UDK: 34 (05) ISSN: 1450 - 8176

УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ГЛАСНИК ПРАВА

ГОДИНА VIII | БРОЈ 2 | 2017.

HERALD OF LAW

Year VIII | No. 2 | 2017.

Крагујевац, 2017.

ГЛАСНИК ПРАВА/HERALD OF LAW
часопис из области права и сродних друштвених наука

Издавач: Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу
Јована Цвијића 1, 34 000 Крагујевац, Република Србија
e-mail: faculty@j ura.kg.ac.rs
Главни и одговорни уредник: Проф. др Нина Планојевић
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
e-mail: nplanojevic@jura.kg.ac.rs; тел. +381 34 306 514
Уређивачки одбор:
Проф. др Снежана Соковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Драган Вујисић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Срђан Владетић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Славко Ђорђевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Доц. др Вељко Влашковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Секретар уређивачког одбора: Асист. др Александра Павићевић
Контакт адреса уредништва:
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Јована Цвијића 1, 34 000 Крагујевац, Република Србија
e-mail: glasnik@jura.kg.ac.rs; тел. +381 34 306 514; факс +381 34 306 540
Издавачки савет:
dr Gunter Puttner, професор emeritus, СР Немачка
dr Hans Ankum, професор emeritus, Холандија
Проф. др Хрвоје Качер, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, Република Хрватска
dr Christa Jessel-Holst, Макс Планк институт за упоредно и међународно приватно право у Хамбургу, СР Немачка
Проф. др Станко Бејатовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Звонко Марковић, председник Адвокатске коморе Крагујевца
Интернет адреса: http://www.jura.kg.ac.rs/gp
УДК чланака: Драгана Лекић, Весна Максимовић
Штампа: Графопромет д.о.о, Крагујевац
Тираж: 70 примерака

За претплату и наручивање појединачних примерака контактирати издавача.

Часопис излази у штампаном облику од 1992. (са прекидом у излажењу 1998.-2015.), а у електронском облику од 2010. Следбеник је часописа «Гласник Правног факултета у Крагујевцу», основаног 1979. Досадашњи главни и одговорни уредници су били: др Миленко Јовановић, др Живомир Ђорђевић, др Тодор Подгорац, др Ненад Ђурђевић, др Емилија Станковић, др Славко Ђорђевић.

© 1992 Гласник права (Glasnik prava/Herald of Law) / Правни факултет у Крагујевцу

ГЛАСНИК ПРАВА

Година VIII, бр. 2, 2017.

САДРЖАЈ

НАУЧНИ РАДОВИ

1. Милена Петровић, МЕДИЈАТОР ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ СРПСКОГ ПРАВА 3
2. Зоран Чворовић, РАЗВИТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ СА ОСВРТОМ НА РАЗВИТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЦАРСКОЈ РУСИЈИ 23
3. Дејан Матић, ПОЧЕЦИ ЛУКИЋЕВОГ УЧЕЊА О ОБЈЕКТИВНОМ ПРАВУ 45
4. Срђан Ђорђевић, ОБЕСПРАВЉЕНОСТ ЖИВОТИЊА НА ПРИМЕРУ „КРАЉЕВАЧКОГ СЛУЧАЈА" 61
5. Нина Планојевић, АКТ О МЕЂУСОБНИМ ОДНОСИМА ЧЛАНОВА СТАМБЕНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У НОВИМ СРПСКИМ ПРОПИСИМА 75
6. Јелена Ковачић Костић, ПОРЕЗИ И ЦАРИНЕ У СРЕДЊОВЕКОВНОЈ СРБИЈИ У ДОБА НЕМАЊИЋА 91

СТРУЧНИ РАДОВИ

1. Предраг Стојановић, Миливоје Лапчевић, ЗНАЧАЈ ФЕНОМЕНА УЧИНАКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ 113
2. Драган Батавељић, ФЕДЕРАЛИЗАМ КАО ОБЛИК ДРЖАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ – ДА ИЛИ НЕ? 125

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ 143

HERALD OF LAW

Year VIII, No. 2, 2017.

CONTENS

SCIENTIFIC PAPERS

1. Milena Petrović, MEDIATOR FROM THE SERBIAN LAW PERSPECTIVE 3
2. Zoran Čvorović, DEVELOPMENT OF SELF-GOVERNMENT IN THE PRINCIPALITY OF SERBIA AND IN THE KINGDOM OF SERBIA WITH REFERENCE TO DEVELOPMENT OF SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE 23
3. Dejan Matić, THE BEGINNINGS OF LUKIC'S TEACHINGS OF THE OBJECTIVE LAW 45
4. Srđan Đorđević, ENLARGEMENT OF ANIMALS ON THE "KRALJEVO CASE" 61
5. Nina Planojević, THE ACT ON MUTUAL RELATIONSHIP OF THE TENANTS OF RESIDENTIAL BUILDING IN NEW SERBIAN REGULATIONS 75
6. Jelena Kovačić Kostić, CUSTOM AND OTHER TAXES IN MEDIEVAL SERBIA IN TIMES OF NEMANJIC DINASTY 91

PROFESSIONAL PAPERS

1. Predrag Stojanović, Milivoje Lapčević, THE IMPORTANCE OF PERFORMANCE PHENOMENON IN PUBLIC SECTOR 113
2. Dragan Bataveljić, FEDERALISM AS A FORM STATE ORGANIZATION - YES OR NO? 125

MANUSCRIPT SUBMISSION 143

НАУЧНИ РАДОВИ

Др Милена Петровић*

Изворни научни чланак
УДК: 347.925(497.11)

МЕДИЈАТОР ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ СРПСКОГ ПРАВА**

Рад примљен: 12. 11. 2017.
Рад исправљен: 16. 12. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

Медијација је добровољан, флексибилан поступак, без обзира на назив, у коме странке у спору уз помоћ трећег неутралног лица (медијатор) путем преговарања настоје да постигну решење међусобног спора које би било обострано прихватљиво. Због предности које има у односу на редовну судску процедуру, медијација је не само адекватан метод решавања спорова, већ и адекватан инструмент њихове превенције.

Упркос чињенци да медијација првенствено зависи од воље странака, њен коначни исход је директно везан за личност медијатора. Од његових аналитичких, комуникацијских и процесних вештина, као и способности да у поступку користи адекватне алате преговарања, у великој мери зависи какав ће исход медијације бити – да ли ће странке постићи споразум и решити међусобни спор, или ће остати на почетним позицијама и одустати од тражења могућег решења.

Предмет овог рада је положај медијатора у светлу права Србије под којим се превасходно мисли на Закон о посредовању, али и на подзаконске акте којима се ближе одређују одређена питања медијације. У том смислу, у раду се анализира улога медијатора, шта није медијатор, вештине медијатора, ко може бити медијатор, обука медијатора, као и лиценцирање медијатора.

Кључне речи: *медијација, медијатор, вештине медијатора, преговарање.*

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Медијација је структуиран, флексибилан поступак, без обзира на назив, у коме стране у спору добровољно настоје да путем преговарања, уз помоћ трећег неутралног лица (медијатор) реше свој спорни однос. У

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, mpetrovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*.

питању је динамичан поступак који се базира на истраживању и интеракцији учесника.

Као врста алтернативних метода мирног решавања спорова (*alternative dispute resolution – ADR*), медијација је своју реафирмацију и експанзију најпре доживела у САД, а потом и у многим другим државама света. Разлог за њен нагли развој и просперитет лежи у прагматичној потреби да се санирају или бар смање слабости судовања виђене пре свега у његовој (не)ефикасности (велики број предмета, дуготрајне процедуре, те споро извршење пресуда), али и високим трошковима.

У односу на судски поступак медијација показује значајне предности виђене у томе што је поступак добровољан, поверљив, неформалан, брз, што странке самостално доносе одлуку о властитом спору, што имају контролу над поступком и што га могу прекинути у сваком тренутку. За разлику од судије или арбитра, медијатор не доноси одлуку, не изводи доказе, не одлучује која је страна у праву нити истражује истину. Он не сврстава странке у непријатељски однос, већ уместо свађе и надметања подстиче поверење, извињење и помирење. Зато из поступка успешне медијације странке не излазе као јасни победници или губитници. Ако се свему томе дода да је медијација брз и хитан поступак, уз то јефтин, а да односи међу странкама постају бољи или бар остају исти, јасно је да овакав поступак одговара интересима и потребама страна у спору. С друге стране, бенефит од поступка медијације имају и судови будући да опредељење странака за медијацију доприноси растерећењу судова и стварању могућности за њихово квалитетније и ефикасније поступање.

Као начин мирног решавања спорова, медијација је могућа у свим спорним односима у којима стране могу слободно располагати својим захтевима. Могућа је дакле, у свим имовинскоправним споровима, у породичним, привредним, управним стварима, споровима из области заштите животне средине, у потрошачким споровима, као и свим другим спорним односима у којима посредовање одговара природи тих односа и може да помогне њиховом разрешењу, као што су спорови и конфликти у области социјалне заштите, малолетничког правосуђа, злостављања на раду, у области дискриминације итд.

Потребу да афирмише медијацију и нормативно уреди ову област увидела је и Србија па је 2005. године донела први Закон о посредовању – медијацији (у даљем тексту Закон 2005).[1] Девет година касније, тачније 2014. године, Србија је добила други, сада актуелни Закон о посредовању у решавању спорова (у даљем тексту само Закон или ЗОП 2014).[2] Како је истакнуто на Јавној расправи о Радној верзији овог закона, циљ његовог доношења је растерећење правосуђа и решавање заосталих предмета кроз

[1] Закон о посредовању – медијацији, *"Сл. гласник РС"*, бр. 18/2005.
[2] Закон о посредовању у решавању спорова, *"Сл. гласник РС"*, бр. 55/2014.

повећање броја спорова који се решавају мирним путем, што је један од приоритета стратегије за реформу правосуђа и акционог плана за њено спровођење.[3] Нови Закон је по броју чланова обимнији од претходног, а у фокусу нове регулативе су правила о посредницима, прецизније, издавање дозволе за посредовање, регистар посредника, као и правила о обуци посредника.

Овај рад је фокусиран на медијатора, изузетно важну личност у сваком поступку медијације, па ће се његов положај представити у светлу српког права – превасходно Закона о медијацији, али и у светлу релевантних подзаконских аката. Иако је за сваку медијацију кључна воља странака да спор реше на овај начин, ван суда, ток поступка и коначан исход се директно везују за личност медијатора. Од његових способности, вештина, емоционалне интелигенције и посвећености овом послу у великој мери зависи да ли ће странке разјаснити спорна питања, своје интересе и потребе, да ли ће установити свој стварни положај, своје предности и слабости, и да ли ће истрајати у жељи да пронађу опцију за решење спора. У том смислу, пратећи структуру Закона, у овом раду ће бити речи о улози медијатора, конфузији о томе шта јесте, а шта није медијатор, његовим вештинама, затим о томе ко може бити медијатор, програм обуке коју мора проћи, као и лиценцирање медијатора.

II УЛОГА МЕДИЈАТОРА

Упркос чињеници да медијација зависи од воље странака, њен коначни исход је директно везан за личност медијатора. Отуда су оспособљени и вешти медијатори најбољи начин да се осигура широк приступ јавности оваквом начину решавања спорова.[4] Без обзира што се медијација на глобалном нивоу спроводи на различите начине, медијатор се генерално сматра особом која поступак медијације спроводи на непристрасан и неутралан, као и ефикасан и прикладан начин. У принципу, медијатор мора, између осталих ствари, да створи повољне услове у којима ће стране покушати да реше свој спор, да им помогне у комуникацији и преговорима и охрабри их у проналажењу решења.[5]

[3] Јавна расправа о Радној верзији Закона о посредовању у решавању спорова је одржана 21. октобра 2013. године у Привредној комори Србије.

