебно односа и ситуације створених или утврђених управним актом; потреба за отклањањем неизвесности у процесу спровођења закона и других прописа; заштита права и правних интереса грађана, самосталних установа и организација, с једне стране, и јавног интереса с друге стране; начело законитости — то су основи и полазне поставке при решавању питања правоснажности решења донетих

(29) T. Frank (Economic History of Rome, Baltimore, 1927, pp. 509—511) позивајући се на документе из тог периода сматра да се не може говорити о неком економском хаосу у епоси пропасти Рима већ је наводно постојало релативно благостање. „Прегледавши економске услове у време пре пада римске империје, ми не налазимо да су било популација било природна богатства исцрпљени, али наилазимо на недостатак интелигенције и духа да се ти извори ефективно искористе, што је неизбежно проузроковало конфузију, дисхармонију и зловољу".

у управном поступку. Задовољење наведених потреба, заштита показаних права и интереса јесу циљ правних институција управног поступка везаних за питања правоснажности управног акта, посебно ванредних правних средстава у управном поступку која предвиђа Закон о општем управном поступку (= ЗУП).

Управни акт — решење као непосредан циљ управног поступка јесте посредник између правног правила и његовог материјалног извршења. Наиме, правна правила која регулишу поједине управне материје и одређују права или права односно права и обавезе грађана, установа и организација, уколико се њиховом применом заснивају, мењају или укидају управноправни односи — по правилу не извршује се од стране надлежних органа непосредно материјалним радњама него томе извршењу редовно претходи доношење управног акта којим се, по прописаном поступку, решава или утврђује да је у даном моменту и у односу на одређено лице, одређену групу лица или ствар настао разлог за примену правног правила и у чему се конкретно та примена треба да састоји. Правни ефекат управног акта састоји се у томе што се ствара или утврђује, мења или укида један управноправни однос. Овлашћења и дужности која чине садржину тога односа постају саставни део датог правног поретка, конкретно код нас правног поретка ФНРЈ. Отуд, ма каква промена у донетим управним актима има утицаја на правну ситуацију, права и дужности како оних на које се управни акти односе тако и самих њихових доносилаца, јер управни акти — по нашем праву — обавезују не само грађане, установе или организације и друге странке у управној ствари о којој су управни акти донети него и доносиоце тих аката. То је начело владавине права, везаности државних и других јавних органа правним прописима. И то је смисао начела законитости код нас. У ЗУП је прихваћена као друштвена потреба — потреба за правном сигурношћу и за отклањањем неизвесности примене и остварења правних прописа у управним стварима, те је изрично прописано (члан 11) да управни акти — решења донета у управном поступку могу стећи својство непроменљивости под одређеним условима. ЗУП је то прогласио једним од својих основних начела што му као правном документу повећава вредност. У ЗУП се та непроменљивост решења назива правоснажност решења и формулисана је на начин како смо горе цитирали. ЗУП даје дефиницију правоснажности у формалном смислу која је неспорна: једно решење постаје правоснажно кад се против њега не може више употребити редовно правно средство у управном поступку — жалба ни тужба у управном спору. Да ли остала садржина цитираног члана 11, после дефинисања појма правоснажног решења, садржи појам материјалне правоснажности, остаје спорно, препуштено теорији и пракси да утврди и класификује шта она значи: материјалну правоснажност или под одређеним условима, постојаност индивидуалног дејства управног акта.

3. — Као што се из цитираног члана 11 види, ЗУП решења која су постала формално правоснажна проглашава начелно непроменљивим. Али, дозвољава могућност делимичног или потпуног уклањања таквих решења, и то само у случају кад је то законом изрично дозвољено

и у условима под којима је дозвољено. Међутим, ЗУП не проглашава начелну непроменљивост сваког правоснажног решења него само оног — (1) којим је неко лице „стекло одређена права" и (2) за које законом није предвиђено да се може поништити, укинути или изменити. Шта ове резерве закона значе? У првом реду то значи да сами доносиоци решења — као ни њихови виши односно надзорни форуми — не могу начелно такве акте уклањати, као ни лица на која се такви акти односе не могу, начелно, захтевати делимично или потпуно уклањање таквих решења. Правна сигурност, стабилност правних односа и стечена права долазе у први план при формулисању начела правоснажности решења у управном поступку. Ова непроменљивост односи се и на стварно незаконите управне акте који се протеком времена конвалидирају јер њихова незаконитост није такве природе да их чини ништавим.

Да ли законска формула о непроменљивости правоснажног решења којим је неко лице стекло одређена права значи да се решења која су постала правоснажна а којима је одбијен захтев странке, негативна решења, као и решења којима се странци намећу неке обавезе могу уклањати, делимично или потпуно, и кад законом није предвиђено? Мислимо да у погледу негативних решења ова непроменљивост не важи, под условом да се новим решењем не вређа неки правни пропис ни право другог лица. Ово је нарочито од практичног значаја кад је реч о управној ствари у којој је орган овлашћен да ради по слободној оцени. Јер, и таква решења могу постати правоснажна у смислу у ком је тај појам дефинисан у закону, и то често временски пре осталих, везаних решења, јер су код решења која се доносе по слободној оцени уже могућности успешног вођења управног спора из разлога повреда материјалног закона. Што се тиче правоснажних решења којима је странци наметнута нека обавеза — с обзиром на начин како је постављено начело правоснажности у члану 11 ЗУП, ова се решења могу уклањати, делимично или у потпуности, и кад то законом није изрично предвиђено, али под условом да се новим решењем обавеза смањује односно ублажава и да се новим решењем не вређа неки правни пропис ни право другог лица. Међутим, правоснажно решење којим се странци намеће обавеза могло би се мењати у смислу отежавања односно повећавање обавезе само кад је то и под условима под којима је то законом предвиђено; дакле. важи исто што и за правоснажна решења у којима је неко лице стекло одређена права.

4. — Пуни смисао и домашај а и практични значај начела правоснажности решења у управном поступку дају тек одступања која предвиђа сам ЗУП и закони који у овом погледу садрже посебне одредбе о уклањању правоснажних решења у појединим материјама (као, на пример, Закон о пензионом осигурању, Закон о инвалидском осигурању, Закон о друштвеном књиговодству и др.). Треба додати да не само савезни него и републички закони могу предвиђати оваква одступања. За разлику од осталих одредаба ЗУП које углавном разрађују и конкретизују остала основна начела управног поступка садржана у I глави ЗУП — главе XV и XVI ЗУП не развијају идеју непроменљивости правоснажних решења него предвиђају изузетке од начела правоснажности и прописују

услове под којима се ти изузеци могу применити, и то првенствено у корист начела законитости и јавног интереса, а евентуално и у интересу странке, о чему ће доцније ближе бити речи.

Шта остаје од начела непроменљивости правоснажних решења после предвиђених одступања у интересу законитости, јавног интереса и интереса странке? Узећемо у обзир при одговору на ово питање само одступања предвиђена у ЗУП која су не само општа, важе за све материје и све гране управе и све органе који доносе решења у управном поступку него су и најбројнија, и у пракси најчешћа.

А. *Одступања од начела правоснажности у интересу законитости.* — Код пет ванредних правних средстава, од седам предвиђених, наилазимо на разлоге за ово отступање који су предвиђени у интересу законитости. Да их размотримо.

(1) *Обнова поступка.* — Три разлога за обнову поступка (члан 249, тач. 1, 2 и 4) тичу се чињеничног стања, материјалне истине: нове чињенице или нови докази постојећих чињеница које би могле довести до друкчијег решења да су те чињенице односно ти докази били изнети односно употребљени у ранијем поступку, лажна исправа и лажни исказ сведока или вештака као подлога донетог решења, као и неистинити наводи странке у чију корист је донето повољно решење довођењем у заблуду органа који води поступак. Два разлога за обнову (члан 249, тач. 3 и 5 ЗУП) тичу се претходног питања: ако се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку а та пресуда је правоснажно укинута; и ако се решење заснива на неком претходном питању које је за потребе одлучивања у главној ствари решио орган који је водио поступак а надлежни орган то питање доцније реши у битним тачкама друкчије. Пет разлога за обнову представљају чисту повреду правила поступка (члан 249, тач. 6—10 ЗУП): ако је у доношењу решења учествовало службено лице које по закону морало бити изузето; ако је решење донело службено лице надлежног органа које није било овлашћено за доношење решења; ако колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима или ако за решење није гласала прописана већина; ако лицу које је требало да учествује у поступку до доношења решења у својству странке није била дата могућност да учествује у том поступку; и ако странку није заступао законски заступник а по закону је требало да је заступа. Најзад, један разлог за обнову представља повреду материјалног права кажњиву по кривичном закону, као кривично дело (члан 249, тач. 2): ако је решење дошло као последица каквог дела кажњивог по кривичном закону.

Сваки од ових разлога довољан је основ за обнову поступка, према томе и за одступање од начела правоснажности. Ново решење по правилу делује *ex tunc*, од дана доношења првобитног решења уклањајући све правне последице ранијег решења. Изузетно, а с обзиром на околности појединог случаја ново решење може да делује и *ex nunc*, од дана његовог доношења унапред.

Ограничење примене овог одступања — у виду обнове поступка — представљају рокови за његову употребу, сем у два случаја (лажна исправа или лажни исказ сведока или вештака, доношење решења у следству кривичног дела, као и укинута кривична пресуда на којој се заснивало решење). Ти рокови су — субјективни — од дана могућности употребе односно од дана сазнања разлога за обнову — месец дана, и објективни рок од 5 година од достављања решења странци. Без обзира на то да ли је после рока од 5 година наступио моменат од кога се рачуна субјективни рок, протеком објективног рока обнова поступка нити се може тражити нити се може покренути по службеној дужности, сем у напред поменута два случаја у којима рока нема, не важи.

(2) *Поништавање и укидање решења по праву надзора.* — Важно је напоменути у случају овог одступања од начела правоснажности да оно прећутно али врло одређено садржи идеју да непроменљивост правоснажног решења важи не само у односу на органе који су такво решење донели него и у односу на вишег односно надзорног органа. Овде је, наиме, стриктно и таксативно прописано у којим случајевима орган вишег степена односно надзорни орган може поништити или укинути једно решење које је постало правоснажно у управном поступку а које је ма на који начин било предмет надзора од стране вишег односно надзорног органа. Разлози за одступање применом овог ванредног правног средства могу се сврстати у три групе. Ту долази, пре свега, повреда надлежности — стварне (и то релативне али не и апсолутне) и месне. Затим, као разлог примене овог ванредног правног средства може бити *res resoluta* ако је у истој ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена. Најзад, за примену овог ванредног правног средства као разлог може послужити повреда правила поступка у погледу доношења збирног решења; ако је решење донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа а ово је потребно по закону или другом пропису заснованом на закону, као и очигледна повреда материјалног закона у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице. Из сваког од наведених разлога — сем очигледне повреде материјалног закона — надлежни виши односно надзорни орган може поништити правоснажно решење са дејством уклањања свих правних последица које је оно произвело. Ограничење се састоји овде у прописаном року — једне године у случају повреде месне надлежности и 5 година у осталим случајевима поништавања. Ако је реч о очигледној повреди материјалног закона у корист појединца или правног лица раније решење се може само укинути, тј. без поништавања правних последица које је решење већ произвело него само са дејством онемогућавања даљег производења правних последица укинутог решења. У овом случају ограничење је јаче, рок је краћи — година дана од дана када је решење постало коначно у управном поступку.

(3) *Оглашавање решења ништавим.* — ЗУП у члану 268 предвиђа разлоге из којег се једно правоснажно решење може у свако доба огласити ништавим — делимично или у целости, ито било по службеној дужности било по предлогу странке, било по предлогу јавног тужиоца.

Ништавим се у нашем управном поступку сматра и као такво оглашава решење: (1) које је у управном поступку донето у ствари судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку; (2) које би својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону; (3) чије извршење уопште није могуће; (4) које је донео орган без претходног захтева странке а на које решење странка није накнадно, изрично или прећутно, пристала; и (5) које садржи неправилност која је по некој изричној законској одредби предвиђена као разлог ништавости. Ако стоји ма који од разлога горе наведених, решење може огласити ништавим било орган који га је донео било одговарајући орган управе вишег степена а ако овог нема — орган који врши надзор на права над органом који је донео решење. Као што се лако може уочити, разлози за одступање од начела правоснажности у овом случају представљају тешку повреду формалног или материјалног закона, као и немогућност остварења решења. Овде нема ограничења у погледу рока. У једном случају ограничење се састоји у накнадном пристанку странке.

(4) *Укидање и мењање решења уз пристанак странке.* — Према чл. 266 ЗУП, правоснажно решење може се укинути или изменити — с пристанком странке која је на основу тог решења стекла неко право, ако се то не противи закону или другом пропису заснованом на закону, или се не вређа право неког трећег лица. Под истим условима може се укинути или изменити и решење којим је захтев странке одбијен. Ово ванредно правно средство није првенствено дато у циљу заштите законитости али може бити и тиме мотивисано. Практично је важно јер се може применити (1) у вези с повредом материјалног закона на штету појединца или правног лица, (2) у случају промене праксе у погледу примене одређеног правног правила и, нарочито, (3) у вези са решењима која се доносе по слободној оцени у случају промене политике спровођења закона кад он предвиђа могућност доношења решења по слободној цени. С обзиром на услове који су прописани за примену овог ванредног правног средства — посебно мислимо на пристанак странке као услов — у његовој позадини стоји начело стечених права. С обзиром на то, поставља се питање да ли ово ванредно правно средство представља одступање од начела правоснажности. Ипак мислимо да представља јер се раније донетом решењу — делимично или у потпуности, и то само за убудуће прекида дејство. Од интереса је напоменути, у случају захтева странке за примену овог ванредног правног средства да орган не може о овом захтеву решавати по слободној оцени ако је раније решење представљало везани управни акт а било незаконито, док орган може да решава по слободној оцени о томе да ли ће применити ово ванредно правно средство или не ако је раније решење било донето по слободној оцени.

Примена овог одступања од начела правоснажности има највише ограничења: пристанак странке која је стекла неко право, забрана повре-

де закона или на закону заснованог прописа, забрана повреде права трећег лица, као и — у случају укидања — забрана давања ретроактивног дејства новом решењу. Нема ограничења у виду прописаног рока: ако су испуњени одређени услови, ово се ванредно правно средство може употребити у свако доба.

(5) *Захтев за заштиту законитости.* — Ово је ванредно правно средство које стоји на расположењу само јавном тужиоцу, савезном и републичком — против правоснажног решења донетог у ствари у којој се не може водити управни спор. Као што му име каже, и ово је одступање од начела правоснажности — и то искључиво у циљу заштите законитости. Овде постоји ограниченост одступања у већој мери. Ово се средство може користити само у стварима у којима се не може водити управни спор. Пошто су ванредна правна средства предвиђена само као алтернативна могућност, то и овде долази у обзир примена овог средства само ако неко друго није правно могуће — оглашавање решења ништавим, обнова поступка, поништавање и укидање решења по праву надзора. Ограничење представља и релативно кратак рок — месец дана од дана када је решење достављено надлежном јавном тужиоцу, а ако му није достављено — шест месеци од дана достављања странци. ЗУП не предвиђа могућност продужења рока на разлику од решења по старом Закону о јавном тужиоштву (1946). Извесно ограничење овде представља и околност да се ово ванредно правно средство првенствено користи у случају повреде материјалног закона; повреда правила поступка могу овде доћи у обзир само уколико је та повреда битна, тј. ако је могла имати утицаја на решење ствари. Међутим, најважније битне повреде поступка предвиђене су као разлог за примену других ванредних правних средстава у управном поступку — оних које смо малочас навели да иду испред захтева за заштиту законитости. Посебно треба истаћи ограничење које закон прописује у погледу дејства решења донетог поводом захтева за заштиту законитости: такво решење делује увек само *ex nunc*, тј. од доношења решења по захтеву за заштиту законитости којим се укида раније решење.

В. *Одступања у јавном интересу.* — Иако је повреда законитости повреда јавног интереса, ипак смо ову групу издвојили јер је код повреде законитости реч само посредно о повреди јавног интереса кроз повреду најзначајнијег начела правног поретка — начела законитости. Међутим, овде је у питању одступање од начела правоснажности решења у одређеном јавном интересу иако није реч о незаконитим решењима него о законитим или санираним решењима.

(1) *Укидање и мењање решења из разлога важног јавног интереса.* — ЗУП назива ово правно средство *ванредно укидање* (члан 267). Овде је реч о укидању или мењању правоснажног решења на штету странке и без њеног пристанка, а у случају кад то постане неопходно потребно из разлога важног јавног интереса изрично одређеног у закону. Наглашава-

мо да је у питању решење које је законито од почетка или је протеком одређеног рока санирано, конвалидирано. Ако постоји могућност употребе других ванредних правних средстава, ако за то постоје услови, нарочито ако постоји могућност оглашавања решења ништавим или могућност обнове поступка — не долази у обзир примена овог ванредног правног средства. Интересантно је напоменути да у погледу процесне зрелости, решење против кога се може употребити ово ванредно правно средство ЗУП не тражи да је оно постало правоснажно или коначно него је довољно да је решење у питању постало извршно, што значи да се ово средство може употребити не само против коначног и правоснажног решења него и према решењу против кога има места жалби па је чак жалба и изјављена али, по закону, не одлаже извршење. Ово је сасвим оправдано јер решења у питању могу постати опасна по одређене јавне интересе чим су постала извршна. — ЗУП таксативно набраја разлоге из којих се може вршити одступање од начела правоснажности применом ванредног укидања. Није, наиме, довољно да се једно решење противи ма ком јавном интересу него само тачно одређеном јавном интересу, предвиђеном и обележеном у члану 267 ЗУП. Уколико овде и није одређеност у највећој мери потпуна — то не значи да је реч о решењу које се доноси по слободној оцени него је у питању случај тзв. неодређених појмова чије утврђивање не спада у домен слободне оцене доносиоца решења него стоји у пуној мери, као део или елеменат законитости, под контролом судова при решавању управног спора. Да би сликовито обележили решења која се могу укинути или изменити у јавном интересу, иако су законита или накнадно конвалидирана — неки писци називају таква решења *опасна решења*. — Овде се у правом смислу речи примењује у управном поступку клаузула *rebus sic stantibus*. Услови и околности под којима је решење донето и у којима је било не само законито него и целисходно у многоме су се променили, те је решење постало неподношљиво, опасно по одређене, важне јавне интересе. Стога је нужно да се такво решење, делимично или у потпуности, уклони у циљу да би се отклонила опасност по одређене јавне интересе.

Ванредно укидање може се вршити да би се постигла следећа два циља: (1) да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и поредак или јавни морал; (2) да би се отклонио поремећај у народној привреди који би могао настати извршењем или продужењем извршења једног решења. Опасност о којој је реч треба да је тешка, што је фактичко питање; опасност треба да је непосредна, што значи да одмах или ускоро предстоји. Све околности и чињенице које представљају такву опасност морају бити темељито испитане и утврђене а решење које се заснива на таквим чињеницама и околностима мора бити врло детаљно образложено. ЗУП прописује још један услов, наиме треба да је ситуација таква да се отклањање опасности односно поремећаја не може успешно извршити на други начин него укидањем решења, делимичним или потпуним, којим се дира у стечена права. У духу ове поставке, закон прописује да се укидање опасног решења не мора вршити увек у потпуности већ се то може учинити и

делимично, у оном обиму колико је неопходно да се опасност отклони односно да се заштити наведени општи друштвени интерес.

Решење о ванредном укидању може донети како орган који је раније решење донео тако и орган управе вишег степена, а ако овога нема онда и орган, без обзира да ли је управни или не, који врши надзорна права над оним органом који је донео решење за које се показује нужност да буде укинуто или измењено.

Важно је нагласити да за ванредно укидање није прописан рок; ово је случај трајног одступања од начела правоснажности. Да ли ће се и кад оно вршити зависи само од тога да ли су настали разлози које смо горе навели а који дају правни основ за примену овог ванредног правног средства. Ограничење се овде састоји што је орган који примењује ванредно укидање дужан да чува стечена права и што се странци која је претрпела штету применом овог правног средства даје право на накнаду стварно претрпљене штете.

Против новог решења, начелно, дозвољена је жалба, ако би иначе била дозвољена с обзиром на природу предмета односно органа који је претходно решење донео; друкчије речено, ново решење у погледу примене жалбе сматра се првостепеним. У овој жалби може се — поред разлога који се иначе у жалби могу навести — нарочито употребити разлог да не постоји основ за примену овог ванредног правног средства, односно иако постоји да се његов циљ може постићи и на други начин или са блажим неповољним ефектом него што је то у новом решењу урађено. Против новог решења може се, начелно, водити и управни спор, посебно о томе да ли су испуњени услови за примену ванредног укидања. Управне спор се може повести непосредно или после жалбе, према томе да ли је жалба у управном поступку у конкретном предмету искључена или дозвољена.

У сукобу општедруштвеног и појединачног интереса који долази до изражаја у ситуацији која изазива примену ванредног укидања — ЗУП није занемарио појединачни интерес иако је дао превагу јавном интересу. Наиме, пошто је реч о законитим или санираним решењима, у интересу начела законитости и равномерног сношења јавног терета, ЗУП прописује да странка која је због укидања ранијег решења у јавном интересу претрпела неку материјалну штету — има право на накнаду те штете. Странка има право само на накнаду стварно претрпљене штете коју је изазвало укидање ранијег решења у јавном интересу а не и евентуалне изгубљене добити или друге измакле користи. Уколико се надлежни орган и овако оштећена странка не споразумеју у погледу износа настале штете односно природе настале штете, спор решава републички врховни суд или врховни суд АПВ, у већу за управне спорове; дакле, спор се решава на истом месту где и управни спорови — иако је реч о накнади штете — пошто је у питању примена једног ванредног правног средства против решења у управном поступку. Овај спор јесте спор пуне јурисдикције јер суд у оваквом спору неће ценити само законитост оспореног решења —

некад је уопште неће ценити пошто она и не мора бити увек предмет спора да би се могла тражити накнаде штете — него предмет спора овде може бити само постојање и висина накнаде штете. С обзиром на то чији је орган донео решење о ванредном укидању тужба се подноси против федерације или народне републике или аутономне покрајине или аутономне области или среза или општине. Републички или покрајински врховни суд решава овде увек и само у првом степену, без обзира чији се материјални пропис примењивао у ранијем решењу и ко је донео ново решење јер је реч о примени одређених одредаба ЗУП који је савезни закон. Против одлуке републичког или покрајинског врховног суда у оваквом спору може се увек уложити жалба Савезном врховном суду.

(2) *Укидање и мењање решења уз пристанак странке.* — Ма да је ово ванредно правно средство, о коме је напред (под А4) било речи, предвиђено у првом реду у корист странке а и у интересу законитости, оно може бити употребљено и у јавном интересу, најопштије узетом. Међутим, за његову примену у овом циљу постоји велико ограничење — пристанак странке, без кога ако нема услова за примену ванредног укидања или других ванредних правних средстава — ово одступање од начела законитости се не може законито вршити.

V. *Одступање у интересу странке.* — Ванредно правно средство које представља првенствено — иако неискључиво — одступање од начела правоснажности решења у интересу странке јесте средство о коме је већ било речи у два маха — укидање и мењање решења уз пристанак странке. Скрећемо пажњу нарочито на два ограничења код овог одступања: његовом употребом не сме се повредити нека одредба закона или другог прописа заснованог на закону, нити сме бити повређено право неког трећег лица. С друге стране, код овог одступања није прописан никакав рок, оно представља трајан изузетак од начела правоснажности решења, донетог у управном поступку.

Сва наведена ванредна правна средства — сем ванредног укидања и захтева за заштиту законитости — има право да употреби и странка. Надлежни орган дужан је применити, на захтев странке, одговарајуће ванредно правно средство ако су за његову примену испуњени прописани услови. За обезбеђење овог права странке на одговарајућа ванредна правна средства странци стоји на расположењу по правилу жалба у управном поступку или односно и тужба у управном спору.

5. — Интересантно је констатовати да се пракса у решавању управних спорова покренутих против решења којима се одступа од начела правоснажности решења у управном поступку и кад нису испуњени услови за примену одређеног ванредног правног средства не позива на члан 11 ЗУП који предвиђа ово начело и који је стварно у оваквим случајевима повређен него се позива на његову одредбу (чл. 249 — 268) која предвиђа ванредно правно средство, мада је у оваквом случају одредба о ванредном правном средству само посредно повређена, док је непосредно повређена одредба члана 11 (1).

---

(1) На пример, одлуке бр. 662, 693 и 751 у Збирци судских одлука, књ II (1957), св. 3.

6. — Одступања од начела правоснажности решења показују се било са ограниченим дејством у погледу тога докле се одступања могу предузети односно откад ново решење правно дејствује. То су обнова управног поступка, поништавање и укидање по праву надзора и захтев за заштиту законитости. Трајна одступања у погледу докле се она могу предузети а ограничена откад ново решење правно дејствује јесу укидање и мењање уз пристанак странке и ванредно укидање. Трајно одступање у оба правца јесте оглашавање решења ништавим, као и два случаја обнове поступка за које не важи рок (в. напред А 1).

У погледу појединог решења, за сваку поједину тачку одлучења важи правило алтернативне а не комулативне примене ванредних правних средстава. По нашем мишљењу, њихов редослед био би следећи: оглашавање решења ништавим, обнова поступка или поништавање односно укидање по праву надзора, захтев за заштиту законитости, укидање односно мењање уз пристанак странке или ванредно укидање.

7. — По навршеној трогодишњој примени ЗУП, Секретаријат СИВ за општу управу спровео је у 1960 врло широку анкету о тој примени (2). Анкетом су били обухваћени савезни и републички органи управе и установе, врховни судови, Савезно јавно тужилаштво, Савезно јавно правобранилаштво, као и срески и општински народни одбори. Поред осталих питања анкетирани су додирнули и питање употребе ванредних правних средстава. Велики број органа констатовао је да то питање представља проблем и да би за његово целисходно решење требало *допунити ЗУП одговарајућом одредбом о крајњем, и то дужем року после кога више не би било могуће никакво ванредно правно средство.* Наиме, у пракси се дешава, иако не тако често, да се решења спроводе у живот иако нису била достављена странци. Странка има право да тражи достављање решења које јој није било достављено и да изјави жалбу у прописаном року пошто јој решење прописно буде достављено, без обзира што је управна ствар у питању раније решена и решење спроведено у живот. То странка може и кад је реч о захтеву за обнову управног поступка из разлога што јој није била дата могућност да учествује у ранијем поступку. Рокови у оквиру којих странка треба да захтева обнову почињу тећи од достављања решења странци те она захтев за обнову може учинити у прописаним роковима почев од прописно извршеног достављања, без обзира кад је окончан поступак у коме странци није била дата могућност да у њему учествује. Због таквих ситуација неки анкетирани органи предлагали су да се изменом ЗУП пропише дужи рок, например, тек од 10 година, после чијег истека би била искључена могућност покретања поступка за решавање неке ствари, ако је та ствар фактички била решена а решење о томе није било достављено странци под условом да је странка за постојање таквог решења знала, иако јој није формално достављено. Мислимо да овако предлог о допуни ЗУП иде у прилог погрешне и незаконите праксе да се решења спроводе у живот и без претходног достављања странци односно без давања странци могућности да у поступ-

(2) О тој анкети види „Нову администрацију", бр. 3 и 4, 61, с. 270—280, 371—377.