[4] Alfini, J.J., *et al.* 2006. *Mediation theory and practice*, 2nd ed. Newark: LexisNexis, према: C. Esplugues, *General Report: New Developments in Civil and Commercial Mediation – Global Comparative Perspectives*, у: C. Esplugues, L. Marquis, *New Developments in Civil and Commercial Mediation – Global Comparative Perspectives*, Springer, 2015, 48.

[5] C. Esplugues, *op.cit.*, 48.

Другим речима, он мора осигурати лагани развитак поступка за странке и створити атмосферу међу њима која је погодна за постизање споразума.[6]

Циљ сваке медијације је да стране у спору постигну споразумно и обострано прихватљиво решење, а улога медијатора је да олакша поступак и помогне странама како би се тај циљ остварио. У том смислу, медијатор треба најпре да анализира сукоб или спор, да пронађе најбољи начин како би подупро комуникацију међу странама, као и да води сам поступак. Његова најважнија од наведених улога је да охрабри, подстакне и олакша дискусију међу странама о свим спорним питањима како би се дошло до решења које је за обе стране прихватљиво. Добро обучен медијатор зато подстиче стране на дијалог како би: 1) разјасниле спорна питања, своје интересе и потребе; 2) установиле свој стварни положај (предности и слабости) и 3) утврдиле могуће опције за решење спора.[7] У том делању медијатор може користити различите стилове којима помаже странкама. На настанак и развој тих стилова утицало је постепено ширење праксе медијације на различите области живота, али и разлике у приступима које су у праксу уносили медијатори различитих професија – адвокати, судије, психолози, социјални радници и други. Тако се данас може говорити о директивном, евалуативном, фасилитативном, трансформативном, као и наративном стилу медијације. Разлика међу њима се базира на степену учешћа странака и медијатора у самом поступку медијације, укључујући и споразум, затим на начину и току вођења поступка што првенствено зависи од основне професије медијатора (бивше судије, породични терапеути, психолози), као и области примене медијације.[8] Који ће се модел користити у конкретном случају зависи отуда од природе спора, фазе у којој се он налази, потреба и интереса странака, али и основне професије медијатора.

Ма који стил да користи, медијатор у свом поступању мора поштовати етичке и друге прописане принципе, као и прописана правила понашања, како би обезбедио интегритет и успех медијације. На то га обавезује највећи број националних права. Нека од њих постављају шири,[9] нека ужи

[6] Hopt, K.J., F. Steffek, *Mediation: Comparasion of laws, regulatory models, fundamental issues*, in: Mediation principles and regulation in comparative perspective, ed. K. J. Hopt, F. Steffek. Oxford: OUP, 2013, 74.

[7] М. Петровић, *Медијација – принципи и поступак*, Арбитража, Београд, 2003, 99.

[8] Т. Џамоња Игњатовић, С. Мрше, *Процес и фазе поступка медијације*, у: Т. Џ. Игњатовић, *Медијација – принципи, процес, примена*, Центар за примењену психологију, Београд, 2014, 84. и сл.

[9] Вид. нпр. чл. 4. Закона о медијацији Словачке; чл. 9(1) Закона о мирењу Хрватске; чл. 2(2) Закона о медијацији Немачке; чл. 8(3) Закона о медијацији Словеније; чл. 10. и 12. Закона о медијацији Казахстана итд.

правни оквир[10], али су сва сагласна о томе да медијатор треба да спроведе поступак медијације на професионалан, неутралан, независан и непристрасан начин, једнако третирајући стране у спору. На истој линији је и право Србије које чл. 33. ст. 1. Закона одређује да је медијатор физичко лице које на независан, неутралан и непристрасан начин посредује између страна у спорном односу. Он је дужан да: 1) посредује у складу са начелима посредовања и Етичким кодексом посредника;[11] 2) поступа у складу са начелом заштите најбољег интереса детета када су породични спорови у питању; 3) спроведе и оконча поступак посредовања у најкраћем року; 4) странама поднесе обрачун трошкова, и 5) министарству надлежном за послове правосуђа поднесе годишњи извештај о обављеним посредовањима који садржи податке о врсти спорног односа, месту у коме је спроведен поступак посредовања и начину окончања поступка, уз поштовање начела поверљивости.[12]

У спровођењу медијације медијатор мора бити неутралан будући да је неутралност једно од основних начела на коме се темељи овај поступак, а које је утврђено како Законом о посредовању (чл. 14), тако и Етичким кодексом посредника (у даљем тексту ЕКП).[13] ЗОП не дефинише неутралност, али под тим свакако треба разумети да се медијатор не сме опредељивати ни за једну страну у спору. Оно што је међутим, нераскидиво везано за неутралност медијатора, а што није Законом постављено као основно начело, су независност и непристрасност медијатора, како у погледу предмета спора, тако и у погледу страна које су у спору. На ове обавезе медијатора упућује чл.2 2. Закона који се односи на изузеће посредника. Сходно наведеној одредби, медијатор не може водити поступак медијације у коме има лични интерес или уколико из неког другог разлога није у могућности да поступа непристрасно. Он је дужан да стране у спору обавести о свим околностима које би могле да доведу у сумњу његову непристрасност, након чега стране могу тражити његово изузеће или се сагласити да он ипак води поступак. Етички кодекс посредника је одређенији у овом питању будући да наводи да посредник не поступа непристрасно ако има лични или пословни однос са једном од страна, ако има финансијски или други интерес у односу на предмет посредовања, као и ако је деловао у корист једне од страна у поступку медијације. Он је дужан да одбије посредовање и то у било којој фази

[10] Вид. M. Roth, D. Gherdane, *Mediation in Austria: The European pioneer in mediation law and practice*, у: Mediation principles and regulation in comparative perspective, ed. K. J. Hopt, F. Steffek. Oxford: OUP, 2013, 297.

[11] ЗОП по први пут утврђује дужност медијатора да поступа у складу са етичким кодексом медијатора чиме истиче важност поштовања етичких правила у обављању послова медијације, што је стандард који важи свуда у свету.

[12] Чл. 34. ст. 1. ЗОП

[13] Етички кодекс посредника, *"Сл. гласник РС"*, бр. 146/2014. чл. 5.

поступка уколико процени да је његова непристрасност доведена у питање.[14] Наведена два принципа су толико иманентна поступку медијације да су универзално прихваћена, пре свега због поверења које стране у спору треба да имају у медијацију и медијатора да је законодавац могао да их постави као основне принципе медијације.[15]

Надаље, како је равноправност страна у спору такође један од принципа на којима се темељи медијација, медијатор је дужан, уважававајући све околности случаја, да странама обезбеди равноправни положај. Уз поштовање правила поступка, он дакле, треба да поступа на једнак начин према њима.[16]

Медијатор је такође дужан да све податке, предлоге и изјаве дате у поступку медијације или у вези са њим, чува као тајну будући да је поверљивост једно од начела на коме се базира поступак медијације.[17] Ово начело странкама даје прилику да спор реше у атмосфери узајамног поверења, даје им већу слободу у изношењу информација које се тичу спора и лишава их страха да би се оне могле употребити на њихову штету у неком каснијем поступку. Отуда ће медијатор бити одговоран за штету која настане кршењем ове обавезе. Од начела поверљивости медијатор може одступити само ако се стране о томе другачије споразумеју, као и ако се ради о подацима и изјавама који се морају саопштити на основу закона, а у циљу заштите јавног поретка, затим када је то потребно ради осигурања заштите најбољег интереса детета или ради спречавања наношења штете физичком или психичком интегритету лица.

Коначно, у циљу ефикасног вођења поступка, те поштујући потребу за што бржим окончањем спора, медијатор би требало да поступак спроведе без одлагања, у најкраћем могућем времену.[18]

Будући да је медијатор одговоран за сам поступак медијације, он одређује темпо преговора, чини напоре да смањи тензије између страна у

[14] Чл. 5. Етичког кодекса посредника.

[15] Постављање непристрасности и независности за основне принципе поступка медијације се може наћи у многим националним правима. То је учинило на пример, италијанско право (чл. 3. Legislative decree no. 28 из 2010, допуњен и измењен 2013. године); право Казахстана (чл. 4. Закона о медијацији из 2011. године); мексичко право (чл. 8. Alternative Justice Law of the MCHC); право Украјине (види: S. Fursa, *Mediation in Ukraine: Urgent Issues of Theory and Practice and Necessity of Legislative Regulation*, у: C. Esplugues, L. Marquis, *op. cit.*, 748) итд.

[16] Чл. 10. ЗОП; чл. 4. ЕКП.

[17] Чл. 13. ст. 1. ЗОП; чл. 7. ЕКП. Ова обавеза се односи на све учеснике у поступку медијације – странке, њихове законске заступнике и пуномоћнике, медијатора, трећа лица која присуствују поступку, као и на лица која обављају административне послове за потребе медијације (чл. 13. ст. 3. ЗОП).

[18] Чл. 15. ЗОП; чл. 9. ЕКП.

спору, помаже им да направе реалне процене, истражује нове области дијалога и обезбеђује поштен и непристрасан поступак.[19]

III ШТА МЕДИЈАТОР НИЈЕ

Медијација је препознатљив израз у српској јавности, али су конфузије о томе шта медијатор јесте, а шта није, веома честе.

Медијатор није судија. Он није овлашћен да одлучује о спорном односу или да на било који други начин делује као судија. Такође, медијатор није ни арбитар. Он дакле, не доноси одлуку, не изводи доказе, не одлучује која је страна у праву, нити истражује истину. Он само води поступак, док стране саме контролишу исход спора. Право одлучивања о спору додељено је онима међу којима је спор и настао, те одлуку о датом спорном односу или конфликту доносе саме странке.[20] Наравно, оне то чине уз помоћ медијатора, будући да ван поступка медијације оне то нису желеле или нису могле да учине. Медијатор обично нема одређен резултат који би предочио странкама будући да увек постоји широка лепеза могућих решења до којих би странке могле доћи.[21] Међутим, чак и да има решење, медијатор га не може наметнути странама у спору. Оне до њега морају доћи добровољно и сагласно. Такође, медијатор странама у спору не може да даје обећања и правне савете, нити да гарантује одређени исход медијације.[22]

Медијатор није адвокат нити правни саветник странама у спору чак и ако је правног образовања.[23] Осим у изузетним случајевима[24], медијатор не

[19] B. Picker, *Mediation Practice Guide: A Handbook for Resolving Business Disputes,* II ed. American Bar Association, 2003, 4.

[20] Према чл. 26. ст. 1. ЗОП, садржину споразума о решавању спора путем посредовања одређују стране у поступку посредовања.

[21] G. J. Friedman, J.D., *A Guide To Divorce Mediation – How to reach a fair, Legal settlement at a Fraction of the Cost*, New York, 1993, 9.

[22] Види чл. 34. ст. 2. ЗОП.