ку учествује. Таква пракса је очигледно незаконита и противна двама основним начелима нашег управног поступка — начело саслушања странке (чл. 7 ЗУП) и начелу права жалбе (чл. 10 ЗУП), као и јасним одредбама ЗУП о праву странке на примену одређених ванредних правних средстава ако су испуњени прописани услови. Место допуне ЗУП у предложеном смислу корисније је предузети мере да управа не чини наведене незаконитости вређајући битна правила поступка. Предложена допуна, истина, ишла би у корист формалне правоснажности решења али би штетила законитости, као и правима и интересима грађана, установа и организација.

8. — ЗУП је у члану 11 дао појам формалне правоснажности решења у управном поступку. Тај појам олакшава примену ЗУП у пракси као и његову обраду у практичне и дидактичке сврхе. Постављајући начело правоснажности у виду забране мењања формално правоснажног решења којим је одређено лице стекло неко право, ЗУП штити правну сигурност и стечена права али не поставља ово правно правило као апсолутно. Поставља само начелно — као правило — немогућност уклањања правоснажног решења, дозвољавајући одступања у интересу заштите законитости у случају теже повреде правила поступка или материјалног права, као и у јавном интересу и у интересу странке, увек и само под тачно унапред одређеним условима. Да ли то представља систем материјалне правоснажности или систем постојаности индивидуалног дејства управног акта — то је за практичну примену овог начела свеједно. Главно је да формално правоснажно решење начелно обавезује његовог доносиоца и вишег односно надзорног органа а не само странку. — Прописани су рокови за већи број случајева одступања од начела правоснажности. Ти рокови представљају ограничавање одступања а учвршћење самог начела. Међутим, и за онес лучајеве одступања за које не важе рокови строго се води рачуна или о тешкој незаконитости или о одређеном јавном интересу односно интересу странке. — У погледу правоснажног решења којим странка није стекла неко одређено право не важи начелна непроменљивост таквог решења али важи ограничење да се уклањање решења у таквим случајевима може вршити само под условом да се новим решењем не вређа неки правни пропис или право странке. То у крајњој линији значи доследност у придавању највећег значаја начелу законитости, принципу владавине права.

Др. Никола Стјепановић

СОЦИОЛОШКА СТРАНА РЕФОРМЕ ШКОЛСТВА У ЈУГОСЛАВИЈИ

I. — Реформа југословенског школства није усамљена појава у данашњем свету. И на Истоку и на Западу у јеку је трагање за новим путевима на том терену, путевима прилагођеним природи друштвених система, а који

ће одговорити научно-технолошкој револуцији наших дана и епоси Друге индустриске револуције чије је избијање на помолу (1).

Реформа југословенског школства је за сада најдубљи преображај те врсте у свету. Ниједно реформисање уређења школа у иностраним државама није наступило тако одлучно на толико широком фронту друштвених односа (2). Па опет по неки страни аутори изведене или намераване измене у школству њихових земаља сасвим неоправдано оглашују револуцијом (3); то су у најбољем случају делимичне промене са извесним могућностима за ницање револуционарних тенденција. Тај назив би се са много више разлога могао дати реформи југословенског школства.

Ни предвиђање неминовности нове научно-технолошке и индустриске револуције, нити водеће идеје великог преокрета у образовању нису оригиналност доба у коме живимо. Њему је пало у део да већ створене поставке развије, исправи и обогати са додатним идејама у окршају са праксом коју треба променити (4). Пре више од једног века, када је прва индустриска револуција доживљавала свој епилог, два човека које је њихова бивша класа анатемисала као подстрекаче покушаја обнове варварства под именом комунизма, у обиљу свог стваралаштва, прожетог стремљењем повратка човековог човеку, замислили су неке контуре једног новог света у науци и школству (5). И не само то. Откривен је и закон нужности доласка новог света науке и школства. Тај закон није ништа друго него исполински замах суштинске, дотада непознате улоге ових извора културе. Њу су превиђали и врхунски научници кова блиставих француских материјалиста или њиховог мрачног и дубљег филозофског противника Хегела. Ови умови били су засењени својим убеђењима о свемоћи цивилизације разума, историској случајности или апсолутној идеји. Из редова њихових списа наука и школство излазе, баш захва-

---

(1) Научно-технолошка револуција је проналажење и местимично увођење новина чија је перспектива револуционисање економике. Та перспектива постаје стварност кроз револуцију производних снага у току које коренито напредније производне снаге постају претежне у привреди. Индустриска револуција је машинска револуција. „[. . .] Можемо рећи да је свет ушао у епоху науке и на науци засноваие технологије у привредном и општедруштвеном развитку. Или, другим речима, налазимо се усред једне снажне и дубоке научно-технолошке револуције“ М. Поповић: Друштвени аспекти научно-истраживачког рада, „Социјализам“, бр. 1/60, с. 3. Упор. Д. Савићевић: Неки друштвени аспекти нове индустриске револуције, „Наша стварност“, бр. 9, 1960; М. Трипало: Поводом дискусије о кризи младе генерације у свету, „Социјализам“, бр. 1/61, с 3. Freedom and Efficiency — Problems of University Administration in Britain and the Commonwealth, A Bulletin of the Committee on Science and Freedom, No 16/60.

(2) В.,например, R. Ulich: The Education of Nations, Cambridge, Massachussets, 1961, pp. 66—75, 165—175, 212—225, 249—255, 280—311; Ж. Марковић: Социолошко-етички аспекти реформе школства у Совјетском савезу, „Преглед“, Сарајево, бр. 6/61; С. В. Немцинов: Социологический аспект планированьиа, „Вопроси философии“, бр. 10/59, (излагања о култури); C. Buse: Academic Freedom, Tenure and the Law; A Comment on Worzela v. Board of Regents, „Harvard Law Review“, No 2/59; A. Miler: Prolegomenon to a Modernized Study of Administrative Law, „Journal of Legal Education“, No 2/59.

(3) В., на пример, M. J. Adler and M. Mayer: The Revolution in Education, Chicago, 1958, pp. 3—37.

(4) Тако, на пример, на плану политичке теорије која има свој посебан приступ овим проблемима — др. Ј. Борђевић: Однос теорије и праксе у политичким наукама, „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 1/58, с. 81—82.

(5) К. Маркс — Ф. Енгелс: О васпитању и образовању, Београд, 1948; упор. Ф. Меринг: К. Маркс, Београд, 1958.

лујући својој духовној структури, пред нас у обличју једног од ликова твораца друштвене судбине (6).

У духу свог схватања материјална база-надградња, први неимари научног социјализма извукли су појам деловања науке и школства из уског структуралног обруча и поставили га функционално. Уопштавањем контекста њихових дела може се извући следећа формула: у свакодневној трци за добрима личног и друштвеног стандарда просечан грађанин сваког класног друштва првенствено је заинтересован за делање оних радника који са својим оруђима за производњу и предметима рада производе та добра. Он далеко мање запажа делатност оних радника који се баве основнијом али за њега много мање непосредно занимљивом делатношћу чији су резултат друге производне снаге. За карактер процеса производње других производних снага, без кога нема опстанка простој и проширеној репродукцији (7), није битно да ли су те друге производне снаге већ постојећег или новог типа. Изум модела дизел-мотора, на пример, иако није био сериски процес такође је спадао у производан процес. Према томе, оне гране односно видови науке који се тиме баве јесу производна снага своје врсте. Припадници дате гране науке који оваплоћују оригиналну замисао у проналазак служећи се већ постојећим производним снагама и предметима рада, јесу једна врста непосредних произвођача у најширем смислу речено али само док проналазе нову производну снагу. При том у експлоататорском друштву, уколико дотични научник користи туђу радну снагу, он иступа и као експлоататор. Ствар не мења ако наука дејствује у проналажењу нове категорије добара личне и друштвене непроизводне потрошње. Пошто марксизам урачунава у производне снаге и организацију производње (8), значи да су производне снаге и оне гране науке чија су тема они елементи производње који нису чисто материјални предмети. Површна дедукција ових ставова довела би нас до нетачног силогизма да је наука у нечему и најважнија производна снага. Међутим. научни производни процес је, са економског становишта, неопходног али и помоћног карактера. Да ли ће парна машина Џемса Вата бити или не производна снага и још више да ли ће уопште доћи до парне машине зависило је од потребе осталих производних снага (9). За први део ове мисли је добро дошао добро познати пример Хероновог проналаска парне машине у антици који је због јевтиноће робовске радне снаге остао у архиви. Иначе случај овог изума без стварне потребе је доста редак. Тек масовна производња нове производне снаге кроз дејство

(6) Г. В. Плеханов: Прилози историји материјализма, Београд, 1950; П. Холбах: Систем природе, Београд, 1950, предговор др. Д. Недељковић; Г. В. Хегел: Филозофија повијести, Београд, 1951; Ф. Енгелс: Антидиринг, Београд, 1953 (Излагање о идеализму и механичком материјализму).

(7) К. Маркс: Капитал, Т. III, Београд, 1934, с. 337—507.

(8) Др. М. Ерић: Човјек као производна снага, „Преглед", Сарајево, бр. 9/59, с. 191—192; упор. Н. В. Mayo: Democracy and Marxism, New York, 1955, p. 43.

(9) Енгелс у писму Штаркенбургу каже: „Ако је техника, као што ви кажете, највећим делом зависна од стања науке, то је наука још много зависнија од стања и потреба технике. Ако у друштву постоји потреба за техником, онда ће то науку унапредити више него десет универзитета. Целокупна хидростатика (Торичели, итд.) створена је због потребе да се регулишу планинске реке у Италији у XVI и XVII веку[. . .] Али, у Немачкој су се навикли да пишу историју наука као да су оне пале с неба" (К. Маркс — Ф. Енгелс: Изабрана дела, Т. II, Београд, 1950, с. 487).

читаве војске непосредних произвођача и оруђа за производњу потврђује њен карактер производне снаге. То важи и за добра непроизводне личне и друштвене потрошње. Тако у строју производних снага наука долази на његово зачеље, али она ипак није у томе последња. То место припало је школству.

Улазак у проблематику школства морамо почети са високим школама које су по правилу како школске (првенствено), тако и научне установе (10). Упркос таквој сразмери школског и научног рада на високим школама, очевидно је да је школски вид у неку руку еманација научног аспекта, с тим што има своје повратно дејство на научну делатност. До сада је било нормално да су остале школе потпуно школске установе (11). Међутим, њихова сврха била би изиграна ако оне не би одржавале сталну везу са науком. Ово се постиже врло мало кроз сам научни рад наставног особља ових школа а врло много кроз њихово усавршавање, тј. даље учење науке.

Школство носи у себи црте производне снаге не само због утицаја и продирања одговарајућих елемената науке. Много више је оно у извесним деловима свог склопа производна снага због извршавања задатака просвећивања непосредних произвођача као таквих. Полазни положај за долажење до решења проблема школства као производне снаге је успоставио Маркс у исходу својих економских и социолошких студија. Он је истовремено пружио све конститутивне елементе које садржи решење тог проблема.

Осим организације производње у реду производних снага нижу се оруђе за производњу и непосредни произвођач (12). Радна снага непосредног произвођача је жариште динамике оруђа за производњу и творац вишка производа. Она му даје положај најважније производне снаге. Једначина радне снаге је „целокупност физичких и духовних способности које постоје у телесној, живој личности човековој, и које он ставља у покрет кад производи употребне вредности ма које врсте" (13).

> „[...] Успех производње зависи, с једне стране, од квалитета [...] средстава којима произвођач делује, а, с друге стране, од наслеђених и стечених својстава самих произвођача [...] човек постаје утолико већа производна снага уколико је снажнији и здравији, уколико располаже са више знања потребног за производњу (а то се знање не исцрпљује у стручним квалификацијама), уколико је умешнији (што постиже пролазећи кроз систем образовања и стицањем производних искустава), уколико су му повољнији природни, дру-

(10) В. на пример, за Југославију др. Н. Стјепановић: Управно право ФНРЈ, Београд, 1958, с. 125—131 (са допунама и изменама), упор. за Комонвелт наведени Freedom and Efficiency ... etc.

(11) Чини нам се да ће развој производних снага све више изискивати претварање, на пример, средње школе у неки род научно-просветне установе, наравно много скромнијих распона од високих школа. Примера ради наведимо да често у реформисаним школама најновије генерације ученика, које су према некадашњим нараштајима праве енциклопедије, наставници не задовољавају не само због педагошких метода који су опет резултат њиховог научног нивоа него и због недовољног познавања садржине науке коју предају.

(12) Непосредни произвођач је произвођач материјалних добара. Иначе, марксистичка теорија у појам произвођача укључује и произвођаче духовних вредности (В. др. Ј. Ђорђевић: Уставно право и политички систем Југославије, Београд, 1961, с. 479).

(13) К. Маркс: Капитал, Т. I, Београд, 1947, с. 18.

штвени радни услови, уколико му је обезбеђен рад у савршенијој организацији производње и уколико му достигнућа науке пружају могућност за већу ефикасност кад почне да ствара материјална добра" (14).

Материјално-производна природа обликовања радне снаге најупадљивија је у капиталистичком систему. Маркс каже:

„Вредност радне снаге. као год и вредност сваке друге робе, одређује се радним временом потребним за производњу, па дакле и за репродукцију овог нарочитог артикла. Узета као вредност радна снага претставља само одређену количину просечног друштвеног рада опредмећеној у њој" (15).

Део те специјалне производње је и образовање радника као таквог:

„Да се општа човекова природа тако измени, да постигне умешност и окретност у некој одређеној грани рада и да постане развијена и специфична радна снага, потребно је одређено васпитање или образовање, које са своје стране стаје одређену суму робних еквивалената [...]. Трошкови учења, за обичну радну снагу скоро потпуно незнатни, улазе дакле, у круг оних вредности које су издате да би се она произвела" (16).

Овде налазимо још један доказ за тврдњу да би извесне гране односно видове науке могли одредити као неку категорију производних снага. Ако је знање и умешност радника у производњи материјалних добара, између осталог, оно што чини њега производном снагом, онда је улога знања и умешности у стварању научног изума у свему истоветна, сем у томе што је реч о производњи која је вођена оригиналном замисли.

На завршетку овог покушаја логичног образложења науке и школства, као производне снаге, читалац се не може отети утиску да је реч о можда исувише апстрактној конструкцији која се заснива на коришћењу аналогије. Одмах навире низ конкретних питања: да ли су школство и наука одувек имали такво обележје производних снага? Да ли су школство и наука једине производне снаге које уобличавају радну снагу? Да ли је школство по правилу израз науке, или је оно много више резултат несређених искустава и сналажења у пракси?

Сва та питања су оправдана и покушаћемо бар да се дотакнемо одговора у једном летимичном историском осврту. Ово тим пре што су и домарксистичка погрешна схватања науке и школства, као и ревизионистичко прецењивање или потцењивање улоге науке и школства (на пример, стаљиниста), последица не само слабости у сазнању него и објективних друштвених узрока у прошлости и садашњости.

II. — Док су били у пуној снази, робовласничко друштво и феудализам пружају у основи исту слику, само што је овај други био неупоредиво

(14) Др. М. Ерић: н. д., с. 194; упор. „Ограничити материјалне производне снаге на механичка средства, односно на оруђе за производњу[...] значи исто што и тврдити да у неким привредним гранама (саобраћају, хемиској индустрији и другим мање значајним али неоспорно производним) нема материјалних производних снага" (др. М. Ерић: Совјетски теоретичари о појму „производне снаге", „Преглед", Сарајево, бр. 10/59, с. 286).

(15) К. Маркс: н. д., с. 121.

(16) К. Маркс: н. д., с. 122.

примитивнији. Проналасци у техници и организацији привреде били су права реткост а њихова примена још већа реткост не зато што би интелектуалне способности у тим периодима биле закржљале. Напротив. Узмимо за пример највиши врх културе докапиталистичких друштвено-економских формација — Јеладу:

> „И, тако док је грчка трговина освајала Средоземно море, и грчка филозофија освајала свет око Средоземног мора, грчка природна наука била је расута, грчка индустрија остала је на истом ступњу на којем је стојала егејска индустрија кад су је грчки упадачи нашли пре хиљаду година [...]. Снага мишица [робова а местимично и потлачених слободних људи — А.С.] још је увек јефтинија него снага машина" (17).

Пратећи драматичне Платонове дијалоге запажамо да њихов главни јунак Сократ, тај ваљда највећи индивидуални просветитељ у историји, никад није дискутовао са робовима који у Платоновим дијалозима фигурирају као услужне ствари које се крећу и говоре. Један изузетак налазимо у „Федону", али је ту роб понижен као интелектуално заморче (18). Појава робова-научника као што је био Епиктет у Риму јесте изузетак, настао услед духовне премоћи Јелина над Римљанима, а један део ових робова је већ био култивиран у Грчкој док су били слободни људи пре пада у римско заробљеништво. Античка наука, на пример, доста се бавила питањима не само политичке теорије него и праксе. Платонова академија је била не само школа за филозофирање него и установа за обрзовање практичних политичара. Но, економски проблеми су мало интересовали античке и средњевековне научнике због општег презирања физичког и привредног рада. У Платоновој идеалној држави, на пример, у занатлије, трговце и уопште пословне људе иду она лица која су пропала већ на првом испиту у његовом систему људског усавршавања. Због свега тога личности које су се посебно посвећивале управљању производњом добијале су економско образовање али је оно било оскудно и углавном ослоњено на сређену емпирију практичара (19).

Дакле, улога науке као производне снаге била је незнатна, а још мањи је био утицај школства на изградњу радне снаге, пошто је за главну производну снагу робове односно кметове било потребно незнатно приучавање за руковање са једоставним и грубим оруђима за производњу.

У ширим размерама европског континента наука стиче силу да разбија ту изолованост од свакодневног привредног живота у ренесанси. А то јој долази од нове класне силе — буржоазије којој је за „[...] развијање њене индустриске продукције била потребна наука која би испитивала

---

(17) Дурант: Ум царује, Београд, 1932, с. 83, о средњем веку в. код R.Ulich-a: op. cit., и М. Блох: Феудално друштво, Загреб, 1958, с. 79—137, 303—326; за Византију в. посебно Г. Остроговски: Историја Византије, Београд, 1959, и Ш, Дил: Историја византиског царства, Београд, 1934.

(18) В. на пример: Одбрана Сократова, Београд, 1930; Критон, Београд, 1930; Федон, Београд, 1936; Гозба (Симпосион), Београд, 1928.

(19) В. др. М. Ђурић: Платонова академија и њен политички рад, Београд, 1960; С. Јовановић: Платон, Макијавели, Берк, Маркс, Београд, 1935 (одељак о Платону); др. Р. Лукић: Историја правних и политичких теорија, Београд, 1956 (излагања о Платону).

својства природних тела и начине испољавања природних снага" (20). Ако је наука развила клице производне снаге у себи, то није био случај у школству. Буркхард претерује тврдећи да је у италијанској ренесанси раније сложене сталешке поделе заменила једна једина подела на оне који знају и оне који не знају (21). То код Маркса, међутим, изгледа овако:

> „Знање, разумевање и воља које самостални сељак и занатлија развијају макар и у маленом размеру, траже се сада још једино за целину радионице [...]. Оно што делимично радници губе, то се према њима концентрише у капиталу. Мануфактурна подела рада уродила је тиме да су се духовне потенце процеса материјалне производње противставиле радницима, као туђа својина и као сила која над њима господари. Овај процес растављања почиње у простој кооперацији, где капиталиста према појединачним радницима претставља јединство и вољу друштвеног радног тела; развија се даље у мануфактури, која раднике обогаљује у делимичног радника; а завршава се у крупној индустрији, која науку одваја од рада као независну потенцу производње и натерује у службу капитала [...]. И доиста су неке мануфактуре средином XVIII века радо употребљавале полуидиоте за извесне просте операције, али које су биле фабричка тајна" (22). И такав неквалификовани или полуквалификовани радник, чија је личност обогаљена, осим наравно поменутих ненормалних лица превазишао је видокруг неуког кмета и учауреног, сујеверног занатлије средњег века (23). Јер, „[...]. Неки радови изискују известан степен цивилизације, а међу ове спадају скоро сви индустриски радови; због тога мора надница у тим случајевима, већ у интересу саме буржоазије, да буде тако велика да би омогућила раднику да се одржи у тој сфери [...]" (24).

Наравно да су крајности капиталистичке поделе рада, на пример, у Енглеској прве половине XIX века, та преимућства пролетаријата повремено брисале и претиле психичким односно физичким уништењем радничкој маси. Ова опасност, техничко сазревање капиталистичке индустрије и пољопривреде, успели подухвати радништва у класној борби, одвајање радничке „аристократије" — све то у једној друштвеној средини која се демократизује представљало је садржину супротности које су тражиле решење. Овај судар супротности, као једно од решења, добио је улазак радничке класе на мала врата у тековине школског система, тј., конкретније речено у основне облике образовања.

---

(20) Ф. Енгелс: Развитак социјализма од утопије до науке, Београд, 1947, с. 22; Розенберг: Историја политичке економије, Београд, 1947; ж. Burckhardt: Култура ренесансе у Италији, Загреб, 1953, с. 161—165; R. Ulich: op. cit. 36—53.

(21) Ј. Буркхард: н. д., с. 201—202.

(22) К. Маркс — Ф. Енгелс: О васпитању и образовању, с. 58. Томе се за ренесансу противи Буккхардов навод: „[...] Још давно прије проналажења тиска[...] велика количина манускрипата припада фирентинским радницима" (н. д., Ic. 53, нап. 2). Буркхард не прецизира који су то радници. Осим тога Фиренца је била можда најразвијенији град ренесансне Италије која је надмашивала све европске земље.

(23) О дивљаштву заосталих кметова в. Ј. Буркхард: н. д., с. 251 и 243; За период од XVII века до данас и Д. Мићуновић: Рад и његово место у педагошкој пракси, „Наша стварност", Београд, бр. 5/60, с. 518; за период рационализма R. Ulich: op. cit., pp. 53—66.

(24) Др. Д. Чалић: Савремена научна организација процеса производње. „Наша стварност", 2/60, с. 169—174; D. Waldo: Administrative State, New York, 1948, pp. 3—22.

Управљачи капиталистичког начина производње почели су још од настајања његовог да стичу потребно образовање на један много систематскији начин него икад раније (25). Када су се појавили предзнаци научно-технолошке револуције — научни методи рада у индустриској организацији, функционисању, итд., професионални управљачи који нису сопственици предузећа, освајајући све јаче положаје у капиталистичкој привреди на рачун капиталиста — сопственика, постојали су све већи поборници ширења и продубљивања образовања свих људских учесника производних процеса ради подизања продуктивности рада капиталистичког система (26).

Научно-технолошка револуција је кроз ницање елемената и тенденције индустриске револуције отворила ове процесе:

Данас је омиљена узречица новинара и публициста да је наступила ера владавине научника. Ово не треба схватити буквално. Веома мало је ту реч о непосредној моћи самих научника. Боље је рећи да је у питању до сад невиђена владавине науке у делатностима које су се раније добрим делом ослањале на довитљивост и искуство практичара. Радници у све већем већем броју уздижу на ниво стручњака — интелектуалаца. А многи класични стручњаци, опет остајући интелектуалци, све више почињу да се баве пословима непосредне производње са врло сложеним механизмом. Отуда разлике у образовању морају бивати све мање. С друге стране, дошло је до разних појава које носе врло заоштрено противречна својства и могућности. Тако, на пример, послужиоцима аутоматизованих машина, а тих послужилаца је бар за сада потребно врло много, за њихов рад није потребно иоле знатније образовање, док програмери постају, ако се тако може рећи, квази-научници у извесном смислу. Међутим, једноличност делања послужилаца безусловно захтева вентиле за израз њихове личности, а образовање долази у ред најбржих и најпоузданијих. Тако да јаз у образовању између програмера и послужилаца не сме бити толико дубок баш због захтева продуктивности рада (27).

Местимично увођење производних снага у јавне службе у све већој мери у будућности уклања многе разлике према привреди. Са ширењем продора аутоматизације и електронике у јавне службе, многа обележја организације и делатности економике замениће пређашње особености јавне службе. У ФНРЈ су ове техничке новине тек у клици; но, с обзиром на њихово не толико далеко масовно увођење и због захтева даљег успона друштвеног самоуправљања, тај преображај јавне службе је већ сад започео (28). Јавни службеник, класичан „чиновник", престаје да буде

(25) Није случајно што се са почецима капиталистичког начина производње појављују и први велики економисти R. L. Heilbroner: Les grands penseurs de la révolution économique, Paris, 1957, pp. 5—27.

(26) D. Waldo:: op. cit., pp. 47—61.

(27) В. Ж. Фридман: Размрвљени рад, Београд, 1959; Куда иде људски рад, Београд, 1960.

(28) Тако, на пример, у здравственој служби, о томе в. Н. Вучковић: Значајан корак у развитку друштвеног самоуправљања у области здравствене службе, „Нова администрација", бр. 1/61; Р. Анђелковић: Значај и карактеристике Општег закона о организацији здравствене службе, „Социјална и здравствена политика", Београд, бр. 11—12/60, Општи закон о организацији здравствене службе. „Сл. лист ФНРЈ", бр. 45/60, нарочито одредбе о здравственим радницима.

предмет неприкосновене надлежности некадашњег такозваног хуманистичког образовања које све више нестаје пред наступањем политехничке наставе.

Због свега тога концепција науке и школства као производних снага у извесним њиховим видовима, која је на почетку изложена, нашла је пун израз у реформисању научног и школског рада у Југославији. Покушаћемо да то покажемо кроз акте школске реформе и осврт на акте реформисања научног рада.

III. — Реформа школства у Југославији није избила наједном. У ери социјалистичке демократије почело се са уношењем појединих промена од којих је најодлучније било постављање школског система на начелу друштвеног управљања. За социолошку страну проблема најважнији су скорашњи акти о школству којима је претходила формулација потпредседника Чолаковића, о друштвеном месту школства која је изнета 1956. Потпредседник Чолаковић је, расправљајући у Савезној народној скупштини о потрошњи, за разлику од неких других мишљења, истакао да просвета спада у производну потрошњу, јер су њен резултат најважнији чиниоци производње — стручни кадрови. Пет година касније у уводу Резолуције о образовању стручних кадрова коју је донела Савезна народна скупштина одражено је ово схватање: „[...] све више преовлађује схватање да улагања у образовање стручних кадрова имају исти значај као и улагања у развој материјлних производних снага" (29). (Резолуција употребљава израз материјалне производне снаге само за оруђа за производњу.)

Да ова покретачка идеја није остала пука фраза сведочи пре свега поступак доношења Резолуције (као и Закона о изменама и допунама Закона о универзитетима). Савезни уставни закон је доношење аката Савезне народне скупштине (закона, декларација, резолуција) из области просвете препустио Савезном већу, пошто по тадашњем становишту она није спадала у привредну материју у најширем смислу (чл. 34—40 Уставног закона). Чланови Савезног већа произвођача могли су само „[...] да предлажу Савезном већу промене у законским предлозима о којима решава само Савезно веће, као и да подносе предлоге за промену важећих закона које је донело само Савезно веће" (чл. 37, ст. 2). Једини акт који обухвата само најопштије одредбе о култури и школству и који је у равноправној надлежности оба већа јесте Устав. Иначе, на школски систем је Веће произвођача могло утицати искључиво актима о финансиским питањима школства, на пример, преко буџета. Међутим, у доношењу поменуте Резолуције о школству и Закона о универзитетима учествовала су оба већа и то: Резолуција је донета на заједничкој седници а Закон о универзитетима на одвојеним седницама. Тиме су отворене широке перспективе и вероватно је да ће оне проговорити и кроз нов Устав Југословена. Промена се у суштини састоји у томе што просвета улази у област привреде у најширем смислу те речи, и што, према томе, спада у равноправну надлежност оба већа. Овај случај доношења таквих аката кроз овакав поступак Резолуција поставља као пра-

(29) „Сл. лист ФНРЈ", бр. 25/60.

вило ког треба да се држе сви представнички органи државне власти. Премда је Резолуција политички акт те нема правну снагу, она представља у ствари обавезну основицу за решавање питања реформе школства због великог ауторитета Савезне народне скупштине и једнодушности већине становништва у погледу реформе школства.

Наведена промена је само процедурално довођење до краја до сада већ распрострањеног нормативног регулисања и праксе узајамног прожимања привреде и школства (30). То прожимање је, с једне стране оличено у представљању привредних организација у представничким органима друштвеног управљања школама. С друге стране, посредством комора на пример, је, привредним организацијама одређена најосновнија линија сарадње са науком и школством (31). Са своје стране наведена процедурална промена проширће простор акције већа произвођача и тиме снажно размахнути сарадњу привреде са науком и школством.

У складу са таквим развојем ствари све школске установе, изузев високих школа (које ће ускоро прећи на нов начин финансирања, пословања и награђивања) (32) улазе у период новог начина финансирања, пословања и награђивања који доста подсећа на систем у привредним организацијама. Дакле, дух просветних кадрова, уз очување неопходних особености, приближиће се духу „пословних" људи у привреди што ће олакшати међусобну сарадњу. Природно да при том треба пазити да просветни кадрови не приме оне особине или особине привредних кадрова у оној мери које су у привредном пословању пожељне а у школству могу имати лоше последице. Тако на пример, „динарска" рачуница код људи из просвете мора бити ограниченија услед много веће заступљености јавног интереса него код привредних кадрова.

Колико је концепција производне улоге школства озбиљна ствар а не ваздушаста теориска конструкција показује, на пример, законодевчево регулисање представништва привредних организација у факултетским и универзитетским саветима. Закон о универзитетима одређује да републичким законом или статутом универзитета учешће представника одређених привредних организација може бити формулисано као обавезно. Док се овде оставља на вољу републици односно универзитету, дотле се учешће представника привредних организација већ савезним законом поставља као обавезно у погледу факултетских савета. Ако се размотри надлежност факултетских и универзитетских органа односно практична улога факултета и универзитета, онда се долази до закључка да факултети имају много већу свакидашњу улогу у односу на привреду, зато што су они баш тај терен на коме се изграђују стручни кадрови, него универзитет који је углавном координатор делатности факултета у најопштијим питањима. По свему судећи, та производна улога факултета је мотив ових одредби. Осим тога, с обзиром на децентрализацију школства, у многим местима организоваће се по један или два факултета који ће бити од

(30) Др. Н. Стјепановић: н. д., с. 125—134.
(31) В. др. В. Јовановић: Привредно право — привредне организације, Београд, 1961, с. 256—263.
(32) В. Ј.: Основни закон о финансирању школа, „Нова администрација", бр. 1/61.

непосредне важности за привреду тог краја. А према чл. 8 Закона о универзитетима тек три или више факултета могу се удружити у универзитет (33). Резолуција проширује начело претстављања привредних организација на све школе и друге установе за васпитање и образовање.

То исто збива се и на пољу научног рада с тим што је узор привредног начина финансирања, пословања и награђивања дат као алтернатива научно истраживачким установама које могу изабрати и други систем финансирања итд., систем самосталних установа (34). Јасно је да су научне установе које се финансирају по привредним прописима оне које имају нека обележја производних снага а о којима је било речи у излагању марксистичке концепције материјално-производне улоге науке. Чињеница да се те научне установе у већој мери могу приближити привредним организацијама од школских установа јесте још једна потврда марксистичке поставке да се наука налази испред школства у колони производних снага.

Пошто се, сходно чл. 5 Закона о начину финансирања научних установа, „[...] научно-истраживачке јединице [...] универзитета, факултета, високих школа" могу у сагласности са овим прописом финансирати као научне установе, то теориски значи да ће известан број научно-истраживачких јединица високих школа моћи прихватити начин финансирања привредних организација. Како између ових јединица и школе као установе постоји међусобан утицај, то ће ове јединице још више приближити школу привреди.

Разлика између школа и научних установа, чији су извесни видови производне снаге своје врсте, на том плану јесте у већој заступљености посебности њихових производних процеса у школству него у науци. Ближе одређено, производња стручњака је дугорочне природе, у многоме дугорочнија чак и од капиталне изградње у привреди. Мада ће школа, разрастањем својег делања и кроз разне курсеве и тсл. испуњавати и краткорочне задатке јер се „[...] рад на образовању схвата као континуелан процес који се остварује у току читавог радног века појединца" (Резолуција Сав. нар. скупштине), ипак научно-истраживачке установе располажу са далеко више могућности за вршење краткорочних задатака. Да је већа заступљеност посебне природе производног процеса у школству битан узрок разликовања школства и научно-истраживачких установа показује чињеница да су чак и саме научно-истраживачке установе, и поред знатне упућености на привредне организације, морале бити помогнуте у погледу дугорочних програма посебним друштвеним фондовима за научни рад (тако, на пример, Савезни фонд за научни рад за дугорочне задатке друштвеног плана и општедруштвеног напретка). Финансирање по привредним узорима не може да покрије ове задатке, између осталог и стога што известан број привредних организација у погледу научног истраживања, прелазећи преко особености научног производног процеса још има практицистичку рачуницу — само онда плати ако се брзо исплати.

(33) Упор. М. Филиповић: Реформа високог школства, „Нова администрација", бр. 8/60.

(34) В. Закон о начину финансирања научних установа, „Сл. лист ФНРЈ", бр. 23/60.

Да додирнемо макар најкраће карактеристике „производа" стручног образовања. Из циљева аката реформе школства може се закључити да социјлистичка школа одбија да служи образовању технократе или практицисте који сваки на свој начин не одговарају појму развијене људске личности. Социјалистичка школа такође напушта класични систем општег образовања заснован на понору између физичког и умног рада. Она се, исто тако, не покорава ономе што се често назива дух данашњег времена а у ствари није ништа друго до привремено искривљавање настало на подлози друштва које још није нашло себе кроз одговарајући поредак производних снага и друштвених односа, она се не покорава стихији фабриковања уских специјалиста, психолошки усамљених људских јединки (35).

Полазећи од постојећег степена производних снага, који још нису достигле ниво аутоматизације неопходан за битно смањење обавезног људског рада, обавезног за одржавање живота и развијености социјалистичких друштвених односа у којој је рад још углавном средство за егзистенцију а не углавном испољавање људског задовољства, социјалистичка школа треба да ствара, у заједници са ваншколским чиниоцима, свестрано развијеног човека. Оног човека, који иако се. на пример, страсно интересује за физичку културу, не избегава додир са науком и уметношћу с тим да не буде дилетант већ да оличава потребну усмереност, професионалну усмереност у правцу својих способности и оног што изискује заједница. У Резолуцији се каже:

> „Систем васпитања и образовања у целини [...] има задатак да отвара све шире могућности за изграђивање свестрано развијене личности социјалистичког грађанина оспособљеног за произвођача и управљача [...]. Стога је потребно осигурати да се у свим облицима образовања, који се организују после осмогодишњег школовања пронађу најцелисходнија решења која ће [...] омогућити да се садржај образовања не усмерава на истовремено стицање свих знања, већ, у циљу његове ефикасности да се, тежиште ставља на она образовна подручја која су у одређеном случају од посебног значаја. — Полазећи од овога, стручно образовање као саставни целокупног система васпитања и образовања, има првенствено задатак да оспособи појединца за одређени стручни рад у друштву. Стога садржај стручног образовања треба да чине, зависно од профила кадрова, практична и стручна теоријска знања, као и она природно-научна, друштвено-економска и општа знања која су неопходна за успешан рад у будућем позиву".

Колико овакво схватање образовања непосредних произвођача и осталих радних људи повећава значај школског система показује ова анализа стаљинистичког гледишта о лику људи као непосредних произвођача.

> „Стаљин је истакао производно искуство и радне навике људи [...] „који стављају у покрет оруђа за производњу [...] као факторе од прворазредног значаја, док је остале особине, међу којима и

(35) В. М. Митровић: Наша настојања у изградњи демократског и модерног система, стручног образовања, „Наша стварност", бр. 4/61; Д. Мићуновић: н. д., с 529—539; и Циљеви и домашај реформе школства, „Наша стварност", бр. 5/59, с. 527—531. — Упор. Џ. Дуји: Педагогика и демократија, Београд, 1934, С. Макаренко: Изабрани говори и чланци, Београд, 1950, и Педагошка поема, Београд, 1949.

далеко важније без икаквог теоријског основа и дугорочних практичних потреба потпуно игнорисао. Поред осталог, он је то учинио и зато што није желео да потсјећа [...] на сложеност задатака [...] пред којима стоји свака социјалистичка земља која упоредо са подизањем индустрије треба на широком плану да доприноси стварању нових људи (са измењеним односом према раду и свестрано развијеним способностима). На тај начин, приказујући оруђа за производњу и код људи производна искуства и радне навике као једине елементе производних снага Стаљин је учинио непосредне циљеве на чијем је остварењу без икаквих скрупула радио, теоријски, бар на први поглед оправданим [...]. Ово је морало доћи у сукоб са интересима даљег развоја индустрије и повећања производности рада (36).

Зар се неће смелији подухвати у школским системима разних земаља разбити о сурову стварност онога што се обично зове кризом људских духова у појединим земљама овога времена. Само ћемо се дотаћи чињенице да је овим изразом обухваћено мноштво најразноликијих појава — од извесних привремених лоших последица индустријализације на људску психу до привремене аполитичности изгубљених илузија о неким покретима. Затим, поред свих великих мани и разноврсности, све те појаве имају нешто заједничко а у томе заједничком и понешто позитивно. Људи су све мање склони да поштују власт због страха или фанатизма. У томе људи често претерују одлазећи у један потцењивачки песимизам. Међутим, то је само тренутно реаговање, наравно у историском смислу речи, на власт која није више у стању да се носи са друштвеним проблемима без све већег ослањања на њен давнашњи ослонац — принуду. То је у ствари спонтана склоност маса према власти која одумире. Људи не желе атмосферу једног за њихов живот практично бескрајног аскетизма. А обично државна власт која проглашава дугорочну перпективу свог успона захтева такав стил живота. Људима овог доба је потребна, слободније речено, нова ренесансна формула живота у којој аскеза може имати само краткорочан карактер, само карактер привременог жртвовања да би дотична личност односно друге личности проживљавале век углавном у смислу оне изреке коју је Маркс волео „Све што је људско није ми страно". Такав живот може не само да обећа него и да пружи власт која није Левијатан (37). Према томе, реформе школства и ове појаве у свету, поред жестоких супротности, могу унеколико наћи заједнички језик у корист реформи. Наравно да реформе морају бити бескомпромисне према ономе што спада у подручје порока.

IV. — Без тог узгредног погледа на заплет драме људског бића нашега доба није се могло доћи до краја материјално-производног процеса у науци и школству, до његовог коначног резултата. Но, тиме смо у неколико закорачили изван подручја у коме је требало да се креће обрада у овом чланку. Изишавши из материје науке и школства, као састојака базе, стали смо на праг замршеног подручја њихове надградње. Тако овај завршетак

(36) Др. М. Ерић: Совјетски теоретичари, с. 386—287.
(37) Упор. М. Трипало: н. д.

представља ненастављени почетак једног даљег пута кроз област науке и школства. Али, он је почетак и у односу на оно што је у њему пређено, управо он нагони да се почне опет испочетка ради многостранијег обухватања теме. Ево неких разлога: Прво, видели смо да херкулски размах материјално-производне улоге науке и школства изискује у многоме слободни положај њихов у друштву (слично положају привреде). Но, овде је врло мало било речи о елементима надградње у науци и школству. Они, утискујући у себе особености материјално-производне улоге науке и школства изазивају истински чвор врло тешко разрешивих противречности. Није узалуд Маркс сматрао да „[...] држава треба још мање да врши интервенције у области науке [...] и просвете него што то чини у области привреде" (38). Није се случајно демократски филозоф Спиноза супротставио, још пре Маркса, истина на застарели либералистички начин, замисли аристократског мислиоца Платона о школству као огледалу државне воље (39). Научни и школски рад су веома осетљиве природе, много осетљивије него што је у савременим друштвеним службама, на пример, рад социјалног осигурања, а поготово осетљивије но у привредној делатности. Међутим, док друштвена заједница може непосредно да буде мање заинтересована за делање предузећа, дотле је она непосредно веома заинтересована за рад факултета, бар исто толико колико и за функционисање завода за социјално осигурање на пример, ако не и више. Одатле утисак да је овај напис једностран. Он је и сувише економистички. Само, његова целина изазива и други утисак. Тема је и у свом претежно економском виду толико обимна и сложена да би покушај да се у једном напису њене разне стране обухвате постао лутање по површини проблема.

Друго, као што се види, почетак закључног дела чланка претворио се у његову критику. И ми ћемо у том смислу продужити јер сам материјал написа даје мало шта потпуно потврдно. Он углавном пружа извор за претпоставке као полазне тачке за даље испитивање.

Предмет даље критике је најчешће понављани израз — наука и школство као производне снаге. Он тренутно изазива питање: Није ли се тиме преувеличало повратно дејство науке и школства као спратова надградње које је можда само нешто веће од многих других дејстава осталих чинилаца надградње. На то би се могло одговорити да из досадашњих излагања произилази да није у питању једно спољашње дејствовање на производни процес већ нешто сасвим друго — делатност која се непосредно повезује са производњом материјалних добара. Свакако да би били сигурнији требало би: 1. рашчланити науку и школство по гранама и у њима проучити однос базе и надградње кроз сам процес производње изума и радне снаге; 2. то је један од повода за мисао да би требало уопште проучити подробније садржаје и однос базе и надградње, што је већ и назначено код извесних наших социолога (40). Школство и наука изгледа да су од оних категорија који спадају једним

(38) Наведено по др. С. Поповићу: Управно право, Београд, 1959, с. 37.
(39) В. Б. Д'Еспиноза: Политички трактат, Загреб, 1959, гл. 8, § 49.
(40) В., например, др. Р. Лукић: Основи социологије, Београд, 1960, с. 267—268.

делом у базу а другим делом у надградњу; тако, на пример, одређује др. Љ. Живковић категорију класе (41). Тек у оквирима општег разматрања базе и надградње и поређења науке и школства са сличним категоријама могли би њихову природу ближе сагледати. Иако би то било добро не само за теорију него и за праксу, и ово најуопштеније разматрање школства и науке може да уследи непосредно неким практичним претпоставкама.

Тако, на пример, дугорочност као особеност знатног броја ових производних процеса може да отвори питање у којој мери о овоме треба да се води рачуна. Снажнији полет нових производних снага у привреди није више ствар удаљеније будућности, Како поставити сразмеру према краткрочним задацима да не би дошло до неравномерности. Затим, налазимо се пред реформом Устава. Рекли смо да се кроз Уставни закон назире становиште да наука и школство нису производне снаге. Данас се, међутим, извесни некадашњи јавни службеници у новим прописима називају радницима. Ствар није само у називу. То је симптом новог положаја класичног службеника, на пример, у заснивању радног односа у здравственој служби споразумом уместо решењем о постављењу. То је још један разлог да просветне и научне раднике схватимо као неку врсту произвођача. Ово питање је актуелно и с обзиром на нашу уставну реформу (42).

Без обзира на сва ова питања која су више практичне природе проширење појма радника је она карика, тако нам се чини, која повезује суштинску улогу школства и науке са предстојећем реформом Устава у којој ће бити сажето двадесет година револуције која је увек имала снаге да „критикује саму себе" (43).

Александар Стојановић

НАСТАВА РИМСКОГ ПРАВА

У скоро непрекидним дискусијама које се воде од ослобођења до данас при тражењу наставног плана правног факултета који би највише одговарао потребама нове Југославије више пута се дискутовало о месту и значају предмета Римско право.

Било је увек појединаца који су били мишљења да Римско право не треба да има посебно место у наставном плану социјалистичког правног факултета, него га треба само делимично обухватити у оквиру предмета Историје државе и права и у историјским деловима других позитивно-правних предмета. Основни њихов аргумент је у томе да Римско право као право робовласничке експлоататорске државе лежи у основи буржоаског, капиталистичког, такође експлоататорског права, али не и у основи социјалистичког права које почива на сасвим другим принци-

(41) Др. Љ. Живковић: Наука о друштву, Сарајево, I, 1958, с. 200.

(42) В. Прилог дискусији о припреми теза за нови Устав друга Е. Кардеља, „Борба" (Београд) од 28. августа 1961.

(43) К. Маркс — Ф. Енгелс: Изабрана дела, Т II, 1950, с. 227—228.

пима. Идеја није нова. Она је дуго била службено усвојена у СССР, где је Римско право као посебан прдмет на правним школама (институтима и факултетима права и Институту спољне трговине) уведен тек после реформе од 1942 и 1944. Оно се још увек, колико ми је познато, не предаје као посебан предмет на правним факултетима у Чехословачкој.

На свим правним факултетима у Југославији увек је преовладало мишљење да предмет Римско право има велики значај за формирање правника. Римско право је пре свега историјски предмет, а историја у социјалистичкој Југославији има изванредно велики значај за васпитање правника. То долази отуда што се тип правника који је потребан нашој пракси и каквог она тражи од правног факултета из основа променио. Без обзира на ком се радном месту налазио, правник није слепи и пасивни мерач правде, са вагом на чијим тасовима леже безличне масе параграфа, дела и људи, независних од услова и средине у којој су настали, него свесни, активни борац за правилну примену закона који су донети у одређеној средини, под одређеним условима и са одређеним циљеми, на случајеве који су такође настали у одређеној средини и под одређеним условима. Зато наш правник мора не само познавати правне прописе и правне категорије које они регулишу него мора умети продрети у суштину наших друштвених односа, наше законодавне политике, мора умети схватити друштвену условљеност правних и противправних дела и умети продрети у психичке процесе који су извршиоца довели до њих. Осим тога, наша заједница се налази у изванредно брзом, револуционарном успону. Зато наш правник мора умети да види правне прописе и правне акте, не статички него у њиховом покрету у оквиру заједнице у којој су настали.

Природне науке имају једно моћно педагошко средство — то је експеримент. Да би слушдент хемије осетио зависност хемијског процеса од температуре, врсте, количине и распореда употребљених елемената, може им се то видљиво показати изводећи експеримент. Биолог се такође може послужити најразличитијим експериментима: повећавати или смањивати количину хране животињама, мењати начин и врсту исхране, укрштати их са другим животињама, мењати животне услове једне биоценозе уводећи у њу или одузимајући јој поједине животињске или биљне врсте, итд., и увек при том посматрати ток и развитак процеса. У друштвеним наукама експерименти оваквог облика су немогући. Немогуће је успоставити сада робовласничке односе у једној заједници да би студенти видели и непосредно осетили услове под којима се они стварају и развијају и њихов даљи утицај на развитак заједнице. Немогуће је организовати извршење неког кривичног дела да би студенти посматрали његову условљеност и психичке процесе извршиоца. Зато смо ми у правним студијама упућени на експерименте које је сам живот створио — на историју. Историја римске државе и права има у том погледу за правнике огроман значај.

Римско право је правни систем који смо у могућности да пратимо почевши од његових најпримитвнијих облика, преко успона кроз читавих седам до осам векова цветања у вековима око почетка наше ере,

па све до пропасти у V и VI веку наше ере, а затим преко рецепције почев од XII века све до 1900, када је у Немачкој престало да буде позитивно право. У тако дугом размаку времена, оно се формира и примењује под врло различитим економским условима који се појављују кроз четири друштвено-економске формације. У првим вековима оно носи сва обележја примитивног неразвијеног права које се заснива на обичајима створеним у гентилском друштву, а затим се развија у до танчина разрађени систем права и постаје „најсавршенија [...] форма права која почива на приватној својини" (1). Као такво, оно је имало одлучујући утицај на формирање класно-феудалног и буржоаског права. Захваљујући обиљу изворног материјала којим располажемо, ми смо у могућности да пратимо скоро до детаља не само све фазе развитка римског права него и услове под којима су се они дешавали. Из свих ових разлога познавање Римског права је нужно не само за разумевање права робовласничког, феудалног и капиталистичког друштва, него његово проучавање помаже да студенти прате значај појединих чинилаца у развитку друштва а нарочито улогу права.

То је истовремено и један од задатака предмета историје државе и права. Међутим, због обимности материјала, у оквиру овога предмета није могуће задржавати се на историји појединих правних установа него је могуће само задржати се углавном на врло скраћеној историји државе и онога што Французи називају *faits sociaux*. Историји права, нарочито приватног права, могуће је посветити само неколико најсумарнијих прегледа.

У земљама које имају континуирану правну историју кроз много векова и кроз неколико друштвених формација (као што је то Француска, Немачка, Енглеска, Чехословачка и др.) и у којима стање архивске грађе омогућује потпуну реконструкцију социјалне и правне историје, тежиште овог последњег задатка је могло бити бачено на националне историје права. Национална историја државе и права је могла бити узета као експеримент историје на коме се студенти уче, пошто се могло приступити детаљном проучавању историје појединих правних установа. Међутим, и у њима се придаје значај настави Римског права скоро у истој мери као и историји националног права. Најбољи пример за то пружа нови наставни програм француских правних факултета који, у оквиру предмета *Histoire des institutions et des faits sociaux*, који се предаје кроз све четири године студија, половину простора даје римском праву. И на енглеским правним факултетима се предаје Римско право, иако је његов утицај био далеко мањи него на континенту. Исто тако релативно мали утицај је вршило римско право на право земаља Совјетског Савеза, а ипак се, после реформе правних школа спроведене у току Другог светског рата, Римско право предаје кроз две године: у I години у оквиру Историје државе и права, а у II години као посебан предмет.

---

(1) Маркс-Енгелс: Дела (на руском), т. XIV, с. 104.

Ми, на жалост, немамо континуирану правну историју кроз векове и кроз више друштвених формација, а и извори за изучавање средњевековне правне историје, нарочито Србије, до крајности су оскудни. Националну правну историју не можемо, дакле, узети као историјски експеримент нужан за вежбање студената. Зато смо ми још више од других упућени на историју римског права. То утолико пре што је оно, преко Аустријског и Француског грађанског законика, вршило знатан утицај на новију правну историју наших народа, па преко тога и на наше данашње право.

Но Римско право није само једна историјска епизода у развитку права. Иако је робовласничка држава, Рим у једном периоду своје историје је развио робну производњу и робну размену, заједно са свим нужним њеним пратиоцима, до врло високог степена. Заједно са сложеним облицима размене, створене су и до танчина развијене одговарајуће правне установе. Неки основни облици робне размене, па са њима и одговарајуће правне установе (на пример, купопродаја, зајам, послуга, уговор, накнада штете, *condictiones sine causa*, итд.) доживели су у Риму свој највиши облик. Зато се они још и данас примењују у капиталистичким и социјалистичким правима у скоро непромењеном облику и примењиваће се свуда где има робне производње и робне размене и све док је буде било (2). Нема сумње да је за правилно разумевање ових установа у нашем данашњем праву корисно познавање њихове историје, а нарочито историје римског права у коме су оне настале и биле изграђене.

И савремена правна теорија, нарочито грађанског права, пуна је римскога права. Управо. теорија грађанског права је и изграђивана, почевши од римских правника, преко глосатора па до краја XIX века, на материји римскога права. Зато се с правом може рећи (3) да је „правна наука римског, односно пандектног права постала подлогом европске правне знаности и теорије уопште, а терминологија Римског права постала је терминологијом правника свих културних народа".

Најзад, Римљани су, ангажујући стотинама година своје највеће умове и највећи део свога времена на правној пракси и теорији (што им је наметао положај владајуће класе и окупатора у једној до крајности социјално, национално и правно сложеној држави), изградили своју правну технику, нарочито у области грађанског права, до тако високог степена, да се без двоумљења може рећи да је данашњи правници не само нису престигли него је нису још ни достигли. Кристална јасноћа и прецизност, а истовремено и краткоћа и једноставност формулација је несумњиво нешто чему се данашњи правници још морају учити од римских правника.

Римско право представља, дакле, културно наслеђе које је нужно да сваки социјалистички правник проучи. Нека ми је дозвољено да овде наведем неколико Лењинових речи изговорених омладини као одговор на питање „како се учити комунизму":

---

(2) Наравно у социјалистичком друштву неке од ових установа добијају други циљ, другу садржину и другу функцију.

(3) Маријан Хорват: Римско право у нашем правном студију, Загреб, 1951, с. 106.

„Ви бисте направили огромну грешку ако бисте закључили да се може постати комунистом, ако се не усвоје она знања које је човечанство накупило. Била би грешка мислити да је довољно научити комунистичке пароле, резултате комунистичке науке, не стекавши она знања чија је последица комунизам. [...] Ако бисмо поставили питање зашто је Марксово учење могло освојити милионе и десетине милиона срца најреволуционарније класе, добили бисмо само један одговор — зато што се Маркс ослањао на солидне темеље знања које је човечанство освојило за време капитализма. [...] Све што је људско друштво створило он је критички обрадио не заме рајући ниједну тачку. [...] Пролетерска култура може се градити само ако се тачно познаје култура коју је изградио читав развитак човечанства" (4).