[23] *Ibid.*

[24] У одређеној врсти спорова, као што су на пример, спорови у којима се стране међусобно не познају од раније, немају интерес да наставе контакт и сарадњу, и само су стицајем околности у конфликту који нема емоционалну компоненту (спорови у области осигурања на пример, у коме је спорно питање везано за наплату), медијатор би могао странама у спору да укаже на то шта су позитивне, а шта негативне стране њихових правних позиција ослањајући се при том на сопствену процену о томе какву би одлуку суд у конкретном случају донео. Другим речима, медијатор даје правне савете и размишља са становишта права страна у спору, не узимајући у обзир њихове интересе и потребе, док емоције игнорише. Овакво поступање је слично поступању судије или адвоката и представља евалуативни стил медијатора у поступку медијације који је највише био коришћен у Америци 80-тих и 90-тих година прошлог века. Више: Т. Џамоња Игњатовић, С. Мрше, *Процес и фазе поступка медијације*, у: Т. Џ.

даје предлоге нити износи своје мишљење о „правичном“ решењу спора. Он не може нудити правне услуге странкама јер би то наметнуло другу врсту уговорног односа између медијатора и странака. Осим тога, било би неприкладно и немогуће заступати обе сукобљене стране чија су права и интереси супротстављени. За потребе заступања странке могу ангажовати адвоката и у поступку медијације.

Медијатор није психотерапеут, нити је медијација терапија. Стављање у везу ова два процеса ипак није случајно. Наиме, у споровима који обилују емоционално исцрпљујућим стањима какви су брачни спорови и спорови у сектору социјалне заштите, странама у конфликту или спору стоје на располагању различите стратегије међу којима су најважније терапија, саветовалиште и медијација. За неупућене, разлика међу њима је занемарљива и безначајна. За практичаре ових професија разлика је велика. Иако се ови процеси у извесној мери преклапају јер су сви усмерени на то да олакшају и помогну странама у спору, ширина и дубина фокуса њихових се разликују.[25] Према циљу који се жели постићи, медијација је ужа и од саветовања и од терапије. У њеном фокусу је решавање одређеног спора, односно конкретних спорних питања, док се саветовање, а посебно терапија, односе на много шира питања због којих се конфликти и сукоби јављају и понављају те трају. Циљ медијатора није у томе да странке открију зашто су у сталном конфликту и како ствари и понашање могу учинити другачијим како би те конфликте избегли (терапија), већ је циљ да у међусобној комуникацији вођеној од стране медијатора, дођу до решења спорног односа које је прихватљиво за обе стране.[26] Иако медијација успева поправити приступ и односе које странке имају једна према другој, ипак, медијатор није психотерапеут странака.

Полазећи од природе спорава у области социјалне заштите, као и додатних начела на којима се поступак медијације у овој области темељи, наш Закон о социјалној заштити је медијацију одредио као услугу социјалне заштите и сместио је у групу са саветодавно-терапијским и социјално-едукативним услугама социјалне заштите.[27] Овакво нормативно позиционирање наведених поступака указује на став српског законодавца да међу њима има елемената који се преклапају, али да су они самостални и одвојени.

Игњатовић, *Медијација – принципи, процес, примена*, Центар за примењену психологију, Београд, 2014, 85.

[25] G. Direnfeld, *Couple Therapy vs Counseling vs Mediation: Difference?* Доступно на: https://garydirenfeld.wordpress.com/2016/03/02/couple-therapy-vs-counseling-vs-mediation-difference/, приступљено 19. 10. 2017.

[26] *Ibid.*

[27] Закон о социјалној заштити, *"Сл. гласник РС"*, бр.24/2011, чл. 40. ст. 1. т. 4.

IV КО МОЖЕ БИТИ МЕДИЈАТОР

Иако се генерално може рећи да медијатор може бити свако ко је по својој природи миротворац,[28] Закон о посредовању у чл. 33. ст. 2. врло експлицитно одређује ко може бити медијатор. Сходно наведеној одредби, то може бити лице које испуњава следеће услове: 1) да је пословно способно; 2) да је држављанин Р Србије; 3) да је завршило основну обуку за посредника; 4) да има високу стручну спрему; 5) да није осуђивано на безусловну казну затвора за кривично дело које га чини недостојним за обављање послова посредовања; 6) да има дозволу за посредовање и 7) да је уписано у Регистар посредника. У одређеним областима законом могу бити прописани и додатни, посебни услови (чл. 33. ст. 3. Закона).

Поред домаћих држављана, послове медијатора у Србији може обављати и страни држављанин, али само под условом: 1) да се ради о међународној медијацији и медијацији у прекограничним споровима; 2) да је то лице овлашћено да се бави медијацијом у другој држави и 3) да постоји узајамност са државом чији је он држављанин.[29]

Такође, Закон изричито наводи да послове медијације могу обављати активне судије, али искључиво ван радног времена и без накнаде (чл. 33. ст. 6. ЗОП). Међутим, то не могу бити судије које поступају у предмету поводом спорног односа, односно службена лица која одлучују о захтеву страна у вези са спорним односом у управном или неком другом поступку.[30]

Наведени услови углавном прате услове постављене Законом о посредовању из 2005. године, с тим што су неки услови нешто измењени, док су неки искључени. Тако, из актуелног Закона је искључена одредба према којој се од лица које жели да се бави пословима медијације захтева да има најмање пет година радног искуства у поступцима решавања спорова и конфликата[31] (актуелни Закон овај услов не поставља). Осим тога, више не постоји списак посредника који је водио председник суда или старешина другог органа који именује посредника, како је то било предвиђено Законом из 2005. године,[32] већ Регистар посредника који води министарство надлежно за послове правосуђа.[33] Такође, Закон из 2005. године је захтевао да медијатор не може бити лице које је под истрагом или које је осуђено за намерно почињено кривично дело, док актуелни

[28] Позната сентенца Фореста Мостена, F. S. Mosten, *Mediation Career Guide: A Strategic Approach to Building a Successful Practice, jossey-Bass*, San Francisco, 2001.
[29] Чл. 33. ст. 4. ЗОП.
[30] Чл. 21. ЗОП (искључење посредника).
[31] Чл. 20. ст. 1. т. 2. ЗОП (2005).
[32] Чл. 19. ЗОП (2005).
[33] Чл. 42. ЗОП.

Закон овај услов ублажава и предвиђа да медијатор не може бити лице које је осуђивано на безусловну казну затвора за кривично дело које га чини недостојним за обављање послова медијације.[34]

Услов да онај ко жели да се бави пословима медијације мора имати високу стручну спрему је био предвиђен и Законом из 2005. године. Међутим, већ тада је захтев за испуњење овог услова критикован од стране стручне јавности која је сматрала да у зависности од врсте спора, улогу медијатора може квалитетно обављати и лице без стручне спреме (на пример, аутомеханичар у спору који се тиче квалитета извршене поправке аутомобила) па су била очекивања да овај услов неће бити предвиђен новим законом о медијацији.[35] Можда наведени пример није најсрећније изабран јер је за ову врсту спора можда погоднији неки други метод алтернативног решавања спора, али у сваком случају, за наведено правило се могу наћи аргументи и за и против. Инсистирање на високој стручној спреми медијатора није међутим, неуобичајено у упоредном праву. Тако на пример, према праву Чешке, медијатор који је регистрован од стране министарства правде које води листу регистрованих медијатора, између осталих услова мора имати мастер диплому стечену или признату у Чешкој.[36] Према италијанском праву, један од услова је да лице има бар трогодишњу универзитетску диплому или да је уписано у професионално удружење.[37] Медијатори могу бити различитих професија и имати различито академско образовање, па се међу њима могу наћи професори, правници, инжењери, психолози итд.

V ВЕШТИНЕ МЕДИЈАТОРА

Својим деловањем медијатор помаже странама да постигну споразум који решава њихов спор, те наново уређује однос међу њима. Та помоћ се базира на посебним техникама и вештинама које медијатор поседује и користи у поступку медијације и све оне се могу груписати у

[34] Вид. чл. 20. Закона из 2005.г. и чл. 33. Закона из 2014. г.

[35] Вид. В. Павић, М. Ђорђевић, *Новине у правном оквиру за АДР у Србији*, Хармониус, 2014, 265.

[36] M. Pauknerova, M. Pfeiffer, *Act on Mediation – Significant Step on a Long Way to Make Mediation Work in the Czech Republic*, у: C. Esplugues and L. Marquis, New Developments ... *op. cit.*, 231. Поред регистрованих медијатора, право Чешке познаје још једну категорију медијатора (нерегистровани медијатори) који поступак медијације спроводе у складу са правилима Закона о добијању лиценце у трговини (Trade Licensing Act) и другим релевантним општим законима. За њих се не постављају посебни услови који се односе на обуку, искуство или лиценцу. *Ibid.*, 230.

[37] A. De Luca, *Mediation in Italy: Feature and Trends*, у: C. Esplugues, L. Marquis, New Developments... *Ibid.*, 352.

комуникацијске, аналитичке и процесне вештине.[38] Све наведене вештине су подједнако важне и неопходне за сваку медијацију која претендује да буде успешна. Другим речима, поред добре воље странака да реше свој спор, успех медијације у великој мери зависи од вештине медијатора да преговоре усмери у правцу тражења заједничких интереса и да странке удаљи од почетних позиција и ставова који отежавају решење спорног односа. Неке од вештина медијатор стиче кроз различите програме обука, а неке су део саме личности медијатора.

Аналитичке вештине чине вештина прикупљања информација, дефинисање и анализа проблема.[39] Прикупљање информација се чини у фази истраживања, када медијатор прикупља све информације које су му битне и неопходне да би идентификовао проблем, тачке конфликта и интересе страна, па су за ову фазу поступка веома значајни одвојени сусрети медијатора са странкама.[40]

Кад идентификује спорна питања међу странама, њихове почетне позиције у погледу њихових интереса и потреба, медијатор улази у фазу преговарања која представља најважнију и најкомплекснију фазу поступка чији исход у највећој мери зависи од комуникацијских вештина самог медијатора. Будући да је комуникација континуиран, двосмерни процес, који укључује не само говор и понашање, већ и мисли, вредновање и ставове о онима који у том процесу учествују, познавање и примена комуникацијских вештина омогућавају медијатору да обезбеди добру и отворену комуникацију међу странама, без вређања и вербалног обрачуна, да каналише размену информација, контролише емоције, доведе до тога да чују једни друге и да стране преусмери ка размишљању о постизању обострано прихватљивог споразума.[41]

Под комуникацијским вештинама се углавном подразумевају вештине слушања, охрабривања, постављања питања, парафразирања, преоквиравања, преговарања, сумирања.

Вештина активног слушања подразумева не само да медијатор мора да чује шта нека страна у поступку говори, већ и да разуме шта говори, као и да сагледа проблем из угла те стране. Ова вештина захтева стрпљивост медијатора, фокусираност на учеснике и процес, ћутање, али и давање невербалних сигнала којима саговорнику поручује да га слуша, као што

[38] Д. Петровић, *Вештина медијатора: слушање, парафразирање, сумирање и преоквиравање*, 2013. доступно на:
http://moodle.f.bg.ac.rs/file.php/202/Vestine_medijatora_-slusanje_preokviravanje.pdf
[39] *Ibid.*
[40] З. Пажин, *et al.*, *Приручник за обуку медијатора – ПОСРЕДНИКА*, Центар за посредовање Црне Горе, Подгорица, 2009. стр. 61.
[41] *Ibid.*, 76.

захтева и то да медијатор буде заинтересован и да изгледа заинтересовано за све што чује.[42]

Да би добио квалитетну информацију и усмерио комуникацију, медијатор мора да поставља добра питања. Знајући да нека подстичу отвореност и дијалог, док друга доводе до прекида комуникације, вешт медијатор питања поставља циљано: да добије информације ради бољег разумевања странака и разјашњења нејасних чињеница, да помогне странкама у преиспитивању сопствених ставова, а посебно да ли су они реални, да преусмери разговор како би се избегао конфликт, да омекша став странке која истрајава на почетној позицији и помогне јој да сама дође до сазнања да њени захтеви и очекивања нису реални итд.

Парафразирање је значајно за медијатора, а још више за странке у спору. Тиме што ће медијатор својим речима поновити оно што је странка рекла, саговорник ће проверити да ли га је медијатор добро разумео и ако није имаће прилику да то исправи. Странама у спору парафразирање показује да их медијатор слуша и даје им прилику да се поново врате на поруку коју су послали и модификују је ако то желе. Парафразирање се односи на кључне тачке поруке које захтевају потврду, уважавање, понављање или појашњавање.[43]

Сумирање се односи на оно што је урађено у поступку медијације, оно што следи и на питања којима се тек треба позабавити. Вешто сумирање обезбеђује опште разумевање будући да медијатор подсећа странке на то докле се одмакло у поступку медијације и шта је остало неразјашњено.

Процесне вештине медијатора су значајне колико и све друге о којима је било речи. Оне се односе на стварање атмосфере поверења, изградњу односа међу странкама, као и на само управљање поступком медијације. Будући да је медијација добровољан поступак, медијатор га мора водити у складу са жељама страна у спору. Но, како оне углавном мало знају о овом поступку, на уводном заједничком састанку медијатор треба да им објасни шта је медијација, да их упозна са основним начелима медијације, улогом медијатора, током поступка, као и његовим могућим завршетком. Медијатор посебно треба да нагласи да је поступак медијације поверљив што би требало да подстакне странке на отворену и искрену комуникацију. С обзиром да је у питању један неформалан поступак, без крутих правила, медијатор треба да управља њиме на начин који одговара како врсти спора који се у њему решава, тако и типу, односно карактеру самих страна, а све у циљу да се постигне споразум и реши спор међу њима.

[42] Д. Петровић, *op. cit.*
[43] *Ibid.*

VI ОБУКА МЕДИЈАТОРА

Будући да се од медијатора очекују бројне вештине за вођење поступка медијације, Законом о посредовању је прописано да је за обављање посла медијације неопходно да се заврши основна обука медијатора.[44] Под овим се подразумева организовано стицање и усавршавање практичних знања и вештина потребних за самостално, ефикасно и успешно обављање послова медијације.[45] Обука медијатора може бити основна и специјализована при чему је завршена основна обука услов за стицање својства медијатора, док се специјализована обука организује за поједине области или врсте спорова, на пример, за спорове који се односе на дискриминацију, мобинг, банкарске услуге, лизинг, осигурање итд.[46] И док се програм основне обуке утврђује актом министра, програм специјализоване обуке се уз сагласност министарства, утврђује посебним актом струковног удружења за одређену област.[47] У том смислу, Министарство правде је донело Правилник о програму основне обуке посредника којим се утврђује број часова и тема, почев од општих тема као што су појам медијације, основна начела, етичка питања, појам и улога медијатора итд., преко вештина и техника вођења поступка медијације, до спровођења практичних вежби.[48]

Програм обуке (и једне и друге) спроводе државни органи, други органи и организације, као и правна лица који су на основу дозволе министарства акредитовани за обављање ове врсте посла.[49] Они су надлежни и за издавање уверења о завршеној основној и специјализованој обуци (чл.46. ЗОП). Евиденцију о издатим дозволама за спровођење медијације, као и о издатим уверењима о завршеној обуци води министарство.[50]

Инсистирање на формалној обуци медијатора је у делу академске јавности виђено као нешто што нема много оправдања.[51] Поређење је прављено са квалификацијама арбитра, па је наглашено да Закон о арбитражи не поставља овакав захтев за арбитре иако они доносе одлуке које су по снази изједначене са правноснажним и извршним судским одлукама. Наведени аргумент апсолутно стоји ако се посматра само из тог угла. Међутим, треба имати у виду да су у питању потпуно различити поступци. За разлику од судског и арбитражног поступка који су за

[44] Чл. 33. ст. 2. т. 3. ЗОП.
[45] Чл. 43. ст. 1. ЗОП.
[46] Чл. 43. ст. 2, 3 и 4. ЗОП.
[47] Чл. 44. ЗОП.
[48] Правилник о програму основне обуке посредника, *'Сл. гласник РС"* бр. 146/2014.
[49] Чл. 45. ЗОП.
[50] Чл. 45. и 46. ЗОП.
[51] Вид. В. Павић, М. Ђорђевић, *op.cit.*, 265.

туженог принудни поступци, медијација је добровољна, у првима се изводе докази и утврђује право, док се у поступку медијације преговара, утврђују интереси и траже најбоља решења. Вођене преговарачком вештином медијатора који ће их подстицати и охрабривати у комуникацији и уз узајамно попуштање, странке ће доћи до решења које ће за обе бити добитак, за разлику од арбитражног или судског поступка из кога би једна изашла као победник, а друга као губитник. С друге стране, верујем да се наш законодавац определио за ово бар из два разлога. Један разлог је жеља и потреба да се осигура квалитет медијације. То је свакако један од основа успешне медијације,[52] а само успешна медијација може да изгради поверење странака у овај механизам решавања спорова и да повећа број спорова који ће се решавати на овај начин, дакле, ван суда. Други разлог за увођење обавезне обуке медијатора је потреба да се наше законодавство, између осталог и у овој области, усклади са стандардима и решењима у ЕУ. Постојећим нормативним решењима, укључујући и обавезну основну обуку за медијаторе, српски законодавац је, чини се испунио оба циља. Подсећамо да је европски законодавац Директивом о неким аспектима мирења у грађанским и трговачким стварима из 2008. године,[53] у циљу даљег подстицања употребе медијације, између осталог, прописао да државе чланице треба да подстичу почетно и додатно оспособљавање медијатора како би осигурале да се медијација води на делотворан, непристрасан и стручан начин у односу на странке.[54] Тако је, примера ради, ово правило имплементирано у немачко право (наравно, то су урадиле и друге државе чланице) па сходно пар. 5 (1) Закона о медијацији из 2012. године, сваки медијатор мора да осигура да је прошао одговарајућу обуку и да редовно учествује у континуираној едукацији

[52] Да би се подстакла и користила медијација, држава треба да створи предвидив правни оквир и делотворним механизмима да осигура квалитет пружања услуга медијације. Међутим, то неће бити довољно ако се не предузму одговарајуће мере како би се мењала свест и већ стечена навика грађана да све своје спорове углавном решавају пред судом. Управо ово потоње је био разлог да у оквиру националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године Врховни касациони суд, Високи савет судства и Министарство правде донесу 28. јуна 2017. године Упутство за унапређење медијације у Р Србији (доступно на сајту Министарства правде) посвећено широј примени метода алтернативног решавања спорова које би требало да се спроводи континуирано, као редовна активност, а чији су носиоци министарство надлежно за правосуђе, Правосудна академија и судови. Све мере које се предузимају управо су усмерене на даље упознавање стручне и опште јавности са решењима Закона о посредовању, а у циљу подизања свести о медијацији као алтернативној методи решавања спорова.

[53] Директива 2008/52/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. јуна 2008, L 136/3.

[54] Вид. чл. 4(2) Директиве 2008/52.

тако да поседује довољно теоријског и практичног знања на основу кога може стручно и ефикасно да води странке кроз поступак медијације.[55]

Обука медијатора се апсолутно може сматрати оправданом с обзиром на то да је медијација специфичан поступак који се разликује и од арбитражног и од судског поступка, па је стицање теоријског и практичног знања у овој области неопходно за делотворно и стручно вођење овог поступка. Наравно, овоме треба додати и да нека лична својства медијатора, као на пример, емпатија и емоционална интелигенција, доприносе у значајној мери квалитету медијатора, а тиме и самој медијацији. С друге стране, у системима у којима медијација још није заживела у мери у којој би могла, у којима се још увек ради на промовисању и развоју овог начина решавања спорова, свака едукација, и почетна и додатна, без сумње је потребна.

VII ЛИЦЕНЦИРАЊЕ МЕДИЈАТОРА

Законом о посредовању је уведен систем лиценцирања тако да сваки медијатор мора имати дозволу за посредовање коју издаје, обнавља и одузима министарство надлежно за послове правосуђа у складу са процедуром прописаном Законом.[56] Сврха увођења овог система би требало да буде стварање предуслова за перманентно унапређење медијаторске праксе и обезбеђење задовољавајућег нивоа квалитета медијације. На то указују одредбе Закона о обнављању дозволе за медијацију према којима медијатор може обновити дозволу уколико има одређен број часова стручног усавршавања, као и одређен број медијација за време важења дозволе.[57]

---

[55] Више, Urs P .Gruber, I. Bach, *Germany* у: *Civil and Commercial Mediation in Europe – Cross-Border Mediation,* ed. C. Esplugues, Vol. II 2014, 169. Ставом 2. и 3. наведеног пар. 5. Закона о медијацији прописан је и други ниво едукације према коме медијатор који има завршен посебан програм и који учествује у континуираним специјалним тренинзима, може да се назове "сертификованим медијатором". Тако, мада немачки Закон о медијацији не захтева сертификат да би неко лице могло да се бави медијацијом, он нуди могућност да се он добије. Ово све због тога што се полази од претпоставке да је сертификовани медијатор стручнији и достојнији поверења од медијатора који није прошао све обуке и с тога није сертификован. У целој овој причи не можемо да се не осврнемо и на другачија мишљења према којима је инсистирање на обуци плод успешног лобирања јер су медијацијске обуке и тренинзи уносан посао. Више, B. Hess, N. Pelzer, *Mediation in Germany: Finding the Right Balance between Regulation and Self-Regulation,* у: C. Esplugues, L. Marquis, *New Developments... op. cit.*,299.

[56] Вид. чл. 36-42 Закона.

[57] Чл. 38. ст. 3 т. 1. и 2. Закона.

Право на добијање дозволе за посредовање има свако лице које жели да се бави медијацијом и које испуњава услове прописане Законом (чл. 33. ст. 2. тач. 1 до 5 и ст. 3. Закона).[58] Дозвола се издаје на захтев лица које жели да се бави медијацијом са роком важења од три године,[59] с тим што се по протеку рока на који је издата, а на захтев медијатора, може обновити са роком важења од пет година.[60] Обнављање дозволе, као што је већ речено, није безусловно. Поред испуњења општих услова за издавање дозволе, медијатор мора испуњавати и додатне услове под којима се подразумева најмање десет часова стручног усавршавања у току једне године и најмање пет медијација за време важења дозволе. Осим тога, у поступку обнављања дозволе посебно се води рачуна о поштовању Етичког кодекса у испуњавању обавеза медијатора прописаних Законом као и подзаконским актима.[61]

Услови за обнављање дозволе за обављање послова медијације које наш Закон прописује би били разумљиви и реални да је Србија земља у којој је медијација широко прихваћена те да се велики број спорова решава управо на овај начин. Међутим, како то још увек није случај, није извесно којим ће се темпом реализовати основни и специјализовани програми обуке за медијаторе, а још мање је извесно да ће медијатори имати прописан број медијација. У овом тренутку потоњи услов се не чини баш реалним јер број медијација које ће спровести медијатор не зависи само од његове стручности и посвећености овом поступку, већ зависи од свеопштег односа грађана према оваквом начину решавања спорова. А, у којој мери ће грађани схватити и прихватити чињеницу да спорове могу решавати ван суда, у једном поступку који је бржи, јефтинији и једноставнији је питање које је директна последица и резултат ангажовања релевантних институција на промовисању, унапређењу, па и популаризацији медијације. Зато се чини да бар у неколико наредних година, док медијација не "заживи", обнављање дозволе не би требало условљавати бројем спроведених медијација, што би значило и промену, односно укидање овог законског услова.