Схватање значаја проучавања римског права диктирало је и место предмета Римско право у наставном плану и програм његове наставе. На свим правним факултетима у нашој земљи он је предаван у I години као уводни историјски предмет обавезан за све студенте. Међутим, програми нису били једнаки на свим факултетима. На Београдском и Скопском факултету придавало се нешто више значаја него на осталим факултетима улози Римског права у формирању општег студентског погледа на државу и право. Зато се придавало нешто више значаја историји државе, историји појединих правних установа, општем историјском погледу на римску државу и право, па су у нешто ширем обиму обрађивани и друштвено економски услови под којима се развијало римско право. Из истих разлога је програм Римског права на Београдском факултету обухватао целокупни правни систем (наравно са акцентом на грађанском праву) римске државе укључујући, поред државног уређења и правних извора, и кривично право и кривични поступак.

На Загребачком, Љубљанском и Сарајевском факултету се Римско право схватало првенствено као увод, као предспрема за изучавање позитивног грађанског права. Зато су са нешто више детаља него на Београдском и Скопском факултету изучаване институције римскога права, мање се пажње обраћало јавном праву, а кривично право и кривични поступак нису предавани.

Чинећи уступке настојању да се на свим факултетима сведе настава из историјских предмета на најмању меру, које је, по нашој склоности да праволинијски спроводимо идеје које су се показале нужне и одличне на неким факултетима и на факултетима где им нема места, обухватило и правне факултете, наставни планови Правног факултета у Београду донети 1956 и 1958 укинули су Општу историју државе и права као посебан предмет и спојили га са Историјом државе и права народа ФНРЈ у један предмет под именом Историја државе и права, смањујући истовремено и њему и римском праву број часова за један час недељно. Из програма Римског права изостављени су том приликом кривично право и кривични поступак. И на другим правним факултетима смањен је број часова Римског права али су програми остали углавном непромењени.

(4) Ленин: Задачи сојузов молодежи, реч на III всеросијском сјезде росијского комунистического сојуза молодежи, 2 октабрија 1920 године; Сочинениа, 4 издање, 1950, т. 31, с. 261.

Најновија реформа наставе на универзитетима, која је и на правним факултетима увела тростепену наставу, донела је знатне промене у настави Римског права, и у том погледу још више удаљила поједине правне факултете једне од других и створила прилично шаренило. Једино на Загребачком факултету се место Римског права у наставном плану, и схватање његове улоге у формирању младих правника није суштински променило. И по новом наставном плану оно се предаје на I години свим студентима као уводни предмет. Само се програм предмета променио утолико што је ограничен на стварно и облигационо право (5). На свим другим факултетима у новим наставним плановима Римско право се налази на трећој години студија. На Београдском факултету предаје се на трећој години само на правосудном смеру 2 часа недељно под називом Римско приватно право. Тиме је из основа измењено место и задатак овог предмета у формирању правника. То није више уводни предмет који је саставни део у формирању начина мишљења и погледа на државу и право младих правника, није ни историјски увод у грађанско право (јер га студенти уче пошто су већ положили испит из Увода у позитивно грађанско право и Стварног права), него предмет историјског продубљавања за оне који ће се детаљније бавити грађанским правом. Задатак који је у ранијим наставним плановима I године имало Римско право, треба у новом наставном плану да преузме предмет Историја државе и права (и делимично, вероватно, Увод у право и Основи социологије). Међутим, његове могућности у том погледу су врло мале јер је са повећаним задатком добио смањени број часова.

Место овог новог предмета (Римско приватно право) у наставном плану условљава његов програм а још више начин извођења наставе. Међутим, у том погледу постоји извесна недоследност у наставном плану. Ако се сматрало да је изучавање Римског права нужно за продубљавање знања оних студената који ће се у пракси бавити грађанским правом, онда у најмању руку исто толико колико студентима правосудног смера, ако не и више, Римско право потребно је и студентима привредно-управног смера. Јер, пред редовна грађанска већа у судовима у социјалистичком друштву долазе само ситни спорови из области стварног и облигационог права. Исто је тако безначајна и свакодневна грађанскоправна пракса адвоката који заступају поједине грађане. У социјалистичком друштву облигационим и стварним правом се баве несравњено више правници у привредним предузећима у привредним судовима, а они баш треба да се регрутују међу свршеним студентима привредно-управног смера. Са друге стране, ако се сматрало да је изучавање римског права потребно само студентима који ће ићи у праксу грађанских и кривичних већа редовних судова, онда му је требало дати карактер ширег општеобразовног предмета.

Слична ствар се понавља и у наставном плану III ступња на факултету у Београду. Ако је предмет Римско приватно право схваћен као предмет историјског продубљавања грађанског права, и ако се сматрало да је он нужан на II ступњу, онда је он тим пре нужан на III ступњу који

(5) Нови Статут Загребачког факултета немам па се овде позивам на разговор са проф. Хорватом. Надам се да сам га добро запамтио и репродуковао.

сам по себи представља продубљавање студија појединих грана права. Ипак је Римско право предвиђено само у правноисториском и грађанскоправном смеру и то као један од предмета из којих се могу, ако то катедра или управа ступња одреди, одржати специјални курсеви. На привредноправном смеру, који је на III ступњу много више оријентисан према грађанском праву него на другом, није предвиђена ни та могућност. У дискусијама око историјских предмета на I и II ступњу увек је истицано да тим предметима треба дати пуно место на трећем ступњу, који треба да пружи студентима продубљена историјска и теоријска знања. Међутим, из наставног плана III ступња (програми појединих предмета и начин извођења наставе ми још нису познати) не може се закључити да је то у довољној мери и спроведено. Истина, из чињенице да је у грађанскоправном и привредноправном смеру предвиђена, као један од такозваних допунских предмета, Историја државе и права, закључујем да се осећала на оба смера потреба за једним историјским предметом. Вероватно се мислило да је Историја државе и права и временско и просторно шири предмет од Римског права, што је у основи тачно ако се предметом Римско право не обухвати и развитак римског права после пропасти римске државе. Међутим, Историја државе и права по програму и начину на који се изводи настава није близак цивилистима јер се мало бави историјом установа приватног права. У ствари би најбоље било, ако се већ не жели Римско право, увести за цивилистичке смерове предмет Историја правних институција, који би студентима дао историјски развитак, почев од Римског права (или раније) до данас, оних правних установа који се у њиховом смеру изучавају.

Наравно, и тростепена настава и III ступањ како је замишљен новим наставним планом представљају новину и то не само за нас. Зато су извесне празнине и недостаци разумљиви. Надам се да ће већ прва искуства учинити да тих недостатака буде знатно мање.

Др. Драгомир Стојчевић

НАЧЕЛО „ПРЕМА РАДУ“ И ПРАВО СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА ОДНОСНО ОБЕЗБЕЂЕЊА

*Прилог упоредној анализи права социјалног осигурања односно обезбеђења ФНРЈ и СССР**

I. — 1. — У *Критици Готског програма* Маркс каже да се у социјалистичком друштвеном систему од целокупног друштвеног производа одваја део који (паралелно са делом који служи за надокнаду утрошених средстава за производњу, за проширену производњу и за резервни фонд) служи као *средства потрошње.* Из тог дела одвајају се:

* Терминолошке напомене. Ради бољег разумевања материје која се излаже потребно је указати на тешкоће које се појављују у области социјалног обезбеђења ФНРЈ управо поводом термина. Термини као што су: социјална заштита, социјално обезбеђење, социјално осигурање, социјално старање, социјална сигурност; социјалне помоћи, социјално право и др. стварају тешкоће и у правима

а) прво, део за опште управне трошкове,

б) друго, део за заједничко задовољавање потреба,

в) треће, део за *неспособне за рад;* итд. „[...] оно што данас спада у такозвано службено старање о сиротињи".

После овог „долазимо до „расподеле" [...] наиме до оног дела средстава потрошње који се дели међу индивидуалне произвођаче колектива (1).

У истом смислу говори Маркс на другом месту, када анализира питање оног дела друштвеног производа који треба да се сачува односно одвоји „за оне који због свог узраста *још* не могу или *више* не могу узети учешћа у производњи [...]" (2).

У Резолуцији Савезне народне скупштине о перспективном развоју опште потрошње („Службени лист" ФНРЈ, бр. 45/1957) о томе питању се каже, наравно имајући у виду нашу стварност и наше специфичне услове, следеће:

> „У условима развијања социјалистичких односа у нашој земљи општа потрошња нема само за циљ развијање производних способности људи, него и *свестран развитак личности који омогућује њихово активно учешће у свим облицима друштвеног живота.* Због тога се подизање личног стандарда живота не може одвојити од пораста опште потрошње нити мерити независно од овог пораста. Трошење значајног дела националног дохотка за потребе просвете, културе, здравства, *за социјалну заштиту,* као и за друге потребе које се финансирају из друштвених средстава, непосредно подиже животни стандард трудбеника и њихових породица".
>
> (Види такође прописе о расподели дохотка привредних организација.)

Да бисмо могли боље анализирати питање односа између права социјалног обезбеђења и начела расподеле „према раду" у социјали-

---

социјалног обезбеђења (социјалним правима) других земаља (Види: Actes du deuxième congrès international de droit social, Bruxelles 1958, T. I et II; А. С. Краснопољски: Основни принципи совјетског државног социјалног осигурања, Москва, 1951, с. 54 и даље; Е. И. Астрахан: Принципи пензионог обезбеђења радника и службеника, Москва, 1961; М. Ступар: Социјална политика, Београд, 1960, с. 147. — Признајући основаност дискусије о овом питању, а у искључивом циљу бољег разумевања наших излагања, терминима употребљеним у њима дајемо следећа значења: термин „социјална заштита" означава скуп делатности државних, друштвених и других органа и организација усмерених на стварање услова за живот и напредовање у животу оним лицима, која из било којих узрока (неспособност за рад, повећане потребе и др.) нису у стању да сама себи те услове обезбеде. Ако оваква лица имају позитивним прописима признато право (у субјективном смислу речи) да од одређеног органа, или организације захтевају да им они пруже (престирају) социјалну заштиту (значи ако имају признато социјално право), онда се таква социјална заштита — подигнута на степен права — назива „социјално обезбеђење" (односно „социјална сигурност"). Ако, међутим, оваква лица немају позитивним прописима признато право на социјалну заштиту него могу само да такву заштиту траже (моле), дакле ако немају социјално право у субјективном смислу речи, онда се таква заштита назива „социјално старање" (у које првенствено улазе „социјалне помоћи"). Према томе, термин „социјална заштита" обухвата и „социјалну заштиту" подигнуту на степен права, тј. „социјално обезбеђење" (сигурност) и социјалну заштиту која није подигнута на степен права, тј. „социјално старање" (социјална заштита у ужем смислу). Што се тиче термина „социјално осигурање" он означава најважнији део социјалне заштите и то онај део у коме је социјална заштита готово у целини подигнута на степен права. Према томе, то је најважнији део општег система социјалног обезбеђења. Што се тај термин још и данас употребљава у праву ФНРЈ, питање је традиције. Право које регулише односе социјалне заштите у изнетом смислу у целини називамо „социјално право".

(1) В. К. Маркс: Критика Готског програма, Београд, 1948, Култура с. 20—21.

(2) В. К. Маркс: Капитал, III том, Београд, 1948, Култура, с. 760.

стичким друштвеним односима, потребно је, сматрамо, претходно да се утврде и констатују неке чињенице о којима је реч у наведеним ставовима: *прво*, Маркс разликује и одваја средства која су намењена за *заједничко задовољавање потреба* (школе, здравствене установе и др.) од средстава намењених за *неспособне за рад*. Исти закључак се може извести и из наведеног става из Резолуције СНС и прописа о расподели дохотка привредних организација; *друго*, под појмом „неспособни за рад“ Маркс подразумева: а) она лица „која због свог узраста *још* не могу или *више* не могу узети учешћа у производњи“ што значи да су то: *малолетна* лица која још не могу узети учешћа у производњи, и *остарела* лица која више не могу узети учешћа у производњи, и б) затим, као неспособна за рад лица Маркс сматра и сва она лица која су, у његово време, спадала „у такозвано службено старање о сиротињи“, а то значи не само малолетна и остарела лица која не могу узети учешћа у производњи, него *и друга лица која су примала сиротињске помоћи*. Он у сиротињу која спада под (државно) „службено старање о сиротињи“ убраја и раднике чији је доходак недовољан за одржавање њега и његове породице.

> „[...] Управитељу сиротињског дома и регулатору најамнине постављено је ово питање: „Одржава ли се каква сразмера између вредности дневног рада и парохијалне сиротињске помоћи радницима“? одговор: „Да. Недељни доходак сваке породице допуњује се преко њене номиналне најамнине до једног сомуна хлеба и 3 пенса на главу [...]“ (3).

То значи да Маркс сматра да се из дела који се одваја за неспособне за рад троше средства и за оне раднике којима лични доходак није довољан да би обезбедили живот себи и својој породици. На тај начин појам неспособан за рад треба схватити као *друштвену категорију* а не само као биофизиолошку категорију. Према томе, неспособан је за рад не само онај који из биофизиолошких или других вандруштвених разлога не може да узме учешћа у производњи него, по правилу, и сваки онај који из било којих разлога, без своје кривице, не добија довољан доходак да би себи и члановима своје породице обезбедио услове за живот и једнаке могућности за напредовање у животу, односно „да би могао активно учествовати у свим облицима друштвеног живота“.

2. — Расподела у социјализму врши се сагласно начелу „према раду“. Овде се мисли на расподелу оног дела друштвеног производа који је одвојен за личне дохотке произвођача колектива. Поставља се питање како се деле, према којим начелима, она средства која су одвојена за остале фондове, посебно питање *према којим начелима се деле средства која су намењена за неспособне за рад* и за заједничко задовољавање потреба.

И поред тога што је основно начело расподеле у социјализму расподела „према раду“, расподелу односно присвајање вредности ових фондова није могуће вршити *непосредно* „према раду“ него само *посредно*

---

(3) К. Маркс: Капитал, Т. I, Београд, 1948, с. 498—499; Ф. Енгелс: Положај радничке класе у Енглеској, Београд, 1951, с. 292.

„према раду" (4). Ова средства, по природи самих ствари, могуће је расподељивати односно присвајати само *посредно* „према раду", *непосредно не.* Она се *непосредно* присвајају „према потребама". (Данас, док још влада оскудица у робама разних врста, може изгледати „повољнији" начин присвајања „према потребама" али у условима довољне производње и расподеле према раду, расподела „према раду" је „повољнија" у ствари од расподеле „према потребама", ако се под „повољнија" схвати већа вредност одређена за једног појединца. Јер, појединцу је потребна и довољна само одређена висина и одређена врста престација из фонда за заједничко задовољавање потреба — школе, здравствене установе, комуналне услуге, итд.) Што се тиче фонда за неспособне за рад и ту присвајање „према потребама" ставља нужне границе обиму вредности које се присвајају из тог фонда. Међутим, при присвајању „према раду" из фонда личних доходака такве границе су одређене искључиво индивидуалним утрошком количине друштвено корисног рада, који може бити веома различит.

(Начело „према потребама" у присвајању из фонда намењеног за неспособне за рад, а то значи и из фондова социјалног обезбеђења односно социјалног осигурања, јесте само делимична антиципација начела присвајања „према потребама" будућег комунистичког друштва. Овде оно није никако идентично једно другом. Начело „према потребама" у присвајању из фонда за неспособне за рад трпи велика ограничења: због степена друштвеноекономског развитка, због функције социјалног обезбеђења које само по правилу обезбеђује *просечан* друштвени стандард живота на датом степену развитка, итд. Према томе њега не треба схватити као пуну примену будућег комунистичког начела него само као његову делимичну и врло ограничену антиципацију. При томе, посебно, оно се примењује истовремено са посредном применом начела „према раду", као што смо истакли.)

Како се расподељују, према којим начелима, средства из фонда за неспособне за рад? Истакли смо да је по природи ствари, тј. по намени средстава из фонда за неспособне за рад, присвајање у овој области могуће *непосредно „према потребама"* (у изнетом смислу) а тек *посредно „према раду"*. Јер, ако би присвајање средстава из фонда за неспособне за рад било подвргнуто непосредно начелу „према раду", то би они, јер су неспособни за рад, били лишени уопште могућности да ма шта с правом присвоје из дела друштвеног производа намењеног за потрошњу јер у његовој производњи нису уопште ни учествовали. Значи, расподела ових средстава може да се врши *непосредно не* „према раду" него „према потребама", а тек *посредно* „према раду", и то наравно само онима који су већ учествовали у производњи па су постали неспособни за рад. При таквом стању ствари једно од основних питања при анализи односа између социјалног обезбеђења односно социјалног осигурања и начела „према раду" јесте питање *области* и *облика* примене начела „према раду", а самим тим и начела „према потребама", у праву социјалног обезбеђења односно социјалног осигурања јер су она у овој области *комплементарна.*

(4) Сетимо се Аристотелове дистрибутивне и корективе расподеле; види Р. Лукић: Историја политичких теорија, Београд, 1956, с. 133.

'То питање смо себи управо и поставили упоређујући право социјалног обезбеђења односно осигурања у ФНРЈ и СССР.

Када је реч о присвајању из фонда за неспособне за рад и о мобилизацији средстава за фонд за неспособне за рад, појам неспособан за рад треба схватити тако да он обухвата: а) како потпуно тако и делимично неспособне за рад, б) како трајно тако и привремено неспособне за рад, в) како неспособне за рад који су већ учествовали у производњи тако и неспособне за рад који се не могу професионално рехабилитовати итд. Ово је значајно не само за решење питања у којим се областима и у којим облицима присвајања фонда за неспособне за рад, посебно фонда социјалног обезбеђења односно осигурања, примењује начело „према раду" него и за решење питања *начина мобилисања* средстава за фонд за неспособне за рад), (појединих врста и степена), посебно фонда социјалног обезбеђења односно осигурања, правног режима овог мобилисања, и др.

Поставља се, наиме, основно питање да ли се, ако ствари тако стоје, средстава за неспособне за рад треба да мобилишу *искључиво из друштвених средстава* (тј. пре расподеле оног дела средстава потрошње који се дели међу индивидуалне произвођаче) или се она могу мобилисати и из средстава што су их индивидуални произвођачи већ добили из тог дела друштвеног производа а то значи *и после извршене расподеле* тог дела. Одговор на ово питање биће лакше дати ако се има на уму да је циљ „службеног старања о сиротињи" био (декларативно) обезбеђење *минимума егзистенције* раднику и његовој породици односно сваком другом „сиромаху". Циљ, међутим, бриге о неспособнима за рад у социјализму, посебно социјалног обезбеђења односно социјалног осигурања у социјализму, не само да није и не треба да буде обезбеђење *искључиво просечног* друштвеног стандарда живота за рад неспособног грађанина него треба да пружи могућност обезбеђења таквог стандарда живота трудбеницима, када они постану неспособни за рад, који ће бити *адекватан одраз и последица његовог доприноса друштву,* ако је тај допринос био у његовом активном периоду живота такав да је оправдано обезбедити му стандард живота и изнад просечног друштвеног стандарда живота. То је, ван сваке сумње, сагласно са социјалистичким принципом расподеле" према раду". Јер, сводити намену фонда односно фондова за неспособне за рад искључиво на функцију „онога што се данас [тј. у Марксово време] назива службено старање о сиротињи", и не узети у обзир социјалистички принцип расподеле „према раду" и при расподели средстава за неспособне за рад било би у јасној и очигледној противречности и са духом и са словом учења марксизма-лењинизма. О финансирању социјалног обезбеђења односно социјалног осигурања иначе воде не и код нас и у СССР живе дискусије (5). Свести намену фондова за неспособне за рад на ту исту функцију коју су имала средства одређена за „службено старање о сиротињи" противно је социјалистичком начелу бриге

(5) Види о томе у СССР А. С. Краснопољски: Основни принципи совјетског државног социјалног осигурања, Москва, 1951; В. В. Караваев: Основни принципи совјетског социјалног осигурања, Москва, 1961; Е И. Астрахан: Принципи пензионог обезбеђења радника и службеника, Москва, 1961.

о човеку према коме сваком члану друштвене заједнице треба „обезбедити свестран развитак личности који омогућује активно учешће у свим областима друштвеног живота". У социјалном обезбеђењу односно осигурању, као што из природе самих ствари произлази издаци за једног неспособног за рад врло често превазилазе трошкове просечног стандарда живота трудбеника управо због тога што се трудбеник налази у посебном стању потребе изазваном једним или више „осигураних случајева".

С друге стране, исто тако, неправилно је инсистирати на расподели средстава за неспособне за рад *непосредно* „према раду", па макар била реч и о онима који су већ учествовали у производњи. И то из више разлога. Пре свега, ако би се средства за неспособне за рад расподељивала *непосредно* „према раду", па макар да су сви неспособни за рад који та средства присвајају већ учествовали у производњи, самим тим та средства би променила своју садржину, функцију *и природу*. Она не би била више друштвени фондови него *приватни;* права из тих фондова *не би била социјална права* него чисто *грађанскоправна потраживања,* итд. А затим, онај део који се расподељује *непосредно* „према раду" издваја се у „засебан фонд" односно део намењен за расподелу међу индивидуалне произвођаче. Тај део представља вредност којом се „плаћа" вредност његове радне снаге и још један део његовог вишка рада, односно производа. Када не би било тако, значило би да је његова радна снага остала „неисплаћена", а то не одговара стварности.

Затим, расподела „према раду" врши се и практично ју је могуће спровести, економски и правно ефективно извршити, према социјалистичком начелу расподеле „према раду" једино *данас* и у *овом часу* а не тек касније када се већ промене производност рада, просечно друштвено потребно радно време, цене роба и услуга, итд.

Зато, када се говори о примени начела „према раду" у расподели средстава фонда за неспособне за рад, а у оквиру овога и фонда социјалног обезбеђења односно осигурања, онда под радом треба пре свега подразумевати рад који је корисник, по правилу, извршио у прошлости а не садашњи ефективни рад. Тај рад који је извршен у прошлости, међутим, не може се, ни његов квантитет ни његов квалитет, непосредно мерити као садашњи рад. Тај рад може се мерити *само посредно:* помоћу радног стажа, увећаног радног стажа, висином зарада (у праву ФНРЈ) или, још, непрекинутим радним стажом, чланством у синдикату (у праву СССР). Затим, *тај рад је већ „исплаћен"*. Правно посматрано неспособни за рад, који је због неспособности престао да ради, нема никако право да захтева да му се за прошли рад још нешто „исплати" *непосредно* „према раду", по основу радног односа. Ако већ нешто има право да захтева то више није право непосредно према раду, по основу радног односа, него нешто сасвим друго. То је право из односа социјалне заштите односно социјалног обезбеђења. (Економски посматрано, наравно, сви су производи резултат рада произвођача, према томе они и припадају њима. Међутим, и ту „омиљени захтеви радника за пуним производом свога рада имају понеку зачкољицу" (Ф. Енгелс.)

II. — Области и облици примене начела „према раду" у расподели средстава из фонда односно фондова за неспособне за рад у праву ФНРЈ и у праву СССР су бројни и разноврсни. Задржаћемо се због тога на облицима примене начела „према раду" у области социјалног обезбеђења односно осигурања јер се у тој области присвајања фондова за неспособне за рад начело „према раду" више манифестује него и у једној другој области присвајања ових фондова.

Право социјалног осигурања односно обезбеђења ФНРЈ и СССР у различитим својим гранама (деловима) примењују начело „према раду" у различитим облицима. Ради илустровања примене овог начела у оба права узећемо као предмет анализе: здравствено, пензионо и инвалидско право социјалног осигурања односно обезбеђења.

А. — *Примена начела „према раду" у праву здравственог осигурања односно обезбеђења у праву ФНРЈ и СССР.* — 1) *Право здравственог социјалног осигурања односно обезбеђења у ФНРЈ* (Закон о здравственом осигурању, „Сл. лист ФНРЈ", бр. 51/1954). а) Врсте права из здравственог социјалног осигурања односно обезбеђења ФНРЈ. — На основу Закона о здравственом осигурању и других прописа осигурана лица имају следећа права:

— право на здравствену заштиту у случају болести, повреде, трудноће и порођаја;
— право на накнаду уместо плате: за време привремене неспособности за рад услед болести или повреде, за време лечења у стационарној здравственој установи, за време неге оболелог члана уже породице, за друго време одређено чл. 22, ст. 1, т. 3, 4, 5 и 7, Закона о здравственом осигурању (ЗОЗО);
— права у случају трудноће и порођаја: право на накнаду уместо плате за време одсуства због трудноће и порођаја, право на помоћ за опрему новорођеног детета;
— право на накнаду путних трошкова у вези са коришћењем здравствене заштите;
— права у случају смрти: право на накнаду погребних трошкова, право на посмртну помоћ.

Ради илустровања примене начела „према раду" узећемо као пример *право на накнаду уместо плате* за време привремене неспособности за рад услед болести или повреде.

Право на накнаду уместо плате. — *Основ за накнаду уместо плате* одређује се редовно *на основу просека плата са додацима за рад у редовном радном времену* исплаћених за последња три месеца (90 дана) пре оног месеца у коме је наступио случај због кога се стиче право на накнаду, а ако је осигурање трајало мање од три месеца просек плата исплаћених до месеца у коме је случај наступио. Ако је случај наступио у месецу у коме је засновано осигурање, онда се као основ за накнаду узима плата уговорена односно прописана за редовно радно време.

Износ накнаде уместо плате. Накнада уместо плате за време привремене неспособности за рад услед болести или повреде износи:

— 80% *од основа за накнаду уместо плате* за првих 7 дана, а 90% од основа за накнаду после 7 дана, за осигуранике који су осигурани најмање 6 месеци непрекидно или 12 месеци са прекидима за последње 2 године непосредно пре почетка права на накнаду;

— 60% *од основа за накнаду* за првих 7 дана, а 70% од основа за накнаду после 7 дана, за осигуранике који пре почетка права на накнаду нису осигурани 6 месеци непрекидно или 12 месеци са прекидима за последње 2 године. Услов трајања осигурања не захтева се за осигуранике који се запосле по завршеном стручном оспособљавању или школовању. Ако осигураник у року од 30 дана по престанку боловања постане поново привремено неспособан за рад од исте болести, ново боловање се рачуна као продужење ранијег;

— 100% *од основа за накнаду уместо плате,* и то од првог дана изостанка с посла, за ученике у привреди, без обзира на врсту оболења, за осигуранике чија је неспособност за рад наступила због несреће на послу или професионалног оболења, и др.;

— 100% болести ТВС свих облика од првог дана изостанка са посла, који су осигурани најмање 6 месеци непрекидно или 12 месеци са прекидима за последње 2 године пре почетка права на накнаду (Детаљно ово питање регулишу чл. 26—28, 30—32, 34, 36 и 37 ЗОЗО.)