Законом су предвиђени и уређени и услови и поступак за одузимање дозволе. Тако, сходно чл. 39. ст. 1. Закона, медијатору се одузима дозвола ако се накнадном контролом утврди да у тренутку када је дозволу добио, није испуњавао законом прописане услове. Такође, дозвола му се може одузети уколико се утврди да се у поступцима медијације коју је спроводио није придржавао правила поступка предвиђених Законом. Предлог за одузимање дозволе може поднети суд или други орган који

[58] Чл. 37. ст. 2. Закона.
[59] Чл. 37. ст. 3. Закона.
[60] Чл. 38. ст. 1. Закона.
[61] Чл. 38. ст. 3. Закона.

води поступак, као и министарство (чл. 39. ст. 2. Закона). Сам поступак за одузимање дозволе се спроводи пред комисијом коју именује министар.[62] На основу предлога те комисије министар доноси одлуку о одузимању дозволе за посредовање (чл. 40. ст. 3. Закона).

Медијатор који је добио дозволу за обављање тог посла треба да се упише у Регистар посредника са подацима који су таксативно наведени у чл. 42. ст. 2. Закона. Регистар медијатора је јаван, објављује се на интернет страници министарства и води се као јединствена јавна централна база података.[63] У циљу заштите личних података медијатора садржаних у Регистру, Законом је прописано да се он има водити у складу са законом којим се уређује заштита података о личности (чл. 42. ст. 5. Закона).

На питање да ли медијатор мора бити лиценциран и регистрован, као што је то случај у нашем праву, упоредно право даје различите одговоре, те се може рећи да постоје различити правни режими уподобљени приватној и „обавезној" медијацији. Тако, за разлику од земаља у којима постоји јединствен режим, у неким земљама коегзистирају и регистровани и нерегистровани медијатори. За странке у спору ово разликовање је посебно значајно у случајевима када саме иницирају поступак и то у погледу питања организације поступка медијације и извршења споразума уколико се он постигне.[64]

Није спорно да систем лиценцирања треба да обезбеди задовољавајући ниво квалитета медијације и створи предуслове за континуирани развој медијаторске праксе. Такође, није спорно да држава мора имати механизам контроле квалитета пружања услуга посредовања. Међутим, ако се има у виду да је издавање, обнављање и одузимање дозвола за посредовање комплетно у надлежности Министарства правде, не може се не приметити да су овом министарству дате превелике надлежности.[65] Ово тим пре што је нацрт закона о медијацији који је био усвојен од стране Владе 2011. године и упућен Скупштини на усвајање, предвиђао оснивање Коморе медијатора као професионалне организације медијатора, под назором ресорног министарства, у чијој надлежности је требало да буде, између осталог, обављање послова који се везују за поступак издавања, обнављања и одузимања дозвола за медијаторе, вођење јединственог регистра медијатора, акредитација програма обуке за медијаторе и низ других послова. Од ове идеје се очито одустало јер су сва овлашћења у

[62] Чл. 40. ст. 2. Закона.
[63] Чл. 42. ст. 3. и 4. Закона.
[64] Уместо свих: C. Esplugues, *General Report: New Developments in Civil and Commercial Mediation – Global Comparative Perspectives*, у: C. Esplugues and L. Marquis, *New Developments in Civil and Commercial Mediation – Global Comparative Perspectives*, Springer, 2015, 46.
[65] *Ibid.*, В. Павић, М. Ђорђевић, *op. cit.*, 269.

овом погледу концентрисана и централизована у рукама Министрства што се не може сматрати добрим решењем. Управљање системом медијације из једног центра, није најбољи начин за развој медијације. Чини се да би у условима огромне оптерећености и неефикасности судског система томе више допринело постојање што више локалних институција и организација које би развијале капацитет за коришћење медијације пре упуштања у судски или неки други формални начин решавања спора. Координација и контрола поступака медијације би дакле, могла да се расподели између струковних организација за медијацију и државе.

VIII ЗАКЉУЧАК

Иако је за сваку медијацију кључна воља странака да спор реше ван суда, ток поступка и коначан исход се директно везују за личност медијатора. Од његових способности да анализира проблем који је у основи спора, од његових вештина и техника преговарања, емоционалне интелигенције и посвећености овом послу у великој мери зависи да ли ће странке разјаснити спорна питања, своје интересе и потребе, да ли ће установити свој стварни положај, своје предности и слабости, и да ли ће истрајати у жељи да пронађу опцију за решење спора.

Медијација је специфичан поступак и да би се осигурало његово делотворно и стручно вођење, медијатор треба да поседује одређена знања и вештине који се стичу кроз различите програме основних и специјализованих обука и тренинга за медијаторе. ЗОП је ово поставио као услов за обављање медијације што се може сматрати оправданим с обзиром на стање употребе медијације у Србији. Међутим, сам Закон је непотребно оптерећен бројним и детаљним одредбама које уређују ово питање, нарочито ако су та иста питања уређена подзаконским актима. Одредбе те врсте и треба да буду у релевантним правилницима, а не у Закону.

У погледу лиценцирања и обуке медијатора сва овлашћења су у рукама Министарства правде што није добро за развој медијације. Зато би контрола и координација у систему медијације требало да се расподели између државе и професионалних струковних организација.

Milena Petrović, LLD[*]

MEDIATOR FROM THE SERBIAN LAW PERSPECTIVE

Summary

Mediation means a structured process, however named or referred to, whereby two or more parties to a dispute attempt by themselves, on a voluntary basis, to reach an agreement on the settlement of their dispute with the assistance of a mediator.

Despite the fact that mediation depends on the will of the parties, the final outcome of mediation is directly linked to the person of the mediator. Hence, competent mediator uses a wide variety of skills and techniques to guide the process in a constructive direction and to help the parties find their optimal solution. As the mediation practice gained popularity, training programs, certifications and licensing followed, producing trained, professional mediators committed to the discipline.

This paper analyses the position of mediator in the Serbian law which is referring to the role of mediator in mediation process, some confusion on the line judge – mediator, the mediator's skills, who can be a mediator, educative training program for mediators, as well as, licensing and registration of mediators.

Key words: *mediation, mediator, mediator's skills, negotiation.*

[*] Full-time professor, Faculty of law, University of Kragujevac

Др Зоран Чворовић*

Изворни научни чланак
УДК: 352.07(497.11:47+57)

РАЗВИТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ СА ОСВРТОМ НА РАЗВИТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЦАРСКОЈ РУСИЈИ**

Рад примљен: 28. 11. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

Предмет овог рада је утврђивање основних тенденција у развитку локалне самоуправе у Кнежевини и Краљевини Србији. Рад треба да укаже на основна обележја организације локалне самоуправе у Србији, као и на проблеме који су се јављали приликом примене појединих решења која су преузимана из западноевропских права. Развитак локалне самоуправе у Србије се прати од почетка нововековне обнове српске државности у Првом српском устанку, преко владавине уставобранитеља и кнеза Михаила, да би се нарочита пажња посветила периоду после 1870. године, када је борба за локалну самоуправу постала најважнији политички циљ појединих покрета и странака и када је Србија добила два најважнија закона из ове области, 1890. и 1905. године

Ради потпуније представе, развитак локалне самоуправе у Србији у другој половини 19. века упоређује се са развитком локалне самоуправе у царској Русији у истом периоду. Пошто је увођење локалне самоуправе у Србији и Русији било подстакнуто неуспесима националних покрета елитистичког типа и централистичко-бирократске државе да у другој половини 19. века остваре неке од најважнијих националних циљева, упоредни метод у анализи развитка локалне самоуправе у два, на први поглед дијаметрално супротна правна система, чини се оправданим. У тој анализи ће се означити она обележја која чине блиским ова два модела организације локалне самоуправе, као и она обележја која указују на разлике, не само између два типа локалне самоуправе, већ и између два приступа рецепцији и два друштвена и државна уређења.

Кључне речи: *локална самоуправа, Краљевина Србија, царска Русија, рецепција.*

I ОБНОВА ДРЖАВНОСТИ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Пошто је почетком 19. века српска државност после неких три и по века турске окупације обновљена борбом у два устанка, локална управа је у држави Првог српског устанка, као и током прве владавине кнеза Милоша Обреновића, добрим делом била милитаризована. Подређивање организације локалне управе интересима ослободилачке борбе свакако није могло да погодује формирању самоуправне организације власти на локалном нивоу.[1]

С друге стране, дуг период живота под туђинском влашћу, у коме су православни Срби представљали аутономну и при томе дискриминисану верску заједницу (*милет*) у оквирима Отоманског царства, развио је у саобраћајно, привредно и културно изолованим сеоским заједницама, најчешће брдско-планинског типа, осећај затворености и самодовољности. Настанку таквих социо-психолошких особина код Срба погодовале су и поједине установе турског права, као што су колективна деликтна одговорност села и постојање колективне националне самоуправе на нивоу села и кнежина.[2]

Парткуларистичке традиције које су биле формиране током векова у којима није постојала национална централна власт, показале су се већ у првим устаничким годинама као озбиљна препрека изградњи независне националне врховне власти. Велике војводе које су подигле Устанак у једној или више нахија, речју В. Караџића, „нијесу ни у сну хтјеле да знаду да је Крађорђије њихов старјешина и да им он заповиједа". Они су будућу српску државу замишљали као својеврсну „федерацију кнежинских самоуправа".[3] Тако је обнова српске државности у устаничким годинама добрим делом зависила од успеха вожда Карађорђа, а потом и кнеза Милоша Обреновића, да сузбију наслеђену нахијску и кнежинску

---

*Доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, zcvorovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *„Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније"*.

[1] D. Janković, *Srpska država Prvog ustanka*, Beograd, 1984, 235-236; М. Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац, 2005, 224-225, 251-252, 270-271; В. Чубриловић, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Београд, 1958, 73; Р. Љушић, *Српска државност 19. века*, Београд, 2008, 75-76; Ф. Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку – област – округ – срез*, Београд, 1927, 16-17.

[2] М. Павловић, *Српска правна историја*, 171-178; М. Павловић, *Правна европеизација Србије: 1804-1914*, Крагујевац, 2008, 2-7; С. Новаковић, *Турско царство пред Српски устанак: 1780-1804*, Београд, 2001, 164-165; Ф. Никић, *op. cit.*, 23-25, 79.

[3] М. Павловић, *Српска правна историја*, 223.

самоуправу.[4] О ондашњем извитопереном и анахроном поимању самоуправе код српског сељака најупечатљивије сведочи случај именовања новог кнеза Тамнавског среза (кнежини) из 1838. године. Народ овог среза је протествовао код кнеза Милоша против новопостављеног кнеза, образлажући своје противљење речима „фала господару (Милоше)... али ми нећемо тога капетана никако због тога што је јабанац (туђин)... нећемо јабанца никако па нећемо, кад ми можемо сами изабрати, а имамо старих наших, који старешине могу бити". Кнез Милош им је одговорио како је „старешина сресκи наш, само правитељствени (владин), а не општински, и да, следствено, нама право припада постављати их.... народу пак остаје право жалити се на сваког старешину".[5]

Мада наизглед парадоксално, даљој изградњи и усавршавању организације власти, како на централном, тако и на локалном нивоу, постао је сметња сам кнез Милош Обреновић. Јер, у годинама после међународно-правног признања Србијине аутономије, кнез и даље влада, „као један паша српске народности: његова управа је имала чисто источњачки карактер". Извршавајући његову, а не вољу закона, чиновник се није сматрао, речју С. Јовановића, „као државни орган", већ „као приватни кнежев слуга". [6] Насупрот деспотском врховном кнезу стајали су локални кнежеви као носиоци партикуларних тежњих, које нису имале ничег заједничког са захтевом за самоуправом у правно уређеној држави, већ са феудалном самовољом турских спахија.[7] Имајући ово у виду, М. Павловић закључује како су тридесетих година 19. века у Кнежевини Србији постојала „три традиционална облика управљања: сељачки локализам, отомански феудализам коме су тежили великаши, и Милошев оријентални деспотизам". Ниједан од ових облика управљања „није могао да одговори потребама Србије која је израњала у свет модерне европске цивилизације".[8]

[4] С. Јовановић, *Кнез Милош*, Из историје и књижевности I, Београд, 1991, 49; С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, Политичке и правне расправе II, Београд, 1990, 17; В. Чубриловић, *op. cit.*, 135; Р. Љушић, *op. cit.*, 65.

[5] М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 18-19.

[6] С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858)*, Београд, 1933, 2-9, 44-47; Н. Христић, *Мемоари 1840-1862*, Београд, 2006, 19-20.

[7] В. Чубриловић, *op. cit.*, 136-141; Д. М. Поповић, *Прапочетак српског парламентаризма: клице и преурањени плод*, Београд, 1996, 38;

[8] М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 65.

II ОПШТИНА ЗА ВЛАДЕ УСТАВОБРАНИТЕЉА

Хатишерифом од 1838. године (тзв. Турски устав) постављени су основи за уређење локалне управе на начелу законитости (чл. 27. и 28.), али и крутог централизма (чл. 62. и 63.).[9]

Уочи саме абдикације кнеза Милоша Обреновића, 12. маја 1839. године, Србија добија први дуговечни закон о уређењу локалне управе – *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника*, који ће важити до 1890. године. У складу са принципима организације власти у једној држави бирократско-полицијског типа, уместо децентрализације, вршила се само само деконцентрација власти посредством среских и окружних начелника. Окружни начелници су непосредно били потчињени „Централном Правленију" (Савет и попечитељи), мада су у полицијским пословима деловали као орган попечитељства унутрашњих дела. Срески начелници су представљали обичне филијале окружних власти, пре свега у сфери полицијских послова.[10]

У истом периоду, 13. јула 1839. године, Кнежевина Србија добија и свој први закон о општини – *Закон о устроству општина*, која једним делом стиче својство јединице локалне самоуправе, а другим делу представља најмању административно-територијалну јединицу државне управе. Самоуправа општине се испољавала искључиво у фази избора општинских органа: примирителног суд од три члана, на челу са кметом као општинским старешином, и општинара који су бирани „из свију класа местни житеља", а чији је број (од 8-32) зависио од тога којој је од три категорије општина[11] припадала нека од њих. Избор општинских органа вршен је путем двокружних електорских избора, а бирачко право је било условљено минималним имовинским цензусом. Председник и чланови општинског суда могли су бити смењени само на основу судске пресуде. Међутим, самоуправни општински органи нису имали изворну самоуправну надлежност, већ је држава на њих пренела послове из области судства и полиције. У судству је примирителни суд био подређен окружном суду, а у полицијским пословима среском начелнику.

[9] *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, прир. Д. Мрђеновић, 1988, 56, 60.

[10] Ф. Никић, *op. cit.*, 76-79; М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, Београд, 2009, 49-51; М. Свирчевић, *Локална управа под уставобранитељима*, Balcanica XXXV, 261-261, http://www.balkaninstitut.com/pdf/izdanja/balcanica/balcanica%2035/13%20Svircevic.pdf, датум посете: 18. 11. 2017.

[11] Закон о устројству општина је све општине у Кнежевини Србији поделио у три категорије: варош Београд, окружне и друге вароши и сеоске општине. М. Свирчевић, *op. cit.*, 265.

Општинари су одлучивали о положају општинских чиновника (благајник, писар, пандур), о подизању нових грађевина, о давању општинских добара под закуп и сличним питањима која су била од значаја за једну општину. Уређење општина од 1839. године имало је мноштво недореченост и контрадикторности, а делегирана надлежност, заједно са територијалном уситњеношћу и финансијском неодрживошћу претежно руралних општина, чинили су илузорним и онај скромни капацитет самоуправе који је општинама додељен уставобранитељским законом.[12]

Док је за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића (1830-1839) чиновник локалне управе био жртва кнежеве аутократије, дотле је за време тзв. уставобранитељског режима (1842-1858) народ постао жртва осионости и самовоље локалних чиновника. Овлашћење пренето 1850. године на окружне и среске начелнике да суде за најлакше преступе (*истуπе*), те да сходно томе кажњавању осуђене новчаном казном и казном батињања, постало је извор злоупотреба и самовоље у раду локалне управе. По речима једног савременика сељаци су у том периоду од среских и окружних начелника више поднели казне батињања него што „во изе од ружне нарави или пијана рабаџије".[13]

III ОПШТИНА ЗА ВЛАДЕ КНЕЗА МИХАИЛА

За владавине кнеза Михаила Обреновића (1860-1868) чиновници локалне управе су умногоме били доведени у ред. У томе се успело захваљујући, пре свега, стриктној примени закона и континуираном надзору централне власти. Истовремено, Законом о општинама од 1866. године уведен је ред у организацији и имовини општине. Јер, општину је кнез Михаилова реформа затекла „с разграбљеном сеоском имовином, ограничену на послове сеоског судства и полиције".[14]

По кнез Михаиловом закону о општинама, самоуправни општински органи били су општински збор, општински одбор и општински суд. Општински збор су састављали сви бирачи једне општине, при томе су бирачког права била лишена само лица под старатељством и туторством, као и слуге. Општински збор је бирао општински одбор, који је одобравао буџет општинских прихода и расхода и контролисао рад општинског суда. Општински суд је био састављен од кмета и још два члана. Кмет је уз то био „прво лице и највиша власт у обштини". Општинског старешину (кмет) је бирао на неодређено време у варошима општински одбор, а у

[12] R. Guzina, *Opština u Srbiji 1839-1918*, Beograd, 1976, 51-81; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 134-135; М. Свирчевић, *op. cit.*, 265-270.
[13] С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858)*, 54-67.
[14] С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, 28; М. Павловић, *Српска правна историја*, 381.

селима повереници, уз контролу и потврду државних власти. Изабрани кандидат није могао да одбије функцију кмета, чиме се хтело да се општинска управа повери сеоским газдама и домаћинима. Јер, до Закона од 1866. године народ је за кметове „радије бирао људе сиромашне и инокосне него људе имућне и домаћине". Државна власт је вршила надзор над свим актима општинске управе и то како у погледу законитости, тако и у погледу целисходности. Уз то, иако је Закон од 1866. године разликовао општинске од државних послова, централна власт је могла да наложи неком општинском органу да поступи не само у складу са законом, већ и и у складу са упутством или наредбом више управне власти.[15]

Устројство општинске самоуправе изведено је по речима Николе Крстића, једног од главних писаца Закона од 1866. године, углавном угледањем на аустријско, а делом и на пруско и швајцарско законодавство.[16] То што по кнез Михаиловом закону „општине и општинске власти стоје под врховним надзором државног правитељства", за Владимира Јовановић је био доказ како „и до кнежевине Србије допрели су урнеци царско-Француске централизације".[17] Све у свему, општинско устројство је на локалном нивоу пресликавало шему организације централне власти кнез Михаиловог времена: општински суд са кметом подсећао је на Кнеза са министрима, општински одбор на Државни савет, а општински збор на Народну скупштину.[18]

За јачање и даљи развитак локалне самоуправе у Србији шездесетих година 19. века нису постојале друштвене претпоставке. Један савременик је упозоравао да код ондашњих Срба у Кнежевини влада „апатија, немарност према јавним пословима, ... мало свести за општу, грађанску слободу; мало воље учествовати у јавним делима; мало пожртвовања за опште интересе; немарност према општем напретку; саможивост и тежња за личним интересима". Сходно таквој друштвеној клими, на прве изборе расписане по Закону о општинама од 1866. године за општинске одборнике у вароши Београду, од укупно девтсто уписаних бирача на општински збор дошло њих тек седамдесет. Одсуство бриге за јавне послове код грађана извирало је не само из појединих социо-психолошких црта народа, већ је додатно храњено од владиних чиновника које се нису трудили да „приволе људе да раде јавне послове; учити их да буду самостални и показати им да је њихов интерес да не буду под вечитом

[15] R. Guzina, *op. cit.*, 124-131; М. Павловић, *Преображенски устав – први српски устав*, Крагујевац, 1997, 278-281.
[16] Н. Крстић, *Дневник: Јавни живот I, (9. април 1864 – 18. децембар 1867.)*, прир. М. Јагодић, Београд, 2005, 269-270.
[17] В. Јовановић, *Општина*, Изабрани списи, прир. Б. Мијатовић, Београд, 2011, 258.
[18] М. Павловић, *Српска правна историја*, 382.

контролом владе и да не очекују све од владе".[19] Тако је Владимир Јовановић забележио како „догађало се, да је министар унутрашњих дела не само кметове – прва лица и највишу власт у општини – натурао општини, него и саме чланове општинског одбора намештао и збацивао".[20]

IV САМОУПРАВА У СТРАНАЧКИМ ПРОГРАМИМА

Први политички покрети који ће борбу за локалну самоуправу унети у своје политичке програме јавили су се у Србији седамдесетих година 19. века. Разлоге због којих је баш тих година проблем локалне самоуправе почео да заокупља политичке прваке у Србији треба свакако тражити у крупним променама које су задесиле Србијино друштво уочи Велике источне кризе (1875. године). Идеја самоуправе је пала на плодно тло једног патријархалног, претежно сеоског друштва,[21] које је одликовао високи степен егалитарности. Један британски путописац је шездесетих година 19. века забележио како у ондашњој Србији „сваки је Србин племић".[22] Насупрот томе, потискивање натуралне новчаном привредом изазвало је дубоку кризу код целокупног балканског, па и Србијиног сељаштва, које је почело да губи привредну утакмицу са трговцима и кредиторима. Истовремено, дугогодишње незадовољство народа притиском корумпиране државне бирократије, која је неретко била умешана у зеленашке послове, представљало је окидач за избацивање у политички живот Србије захтева за укидање система бирократско-централистичке управе и увођење потпуне самоуправе.[23] И оно мало самоуправе што је према кнез Михаиловом Закону од 1866. године

[19] Н. Крстић, *op. cit.*, 267-268.
[20] В. Јовановић, *op. cit.*, 259.
[21] У 1866. години у Кнежевини Србији је у градовима живело тек 9,35% од укупног броја становника. М. Екмечић, *Дуго кретање између клања и орања, Историја Срба у Новом Веку: 1492-1992*, Београд, 2008, 267.
[22] В. Дентон, *Србија и Срби*, прир. Љ. П. Ристић, Београд, 2013, 114. Правно средство за очување традиционалне егалитарне структуре српског друштва, које је Дентону личило на „краљевство малих сељака", био је тзв. Закон о окућју. Радило се земљорадничком минимуму који се није могао одузети дужнику због извршења судске пресуде. Овај институт је увео кнез Милош, а према измени Закона о грађанском поступку од 1873. године износио је пет дана орања земље (1 дан = 5. 754 квадратних метара), заједно са основним средствима за живот и рад. М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 223-225.
[23] С. Јовановић, *Светозар Марковић*, Политичке и правне расправе II, Београд, 1990, 58-67; А. А. Шемякин, *Никола Пашич: человек, политик, национальный лидер*, у: Листая страницы сербской истории (отв. ред. Е. Ю. Гуськова), Индрик, Москва, 2014, 151-152; М. Екмечић, *op. cit.*, 322-323; Ф. Никић, *op. cit.*, 126-134; М. Миловановић, *Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије*, прир. Р. Стојановић, Д. Стојановић, Београд,1997, 207; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 200.