2) *Примена начела „према раду" у праву здравственог социјалног обезбеђења СССР* (Положение о порјадке незначениа и виплати пособии по государственому социалному страхованиу, утвержденом ВЦСПС 5. II. 1955 са изменама и инструкцијама). а) Права из здравственог социјалног обезбеђења у СССР су:

— право на здравствену заштиту, подразумевајући и право на санаторијумско болничко лечење;

— право на накнаду уместо плате;

— и остала права гарантована другим гранама социјалног обезбеђења СССР.

б) *Право на накнаду уместо плате. — Основ за одређивање накнаде уместо плате* представља *индивидуална плата* лица које прима накнаду уместо плате.

Износ накнаде уместо плате одређује се *у проценту од основа за накнаду уместо плате, тј. од индивидуалне плате.* Тај износ је 100% у случају привремене неспособности за рад услед несреће на послу или професионалног оболења, независно и од непрекинутог радног стажа и од чланства у организацији синдиката (Види: непрекинути радни стаж). У осталим случајевима износ накнаде уместо плате одређује се према *непрекинутом радном стажу* у једном те истом предузећу или установи, *према висини зараде* и *према чланству у организацији синдиката.*

Нечлановима синдиката у случају привремене неспособности у свим случајевима накнада уместо плате износи *50% од накнаде* коју би они имали да су чланови синдиката.

Износ накнаде уместо плате, ако је испуњен *услов непрекинутог радног стажа,* је следећи: за непрекинути радни стаж изнад 12 година — 90% од плате, за стаж од 8 до 12 година — 80%, за стаж од 5 до 8 година

— 70%, за стаж од 3 до 5 година — 60%, и за стаж до 3 године — 50% од плате.

Непрекинути радни стаж. Под непрекинутим радним стажом као условом за стицање права из социјалног осигурања односно обезбеђења у СССР подразумева се продужавање непрекидног рада у једном те истом предузећу или установи до дана наступања привремене неспособности за рад. Непрекинути радни стаж рачуна се од времена када је радник последњи пут наступио на рад после напуштања посла по сопственој жељи. У непрекинути радни стаж рачуна се само рад у социјалистичком сектору. Време рада код појединих грађана не рачуна се у непрекинути радни стаж. Време проведено у другом предузећу или установи рачуна се у непрекинути радни стаж под законом одређеним условима (премештај, ликвидација предузећа и др.).

Као што се види из изнетих приказа правних режима за стицање права на накнаду уместо плате у случају привремене неспособности за рад услед болести (и других узрока) у праву социјалног осигурања односно обезбеђења у ФНРЈ и СССР стицање права се *у знатној мери условљава доприносом трудбеника друштвеној заједници*, а висина примања се одређује у сагласности са начелом „према раду“. Наравно примена начела „према раду“ овде није непосредна (директна) него тек посредна, јер се осим критеријума *висине плате* узимају и други критеријуми који се не могу непосредно мерити али се могу посредно процењивати у циљу изналажења општег доприноса, доприноса одређеног трудбеника друштвеној заједници: *стаж осигурања* (у праву ФНРЈ) или *непрекинути радни стаж и чланство у организацији синдиката* (у праву СССР). У СССР се наиме полази од претпоставке да су и количина и квалитет рада трудбеника који има дужи непрекинути радни стаж у једном те истом предузећу и који је члан синдиката већи и бољи него трудбеника који те услове не испуњава или их испуњава у мањој мери.

Б. — *Примена начела „према раду“ у праву пензионог и инвалидског социјалног осигурања у ФНРЈ и СССР.* — 1) Примена начела „преда раду“ у пензионом социјалном осигурању односно обезбеђењу ФНРЈ (Закон о пензионом осигурању, [=ЗОПО], „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 51/1957, са изменама и допунама у „Сл. листу ФНРЈ“, бр.: 44/1958, 27/1959 и 48/1959). а) Врсте права из пензионог социјалног осигурања односно обезбеђења у ФНРЈ. На основу Закона о пензионом осигурању осигурана лица, под законом одређеним условима, могу стећи следећа права:

— право на личну пензију,
— право на породичну пензију,
— право на заштитни додатак,
— права на посебан додатак,
— права из здравственог осигурања.

Ради илустровања примене начела „према раду“ узећемо као пример *право на пензију — личну и породичну.*

Право на личну старосну пензију. По праву ФНРЈ право на личну старосну пензију може бити: право на *пуну* личну старосну пензију, право на *непуну* личну старосну пензију, право на *повећану* личну старосну пензију и право на *изузетну* личну старосну пензију.

Услови за стицање права на личну старосну пензију су: навршен одређен број година живота и испуњен прописан *пензиски стаж.*

За стицање права на поједине врсте личних старосних пензија законом су одређени посебни модалитети и посебне комбинације ових услова.

Право на пуну личну старосну пензију одређује се у висини *целог основа за одређивање пензије* (Види: пензиски основ). Право на пуну личну старосну пензију стиче осигураник — мушкарац кад наврши: 55 година живота и 35 година *пензиског стажа,* а осигураник — жена кад наврши 50 година живота и 30 година *пензиског стажа* (Види: пензиски стаж).

Краво на непуну личну старосну пензију одређује се *у висини одређеног процента од целог основа* за одређивање пензије. Право на непуну личну старосну пензију, по правилу, може стећи осигураник-мушкарац кад наврши 65 година живота, а осигураник — жена кад наврши 55 година живота, ако су навршили одређен број година *пензиског стажа,* и то: мушкарац 30 или више, а жена 25 или више година пензиског стажа, мушкарац 25 или више, а мање од 30 година односно жена 20 или више, а мање од 25 година пензиског стажа, под условом да у последњих пет година има по 7 месеци радног стажа у свакој години или укупно најмање 3 године и 5 месеци радног стажа, мушкарац и жена 15 или више, а мање од 25 односно 30 година пензиског стажа под условом да у последњих 5 година има најмање 8 месеци радног стажа у свакој години или укупно 4 године и 2 месеца радног стажа. (Детаљне даље одредбе садрже чланови 20, 21 и 22 ЗОПО).

Право на повећану пуну личну старосну пензију одређује се због *продужења рада* и после испуњења законом одређених услова за стицање пуне личне старосне пензије. Повећана лична старосна пензија износи *више од целог основа* за одређивање пензије. Повећана пуна лична старосна пензија одређује се тако да се лична старосна пензија повећава *за 5% за сваку навршену годину рада* (Детаљне одредбе садрже чланови 70—72 ЗОПО).

Право на изузетну личну старосну пензију може изузетно признати Савезно извршно веће и у случајевима када нису испуњени услови за стицање права на личну старосну пензију по Закону о пензионом осигурању. Исто тако оно може изузетно признати и одредити пензију у износу већем од онога који би припадао по одредбама ЗОПО.

Право на породичну пензију. Основ за одређивање породичне пензије је *износ личне старосне пензије* која је осигуранику припадала у часу смрти *или би му припадала* да је у том часу стекао право на личну пензију (чл. 125 ЗОПО). *Висина* породичне пензије зависи од броја чланова породице који имају право на пензију и *одређује се од основа за породичну пензију у процентима* према табели одређеној у закону (чланови 126—130 ЗОПО).

Пензиски стаж. — Пензиски стаж представља један од *битних и најглавнијих услова за стицање права из пензионог осигурања, инвалидског осигурања и других грана осигурања.* Закон о пензионом осигурању

познаје три врсте стажа који сви улазе односно сачињавају пензиски стаж. То су: *радни стаж, посебни стаж, увећани радни стаж.*

Будући да су ове врсте стажа битне за стицање права из социјалног осигурања (пензионог, инвалидског и других) то их закон детаљно регулише. (Радни стаж: чланови 23—28 ЗОПО; посебни стаж: чланови 29—48 ЗОПО, увећани радни стаж: чланови 54—61 ЗОПО).

У радни стаж рачуна се време које је осигураник провео *у радном односу са пуним радним временом* на пословима који су одређени у закону. Закон предвиђа посебне случајеве када се као радни стаж рачуна и време које није ефективно проведено на раду.

Посебни стаж је време које се рачуна у пензиски стаж а које осигураник није провео у редовном радном односу.

Увећани радни стаж је време које је осигураник провео *на нарочито тешким и по здравље штетним пословима,* тако да се оно рачуна са *увећаним трајањем,* при чему су одређени периоди запослења на таквим радовима краћи од годину дана, али не мањи од 8 месеци рачунају као пуна година радног стажа или се пуна година запослења рачуна у радни стаж увећан за највише 6 месеци.

2) Примена начела „преда раду“ у праву инвалидског социјалног осигурања односно обезбеђења ФНРЈ (Закон о инвалидском осивурању, [=ЗОПО], „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 49/1958 са изменама у бр. 27/1959).

а) Врсте права из инвалидског социјалног осигурања односно обезбеђења ФНРЈ: право на инвалидску пензију, право на додатак за помоћ и негу другог лица и право на заштитни додатак; право на инвалиднину; право на професионалну рехабилитацију, право на материјално обезбеђење од дана стицања права на рехабилитацију и за време рехабилитације; право на запослење, право на накнаде у вези са коришћењем права на запослење; право на накнаду путних и превозних трошкова у вези са коришћењем и остваривањем права из инвалидског осигурања; права из здравственог осигурања; права из пензионог осигурања; друга права из социјалног осигурања: право на додатак на децу и др., право на нарочиту заштиту у погледу заснивања и престанка радног односа и услова рада.

б) Ради илустровања примене начела „према раду“ узећемо као пример право на *инвалидску пензију.*

Право на инвалидску пензију. — Услови за стицање права из инвалидског осигурања, а међу њима и права на инвалидску пензију, различити су за стицање права у случају инвалидности услед болести или повреде ван посла од услова услед несреће на послу и професионалне болести.

Услови за стицање права у случају инвалидности услед болести и повреде ван посла: сва права, па и право на инвалидску пензију, стиче се после навршеног одређеног *радног и пензиског стажа,* према годинама живота осигураника на дан наступања инвалидности. Поред тога потребно је да рад има *одређену „густину“.* Осигураник-мушкарац са мање од 30 а осигураник-жена са мање од 25 година *пензиског стажа,* уколико законом није друкчије одређено, стичу права ако им се најмање две трећине

раздобља од последњих 5 година пре наступања инвалидности рачуна у радни стаж (тзв. *густина радног стажа)* и ако су навршили *пензиски стаж* од најмање: 5 година — ако нису старији од 46 година, 6 — ако нису старији од 47, 7 — ако нису старији од 48, 8 — ако нису старији од 49, 9 — ако нису старији од 50, 10 година — ако су старији од 50 година.

Осигураник-мушкарац са 30 или више година *пензиског стажа* а осигураник-жена са 25 или више година *пензиског стажа* стичу права без обзира на радни стаж за последњих 5 година пре наступања инвалидности (Детаљне одредбе садрже чланови: 35—42 (ЗОПО.)

Услови за стицање права у случају инвалидности услед несреће на послу и професионалне болести: сва права, па и право на инвалидску пензију, стичу се без обзира на дужину пензионог стажа односно радног стажа навршеног пре наступања инвалидности (Детаљне одредбе садрже чланови 44—50 ЗОПО.)

Инвалидска пензија може бити: *пуна инвалидска пензија,* која износи 100% од пензиског основа (Види даље: пензиски основ), и *непуна инвалидска пензија* која се одређује у проценту од пензиског основа.

Инвалидска пензија припада у пуном износу или у смањеном износу што зависи, по правилу, од категорије инвалидности и година живота инвалида рада (Детаљније види чланове 54—61 ЗОИО).

Као основ за одређивање инвалидске пензије узима се износ пензиског основа од кога би осигуранику била одређена *лична старосна пензија* по Закону о пензионом осигурању да је у време наступања инвалидности стекао право на ту пензију. Ако је реч о инвалидској пензији због несреће на послу или професионалне болести, онда је инвалидска пензија једнака овоме износу, што значи као да је осигураник имао 35 година радног стажа. А ако је реч о инвалидској пензији због инвалидности услед болести или повреде ван посла инвалидска се пензија одређује *у проценту од пензиског основа,* зависно од укупног *пензиског стажа* навршеног до дана наступања инвалидности, као и од односа укупног пензиског стажа према раздобљу које је протекло од навршене 20 године живота осигураника до наступања инвалидности (тзв. обрачунски радни век) те и од осигураника у часу наступања ивалидности (Детаљне одредбе садрже чл. 62—81 ЗОИО.)

3) *Примена начела „према раду" у праву пензионог (старосног, инвалидског и др.) обезбеђења у СССР.* — а) *Права из пензионог обезбеђења у СССР.* — Права по Закону о државним пензијама од 14 јула 1956 су следећа:

— право на пензију за случај старости,
— право на пензију за случај инвалидности,
— право на пензију за случај одслужења пуног броја година службе,
— право на пензију за случај смрти храниоца породице,
— право на оспособљавање за рад инвалида и ортопедска помагала,
— право на преквалификацију,
— право пензионера за посебне услуге,
— право на здравствену заштиту, дечје додатке и друга права из социјалног осигурања односно обезбеђења.

б) Као пример за илустрацију примене начела „према раду“ у праву пензионог социјалног обезбеђења у СССР узећемо *право на пензију за случај старости, одслужења пуног броја година службе и инвалидности.*

Право на пензију за случај старости. — Право у пензију за случај старости имају радници и службеници када доживе 60 година живота и 25 година *радног стажа* (у који се, осим ефективног радног стажа, рачуна на пример, и време проведено на школовању на одређеним учиниличштима, у редовима армије и партизанским одредима, и друго време проведено у ствари ван радног односа, дакле и оно време које се у праву ФНРЈ рачуна у пензиони стаж уопште) мушкарци, односно 55 година живота и 20 година радног стажа жене. — Одступања од ових услова могућа су за следеће категорије трудбеника: запослени на подземним радовима, на пословима штетним по здравље и др. Кад доживе 50 година и испуне 20 година *радног стажа* (мушкарци) односно 45 година живота и 15 година *радног стажа* (жене), с тим да бар *половина радног стажа* мора да буде испуњена на том послу, могу стећи право на пензију за случај старости. Запослени на другим пословима са тешким условима рада могу стећи право на пензију за случај старости ако доживе 55 година живота и 25 година *радног стажа* (мушкарци) односно 50 година живота и 15 година *радног стажа* (жене) могу такође стећи право на пензију за случај старости. Слепи могу стећи право на пензију за случају старости када доживе 50 година живота и испуне 15 година *радног стажа* (мушкарци) односно 40 година живота и 10 година *радног стажа* (жене). Уместо нашег посебног стажа, право социјалног обезбеђења (инвалидског и пензионог) у СССР познаје дакле смањење броја година радног стажа за одређене категорије трудбеника који се захтева као услов за стицање права на пензију за случај старости. Право СССР познаје такође и категорију *увећаног радног стажа* (у двоструком износу, време рада проведено на Крајњем Северу).

Износ пензије за случај старости. Износ основних пензија одређује се *у проценту од зараде,* с тим што су законом одређене минималне пензије. Процент пензије за најмању месечну зараду износи 100% а за највећу месечну зараду 50%. Основни износи пензија могу бити повећани до висине месечне зараде и то: за *непрекидни радни стаж* изнад 15 година или за *општи радни стаж* од 35 (мушкарци) односно 30 година (жене), повећава се пензија још за 10%; пензионерима који не раде а имају на издржавању за рад неспособног члана породице повећава се пензија — за једног таквог члана 10% а за два или више за 15%. Такви су износи ако је испуњен пун *радни стаж.* Међутим, могуће су и пензије при *непуном радном стажу.* У таквом случају потребан је услов — 60 година живота (мушкарци) односно 55 година живота (жене) и бар 5 година *радног стажа* уз услов да је бар 3 године од тога трудбеник провео *на раду непосредно пре но што тражи пензију.* Пензија се мора тражити у року једног месеца по престанку радног односа. Износ непуне пензије не може бити мањи од 25% од пуне пензије. У овим случајевима не узимају се у обзир никакве друге олакшице у погледу стажа и слично.

Непрекинути радни стаж. — Непрекинути радни стаж се појављује као врло значајан услов за стицање права из пензионог обезбеђења (Види о томе уз право на накнаду уместо плате).

Право на пензију за случај инвалидности. — Инвалидност се установљава у случају потпуне или делимичне неспособности за рад, трајне или с роком. По степену губитка радне способности инвалиди се деле у три групе. Инвалиди I групе прегледају се у циљу контроле инвалидитета једанпут годишње, а инвалиди II и III групе два пута годишње. Инвалиди мушкарци старији од 60 година и жене старије од 55 година ослобођени су ових контролних прегледа. — За стицање права на пензију не захтева се никакав радни стаж ако је инвалидитет наступио због несреће на послу или професионалне болести. Међутим, за стицање права на пензију у случају инвалидности проузрокованим осталим узроцима захтева се *општи радни стаж у време обраћања за пензију,* и то: за лица од 20—23 године захтева се *радни стаж* од 2 године (мушкарци) односно 1 година (жене); лица од 31—36 година — *стаж* од 7 одн. 5 година; за лица од 51—61 година — *стаж* од 16 одн. 13 година; за лица изнад 60 година — *стаж* од 20 одн. 15 год. Износ пензије у случају инвалидности зависи од: узрока и групе инвалидности, од *зараде, од услова рада, непрекинутог радног стажа* и од тога да ли инвлади има чланова породице неспособних за рад а које он издржава. Износ се одређује *у проценту од зараде* трудбеника који је постао инвалид.

Пензије инвалида због несреће на послу и инвалида због професионалног оболења су веће него инвалида због осталих узрока; пензије инвалида I групе су веће него пензије инвалида II и III групе.

Законом су одређене минималне пензије и максималне пензије.

Могуће су такође инвалидске пензије и при *непуном радном стажу* који се по закону захтева. Оне се одређују пропорционално *радном стажу* који радник одн. службеник има, али не могу бити мање од 25% од пуне пензије. Ову пензију могу имати само инвалиди I и II групе.

Права на пензију у случају испуњења пуног броја година службе. — Пензија у случају испуњења *пуног броја година службе* стиче се независно од стања неспособности за рад и од броја година живота. Ову пензију могу стећи само службеници одређених професија (учитељи, здравствени радници, ветеринарски радници, припадници цивилне авијације и други). По правилу захтева се испуњење *радног стажа* од 25 до 30 година у одређеној специјалности. Пензија износи 40% од *зараде* и исплаћује се независно од зараде коју трудбеник и даље настави да зарађује.

Право на пензију у случају смрти храниоца породице. — Пензија се даје за случај смрти храниоца породице због несреће на послу, професионалне болести, рањавање, контузије или оштећења у Отаџбинском рату, независно од радног стажа храниоца. За три за рад неспособна члана умрлог храниоца породице пензија износи 100%, за два 90% а за једног 65% од зараде до законом одређеног износа (600 рубаља плата и 20% остале зараде).

Износ пензија у случају смрти храниоца због осталих узрока, одређује се *према зарадн* умрлог храниоца, према броју чланова породице који

су неспособни за рад, према *непрекинутом радном стажу*, према *условима рада*. Законски прописи детаљно регулишу ове пензије примењујући поменуте критеријуме.

Упоређујући правне режиме за стицање права на пензију за случајеве: старости, инвалидности, смрти и испуњења пуног броја година службе (овај последњи случај само у праву социјалног обезбеђења у СССР) у праву социјалног обезбеђења односно осигурања у ФНРЈ и СССР можемо лако приметити да и једно и друго право обилује облицима *посредне примене начела „према раду"* при расподели односно присвајању средстава из фондова намењених за неспособне за рад од стране лица заштићених овим гранама социјалног обезбеђења. Као посебни облици посредне примене овог начела истичу се:

а) У праву пензионог (и инвалидског) осигурања ФНРЈ:
— установљење по закону *четири врсте личних старосних пензија* које се разликују по условима за њихово стицање, који (услови) се управо везују за *допринос* трудбеника друштвеној заједници, као што су: *пуни радни стаж*, одређен број година *радног стажа*, *продужење рада* и после испуњења пуног радног стажа и др.;
— установљење категорија: *радни стаж*, посебни радни стаж и *увећани радни стаж*, као услова и у пензионом и у инвалидском осигурању;
— везивање одређивања *износа* појединачних пензија *за пензиски основ* који се одређује према *заради осигураника*, и у случају старости и у случају инвалидности и у случају смрти, итд.

б) У праву пензионог социјалног обезбеђења СССР:
— установљење законом посебне врсте пензије: пензије у случају *испуњења пуног броја година службе;*
— везивање одређивања износа пензија за *радни стаж* и *висину индивидуалних плата* трудбеника који стичу право на пензију;
— одређивање мањег броја година као услова за стицање права на пензију за случај старости за оне раднике који раде на пословима *штетним по здравље;*
— увођење посебне категорије радног стажа — *увећаног радног стажа* (100% за раднике на Крајњем Северу и др.);
— давање значаја категорији *непрекинутог радног стажа* и у пензионом осигурању, а не само у здравственом;
— везивање и права на пензију за случај инвалидности за *радни стаж* трудбеника који је постао инвалид (осим законом одређених изузетака).

III. — Свесни смо да се илустровањем само примене начела „према раду" у оба права — права ФНРЈ и права СССР — не добија потпуна и верна слика о целовитости једног и другог система социјалног осигурања односно обезбеђења али то нам овде није ни био циљ. Да би се таква слика добила потребно би било приказати примену и других начела и

критеријума у једном и у другом праву, као што су: круг обухваћених лица, врсте покривених случајева, имовинске и породичне прилике осигураника и уопште низ елемената који илуструју нове принципе социјалистичког социјалног осигурања, напоредо са начелом „према раду", а које смо именовали једним општим називом „према потребама". Тај посао, мада захвалан, и мада само друга страна питања које смо овде обрадили, ипак је изостао.

Др. Михаило С. Ступар

О НАЈАМНИМ ОДНОСИМА У ДУБРОВНИКУ У XIII И XIV ВЕКУ

И поред млетачке доминације и ограничења дубровачке поморске трговине које је она донела, друга половина XIII и XIV века представљају за Дубровник, захваљујући развоју његове копнене трговине са балканским залеђем, период привредног успона. Напредовање занатства и ангажованост Дубровчана у трговини изазивали су све веће потребе за радном снагом, што је током XIV века, упркос сталном приливу становништва из дубровачког залеђа, довело до извесне оскудице у неквалификованој радној снази (1). Питање радне снаге решавано је у великој мери путем најамних односа, што је омогућавала економска и друштвена структура Дубровника у том периоду, у првом реду развијеност новчане привреде и одсуство феудалне везаности већине сељака у Астареји и на острвима. За обављање разних послова у трговини, пољопривреди, занатству, поморству и бродоградњи, као и у домаћинствима, узимани су у најам сиромашни дубровачки грађани („пук") и они сељачки синови са дубровачке територије који су на закупљеним или сопственим имањима представљали вишак радне снаге, а исто тако и придошлице из дубровачког залеђа и других наших крајева који су у граду тражили боље услове живота (2).

---

(1) На релативну оскудицу радне снаге у пољопривреди указују одлуке (реформације) Великог или Малог већа, којима се забрањује послодавцима да повисују наднице (Monumenta Ragusina V, p. 21 и друга места у тој збирци, види примедбе 13, 14 и 15) а радницима да напуштају послодавца да би радили на другом месту, из чега се може закључити да је понуда радне снаге била мања од тражње. Повремене забране занатлијама да напуштају Дубровник ради запослења у другом месту (нарочито зидари, каменоресци, бродоградитељи и тесари — Monumenta Ragusina V, p. 24, — 1302 год. p. 31, — 1302 год., p. 107, — 1312 год., Liber omnium reformationum, изд. А. Соловјев — М. Петерковић, Београд, САН, 1936, p. 6, 4, из 1314 год., Monumenta Ragusina II, p. 76, из 1349 год., и др.) могу навести на сличан закључак у погледу квалификоване радне снаге, док многобројна бегства кућне послуге (види примедбу 45) значе не само да је њихов положај био тежак већ и показују да су постојале широке могућности за запослење на другој страни.

(2) У уговору о најму радне снаге радник по правилу има словенско име. Врло често наведено је и место одакле долази. Срби из крајева који нису били под дубровачком влашћу обично налазе запослење као кућна послуга: Стојка из Невесиња (Diversa Cancellariae XXIX, 219); Милослава из Добропоља (Diversa Notariae V, 29), Гојислава из Хума (Div. Not. V, 30), Јукна, ћерка Хранислава из Црне Горе (Div. Not V, 31), Богиша Николић из Требиња ((Div. Not. VII, 72), Радослава из Невесиња (Div. Not. VII, 45), Михајло, син Николе из Попова (Div. Not. V, 24), Богдана, ћерка Теодоре „de partibus Narenti" (Div. Not. V, 27), Доброслав из Зете („Зборник за историју, језик и књижевност", Историјски споменици дубровачког архива, серија III, Канцеларијски и нотаријски списи, Београд, САН, 1932, бр. 332). Радост, кћи Обрада из Попова („Зборник", бр. 215) и многи други.

С обзиром да се најамним радом издржавао, искључиво или у виду допунске зараде, стално или привремено, знатан део дубровачког становништва, и да је с друге стране тај рад био од виталног значаја за дубровачку привреду, изучавање најамних односа у Дубровнику представља за нашу историографију важан задатак. Њему је, међутим, до сада посвећено врло мало радова (3), ма да богата архивска грађа пружа могућности како за комплексну обраду овог питања, тако и за проучавање појединих економских, социолошких, демографских и других проблема у вези са најамним радом. Овде ће се покушати да се да осврт на правни аспект овог питања.

Најамни односи били су регулисани претежно обичајним правом које се, полазећи од извесних принципа римско-византијског права, развијало у складу са потребама свакодневног живота путем слободног уговарања права и обавеза послодавца и најамног рдника. Законски прописи — реформације и Статут — регулисали су само поједине врсте најамних односа, и то врло непотпуно, ограничавајући се само на одређена питања, при чему се често истиче приоритет уговорних одредаба (4). Најпотпуније био је регулисан положај најмљених морнара, и то одредбама Статута, док се најчешће понављају прописи, у виду реформација, о надничарима у пољопривреди, а односе се углавном на висину наднице и на радно време.