постојало у ситним општинским оквирима, у пракси је од почетка осамдесетих година 19. века увелико нарушавано противзаконитим именовањима привремених кметова од стране странчких влада. Радикал Стојан Протић је забележио како „од доласка данашње (напредњачке) владе измењани су скоро свуда кметови, које су садашње власти затекле. То мењање ретко где да је ишло избором, већ су просто стари збацивани а нови постављани. Онде где је збора било, ту се изабрани нису утврђивали, већ су им одређивани заступници, који су, и као незаклети, остављани да врше кметску дужност па ју и данас врше. Ено таквих случајева у Крајини (види депеше о том), ено у Смедеревском Подунављу (депеша П. Ранковића, народног посланика), ено у Мачви..."[24] Одсуство самоуправе на нивоу срезова и округа представљало је седамдесетих година 19. века и неку врсту аномалије на уставноправном здању Србије, јер је Намесничким уставом народ преко Народне скупштине већ био укључен у вршење власти на централном нивоу. Додуше, овај Устав у чл. 127. предвиђа постојање самоуправе на микро-нивоу општина, којима се гарантовало да су „самосталне у својој управи, сходно прописима закона". Намеснички устав разликује изворне општинске послове од пренетих државних послова, те прописује да се општине финансирају из општинске имовине и на терет грађана једне општине.[25]

Политички захтеви за увођењем локалне самоуправе у Србији ослањали су се на реалне домаће потребе да се у вршење јавних послова укључи што шири круг пореских обвезника и појефтињења државе, зато што самоуправа „кошта далеко јефтиније но бирократија, дакле сав онај сувишак што се уштеди при самој управи чиста је добит за народ".[26] Мада диктирана домаћим разлозима, ова идеја је у првим нашим политичким програмима реализована пресађивањем иностраних теоријских и законских модела локалне самоуправе, који су имали мало додирних тачака са Србијиним друштвеним, политичким, економским и културолошким приликама. Управо, имајући у виду наше прилике, Ристићеви либерали су седамдесетих година 19. века иступали против укидања округа и реорганизације локалне управе на чистом самоуправном начелу, истичући како „треба наш народ прво политички, економски и културно подићи, па тек онда му дати самоуправу". Један посланик либерала је упозоравао да када би се српском народу одмах дала модерна западна самоуправа, то би било као када би „нашем златиборцу

[24] С. М. Протић, *Одломци из уставне и народне борбе у Србији*, Београд, 1912, 218.
[25] *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, 87; Ф. Никић, *op. cit.*, 92.
[26] М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 252.

натакарили париски цилиндер за љубав савременог напретка и цивилизације".[27]

Сходно реченом, С. Марковић, одбацујући постојећу Србијину верзију француског модела централизоване бирократске управе, предложио је увођење конвентовског модела самоуправе по узору на Париску комуну. Територијално малу, економски сиромашну и национално хомогену Србију требало је претворити у федерацију бројних сићушних локалних самоуправа. При том је С. Марковић започео са општинама као основним и јединим самоуправним јединицама, да би због финансијске неодрживости малих општина у Србији, самоуправу временом подизао на ниво срезова и округа. Настављач Марковићевог учења, А. Богосављевић је понудио један модел локалне самоуправе, настао под очигледним утицајем руских народњака, који је био уравнотеженији и ближи захтевима Србијиног села. Он се залагао за одузимање локалне управе из руку владиних чиновника и њено преношење у надлежност изборних самоуправних органа у срезовима. Оно што је овај трибун сељачке самоуправе сметнуо с ума било је питање ко ће да врши самоуправну извршну власт у срезу, када је скоро сва тадашња интелигенција, малена по броју, била у државном чиновништву.[28] Управо под притиском Богосављевићеве групе, која је успела на изборима 1874. године да добије један број мандата у Народној скупштини и да у њој изађе са законским предлогом о укидању окружних начелстава и увођењу среске самоуправе, либералска влада Љ. Каљевића је 1875. године предложила делимичне промене кнез Михаиловог Закона о општинама. Усвојеним изменама „надзорна власт долазила је у други ред, и могла се јавити у општини махом тек кад би била позвана, свеједно, макар послови у општини и не ишли баш како треба; она, тј. власт, може присуствовати нпр. избору, ако је општински одбор писменим актом позове (чл. 31)".[29]

Ипак, политички најуспешније поборнике увођења широке локалне самоуправе Србија је добила осамдесетих година 19. века у Народној радикалној странци Николе Пашића. У првом страначком програму радикала истицало се како уређење администрације треба да почива на следећим начелима: „да буде што простије, што јефтиније и што целисходније". Преузимајући начела организације локалне управе које је

[27] *Ibid*., 371.

[28] Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века I*, Београд, 1923, 304-305; Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века II*, Београд, 1924, 112-134; П. Михајловић, *Дневници*, прир. Ј. Милановић, Београд, 2010, 301-303; Ф. Никић, *op. cit.*, 100-193; С. Јовановић, *Светозар Марковић*, 45-57, 68-81; Ж. Митровић, *Српске политичке странке*, Београд, 1939, 62; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 253-254; М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, 60-67.

[29] Ж. Живановић, *op. cit.*, 134-135.

1875. године истакла скупштинска фракција А. Богосављевића, радикалским страначким програмом се тражило укидање окружних начелстава, „па да се земља административно подели само на општине и срезове, а обоје да се уреде по начелу самоуправе". Осим тога, НРС се залагала да срезови буду „довољно велики, како би финансиски били толико јаки да што успешније врше среске економне, просветне и здравствено-полицијске задатке".[30] Радикалски правни теоретичар, Г. Гершић, залагао се за преузимање британског модела широке самоуправе, „као неопходној карици представничког система". Јер, разлика у развитку управе у Енглеској и другим деловима Европе настала је услед тога што је на континенту копиран „сјајни апарат парламента и парламентарне владе", али без самоуправног уређења, „на коме се, као на основи, парламент подиже само као врх, као завршетак". Пошто су у самоуправи видели својеврсну политичку школу за народ, радикалима је предлог рецепције британског модела снажне локалне самоуправе, послужило као главно средство за политичко анимирање огромне масе сеоских бирача, која је до почетка осамдесетих година 19. века била скрајнута из политичког живота Србије.[31] Објашњавајући зашто су радикали захтеву за увођење самоуправу дали приоритетно месту у својој политичкој борби, Стојан Новаковић вели: „У општинама и у самоуправним организацијама радикали су нашли огромна средства којима су, тек тада, за себе задобили сељаке, којима политичка борба не иде даље од њихова села, или највише, среза и округа".[32] Тако је у годинама после Берлинског конгреса у рукама Пашићевих радикала, као изразите српске и русофилске странке, један западно-европски модел локалне самоуправе послужио у борби за политичку слободу, а против аустрофилског Милановог и напредњачког режима.[33] Осим тога, радикалско укључивање самоуправе у најважније циљеве унутрашње-политичке борбе представљало је својеврсну реакцију на неуспех централистичко-бирократске државе и српске националне политике елитистичког типа да у српско-турским ратовима 1876-1878. године реализују најважније националне циљеве. Оно што није могла у националној политици да постигне држава у којој је „гуњац и опанак" био искључен из политике, требало је по мишљењу радикала после

[30] Ж. Митровић, *op. cit.*, 72, 75.
[31] М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 368-371; С. Јовановић, *Никола Пашић*, Из историје и књижевности II, Београд, 1991, 146; С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, 32-33; Ф. Никић, *op. cit.*, 235-246; М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, 174-195.
[32] С. Новаковић, *Двадесет година уставне политике у Србији 1883-1903*, Радови мемоарског карактера, Изабрана дела 7, прир. М. Војводић, Београд, 2007, 258.
[33] А. А. Шемякин, *op. cit.*, 142.

„прекретног" Берлинског конгреса постићи помоћу демократизације и децентрализације власти.[34]

V РАДИКАЛСКИ ЗАКОНИ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Делове свог партијског програма који су се односили на организацију локалне самоуправе, радикали су реализовали доласком на власт, после доношења Устава од 1888. године. Као што је новим Уставом на централном нивоу власти немачки уставни модел са истакнутим положајем егзекутиве замењен парламентараним системом, тако је Србија доношењем новог Устава уместо дотадашње строго централизоване бирократске локалне управе по први пут добила тростепену локалну самоуправу у општинама, срезовима и окрузима.[35] Оваква организација локалне управе била је плод компромиса између радикала и краља Милана Обреновића у Уставотворном одбору, где су радикали одустали од свог програмског става да јединe административно-територијалне јединице у Србији треба да буду срезови, организовани на самоуправном принципу.[36]

Према одредбама *Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године* на нивоу округа постојале су окружне скупштине (чл. 32) чији су заступници бирани по срезовима од изборних скупова у које су улазили кметови и одборници свих општина једног среза, „осим општина оних вароши,[37] које по чл. 81. Устава бирају посланика за народну скупштину". Чланови окружне скупштине су се бирали на период од три године (чл. 34). [38] Одлуке окружне скупштине из њеног самоуправног делокруга извршавао је окружни одбор. Законодавац је полазећи од начела конвентовског јединства власти дефинисао окружни одбор као један

[34] М. Екмечић, *op. cit.*, 290-298, 312-314.

[35] *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, 126-127.

[36] С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, 36; М. Павловић, *Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије*, у: Два века српске уставности. Зборник радова са научног скупа одржаног 11-12. марта 2010. (ур. А. Фира, Р. Марковић), САНУ, Правни факултет Унивезитета у Београду, Београд, 2010, 107; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 273.

[37] Према чл. 81. Устава из 1888. године Београд је бирао четири народна посланика, Ниш и Крагујевац по два, а једног посланика: Алексинац, Ваљево, Врање, Горњи Милановац, Зајечар, Јагодина, Књажевац, Крушевац, Лозница, Лесковац, Неготин, Параћин, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Свилајнац, Смедерево, Ћуприја, Ужице, Чачак и Шабац. *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, 116.

[38] *Закон о уређењу округа и срезова, (1890. г.),* Правила за привремено премеравање земљишта пре катастарског премера (брошура), Београд, Краљ. српска државна штампарија, 1890, 13-14.