Из римско-византијског права дубровачко обичајно право преузело је принцип да најамни однос почива на консензуалном уговору којим се одређују права и обавезе уговорних страна (5). По томе се оно разликује од права у италијанским градовима тога доба према коме је уговор о најму био формалан и закључивао се уз полагање заклетве или давање капаре (6). У дубровачким изворима не спомињу се ни заклетва ни капара као конститутивни елементи овог уговора, али су странке, као и код осталих уговора у циљу обезбеђења доказног средства, нарочито у случајевима када су уводили модалитете који представљају одступања од постојећих обичаја или када је уговором послодавац стицао права која ограничавају слободу посленика, као што је био случај код уговора са

(3) Искључиво овом питању није посвећен ниједан рад али се о најамним односима, уз остала питања, говори у више радова, од којих су у том погледу најзначајнији: И. Божић: Економски и друштвени развитак Дубровника у XIV и XV веку, „Историјски гласник", 1949, бр. 1; и Д. Ролер: Аграрно-производни односи на подручју дубровачке републике од XIII до XV стољећа, Грађа за господарску повјест Хрватске, ЈА, Загреб, 1955.

(4) Статут, VII, 15 (уговори између власника брода и морнара морају се поштовати). Liber omnium reformationum, p. 16,8 (пољопривредни радници морају остати на раду код послодовца код кога су ступили на посао најмање до краја недеље у којој су почели да раде, изузев ако уговором нису ослобођени те обавезе). Mon. Rag. III, p. 18 (слично као и у претходном случају, „salvo si pactum aliud fuerit"). као и ibidem II, p. 288.

(5) Да је уговор о најму био пуноважан и када је био закључен само простим споразумом, односно да писмена исправа (нотарска карта) није била конститутиван елемент уговора, види се из више судских пресуда које се доносе на основу изјаве сведока, док се писмена исправа уопште не спомиње. У спору између Пасква бачвара и његовог слуге Богоја суд је, испитавши сведоке, пресудио да је Богоје дужан да служи још 2 године (Div. Canc. IX, 12). Јуније Радоничић, слуга Матије Бобаља, тражио је преко суда да му Матија да плату за протеклих 16 месеци и добио је спор, иако се ни овде, као ни у претходном случају, не спомињу никакве исправе (Sententiae di Cancellaria, I, 43'). У неким споровима као доказно средство служи заклетва уговорних страна или трећих лица (Div. Canc. III, 17').

(6) Enrico Besta: Le obbligazioni nelle storia del diritto italiano, Padova, 1937, p. 312.

кућном послугом, закључивале уговор пред нотарем. Он се тада уводио у канцеларискy односно у нотарску књигу или се издавала и посебна нотарска исправа. У многим записима и имбревијатурама је и терминологија уговора римска:

> „Die XVI novembris (1324). Ego quidem Radill, filius Dobroslavi [...] confiteor quod bona et spontanea voluntate mea me dedi et locavi et opera mea [...] pro duabus ypperperis [...]" (Div. Not. IV, 19) (7).

Међутим, у зависности од привредне гране у којој се користила најамна радна снага, ови уговори се по својој садржини међусобно знатно разликују и у многим случајевима показују битна одступања од римског *locatio conductio operarum.* Разлике су се састојале не само у модалитетима уговора који су последица одређене врсте рада, као што је време на које се уговор закључује, врста рада или начин плаћања, већ су постојале и с обзиром на овлашћења која послодавац уговором стиче према личности посленика. Према тим разликама уочава се неколико врста уговора о раду односно неколико категорија најамних односа.

Најближи појму најамног радника који је створило римско право били су надничари. У Дубровнику овог периода за надницу у новцу уз, изузетно, неки додатак у натури, радили су углавном неквалификовани радници а изузетно и занатлије (8). Уговор који се при томе закључивао потпуно одговара римском *locatio conductio operarum.* Најамни радник се обавезује да ће краће време, обично само неколико дана, за уговорену надницу радити код послодавца (9). Ова врста најамних радника коришћена је за разне врсте послова, као што је обављање помоћних послова на градилиштима, у бродоградњи, вађење корала (10), а највише за обављање сезонских радова у пољопривреди. Услови рада пољопривред-

---

(7) Таква формула се до краја овог периода најчешће употребљава у уговору о најму кућне послуге. У неким уговорима о најму слуге нема овог чисто римског термина locare, изнајмити, већ се описује обавеза посленика, на пример: „Pobratus [...] promittit et se obligat servire et facera omnia sua servicia [...]" (Div. Canc. IX, 167). У уговорима где се краткорочно изнајмљује радна снага у разне сврхе такође се понекад употребљава римска терминологија: „Petrus de Lesna[...] locat se et opera sua Stepoe de B. hinc ad St. Michaele de mense septembre pro ypp. 8 [...]" (Div. Canc. XVIII, 11), али се чешће само бележи да је посленик дужан да ради: „S. Q. obligat se laborare T. G. de arte sua petrarie[...]" (Div. Canc. III, 90).

(8) Каменорезац се 6. XII. 1328 обавезује Јунију Вучићу да ће му радити „de arte sua" у Дубровнику и околини где Јуније хоће за надницу од 9 гроша и 18 фолара за сваки радни дан (Div. Canc. IX, 12'). Ковач Фрањо обавезује се да ће радити ковачу Радославу у његовој ковачници од 2. III. до Ускрса за 45 фолара на дан које добија и у дане када не буде имао посла, и да за то време неће ићи да ради код другога, у противном плаћа казну од 2 гроша (Div. Not. VI, 206). Каменорезац се обавезује другом каменоресцу да ће радити „de arte sua" годину дана за надницу од 3 гроша коју прима за сваки радни дан и да за то време неће радити на другом месту (Div. Canc. III, 90). Зидар се обавезује да ће радити за надницу од 2 гроша а његови синови за надницу од 1,5 гроша (Div. Canc. 27, 41').

(9) Краће време, само неколико дана, трајао је најамни однос обично код пољопривредних радника, што показује и наредба Великог већа да су дужни да остану код једног послодавца до краја недеље у којој су почели да раде (в. примедбу 4). Међутим, понекад су као надничари закључивали уговор и за дуже време, као што је, на пример, уговор забележен у Div. Canc. XV, 140, према коме се сељак са Шипана обавезује да ће сваки дан радити за надницу најбоље плаћеног пољопривредног радника на острву све док не одради примљена 4 перпера. Међутим, када су занатлије склапали уговоре којима се обавезују да ће радити за одређену надницу, ти су уговори закључивани на нешто дуже време, обично на неколико месеци, на годину или чак на више година: каменорезац на 4 године за 1 грош дневно (ibidem, VI, 136) или други на исто време за 3 гроша дневно (ibidem, VI, 41').

(10) На пример, за изградњу цистерни (Mon. Rag. II, p. 220), за изношење камења (Div. Canc. IV, 105'), за вађење корала (Div. Not. IV, 18), за 4 надничара посао који им се нареди док неки радови не буду завршени (Div. Canc. XV, 72).

них радника виде се из већег броја реформација које је у циљу заштите послодавца доносило Велико или Мало Веће током XIV века. Мало веће је 1302 одредило да ће сваког радног дана ујутро и увече трубачи означавати почетак и свршетак радног времена (на 8 разних места у непосредној околини Дубровника). Истовремено установљена је казна од 5 перпера за радника који напусти послодавца и оде да ради на друго место (*Monumenta Ragusina* V, p. 21). Доцније је неколико пута понављано да радни дан траје од зоре до мрака (11) и да радници не смеју напуштати посао да би радили код другог послодавца или на свом имању (12). Надницe су биле ниске и неколико пута максимиране на 1 грош за радове на копну и 1,5 грош за радове на острвима (13), при чему је предвиђена казна за послодавца који плати више (14). Тек је 1373 надница повећана на копну на 1,5 грош и на 2 гроша на острвима (15). Раднику је било забрањено да у подневном одмору одлази кући ако му кућа није била у непосредној близини (16). За раднике у виноградима били су тачно одређени послови које су дужни да обављају, с тим што се за послове који захтевају већу умешност могло платити нешто више (17). Ако је уговор закључен на седам дана, радници суботом добијају вечеру (18). Над надничарима у пољопривреди водили су надзор посебни официјали које поставља дубровачка општина (19).

---

(11) Године 1306 — од јутра до вечери (Mon. Rag. I, p. 9); год. 1348 од изласка до заласка сунца (ibidem, II, p. 29); исто 1351 год. (ibidem, II, p. 118); год. 1359 каже се да је то стари обичај, antiqua consuetudo (ibidem, II, p. 288); исте године се каже да морају радити „од ноћи до ноћи" (ibidem, III, p. 118); год. 1362 Велико веће решава да услови рада пољопривредних радника морају остати исти (ibidem, III, p. 281); а 1366 се понавља да радни дан траје од изласка до заласка сунца (ibidem, IV, p. 77).

(12) У противном плаћа казну од 6 гроша у корист општине (Mon. Rag. I, p. 9); док је у најамном односу не сме да ради ни за другог, ни себи (ibidem, II, p. 29), а казна је повишена на 1 перпер. Год. 1359 одређено је да мора радити код истог послодавца до краја недеље у којој је почео радити, сем ако није друкчије уговорено, а ако оде да ради код другога, кажњава се са 3 гроша (ibidem, II, p. 288).

(13) Године 1348 надница је за раднике у виноградима и пољопривреди уопште износила 1 грош и 6 фолара (Mon. Rag. II, p. 29), док је 1306 износила 1 грош (ibidem, I, p. 9). Године 1349 максимирана је на 40 фолара за раднике у виноградима (ibidem, II. p. 62) а две године доцније одлучено је да ће радници у виноградима и на њивама у Астареји примати 40 фолара а на острвима 45 фолара (ibidem, II, p. 118). Године 1359 за раднике у виноградима надница опет износи 1 грош у Астареји и 1,5 гроша на острвима (ibidem, II, p. 288 и III, p. 18), а 1363 Мало веће одлучује да се наднице пољопривредних радника неће повисити (ibidem, III, p. 287). Истога дана одређено је да ће радници на Пунти поред 40 фолара добити и једну трећину медија вина дневно (ibidem, p. 288).

(14) Казна је 1348 износила 2 перпера али и радник који прими више кажњава се 1 перпером. Половину казне добија општина а половину тужилац (Mon. Rag. II, p. 29). Исте казне су одређене и 1349 године (ibidem, II, p. 62), а 1351 казна је одређена на 12 гроша и за послодавца и за радника (ibidem, p. 118). Године 1359 одређено је да ће послодавац који плати више од максимиране наднице бити кажњен са 25 перпера а радник који прими више са 6 гроша, казна се јавно оглашава и код кажњеног целе године нико не несме ступити у радни однос (ibidem, III, 118). Иста је формација поновљена 1373 (Liber omnium reformationum, p. 17, 1).

(15) Liber omnium reformationum, p. 16, 8 — послодавац сме додати још 6 фолара.

(16) Liber omnium reformationum, p. 16, 8.

(17) Ти послови су копање, сађење, чишћење винограда, опкопавање, обрезивање, итд. За неке од ових послова могло се платити 6 фолара више (Mon. Rag. II, p. 288 и III, p. 8).

(18) Место вечере могао је послодавац да да радницима 6 фолара „pro sabbatina" (Mon. Rag. III, 49).

(19) Вероватно је да су се официјали, као и сви остали чиновници дубровачке општине, бирали сваке године. Њихов избор бележен је у реформације (Mon. Rag. II, pp. 62, 164; ibidem, III, pp. 18, 287. 231, 288 — за официјале на Пунти; ibidem, IV, p. 77). У Liber omnium reformationum, p. 17, 1 констатује се да је задатак официјала да контролишу и послодавце и раднике и да против казни које изрекну официјали нема места жалби.

Мало веће је 1318 и за раднике на бродоградилишту прописало да су дужни радити од јутра до вечери и да се звоном обележава почетак и свршетак радног времена (20). Они су били боље плаћени од надничара у пољопривреди и уколико су имали неког стручног искуства, надница је крајем XIV века достизала 5 гроша (21).

Други тип најамних односа произилази из краткорочних уговора којима се неквалификовани или полуквалификован радник обавезује да ће послодавцу обављати одређене послове за најамнину у новцу (или делимично и у натури) која се исплаћује месечно или у неколико рата или по истеку уговорног односа. Ови уговори су такође краткорочни и у њима се нешто опширније него уговорима надничара прецизирају обавезе уговорних страна. У области пољопривреде такви уговори су склапани са чуварима винограда на два или три месеца; чувари су обављали и неке радове, као што је брање плодова и одговарали су за кустодију, а били су боље плаћени од надничара (22). Сличне уговоре закључивали су трговци са слугама који ће их пратити на путовања, на одређено време или за одређено путовање (23) или су изнајмљивали дрвосече које ће за њих на одређеном месту сећи дрва (24). На овај начин узимале су занат-

---

(20) Mon. Rag. V, 112.

(21) Div. Canc. XXIX, ф. 132, уговор закључен 8. 9. 1390.

(22) Маринус и Дринче обвезују се Вити Ђорђићу 23. VI 1330 да ће му чувати два винограда од Илијиндана до Михољдана, да ће одговарати за сву штету у винограду, а за то добијају плату од 4 перпера један односно 3 перпера други (Div. Canc. IX, 192'). Сељак из Умбле је 6. VII. 1321 ступио у најамни однос као чувар винограда за плату од 33 гроша и нека примања у натури (ibidem, VII, 127'). У уговору, којим се Радун из Шумета обвезује да ће чувати виноград Јунија Вучића и радити у њему годину дана, предвиђено је да ће му Јуније по истеку уговорног односа на име плате дати коња или кобилу, вола или краву или магарца (Div. Not. VI, 132'). У једном другом случају чувар за неколико месеци рада у винограду и за чуварску службу добија 6 великих солида и сваког месеца 2 копала жита (Div. Canc. V, 47'). За краткорочан уговор са сличним обавезама плата је у једном случају износила два пута по 27 гроша, храна и ципеле (ibidem, VI, 2'). Неки Thomaldo A. плаћао је својим чуварима за сезону 3 перпера, храну и ципеле (ibidem, IV, 93 и IX, 100).

(23) 17 априла 1330 неки Побрат ступио је у службу код Петра Фемина и обвезао се да ће му служити годину дана „in eundo, stando et redeundo", да ће му чувати ствари и одговаарти за њих. Петар се обвезао да му плаћа месечно 4 перпера, да га храни („tenere ad suam mensam") одева и стави му на расположење коња за путовања (Div. Canc. IX, 167). Трбоје, син Видоја, обавезао се да ће служити Павлу Мартинусићу 6 месеци на Неретви или Дрини за плату од 2,5 перпера месечно (Div. Not. VI, 208). За одређено краће време склопљени су уговори забележени у Div. Not. VII, 35 и 50', а на четири месеца за плату од 7 перпера и издржавање за време путовања у Div. Canc. XVIII, 120. Врло су прецизно одређене обавезе Илије Албанца који је ступио у службу код неких Италијана које је требало да води по Србији за плату од 29 гроша месечно (Div. Canc. IV, 81). Сличан уговор склопио је Добриоје Грк са неким Марком на годину дана за плату од 17 перпера (ibidem, IV, 83'). На неодређено време ступио је у службу Петар Р. код Јована de Buchia из Котора за плату од 42 перпера годишње, уз обавезу да ће путовати куда буде потребно (ibidem, IV, 105'). Магистар Бенедикт хиролог узео је у службу Крану, кћер Педоја са Шипана, за време док магистар буде боравио у Дубровнику (ibidem, IX, 114). За посланства која је слала дубровачка општина у друге земље узимане су слуге; плата им је била одређена за цело путовање (4 перпера за посланство у Задар 1360, Mon. Rag. III, p. 54).

(24) Дрвосече Радош и Милоје обвезују се Јунију Вучићу да ће му за 10 перпера и храну сећи дрва на Дрини месец дана (Div. Canc. IX, 117'). Већу најамнину добили су уговором којим се обавезују да ће сећи дрва у Котору, и то 17 перпера за месец дана и трошкове издржавања (hospicium) (Div. Canc. IX). Неки Марин и Прибоје ступили су у најам код Павла Менчетића, и то да му месец дана за плату од 5 односно 4,5 перпера секу дрва на Дрини.

лије привремене помоћнике (25) и дубровачки грађани уопште раднике за обављање најразноврснијих ванредних послова (26).

Сличан однос настајао је и када занатлија, уместо да ради код своје куће, ступи у најамни однос код другога. Занатлије су са богатијим дубровачким грађанима, са општинама, црквама, манастирима или са другим занатлијама склапали краткорочне уговоре, обично на неколико месеци до две године, у којима су се обавезивали да ће за најамнину у новцу или делимично и у натури радити послове у оквиру свог заната (27). Разлика између претходних уговора и ових је само у томе што је реч о квалификованој радној снази, те је и посао који посленик обавља увек строго ограничен на његову струку (он се обавезује да ће радити *de arte sua*) а најамнина већа.

Најамни односи у поморству су такође били регулисани првенствено уговорима, па се и у Статуту наглашава да се уговори између бродара и морнара морају поштовати (28). Уговори су закључивани на одређено време или за једно путовање (29), по жељи странака могли су се заводити у бродске (30) или канцеларијске књиге и садржавали су углавном само обавезу морнара да „бродару и броду служи" и обавезу бродара да морнара за време пута храни и да му најамнину у новцу исплаћује месечно, у неколико рата или једнократно, по истеку уговорног односа (31). Уговорима су била регулисана углавном само она питања која се постављају код сваког најамног односа. Питања специфична за радне односе у поморству регулисао је Статут. Одредбе Статута имају пре

---

(25) Div. Canc. IV, 107' — крзнарски помоћник ступа на рад код крзнара; ibidem, 76 — Радослав, син Доброте, радиће годину дана код лекара магистра Николе; ibidem, V, 9 — златарски помоћник ради код златара за 6 перпера годишње, храну и одело; ibidem, III, 94 — кожарски радник обвезује се да ће радити код мајстора 1 годину за 18 перпера; ibidem, VI, 5 (обућар), ibidem, 94' (обућарски помоћник за 28 перпера годишње и обућу), ibidem VI, 98' (помоћник оружара на годину дана за 12 перпера и храну), ibidem IV, 86 — обућар.

(26) Марин Гучетић узео је у најам два радника која су дужна да му 60 дана раде све послове које им он буде наредио за плату од 8 перпера и храну (Div. Canc. IV, 7'). Мартин Унгар обвезао се да ће код Мале Браће радити посао који му буде дао брат Данијел, за 1 перпер месечно (ibidem, 59). Сличан уговор забележен је и у Div. Not. 7, 72, Div. Canc. III, 87, ibidem, XIV, 167' ibidem, XVII, 22' и 23.

(27) У службу код манастира ступио је каменорезац магистар Летерус 25. 8. 1312 на годину дана за стан, храну и 20 великих солида (Div. Canc. V, 2), док је каменорезац Маргаритус добио за исто време и исте услове 30 перпера годишње (ibidem, 59'). Са црквом склопио је уговор сликар на годину дана уз обавезу цркве да му да сав материјал за рад и плату (ibidem, V, 82'). Неки обућар ступио је у службу код удовице обућара на годину дана за 28 перпера (ibidem, VI, 51). Каменорезац Примил склопио је уговор на 6 месеци са двојицом грађана и обвезао се да ће им за 5 перпера месечно радити „de arte sua" (ibidem, V, 9). Слични случајеви забележени су ibidem, III, 90 и 83 и V, 42, 52', затим VI, 67' и многи други. Дубровачка општина склапала је сличне уговоре са занатлијама странцима: за израду густијерне са платом од 180 перпера за годину дана, 23. I. 1367 (Div. Not. VIII, 15), на пример, док је магистар Петар из Венеције ступио у службу код краља Стефана, за плату од 8 либри годишње (Div. Canc. V, 58).

(28) Статут, VII,, 15.

(29) На годину дана (Div. Canc. VI, 155); на 9 месеци склопио је уговор Андрија Пароба са морнарем Бодашом који се обвезује да ће служити „navem dicti Andree vocatam St. Antonius" за плату која се обрачунава ad rationem 33 перпера годишње; само за једну пловидбу (Div. Canc. VI, 25).

(30) Статут, VII, 67, 3.

(31) Јула 1361 Велико веће је одлучило да се за потребе Дубровачке општине опреми једна барка; капетану је одређена плата од 30 перпера месечно (Mon. Rag III, p. 87), веслачи добијају месечно 2 перпера а остала посада 3 перпера; сви добијају за време путовања и храну (ibidem, III, 91). На броду који је носио посланике цару Душану 1358, веслачи су имали 1 перпер месечно и храну (ibidem, II, p. 266). Септембра 1361 Велико веће шаље један брод у Стон и одређује да ће морнари добијати по 2 перпера за сваких 15 дана (ibidem, III, 125).

свега за циљ да обезбеде дисциплину на броду (32) и да спрече могућност да морнари пре завршетка путовања напусте брод (33). Међутим, бродар није имао власт над морнарем и у случајевима прекршаја дисциплине или напуштања брода пре истека рока морнар је само плаћао новчану казну. У случају болести морнару се сразмерно смањивала најамнина за време док је био болестан (34) а ако умре бродар је био дужан да наследницима исплати део најамнине за време док је морнар радио (35), за разлику од права које је важило у Венецији према коме је бродар имао права да заплени ствари умрлог морнара да би се обештетио ради превременог прекида радног односа (36). Сем новчаних, у изворима се не спомињу и неке друге обавезе бродара према оболелом морнару. Међутим, као и у Венецији, бродар је морао да плати морнару двоструку најамнину ако му је не исплати на време (37). У случају да морнар по налогу бродара сиђе на непријатељско копно и буде заробљен, бродар ће морати да му надокнади сву претрпљену штету (38).

И поред свих разлика које се запажају међу описаним врстама најамних односа, свима је заједничко то што најамни радник на краће време продаје своју радну снагу, остајући при томе лично слободан. Принуда је овде чисто економска и уговорне стране остају равноправне. У случају да радник напусти посао, или да се на неки други начин огреши о своју уговорну обавезу, послодавац нема над њим никакве власти, а казне су новчане. Исто тако су и најамнине одређиване претежно у новцу, а ако има и натуралних давања, радник се ни на који начин не укључује у домаћинство свог послодавца.

Сасвим су другојачији односи настајали на основу уговора који су склапани са кућном послугом и у занатству између занатлије и шегрта. Закључивањем уговора са господарем, односно са занатлијом, слуга односно шегрт улази у његово домаћинство и долази у однос зависности и подређености.

---

(32) Морнари су дужни да слушају капетана брода и не смеју захтевати да се брод врати раније у Дубровник. Ко се о ово огреши, кажњава се по повратку у Дубровник са 10 перпера, од чега половина иде у корист општине (Статут, VII, 34) Морнари су дужни да раде и друге ствари, да утоварују и истоварују робу (Статут, VII, 12, 2).

(33) Ко напусти брод без сагласности бродара и без оправданог разлога (о чему одлучује суд), платиће казну од 25 перпера ако је брод већ испловио а 10 перпера ако то учини још у Дубровнику (Статут, VII, 11). Поред тога, дужан је био да примљену најамнину врати у двоструком износу (Статут, VII, 12, 3). Ако је уговор био закључен на одређено време и по његовом истеку пловидба још није завршена уговор се продужава ако то бродар жели (ibidem VII, 22).

(34) Статут, VII, 34. У случају бродолома морнар је у неким случајевима, изгледа, имао право на целу најамнину; ово би се могло закључити из пресуде забележене у Div. Not. IV, 91, којом се морнар, од кога бродар тражи повраћај једног дела најамнине услед бродолома, ослобађа тужбе.

(35) Статут, VII, 35.

(36) Antonio Pertile: Storia del diritto italiano, IV, Torino, 1893, p. 632 esq.

(37) Статут, VII, 12, 5. За Венецију в. Пертиле: н. д.

(38) Статут, VII, 31, 2—3.

Најамни однос између слуге и господара трајао је различито, од две до двадесет и више година, понекад је био и доживотан (39). Слуга је био дужан да обавља све послове које му господар нареди, да чува господареве ствари и да одговара за кустодију, а господар је био обавезан да слугу храни и одева и да му евентуално да и неки мањи износ у новцу (40). Ако је у питању била слушкиња, уместо ицноса у новцу, или уз њега, било је понекад уговарано и да ће јој господар дати опрему за удају (41)ч Приликом склапања уговора састављана је нотарска карта коју је добијао господар.

Већина ових нотарских исправа садрже увек исте клаузуле које, уз други изворни материјал, показују да од тренутка када је уговор закључен, уговорне стране престају да буду равноправне и господар добија одређену власт над слугом.

По своме типу, то су биле *cartae servitutis*, дакле исправе исте врсте које је добијао и власник роба (42). Оне почињу са формулом *confiteor quod me dedi et locavi*, „признајем да сам се дао и ступио у најам". Овај израз *dedi* („дао сам се") који указује на подвргавање господаревој власти, употребљава се и код добровољног ступања у ропство (43). Исправе даље садрже клаузулу којом се господар овлашћује да у случају бегства слугу ухвати и врати у своју службу; она је често допуњена објашњењем да господар може то учинити сам, без помоћи суда или неке друге

---

(39) Доживотно: Драгана de Belleno даје ћерку Милост доживотно у службу пресбитеру Клаудију (Чремошник: Списи дубровачке канцеларије, изд. ЈАЗУ, Загреб, 1951, бр. 665). Слично и Чремошник: н. д., бр. 548 и Div. Not. V, 29. На 15 година: Div. Not. V, 32', 27', 18'. На 12 година: Зборник, 87, Div. Not. V, 29' 30, 27. На 10 година: Чремошник: н. д., бр. 881, Зборник, бр. 215 и 332, Div. Not. 5, 30. Међутим, некад су уговори закључени и на много краћи рок, на пример, на 3 године Div. Canc. XIX, 98 „Зборник", бр. 79 и 99, Чремошник: н. д., бр. 517 и 1097) или на 2 године (Div. Canc. IX, 51).

(40) Слуга не добија ништа осим хране и одела — Чремошник: н. д., бр. 665 „Зборник", бр. 87, Div. Not. V, 24', 28, 29', и 30. За 4 перпера за 12 година — Div. Not. V. 27; за 12 гроша за цео живот — Div. Not. V, 29; за 2 перпера и одело за 10 година — „Зборник", бр. 215. Некад су услови били за слугу и повољнији, односно плата нешто боља; она је износила 1 перпер годишње (Чремошник: н. д., бр. 517 и Div. Canc XXIX, 219) или 5 великих солида за 10 година (Чремошник: н. д., 881), 4 велика солида (н. д., бр. 1097). Храна је била посебна за слуге, па се и у неким уговорима каже да ће слуга добити храну „secundum consuetudinem famulorum" (Div. Canc. XXVII, 186), а склопљени уговори садрже обавезе слуге да ће служити, чувати ствари, одговарати за кустодију и да неће побећи, и обавезу господара да га храни и да му да уговорену најамнину.

(41) Љубисава из Невесиња даје кћер Радославу у службу Марину Вите де Бенеса на 3 године за храну и одело, с тим да јој по истеку службе да мираз (Div. Canc. XXI, 192'). Нека калуђерица узела је на 8 година у службу Љупрену Прибила из Попова, с тим да је после уда за Антона крзнара (ibidem, XXIII, 162'). Кројач Грубеша био је осуђен да слушкињи Глури да као мираз тунику, појас и чаршаве у вредности од 3 перпера (ibidem, IX, 84').

(42) Види „Зборник", бр. 49, 79, 87, 96—104, 160, 193а, 215 — carta servitutis је исправа о ступању у службу, на занат, у добровољно ропство и о продаји робља.

(43) При ступању у ропство лице које ступа у ропство изјављује: „Confiteor [...] quod mea bona voluntate dedi me pro servo [...]" (Чремошник: н. д., бр. 534). Понекад је врло тешко оценити да ли је у питању ступање у службу или самопродаја у ропство. На пример, неки Милић Драговић изјављује „mea bona voluntate dedi et locavi me ad serviendum presbitero Petro de Stilo toto tempore vital me pro sol. d. gr. sex, quos ipse presbiter Petrus solvit [...]" (Чремошник: н. д., бр. 548). Према формулацији карте (locavi) и у даљем тексту изгледа да је реч о ступању у службу, међутим за Милића је одједном плаћена знатна свота новца (приближна цена роба) и он ступа у службу доживотно, што су све елементи ступања у ропство. Формула „dedi me et locavi" је најчешћа, али се срећу и друге које дозвољавају исто тумачење: „posuit se et opera sua" (Div. Canc. IX, 51, Div. Not. IV, 30 и др.). Понекад, на пример, у свим имбревијатурама ове врсте (Div. Not. V)комбинују се ове две формуле: „confiteor quod me dedi, posui atque locavi".

власти (44). Поступак у случају бегства послуге састојао се у томе што је господар пријављивао да му је слуга побегао, па је затим општински телал то јавно оглашавао, опомињући грађане да ће свако ко одбеглом помогне бити кажњен према нахођењу кнеза, и то је затим бележено у канцеларијске књиге или у књиге реформација (45). Средином XIV века Велико веће прописало је да ће слуга који покуша да побегне од господара бити кажњен и новчаном казном од 5 перпера (46). Слуга, према томе, није могао ни у ком случају да сам прекине најамни однос већ је увек силом враћан господару, док је господар, напротив, могао да отпусти слугу када је год хтео (47).

Да је постојао однос зависности показује и формула која се налазила на крају нотарске исправе односно уговора, и према којој је господар дужан да по истеку уговореног времена слугу пусти да „изађе од њега слободан заувек" *(ut exeat a me francus et liber in perpetuum)* (48). Приликом овог „ослобођења" слуге састављана је понекад нотарска исправа која садржи сличне формулације као и исправа о ослобођењу робова: господар изјављује да је свог слугу ослободио *(liberai et affrancavi ab omni servitute)* и да ће слуга убудуће моћи да поступа „као који било слободан човек" *(sicut quilibet homo liber)* (49).

Поставља се питање у чему се, поред овлашћења да слугу принудно задржи у својој служби, састојала власт господара. Да је у пракси положај кућне послуге био врло тежак, недвосмислено показују многобројне забелешке о бегствима. Поред напорног рада, слуга је вероватно био и лоше храњен, а господар је сигурно могао и да га кажњава. У случају

---

(44) Ако слуга побегне, господар га може „capere [...] sine alicuius rectoris sive curie requisitione et ducere [...] ad sua servicia („Зборник", бр. 332; — слично ibid. br. 215). Или: „Si aut fugerem ab eo ante terminum, habeat plenam potestatem et licenciam ipsam personaliter capiendi sine iussu alicuius dominationis" (Div. Not. V, 18'; слично ibid. 19). Међутим, у неким уговорима те клаузуле нема, а с друге стране има примера да се због одбеглог слуге господар обраћа ипак суду, нарочито ако је уговором јемац гарантовао да слуга неће побећи (на пример, пресуда у Div. Canc. XVIII, 78 и одлука суда ibidem, IX, 12).

(45) Скоро на свакој другој страни реформација налази се забелешка да је гласник објавио бегство неког слуге и упозоравају се грађани да га не приме. Године 1351 забележена су 22 бегства (Mon. Rag. II, pp. 117—140), од којих су три слуге истог властелина (Valchi de Gozza), идуће године побегло је 18 (ibidem, pp. 140—149), 1350 23 (ibidem, pp. 92—117), али за време куге (1348) само 8 (ibidem, pp. 8—54).

(46) Liber omnium reformationum, p. 14, 1 из 1349. Исто је забележено и у Mon. Rag. II, p. 287 и III, p. 17. Казна од 5 пп. предвиђена је овим одлукама и за лице које слуги помогне у бегству, односно, које га прими.

(47) Услед тога се, изузетно, уговарала клаузула да господар неће отпустити слугу пре истека рока, на пример у Div. Canc. IX, 51.

(48) В. Чремошник: н. д., с. XIII, формула E-XIV, затим „Зборник", бр. 7 87 и 193 а. Она се задржава и у XIV веку: Div. Not. V, 29, 32', 30, 33, 27, 28, 27', 18', 19, 24', Div. Not. VII, 107', итд.

(49) Никола Модрокуло из Антибара ослобађа свог слугу Симу „olim famulum meum michi obligatum[. . .] liberavi[. . .] et affrancavi ab omni servitute[. . .] dando sibi plenam libertatem et potestatem ut ad modo in antea possit facere facta sicut quilibet homo liber[. . .]" (20. XI. 1375, Div. Not. IX, 142'). При престанку службе Братисце из Омбле њен господар изјављује да је ослободио, „liberavit et absolvit eam ut possit ire et stare libera et absoluta" (Div. Not. VI, 6). Иста је терминологија и када суд ослобађа слугу од даљих обавеза. Тако је 13. VI. 1324 суд донео пресуду у корист Влаха, слуга Ђиве Продановог Кабоге, у којој га ослобађа речима „ipsum Vlachum esse liberum et franchum ab omni servitute et servitio" (ibidem IV, 14'). Разликује се, дакле, servitio — служба од servitus — потчињен положај, ропство. У исправама које се односе на ослобођење робова терминологија је слична: „ut [. . .] exeat a me libera et franca in perpetuum" (Чремошник: н. д., 594), а servitus значи ропство: Деса, удовица Грегорија Петранића, ослободила је свога роба Антонија „francavi et liberavi ad omni servitute" (Чремошник: н. д., бр. 496). Ове формуле остају непромењене и у другој половини XIV века (Div. Canc. XXIII, 100).

да слуга односно слушкиња без дозволе господара пусти неког да уђе у кућу, кажњавани су на тај начин што им се одсекао нос (50). Питање је да ли је на господара била пренета сва судска власт над слугом. Вероватно је да је то у ранијем периоду био случај са слугама манастира (51), а да су за мање преступе и дубровачки грађани имали судску власт над слугама показује једна забелешка из 1321, из које се види да је слушкиња, која се огрешила о царинске прописе о извозу вина, била осуђена на строги затвор, али је на захтев господара ослобођена затвора и предата њему (52). То наводи на закључак да је у овом случају за њу био надлежан не редовни суд већ само господар.

Поред тога, у одређеним случајевима господар има право и да располаже са својим слугом. У неким уговорима среће се клаузула на основу које се господар овлашћује да слугу, без његовог посебног пристанка, да другоме у службу (53), или чак господар стиче сва стварноправна овлашћења на њему, тј. да га прода, затвори и отуђи коме год хоће: *„[...] et habet supra me licenciam et liberàm potestatem me vendendi, obligandi et alienandi cuiuscumque voluerit." (Diversa Notariae V, 28).* У том случају се положај слуге врло мало разликује од положаја роба, поготово ако је слуга ступио у доживотну службу. Међутим, ма да има примера да се у уговор између слуге и господара уноси клаузула којом се господару одузима могућност да има стварноправну власт над слугом и да га може отуђивати (54), изгледа да овако велика овлашћења нису представљала правило већ да су се изузетно стицала уговорним путем. Исто тако и право господара да слугу да другоме у службу изгледа да представља изузетак и да је уговарано, као што показују имена послодаваца, само

(50) Статут, VI, 33, 5.

(51) У најстаријем уговору о ступању у службу који је сачуван у дубровачком архиву, Братац из Конавља даје 4. III. 1184 свога сина Растишу у службу Локрумском манастиру. У уговору се каже да је Растиша дужан да „fideliter serviat per manupressa" локрумске калуђере, да неће побећи, и да ће „completis anni[...] ad libertatem exeat" (Смичиклас: Codex diplomaticus, изд. ЈАЗУ 1905, II, бр. 338). Занимљив је овде термин „per manupressam de fuga et furto" што би највероватније значило да у случају краће или бегства долази под јурисдикцију свог послодавца. При томе се каже да је то „дубровачки обичај". Исто тако, по истеку уговора он ће „изаћи на слободу", што представља изразитији термин од доцнијег „exeat liber et franchus" ако га протумачимо као ослобођење од личне зависности.

(52) Div. Canc. VI, 201. Судску власт над слугом имао је господар у средњевековној Италији (Беста: н. д., с. 315).

(53) Гојислава, удовица Предислава из Хума, даје сина Владислава у службу Ангелу де Баруло на 12 година и овлашћује Ангела да „possit ipsum dare et locare cuiusque personae voluerit usque at illud terminum" (Div. Not. V, 30). Сличне клаузуле налазе се и у Div. Not. V, 29, 31', 33. При томе би се могло поставити питање каква је практично разлика између положаја поменуте Гојиславе, када је Ангелус де Баруло буде дао у службу код неке флорентинске или ђеновске породице, и Богдане коју је А. А. као своју ропкињу дао у најам домину Гвиду из Млетака на 25 година (Div. Canc. IV, 84). Разлика је само у времену на које су дате у службу, ма да није сигурно да ће Гојислава после 12 година имати могућности да се врати слободна у Дубровник.

(54) У уговору између Радила из Конавља и Кануција де Баруло унета је клаузула „et me non possit vendere nec obligare nec alio me alienare alicui personae" (Div. Not. V, 19). Врло је могуће да су постојали случајеви да су страни трговци одмамљивали наше људе у службу у Италију и тамо их продавали као робове

(55) Имена послодаваца у наведеним уговорима су: Angelo de Barullo (Div. Not. V, 33; ibidem 30); Macharoni de Barullo (ibidem 30); Thomasius Deodati de Carulo (ibidem 31'); Gulielmo Marini de Salermo (ibidem 27 i 27'); Nicolao domine Luci de Bari (ibidem 18); Guido de Venecia (Div. Conc. IV, 84); Carnucio de Barullo (Div. Not. V, 19); Johan de Niverio de Fostera (ibidem 24').

у случајевима где су странци у Дубровнику набављали кућну послугу за италијанске градове (55). Ако се за овако широка права располагања које је господар имао у односу на слугу не би могло рећи да су карактеристична за дубровачко право овог доба, она су ипак значајна као уопште могућа и одражавају како тадашња схватања о положају слуге, тако и његов фактички статус; тиме се само потврђује закључак да слуга није био потпуно слободан човек.

У сличан однос зависности долазио је шегрт према занатлији. Уговори о ступању на занат, које закључују занатлија и шегрт, или, ако је малолетан, његов заступник (56), садрже сличне клаузуле са скоро идентичним формулацијама. Шегрт ступа у домаћинство занатлије, дужан је да поред занатских обавља и све друге послове као и сваки слуга, да чува занатлијине ствари и одговара за кустодију, а обавеза занатлије била је да га храни, одева, учи занату и да му на крају да алат (57). Као и код кућне послуге, и овде се у нотарским исправама како при ступању на занат тако и приликом ослобођења спомињу изрази *servitio* и *servitus* који означавају службу и личну зависност (58), а у случају бегства примењиван је сличан поступак као и код слуга, ма да су изворни подаци о бегствима шегрта малобројнији (59).

Према томе, и поред разноликости коју показују најамни односи у Дубровнику у XIII и XIV веку, може се закључити да су постојале две основне врсте ових односа. Једна је последица развијене робноновчане привреде; суштина најамног односа је ту у продаји радне снаге послодавцу без умањења личне слободе радника, док код друге врсте настају односи везаности за послодавца и личне зависности који су карактеристични за феудално друштво. Истовремено постојање два суштински различита типа најамних односа одраз је специфичне привредне и социјалне структуре Дубровника као средњевековног приморског града у коме је развитком трговине дошло до веома развијене новчане привреде.

Др. Јелена Цвејић-Даниловић

---

(56) Чремошник: н. д., бр. 377, 503, 614, 646, 668, 823, 898. Кнез и суд су 16. IV 1341 ослободили Гојка Будвина, шегрта (или слугу?) берберина Максима, свих обавеза према Максиму јер приликом склапања уговора није био legitime statis (Div. Not. VI, 217'). Исти захтев се постављао и код ступања у службу, па и ту често родитељ или старатељ склапа уговор. Пунолетност су мушкарци стицали са 14 година (Статут, IV, 76, 2).

(57) Чремошник: н. д., с. XII—XIII, формуле E-XI—XV. У неким уговорима садржана је клаузула да шегрт неће морати да ради у празничне дане Div. Canc I, 102', 106', 110). Обавеза занатлије да шегрту приликом ослобођења да алат била је правило обичајног права које је суд уважавао. Тако је у пресуди донетој 4. XI 1362 у корист Богоја Мишевића, бившег шегрта бачвара Продаша, наређено Продашу да „према обичају" да Богоју алат (Div. Not. VIII, 7').

(58) Према томе завршетак учења за шегрта значи и „ослобођење" тј. престанак власти коју је над њим имао занатлија.

(59) У књигама реформација се у току више година не налази забележена ниједна објава да је шегрт побегао. Ти подаци појављују се тек у другој половини XIV века, бар у прегледаном материјалу. Године 1397 било је објављено 51 бегство, од чега су само четворо били шегрти а сви остали слуге (Div. Canc. XXXII, ф. 8—109, према Петерковићевим исписима).

НЕКА ЗАПАЖАЊА ПОВОДОМ ПРВИХ РЕЗУЛТАТА ПОПИСА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ СТАНОВНИШТВА ОД 31 МАРТА 1961

У историји сваке земље пописи становништва представљају врло значајне догађаје. Они пружају документацију дату у облику „једног најпотпунијег биланса људи и друштвених односа" у размерама националне територије.

Југославија као целина нема за собом дугу историју популационог развоја која би јој омогућила студије кроз дужи временски период. Настала после Првог светског рата, она је за четрдесет година свога живота извела пет пописа становништва, од којих сваки за себе представља посебан демографски биланс за праћење популационог развоја и структурних промена у њему. Отуда ти пописи, иако не баш увек изведени по захтевима најсавременије статистичке методологије представљају стварне тачке ослонца за анализу популационог развоја у земљи у разним временским раздобљима.

Шоследњи попис становништва који је обављен у времену од 1 до 7 априла 1961 представља једну од најобимнијих и најсавременије организованих статистичких акција коју је досад обавила југословенска статистика. Може се са правом очекивати да ће резултати овог пописа бити један од најбогатијих и најдрагоценијих материјала који ће моћи свестрано да послуже при анализама за даље планско развијање нашег друштва.

Са површином од 255804 км² Југославија спада у знатно веће земље од својих суседа: Албаније, Аустрије, Мађарске, Бугарске, Чехословачке, Грчке па и Румуније, као и од знатног броја европских земаља као: Белгије, Холандије, Швајцарске, Данске и Португалије. На том пространству према последњем попису становништва од 31 марта 1961 било је настањено 18,512.805 становника што представља више од двоструког броја становника Шведске, Португалије, Грчке, Белгије, а више него четворострука од броја становника на територији Данске, Финске, Норвешке, Швајцарске. У поређењу са земљама веће територије и бројнијег становништва, југословенско становништво чини више од једне трећине становништва Велике Британије, Западне Немачке и Италије.

Популациони развој Југославије у прошлости и његове основне виталне карактеристике. — У анализи динамике југословенског становништва обично се полази од податка да је на дан 1 децембра 1918 укупан број становника на територији ондашње Југославије износио 11,605.176. Првим пописом становништва 31 јануара 1921 установљено је да Југославија има 11,984.911 становника. Десет година касније, 1931 укупан број становника достиже 13,934.038. Послератна три пописа становништва показују даљи развој популације до последњег његовог стања од 18,512.805 становника које представља пораст за скоро 50% у односу на први попис од 1921.

Становништво на територији Југославије 1921—1961

Датум пописа	Пописом обухваћено на територији у време пописа	Пописано и процењено на садашњој територији	
		укупно	индекс
31. I. 1921	11,984.911	12,545.000	100.0
31. III. 1931	13,934.038	14,534.000	115.9
15. III. 1948	15,772.098	15.841.566	126.3
31. III. 1953	16,936.573	16,991.449	135.4
31. III. 1961	18,512.805	18,512.805	147.6

Овакав темпо пораста био је омогућен низом повољних фактора, а у првом реду високим нивоом стопе рађања, плодности и брачности у становништву као и значајним опадањем стопе смртности.

Наталитет југословенског становништва. — Пре првог светског рата стопа наталитета југословенских народа достизала је висину од око 40 рођених на 1000 становника. После овога рата она је осетније пала и на нивоу од 35‰ задржала се читаву деценију. У периоду од 1935—1939 ова стопа је претрпела снажнији пад, тако да је 1939 достигла свега 25,9‰. Наредних година 1940—1948 стопе наталитета остају углавном на истом нивоу, а тек 1949 и 1950 оне бележе поновно опорављење (30,2‰), да би затим забележиле опадање све до нивоа од 23‰ који ниво карактерише развој наталитета за последње три године — 1958, 1959 и 1960.

На ово понашање наталитета у становништву видног утицаја има читав низ проблема у развоју становништва међу којима изузетан демографски значај имају брачност и плодност у становништву.

Брачност и плодност југословенског становништва. — Највише стопе брачности југословенског становништва показале су 1921 и 1947 са општом стопом од 13‰. Овако висока стопа за те године донекле је резултат нормалне појаве да младо становништво после ратних година тежи да заснива своје породице. Иако је овај фактор имао утицаја на повећање стопа нупцијалитета за поратне године, оне су код нас врло повољне и без дејства овог фактора с обзиром да су оне досад у свом развоју врло ретко падале испод 9‰.

У погледу плодности Југославија достиже стопу од преко 100 живорођене деце на 1000 женског фертилног становништва. Ако ову стопу фертилитета упоредимо са стопама других европских земаља, запазићемо да је она врло висока јер Белгија, на пример, има стопу од 68, Италија и Велика Британија 69, Шведска 73, Аустрија 76, Данска 80, Француска 82, Холандија 94, итд.

Морталитет југословенског становништва. — Општи развој стопа смртности код нашег становништва представља изванредно повољно кретање ако се има у виду да се последњих година ова стопа свела на 9 умрлих на 1.000 становника, што у поређењу са стопом за период од 1921 до 1933 представља смањење за више од половине.

На овако смањење стопа смртности утицало је нагло опадање смртности одојчади чија је висока стопа кроз деценије била карактеристична за ову нашу негативну компоненту у развоју становништва земље.

Општи преглед кретања становништва
на 1.000 становника

Година	Живорођених	Умрлих	Склопљ. бракова	Прираш. (природ.)	Умрла одојч. на 1.000 ст.
1921	36,2	20,9	13,0	15,8	145,2*)
1947	26,6	12,7	13,1	13,9	—
1948	28,1	13,5	12,8	14,6	—
1949	30,0	13,5	11,4	16,5	102,1
1950	30,2	13,0	11,4	17,2	118,4
1951	27,0	14,1	10,3	12,9	139,8
1952	29,7	11,8	10,5	17,9	105,0
1953	28,4	12,4	9,8	16,0	116,1
1954	28,5	10,8	9,9	17,7	101,6
1955	26,8	11,4	9,3	15,4	112,8
1956	25,9	11,2	8,8	14,7	98,3
1957	23,7	10,6	8,6	13,1	101,5
1958	23,8	9,2	9,4	14,6	86,4
1959	23,1	9,8	8,9	13,3	91,6
1960	23,1	9,7	9,0	13,4	87,3

* Податак за 1924.

Становништво на дан 31 марта 1961 и његове карактеристичне промене у односу на раније пописе. — Поменуте компоненте, било као позитивни или негативни фактори у развоју становништва у целини, као и низ других демографских, економских, друштвених, културних и здравствених фактора имали су значајног удела у формирању обима и одговарајућих структура у становништву. Како су се ти утицаји реперкутовали на стање и динамику промена у становништву, показаће анализе које ће се појавити после објављивања коначних резултата најновијег пописа становништва. Засад располажемо само са једном статистичком публикацијом (1) која садржи прве резултате последњег пописа становништва од 31 марта 1961 године и која има карактер брзе информације о најосновнијим подацима о становништву.

Бројно стање становништва и његова територијална раздеоба

Народна република	Укупно	%
Укупно	18,512.805	100,0
Србија	7,629.113	41,2
Уже подручје	4,814.100	26,0
Војводина	1,851.448	10,0
Косово и Метохија	963.565	5,2
Хрватска	4,148.122	22,4
Словенија	1,584.368	8,6
Босна и Херцеговина	3,274.886	17,7
Македонија	1,404.883	7,6
Црна Гора	471.433	2,5

У погледу удела у укупном броју становника на читавој територији, прво место заузима НР Србија са 41,2%. У оквиру НР Србије више од 63% отпада на уже подручје Србије, затим АП Војводину 24,3% и на Косово и Метохију 12,6%. Учешће броја становника других народних република иде овим редом: Хрватска (22,4%), Босна и Херцеговина (17,7%), Словенија (8,6%), Македонија (7,6%) и Црна Гора (2,5%).

Повољан развој броја становника на територији Југославије имао је за резултат значајну концентрацију у погледу густине насељености по територијалној јединици (км² површине). За четири деценије развоја ју-

(1) Савезни завод за статистику: Први резултати пописа становништва од 31. марта 1961 године, „Статистички билтен" бр. 203/61.

гословенског становништва, показатељ густине насељености бележи пораст од 23 становника на 1 км² више него што их је било у 1921. За последњих 13 година, тј. од првог послератног пописа, густина насељености на целокупној територији кретала се овако: 1948 — 61,9, 1953 — 66,4 и 1961 — 72,4, што значи да је забележен пораст за више од 10 становника на један квадратни километар. Са овим показатељем густине насељености Југославија је данас далеко испред многих европских земаља: Албаније, Бугарске, Финске, Грчке, Ирске, Норвешке, Португалије, Шпаније, Швајцарске и Шведске.

Као допунска информација о овом показатељу нека послужи упоредни преглед који приказује разлике с обзиром на извесна временска раздобља и територијални распоред:

Насељеност по народним републикама у 1948, 1953 и 1961

Народна република	Број становника на 1 км²		
	1948	1953	1961
Укупно	61,9	66,4	72,4
Србија	73,9	79,0	86,3
Уже подручје	76,3	79,6	85,7
Војводина	74,1	79,0	86,7
Косово и Метохија	68,1	75,6	90,1
Хрватска	66,9	69,6	73,4
Словенија	71,4	74,2	78,2
Босна и Херцеговина	50,1	55,7	64,1
Македонија	44,8	50,7	54,6
Црна Гора	27,3	30,4	34,1

Као што се из прегледа види најгушће је насељена НР Србија, посебно Аутономна Косовско-Метохиска област у којој је на 1 км² било настањено више од 90 становника. Захваљујући изразито повољном виталном индексу на подручјима Словеније, Хрватске и Војводине густина насељености је виша од просека за Југославију, док је насељеност у другим републикама испод тог просека.

Домаћинства и његове карактеристике. — Из података овога прегледа лако је закључити да је развој домаћинстава ишао веома брзим темпом.

Датум пописа	Домаћинства	
	укупно	индекс
31. I. 1921	2,459.803	100.0
31. III. 1931	2,827.626	115.0
15. III. 1948	3,627.024	147.5
31. III. 1953	3,963.038	161.1
31. III. 1961	4,655.788	189.3

Ако ове податке упоредимо са порастом броја становништва, видимо да је пораст броја домаћинстава био скоро два пута бржи од пораста становништва. Фактори који су условили овакав процес развоја домаћинстава могу се делимично приписати повећању броја становника, нарочито повећању оног контингента становништва који је у последњим годинама у великом броју заснивао своје породице а већим делом чињеници да просечна величина домаћинстава перманентно опада. За илустрацију ове констатације нека послуже ови подаци:

Број становника на 100 домаћинства 1921—1961

Датума пописа	Број становника на 100 домаћинстава
31. I. 1921	510
31. III. 1931	514
15. III. 1948	437
31. III. 1953	429
31. III. 1961	398

Док у свом општем просеку број чланова по домаћинствима у 1921 износи више од 5, у 1961 он не достиже ни 4 члана по домаћинству.

Појаву опадања просечног броја чланова у домаћинствима такође су условили многи фактори међу којима су без сумње најважнији: опадање броја рађања, културни ниво, услови живота, миграција становништва, већа запосленост у непољопривредним делатностима, деоба пољопривредних имања која проузрокује издвајање породица, различита породична структура домаћинстава, урбанизација и други фактори који су у послератном животу земље дошли до видног изражаја.

Посебан израз добија овај феномен ако га размотримо с обзиром на територијалну раздеобу.

Народна република	Број становника на 100 домаћинства		
	1948	1953	1961
Укупно	437	429	398
Србија	439	432	395
Уже подручје	454	445	396
Војводина	361	350	329
Косово и Метохија	635	642	629
Хрватска	394	381	356
Словенија	378	366	343
Босна и Херцеговина	515	504	463
Македонија	527	524	501
Црна Гора	451	455	439

Преглед указује на две карактеристике:

— Осетне разлике у просечној величини домаћинстава по појединим народним републикама односно областима. Највећи просек, преко 6 чланова, припада Косовско-Метохиској области. Иза ње долази Македонија са преко 5 чланова и Босна и Херцеговина са просеком од 4—5 чланова по домаћинству. Изразито низак просечан број чланова показује Војводина.

— Значајно опадање просечног броја чланова у домаћинству скоро на свим подручјима са изузетком Косовско-Метохиске области и Црне Горе које у тринаестогодишњем развоју показују у том погледу нека мање значајна колебања. Упоређујући, међутим, садашње стање броја чланова домаћинстава са оним од пре 13 година, констатује се смањење на свим подручјима, наравно са различитим интензитетом тог смањења. Изражена индексима, јачина тога смањења види се из следеће табеле:

Народна република	Индекс (1948=100)
Укупно	91,1
Србија	90,0
Уже подручје	87,2
Војводина	91,1
Косово и Метохија	99,1
Хрватска	90,4
Словенија	90,7
Босна и Херцеговина	89,9
Македонија	95,1
Црна Гора	97,3

Индекси показују да је опадање просечног броја лица која отпадају на једно домаћинство било најјаче у НР Србији 10%, а нарочито на ужем подручју ове Републике где то смањење достиже и 13%. Осетно опадање показују и Босна и Херцеговина, Хрватска и Словенија у којима смањење иде на нешто мање од 10%, док је у Црној Гори и Македонији ово опадање просечног броја лица на једно домаћинство знатно мање. Готово без промена или су оне сасвим незнатне је Косово и Метохија, што је и разумљиво с обзиром на висину рађања у домаћинствима ове области.

Бројно стање домаћинстава на дан 31 марта 1961 према територијалној раздеоби

Народна република	Број домаћинстава	%
Укупно	4,655.788	100,0
Србија	1,932.692	41,5
Уже подручје	1,217.127	26,1
Војводина	562.446	12,1
Косово и Метохија	153.119	3,3
Хрватска	1,165.224	25,1
Словенија	462.262	9,9
Босна и Херцеговина	707.857	15,2
Македонија	280.291	6,0
Црна Гора	107.462	2,3

Највећи број домаћинстава има НР Србија, затим народне републике: Хрватска, Босна и Херцеговина, Словенија, Македонија и Црна Гора, што се дакле у потпуности поклапа са редоследом констатованим за раздеобу укупног броја становника на поједина подручја.

Прираштај становништва. — У периоду 1948 — 1953 годишњи прираст становништва Југославије износио је 228.076 или 14,4 на 1000 становника. У даљем осмогодишњем периоду 1953 — 1961 прираштај становништва достигао је у просеку 190.170 становника годишње, или 11,2‰. То су подаци који несумњиво имају своје значајне друштвено-економске последице. То пре свега значи да Југославија сваке године мора да обезбеди нове изворе за живот за око 200.000 становника, да у одговарајућој пропорцији створи нова радна места, одговарајуће капацитете школства, здравства, итд.

Индекси прираштаја становништва 1948—1961

Народна република	Индекс (1948=100)
Укупно	117
Србија	117
Уже подручје	116
Војводина	113
Косово и Метохија	132
Хрватска	110
Словенија	110
Босна и Херцеговина	128
Македонија	122
Црна Гора	125

Осим ових глобалних података о прираштају занимљиво је размотрити упоредни преглед по појединим периодима и подручјима.

Годишњи прираштај становништва у периодима 1948—1953 и 1953—1961

Народна република	Прираштај 1948—1953 укупно	стопа ‰	1953—1961 укупно	стопа ‰
Укупно	228.076	14,4	190.170	11,2
Србија	89.492	13,7	81.245	11,6
Уже подручје	61.900	14,9	42.829	9,6
Војводина	11.661	7,1	18.988	11,2
Косово и Метохија	15.931	21,9	19.428	24,0
Хрватска	30.975	8,2	26.513	6,7
Словенија	12.819	8,5	9.993	6,6
Босна и Херцеговина	56.269	21,9	53.428	18,8
Македонија	30.055	26,1	12.546	9,6
Црна Гора	8.466	22,4	6.445	15,3

Подаци показују да је у највећем делу Југославије прираштај опао, но са неједнаким интензитетом. Најјаче опадање интензитета забележено је у НР Македонији и то за више од 17000 становника годишње. Узрок овој појави треба тражити искључиво у демографском фактору, смањењу стопа природног прираштаја и исељавању Турака са овог подручја.

Друга екстремна величина прираштаја забележена је у области Косова и Метохије где је просечан годишњи прираст становништва у периоду 1953 — 1961 у односу на претходни период у порасту за 3500 становника годишње. Са 24 становника прираштаја на сваких 1000 становника, Косовско-Метохиска област представља највишу стопу за Југославију која је двоструко већа од југословенског просека а скоро четири пута већа од стопа прираштаја за НР Хрватску и НР Словенију.

Народне републике Босна и Херцеговина и Црна Гора показују такође висок ниво ове стопе, мада су у поређењу са ранијим периодом у значајнијем опадању.

НР Србија у послератном периоду бележи осетан пад прираштаја становништва а нарочито на њеном ужем подручју. Истраживање стопе у оквиру ове Републике пружају занимљив материјал с обзиром на разлике које постоје између појединих подручја. На ужем подручју прираштај је опао са 14,9 на 9,6‰, а у Војводини прираштај је порастао у поређењу са ранијим периодом за скоро 4‰, што је разумљиво ако се имају у виду досељавања становника разних крајева Југославије у ову област.

Прираштај становништва с обзиром на агломерацију према насељима. — Први резултати пописа становништва дају могућност сређивања података и о насељима по величини. Док је у 1953 било 91 насеље са преко 10000 становника, у 1961 забележено је 109 таквих насеља, дакле 18 насеља више и то са 4,2 милиона становника или близу 1/4 укупног југословенског становништва. Овакав податак несумњиво говори о јаком процесу урбанизације а који ће бити још уочљиви ако га размотримо с обзиром на обележје величине насеља.

Величина насеља	Број насеља 1953	1961	% од укупног становништва 1953	1961
10000—19999	56	51	4,8	3,9
20000—29999	17	28	2,5	3,7
30000—39999	5	12	1,0	2,3
40000—59999	2	6	0,6	1,5
60000—79999	5	2	2,0	0,8
80000—99999	1	3	0,5	1,4
100000 и више	5	7	6,7	8,9
Укупно:	91	109	18,1	22,5

Подаци о прираштају између пописа 1953 и 1961 указују на још једну занимљивост која може да буде од посебног интереса у прибављању претходних информација о миграцији у становништву.

Из података које дају први резултати пописа 1961 и њиховим упоређивањем са стањем пописа из 1953 запажа се да је скоро у половини општина на територији Југославије становништво у опадању а у једној шестини тих општина чак и преко 10%.

Највећи број општина чије је становништво опало у периоду 1953 — 1961 има НР Хрватска (143), затим народне републике Србија (90) од тога уже подручје Србије (78) а Војводина (12), Македонија (35), Словенија (31), Босна и Херцеговина (12) и Црна Гора (4). Косово и Метохија не показују ни једну општину чије је становништво у опадању.

У овом процесу могуће је наслутити многа локална, међусреска и међурепубличка миграциона кретања чији су мотиви најчешће економске, социјално политичке и индивидуалне природе. Миграција село-град као последица повећаног удела непољопривредног становништва које се исељавало у области где је индустриски развој добијао широке размере представља посебну специфичност за наше услове. Међутим, мали је број општина у којима је до смањења броја становника могло да дође услед негативног прираштаја, односно депопулације, мада и она има свој, иако веома незнатан удео.

Љ. Шкара

РАСПОДЕЛА И РАДНИЧКО САМОУПРАВЉАЊЕ НА НИВОУ ЕКОНОМСКИХ ЈЕДИНИЦА

Дубоке промене које се врше у систему расподеле и на подручју друштвено-економских односа у нашим радним колективима, добили су одговарајуће место и у законским прописима које је Савезна народна скупштина усвојила на фебруарском заседању 1961 (1). После доношења ових нових привредних инструмената веома се живо дискутује о расподели и радничком самоуправљању на нивоу економских јединица (2).

Нови систем расподеле осамостаљује привредне организације и ствара материјалне услове за оптимално ангажовање радничких маса у решавању проблема везаних за материјални процес производње и свакодневни живот радног колектива. Али тако широко замишљена децентрализација привредног живота захтева и одговарајуће форме, организаци-

(1) Поред осталих усвојен је и Закон о изменама и допунама Закона о средствима привредних организација и Закон о изменама и допунама Закона о радним односима (зСл. лист ФНРЈ", бр. 8/61 и 17/61 — пречишћен текст наведених закона).

(2) Савезна индустриска комора, Централно веће Савеза синдиката Југославије и Секретаријат за рад Савезног извршног већа организовали су у првој половини ове године саветовање на коме је присуствовао велики број представника радних колектива, научних установа и других заинтересованих фактора. Кроз већи број реферата, кореферата и дискусија измењена су искуства и анализирани проблеми расподеле и друштвено-економских односа у радним колективима с посебним освртом на расподелу и радничко управљање на нивоу економских јединица. Ове дискусије постају нарочито интензивне доношењем поменутих прописа и данас су прихваћене од стране радних колектива који врше анализе, испитују могућности и траже решења за обезбеђење материјалне базе радничком управљању.

оне јединице, облике који би обезбедили даље усавршавање привредног система. И то из простог разлога што велике привредне целине онемогућавају детаљније сагледавање унутрашњег организма, приближавање радника проблемима колектива, изналажење објективних мерила за интерну расподелу дела укупног производа и слабе самосталну иницијативу непосредних произвођача. Такве организације задржавају низ супротности туђих социјалистичком предузећу и уопште представљају латентну опасност за даља кретања и развитак производних снага и социјалистичких продукционих односа. Из тих и сличних разлога настаје данас у пракси, негде свесно организован а негде спонтан, процес „раслојавања", „атомизирања" привредних организација.

Као једна од најбитнијих тековина народне револуције може се сматрати увођење радничког самоуправљања у привредним организацијама и стварање материјалне базе за оживотворење принципа расподеле према раду. Но, мора се признати да није било пуне материјалне основе која би обезбеђивала непосредно одлучивање произвођача о расподели остваренот вишка рада у радним колективима и стварање унутрашњих субјективних снага за решавање производних и других пословних задатака. Томе је, с једне стране, допринела несавршеност система расподеле, а с друге, радничко самоуправљање које се зап оследњу деценију остваривало путем радничких савета на нивоу предузећа, погона или сличних организационих форми.

Међутим, друштвено-економски развој који је ослобађао самосталну иницијативу и стваралаштво непосредних произвођача није могао остати на тим формама које су представљале само почетак укључења произвођача у области материјалне производње и самосталног одлучивања о расподели дела производа. Зато су напред истакнути моменти били најнепосреднији покретачи економских и ванекономских фактора ангажованих у проналажењу решења којима би се обезбедило даље кретање привредног система и односа који се рађају у њему. И с обзиром да се из познатих разлога више није могло остати на старим формама радничког самоуправљања, на облику посредне економске демократије и старим основама расподеле, пракса као једино мерило исправности одређених решења ствара нове организационе форме, основне ћелије, најпогоднije облике за укључивање и последњег радника у реасподели и управљању радним колективом.

Та организационо ужа тела, асоцијације произвођача, које се постепено све више обогаћују новим садржајима представљају нове облике преко којих се остварује даља подела рада и омогућује отклањање читавог низа недостатака који су везани за класични облик предузећа.

Економска јединица (3) по својој суштини, организационо, производно-технолошки, *економски и самоуправно заокружена целина* јесте за

(3) Појам „економска јединица" има сва она обележја која се од стране неких аутора дају појму „радна заједница". Због тога не видимо оправданост његове замене, поготову када је реч о чисто формалном питању. Признајемо да у новим условима економска јединица не може задржати класичну суштину већ мора попримити нове елементе који је чине функцијом самосталног испољавања непосредних произвођача и њихових самоуправних права.

данашњи степен развитка најприкладнија форма масовног укључења у решавању свих производних делатности. Преко тих основних производних ћелија, путем одређених инструмената, обезбеђује се стварна могућност радницима да самостално одређују величину личних удела у дохотку као и располагање са делом вишка рада. И једно и друго, са својим преимућствима, постају основа привредног система а материјална заинтересованост непосредних произвођача основна покретачка снага економског развитка. Усаглашено кретање ових елемената показаће одређене промене у правцу развитка система у коме ће се владавина људима заменити управљањем стварима.

Поставља се проблем величине обима права и овлашћења која би требао обезбедити економским јединицама. У том питању пракса не може бити јединствена због веома различитог степена развитка, односно неједнаког састава производних средстава појединих привредних организација а посебно њихових осамостаљених делова. Док једна група радних колектива иде у управљу потпуног осамостаљења, друга се оријентише само на обрачунски карактер економских јединица. Но, свеједно, процес је тако и отпочео и поједина предузећа далеко су одмакла методом *приближавања унутрашње расподеле радницима како би је што непосредније вршили самостално они* а не као што је било досада, путем непосредно изабраних представника у органима управљања. И сам закон је пошао од различитог степена децентрализације, тако да неке привредне организације могу економским јединицама дати одговарајући део производа (4) без његове претходне деобе на део за личне дохотке и део за фондове, остављајући им да оне, саме, без ичијег утицаја и мешања са стране врше то раздвајање и расподелу по својим интерним мерилима која одговарају њиховим најцелисходнијим потребама и могућностима. То је највећи степен самосталности у области расподеле. Међутим, у другом случају се предвиђа да најпре и централни раднички савет изврши основно раздвајање чистог прихода на део за личне дохотке и део за фондове, па се онда економској јединици оставља слобода даље расподеле личних доходака и располагања фондовима. Овде се ужим заједницама не оставља могућност самосталног фиксирања пропорционалних односа и утврђивања њихових величина. И на крају, у трећој варијанти привредна организација може економским јединицама оставити само расподелу личних доходака а политику фондова задржати искључиво за себе (5).

Као што се види, привредној организацији је остављена могућност да расподелу до крајњих граница приближи непнсредним произвођачима који на својим зборовима или преко радничких савета утврђују „мерила и основе" за индивидуалну расподелу средстава за личне дохотке и средстава за своје фондове. То значи да се сада на нивоу економских јединица врши расподела једног дела дохотка а не само расподела личних удела

(4) Овде се мисли на део чистог прихода привредне организације који представља остатак оствареног дохотка по одбитку обавезних давања за потребе друштвене заједнице.

(5) Чл. 15 Закона о средствима привредних организација.

у делу укупног производа. Управо то значи нови квалитет у унутрашњој расподели и уједно основни предуслов за даље потискивање најамних односа из радних колектива. Разрешење тих односа и јесте једна од интенција предузетих привредних мера и уведених инструмената.

Иако закон не обавезује привредне колективе да спроведу поделу предузећа на економске јединице, ипак је њихово образовање и осамостаљивање у основи садашње економске политике. Тај процес нарочито захвата привредне организације са развијенијом поделом рада и већим бројем радника. Оне су те које најбрже оцењују преимућства и економску оправданост ужих целина у предузећу. Пошто радника не може нико да „награђује", да уместо њега врши расподелу, с обзиром да је он једини стваралац дохотка било на нивоу предузећа, погона или економске јединице, па је и једини који треба да одлучује о тој расподели, траже се методи који би највише допринели и истакли радника у први план и приближили га интерној деоби. Њему је дато централно место у новом систему расподеле и он сам, на основу индивидуално уложене количине живог и друштвеног признатог рада, врши непосредно, без ичијег утицаја расподелу дела дохотка по утврђеним критеријумима који одређују лични допринос у резултатима економске јединице или предузећа као целине (6).

Економским јединицама у њиховој делатности треба дати и друга права одлучивања која се могу кретати на пољу организације, планирања, политике фондова и радних односа.

Неоцењива су преимућства самосталног одлучивања економске јединице о пријему радника и отказивању радног односа. Не може се ни замислити правилнији поступак у регулисању тих односа од радничког збора на коме се одлучује о тим питањима. Свако изигравање прописа, неправилности које се јављају и интервенције за њихово отклањање биће аутоматски паралисане. Под тим условима више је него сигурно да се неће дешавати случајеви да, на пример, цео радни колектив захтева да радник коме је дат отказ и даље остане у предузећу а само неко из административног апарата инсистира на његовом отказу, што се на крају и догоди. Те супротности ће се постепено разрешавати а синдикална и друга друштвено-политичка тела и органи неће имати никакве потребе ангажовања у отклањању тих неправилности и то из простог разлога што ће колектив економске јединице, раднички збор имати искључиво право регулисања радних и других односа у колективу. Те најсамоуправније уже привредне целине својим карактером и својом организационом природом дају могућност најобјективнијег оцењивања њених чланова који морају имати најисправније могућ однос према средини за коју су везани ако желе да уживају њено поверење. Та средина ће их разумети и у свакој прилици помоћи, али и одређени минимум обавеза захтевати. Они који се на раду недовољно залажу, често са посла неоправ-

(6) Правилником привредне организације могу се овластити економске јединице да самостално донесу своје правилнике о расподели личних доходака радника. У овом случају се правилници достављају на сагласност централном радничком самоуправном органу предузећа чиме се искључује свака могућност мешања и утицаја изван привредне организације. Овај момент још више доказује конкретизацију права која доводе радничко самоуправљање до крајњих консеквенца и пуног остваривања.

дано изостају, немарно се односе и слабо интересују за проблематику радног колектива, сами се излажу јавном прекору и осуди радничког збора, па ту нису ни потребне нечије интервенције јер односи постају кристално јасни и ничим непомућени. Исто тако се данас у пракси манифестују и преимућства децентрализације средстава намењених за решавање станбених проблема радника у радним колективима. На радничким зборовима, на нивоу једне или више економских јединица, врши се самостална деоба једног дела укупног вишка рада чија је величина и намена већ раније, опет од стране економске јединице, односно радничког збора, била у пропорционалним односима фиксирана и издвојена. Радни колектив кроз овакве облике активизирања и методе рада даје најобјективнију оцену станбених и других проблема сваког радника понаособ чиме се постиже и већа гаранција правилне расподеле. То је, свакако још један корак на путу доградње социјалистичког принципа расподеле према раду јер природно она економска јединица која остварује боље резултате у материјалном процесу производње располаже и већим станбеним простором за своје чланове. Интересантна су искуства једног предузећа у вези са овом расподелом. После опсежних разматрања, анализа и дискусија које су обухватале читав колектив од неколико хиљада радника, направљена је планска расподела по којој је сваком раднику познато за које ће време бити решено његово станбено питање. Овакав метод расподеле има више преимућстава. На овом нивоу расподела се врши непосредно од стране самих радника, што потхрањује сигурност и одстрањује психологију „награђивања" и разних интервенција везаних за овај осетљиви однос који се успоставља на подручју расподеле у нашим предузећима.

Избор и нарочито смењивање руководиоца економске јединице, када она то сама нађе за потребно, као и друга питања кадровске политике, затим питање одмора и његовог распореда, прековременог рада, дисциплинских мера, одлучивање о дисциплинским прекршајима, све би се то могло решавати искључиво на радничким зборовима.

У области организационе структуре и међусобних односа економска јединица би могла одлучивати о спајању више економских јединица у једну или о њиховом раздвајању у две или више, о процесу организације рада, о систематизацији радних места, о управљању и коришћењу средстава која су јој стављена на располагање, о организацији одговарајуће евиденције, као и о другим питањима која се тичу материјалног процеса производње.

Кад се овоме дода проблематика из области планирања (утврђивање капацитета и њихово максимално коришћење, разматрање пропорција плана на нивоу предузећа и утврђивање самосталних планских задатака у датим оквирима, доношење плана инвестиционог одржавања, као и планирање самих инвестиција, доношење плана трошкова и других питања са домена политике плана), онда се још више употпуњава материјална основа осамостаљивања и самоуправљања на нивоу економских јединица.

Овде, на крају треба додати и читав низ права која се економским јединицама могу дати ради самосталног располагања фондовима који се односе и спадају у општу политику расподеле. Оне могу располагати средствима пословног фонда, фондом заједничке потрошње (станбена изградња, друштвена исхрана, радничка одмаралишта, домови, биоскопи), затим средствима резервног фонда и фондом за стипендирање стручног и друштвено-економског образовања радника.

Све ово, природно, намеће питање функције садашњих радничких савета као централних органа и њихових односа са проширеном мрежом самоуправних тела која се појављују као резултат структуралних промена у оквиру предузећа. Ове промене, које су захватиле за последњу годину-две већину привредних колектива, потпуно ће изменити карактер и суштину досадашњих централних органа радничког самоуправљања чији се метод и садржина рада крећу у смањеном кругу правних овлашћења која сада највећим делом прелазе на економске јединице, зборове радника и њихова извршна тела. Зато се може очекивати да они у великим а и мањим привредним организацијама постану „мали раднички парламенти" на чијим редовним сазивима и седницама долазе делегирани представници свих економских јединица које чине дотичну привредну организацију. У тим малим „скупштинским дебатама" решавали би се питања и доносиле одлуке од заједничког интереса за предузеће као целину. Неки од заједничких проблема којима би се бавили ови мали раднички парламенти односили би се, на пример, на вођење опште планске и перспективне политике развитка, доградње и проширења привредне организације (предузећа) као целине, доносила би се оцена о степену рентабилности појединих инвестиционих улагања, синхронизовали интереси економских јединица са интересима целине која у себи сажима ове *само* до одређеног степена осамостаљене делове, основне економске ћелије, као и још нека друга питања која би својом озбиљношћу захтевала активнији рад највишег представничког тела у радном колективу.

С обзиром да радничко управљање на нивоу економских јединица у новом систему расподеле добија још више у садржини и формама испољавања, кретање ће ићи у правцу образовања у овим ужим целинама *извршних тела чији ће задатак и основна функција бити само спровођење одлука донетих на радничким зборовима* који ће, по нашем мишљењу, постепено сазрети и у великој мери се осамосталити и, што је далеко важније, оспособити се за решавање свих питања везаних за проблематику репродукције и друштвено економских односа.

Без обзира што би се могли истаћи многи против аргументи и ставити у сумњу целисходност и економска оправданост ових организационих мера и кретања, мора се признати да се у пракси већ данас видно афирмишу преимућства ових промена које се догађају у области расподеле и друштвених односа у нашим радним колективима.

Ове промене у унутрашњој расподели које се развијају на нивоу економских јединица досада су показале низ позитивних резултата. Ти резултати се огледају у приближавању расподеле непосредно самим радницима, у повезивању личних доходака радника с колективним резулта-

том рада тако да је порасла заинтересованост чланова колектива не само за успех на њиховим радним местима него и за боље резултате економске јединице а преко ње и привредне организације као целине. Овим променама чини се даљи корак на путу ослобођења од бирократско-административних уплитања на подручју расподеле; а то значи и одстрањивања негативних појава из радних колектива. Осим овога, омогућено је и откривање унутрашњих резерви. О томе јасно говори и пример једне железаре која је почетком 1960 пустила у рад нов погон са око 300 радника а није ангажовала ниједног новог радника за проширење процеса производње. Затим, овде долази и могућност потпуније расподеле према раду, примена искуствених норматива у мерењу количине живог рада, објективније оцењивање личности и њеног доприноса крајњем резултату економске јединице, погона или предузећа као целине, што све доприноси већој стимулацији за стално нарастање продуктивности рада, економичности пословања и убрзава развој социјалистичких односа.

Иако се у последње време чине напори да се дефинишу и одреде ова кретања, у томе се, по нашем мишљењу, није у потпуности успело. Има неколико студиских радова који се само узгред баве проблемима расподеле и друштвених односа на нивоу ових најнижих организационих јединица. Ово се не би могло правдати недостатком практичних решења јер у огромном броју радних колектива интензивно се ради на усавршавању механизма расподеле чистог прихода и личних доходака, као и на питањима што ширег укључења радника у управљање и одлучивање о пословима најразличитије садржине и важности. Да би се ово обезбедило, данашња пракса се бави проблемима унутрашње организације и њеног прилагођавања захтевима пуне самосталности произвођача. „Даље развијање радничког самоуправљања довешће до неких крупних, квалитативно нових промена у читавом систему. Наиме, оног тренутка кад уместо радничког савета, тј. уместо органа који бирају радници, управљање поједним пословима привредне организације преузму непосредни произвођачи, долази до суштинских променач *Организација предузећа мора претрпети значајне промене*" (подвукао је Д. Ш. (7). Те промене су захватите већину наших предузећа и оне захтевају одређена проучавања. Искуство је показало „да су оптимална решења само она која удружени произвођачи провере и усвоје" (8). Иако у почетном облику развоја, већ данас постоји богатство, разноврсност практичних решења која ће добити одговарајуће место у законодавству и теориским анализама. Те анализе и теориска уопштавања сигурно ће се појавити с обзиром на пораст интересовања за ове промене и кретања у радним колективима.

Водећи рачуна о таквом стању, претензије овог рада остају само на подручју уочених промена и неких предвиђених кретања која су везана за систем личних доходака и промену друштвено-економских односа на нивоу радних заједница.

Драгутин Ј. Шошкић

(7) Светозар Вукмановић Темпо: дискусија у књизи — Расподела чистог прихода и друштвено-економски односи у радним колективима, Београд, 1961, „Рад" с. 263.
(8) Станко Црнковић: Расподела дохотка у условима развијеног самоуправљања у радним заједницама (у књизи — Расподела чистог прихода и друштвено-економске односи у радним колективима, с. 10).

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

Ј. Ловчевић: Доприноси — — — — — — — — — — — — — 559
Р. Д. Лукић: Положај произвођача у систему радничког самоуправљања — — — — — — — — — — — — — — 568
М. Милутиновић: Опште законитости и посебни путеви социјалистичког развитка — — — — — — — — — — — — — 575
М. Младеновић: Петнаест година примене породичног законодавства у новој Југославији — — — — — — — — — — — 584
Б. Николајевић: Поједностављење и стандарди спољнотрговинских докумената као метод изградње међународног привредног права 594
Р. Павићевић: Ауторитет и слобода у будућем друштву — — — — 599
М. Петровић: Осврт на порески систем Југославије — — — — — 614
Б. Позник: Ограничење другостепеног суда на жалбене разлоге — — 618
В. Поповић: Нека питања у вези са променама у изборном систему Југославије — — — — — — — — — — — — — 625
М. Радовановић: Развој и промене у казненој политици наше државе 632
Р. Радовановић: Улога ограничења трошења новчаних средстава у нашој привреди — — — — — — — — — — — — 646
В. Станковић: Промена висине издржавања утврђене судским поравнањем — — — — — — — — — — — — — 651
О. Станковић: Сукцесија права на накнаду неимовинске штете — — 656
О. Станојевић: Карактер државе позне римске империје — — — 671
Н. Стјепановић: Смисао и практични значај начела правоснажности решења у нашем управном поступку — — — — — — — 678
А. Стојановић: Социолошка страна реформе школства у Југославији 689
Д. Стојчевић: Настава римског права — — — — — — — — 703
М. Ступар: Начело „према раду" и право социјалног осигурања односно обезбеђења — — — — — — — — — — — — 709
Ј. Цвејић-Даниловић: О најамним односима у Дубровнику у XIII и XIV веку — — — — — — — — — — — — — 724
Љ. Шкара: Нека запажања поводом првих резултата пописа југословенског становништва од 31 марта 1961 — — — — — — 735
Д. Шошкић: Расподела и радничко самоуправљање на нивоу економских јединица — — — — — — — — — — — — — 742

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе тромесечно Претплата за годину дана 600.— дин. (за иностранство 1000.— дин.). Цена поједином броју 200.— дин.

Претплату слати преко рачуна Правног факултета број 101-12-2-1264 парт. 4 поз. 4—9

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА — Булевар Револуције 67, тел. 31-178

Штампа: Графичко пред. „Сл. Јовић" — Београд, Стојана Протића 52