обичан скупштински одбор, јер је његове чланове бирала окружна скупштина „из своје средине од својих писмених чланова, на три године". Услов је био да из сваког среза буде по један одборник, а из округа три члана одбора (чл. 76).[39] Среску скупштину чинили су сви председници општина, са још по два члана сваког општинског одбора као извршног органа општине (чл. 105).[40] Уз то, срез је имао и среског изасланика, који је вршио извршну власт у срезу. Пошто га је бирала окружна скупштина, а истовремено је био и члан окружног одбора (чл. 77), срески извршилац је фигурирао не само као заступник у округу интереса једног среза у коме му је било седиште (чл. 79), већ је свакако деловао у срезу и као заступник интереса округа.[41] Имајући ово у виду, Ф. Никић је закључио како су срески самоуправни органи били су само „експозитуре" окружне самоуправе.[42] Законом од 1890. године код избора заступника за окружне скупштине није било уведено тајно гласање (чл. 32. ст. 3), мада је Уставом од 1888. године оно већ било предвиђено на нивоу централне власти код избора народних посланика.[43]

У Закону од 1890. године таксативно су побројани послови који су чинили делокруг самоуправних власти у округу. Реч је о управљању окружном имовином, изградњи и одржавању окружних зграда и путева, разрезивању и убирању окружних и среских прireза, старању над развитком народне привреде, оснивању установа за узајамно помагање, штедњу и осигурање живота, усева и имања, надзору и управљању добротворним заводима, предузимању мера за спречавање глади у неродним годинама, материјалном суделовању око народног образовања и здравља, подизању и одржавању школа, болница и затвора, предузимању хитних мера на сузбијању сточних зараза и најзад, снадбевању војске (чл. 29).[44]

Самосталност округа у вршењу законом прописаног круга самоуправних послова значајно је умањена тиме што је за извршност свих одлука окружних скупштина које су се тицале финансија (буџет, окружни прирез, задуживање, куповина, продаја или размена окружног имања) била неопходна потврда, у зависности од вредности, краља, Државног савета или Народне скупштине (чл. 57-62).[45] У округу и срезу поред самоуправних органа радикалским Законом задржани су и начелници као представници државних власти, које је на предлог министра унутрашњих

[39] *Ibid.*, 24-25.
[40] М. Свирчевић, *op. cit.*, 32.
[41] *Закон о уређењу округа и срезова, (1890. г.)*, 24-25.
[42] Ф. Никић, *op. cit.*, 277.
[43] *Закон о уређењу округа и срезова, (1890. г.)*, 14; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 279.
[44] *Закон о уређењу округа и срезова, (1890. г.)*, 11-12.
[45] *Ibid.*, 19-20.

послова постављао краљ (чл. 9. и 18). Окружни начелници су вршили надзор над одлукама окружних скупштина и имали су „права обуставити од извршења сваку одлуку њену, која би била противна Уставу или ком позитивном закону". Такву одлуку окружног начелника морао је у року од петнаест дана да потврди или поништи министар унутрашњих дела; у случају ћутања министра одлука окружне скупштине је постајала извршна (чл. 14). Срески начелници су у свему били зависни од окружних начелника, па их Закон дефинише као „непосредне вршиоце управне и надзорне државне власти"... који „стоје у непосредној вези с једне стране с општинским властима, а с друге стране с окружним начелником" (чл. 18).[46]

Здање тростепене локалне самоуправе које је у Србији изграђеном радикалским Законом од 1890. године, усавршено је *Законом о уређењу округа и срезова од 1905. године*. Најзначајније промене односиле су се на увођење непосредних избора за окружну скупштину (чл. 59), док су среске скупштине и даље биране посредно од стране општинских одбора (чл. 144). Окружни посланици су се бирали „засебно по срезовима на општинским зборовима и у варошима" (које су давале посланике за Народну скупштину). Гласало се за кандидатске листе, али тако да „за изабране окружне посланике објавиће се кандидати оне листе која добије највећи број гласова. У случају да две или више кандидатских листа добију једнак број гласова, бирачки одбор одмах одредиће коцком, која ће од њих бити изабрана".[47] Захтев опозиције за увођење пропорционалног изборног систем за избор органа локалне самоуправе, који је већ био прописан Уставом од 1903. године за избор народних посланика за државни парламент, није прихваћен код избора органа локалне самоуправе. Одбачен је са аргументацијом да он промовише страначку припадност, а локалне скупштине нису, како се говорило, „политичка, већ радна, пословна тела".[48] Законом од 1905. године срез се као самоуправна јединица делимично еманциповао од округа, кроз формирање самосталног четворочланог извршног органа среске скупштине – среског одбора (чл. 150). Ову еманципацију среза од округа умањивало је то што је један члан среског одбора био „срески члан окружног одбора", док је самоуправни карактер среског одбора ограничен тиме што је срески начелник, као функционер државне управе по функцији био члан среског одбора.[49] Пошто је на нивоу централног представничког тела Уставом од 1903. године уведена уместо трогодишње четворогодишња скупштинска периода, Законом о уређењу округа и срезова од 1905. године је било

[46] *Ibid.*, 3, 6, 8.
[47] *Закон о уређењу округа и срезова, (1905)*, Београд, Државна штампарија Краљевине Србије, 1905, 25-28, 52.
[48] Ф. Никић, *op. cit.*, 326-327.
[49] *Закон о уређењу округа и срезова, (1905)*, 54-55; Ф. Никић, *op. cit.*, 321-335.

одређено да се чланови окружних и среских скупштина бирају на четири године.[50] Закон од 1905. године је унео промене и код надзора законитости одлука окружне скупштине, предвиђајући као последњу жалбену инстанцу, уместо министра унутрашњих дела, Државни савет (чл. 14).[51]

Тако је Србија за владе Пашићевих радикала добила на централном нивоу власти парламентаризам, а на локалном тростепену самоуправу. С тим што су радикали у положају владајуће странке одустали од енглеског модела широке самоуправе за који су се здушно залагали у опозицији и прихватили за српске прилике уравнотеженији француски модел ограничене локалне самоуправе тзв. дуплог колосека, са финансијама под државним туторством. Истовремено, радикали, убеђени поборници парламентаризма и партијске владе на централном нивоу власти, после 1903. године се залажу за деполитизацију локалних скупштина.[52] У друштвеној равни, увођење локалне самоуправе је обезбеђивало неопходни правни темељ за преображај српског национализма и српске националне политике из елитног у масовни тип, што ће се, по М. Екмечићу, у Србији коначно догодити у периоду од 1903. до 1914. године.[53]

VI ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ЦАРСКОЈ РУСИЈИ: СЛИЧНОСТИ РАЗЛИКЕ У ОДНОСУ НА СРБИЈУ

На први поглед упоређивање реформи локалне самоуправе у Србији и царској Русији делује методолошки исувише натегнуто и неосновано, јер се ради о државама које су непоредиве, како из угла величине и друштвене структуре, тако и из угла организације власти. Србија је пре 1914. године била територијално мала, национално и верски хомогена, уставна парламентарна[54] монархија, док је царска Русија била вишенационална и мултиконфесионална држава, уз то официјелно православна империја, са самодржавним уређењем које је настало калемљењем појединих обележја западног просвећеног апсолутизма на стару московску *sui generis* организацију власти из периода пре Петрових реформи. При томе су елементи западног апсолутизма били видљивији у нормативној равни, док су стара московска обележја доминирала у званичној идеологији.[55] И

[50] М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 300; *Закон о уређењу округа и срезова, (1905)*, 29, 52.
[51] *Закон о уређењу округа и срезова, (1905)*, 8.
[52] Ф. Никић, *op. cit.*, 279-281, 378-379; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 374; М. Свирчевић, *op. cit.*, 247.
[53] М. Екмечић, *op. cit.*, 204.
[54] Парламентаризам је у Србији уведен Уставом од 1888. године. М. Павловић, *Српска правна историја*, 489-491.
[55] Л. Тихомиров, *Монархическая государственность*. Часть третья, Москва, 1905,

поред тога, између првих модерних руских и српских закона о локалној самоуправи постоје одређене сличности.

Историјски посматрано слични разлози су у другој половини 19. века утицали на централну власт у Србији и Русији да се одлучи за реформу локалне управе на новим самоуправним начелима. Као што је неуспех српског национализма елитног типа да 1878. године реализује најважније националне циљеве убрзао прелазак српског друштва на масовни западни тип национализма,[56] а до овог није могло да дође без демократизације и децентрализације власти, тако је и Русија свој први Закон о локалној самоуправи од 1864. године (*Положение о губернских и уездных земских учреждениях*) добила после пораза у Кримском рату (1853-1856. г). Тада се у Русији развила широка расправа о потреби и могућим моделима реформе друштвеног и државног уређења, коју је лично подстакао и предводио цар Александар II, с циљем да обезбеди јединство сталешки, национално и верски подељеног друштва.[57] При томе су потребу укључивања широких слојева становништва у вршење власти на локалном нивоу подједнако заступали либерални кругови руског друштва, који су се залагали за напуштање коцепта руског самодржавља, као и доследни браниоци самосвојне „руске идеје државности". Први су предлагали тоталну рецепцију кључних установа западноевропске уставно-правне традиције, међу којима је била и локална самоуправа. Тако је чувени либерални правни теоретичар и практичар, племић А. М. Унковски, 1859. године упозоравао како је „данас ново уређење управе постало прва и главна потреба Русије", зато што у тадашњој организацији власти „нема ни једне ситнице која би била безусловно поверена народу; све се ради уз одобрење виших власти". С друге стране, овај реформатор је инсистирао на томе да је „све у јавности, у уређењу независног суда, у одговорности службеника пред судом, у строгој подели власти и у самоуправи друштва у привредним односима".[58] Да су либерали увођење земске самоуправе схватали као припремну школу за преображај Русије из самодржавне у уставну монархију, показују речи једног водећих реформатора и правника из шездесетих година 19. века, К. Д. Кавелин, да од „успеха земских (самоуправних) установа зависи сва наша будућност, и од тога како се они

[56] М. Екмечић, *Национални идентитет, синтетичке нације и будућност демократије*, Дијалог прошлости и садашњости: зборник радова, Београд, 2002, 49-50; М. Екмечић, *Српско питање у Источној кризи 1875-1878*, Дијалог прошлости и садашњости: зборник радова, Београд, 211-212.

[57] И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *Об историческом опыте и традициях русского земства*, Земская идея в истории социально-политической мысли России,Т. 1, Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 13-14; Л. И. Семенникова, *Россия в мировом сообществе цивилизаций*, Москва, 2009, 297.

[58] Л. И. Семенникова, *op. cit.*, 297-298.

буду развијали, видеће се да ли смо спремни за устав".[59] И православни конзервативни кругови су у самоуправи видели једини лек за оправак самодржавног устројства, које је патило од тога што је по узору на западни апсолутизам стварни носилац власти постала бројна бирократија, која је била брана преко потребном општењу цара и народа. „Узурпаторска настројеност тих службених снага врховне власти (бирократија) представља зло, које може да уништи државу", вели један од најутицајнијих теоретичара православног конзервативизма, Лав Тихомиров, и додаје како је због тога у монархији „неопходно да се за управљање придобију друштвене снаге, односно спајање бирократских снага са друштвеним снагама". [60]

За разлику од Србије, у којој је друштво без феудалних традиција и виског степена једнакости обезбеђивало повољну подлогу за развитак локалне самоуправе, у Русији живе сталешке традиције и феудална зависност кметова нису погодовали увођењу установа локалне самоуправе. Отуда је прво цар Александар II 1861. године укинуо кметство, да би тек онда Законом од 1864. године организовао земску самоуправу.[61] Политички гледано, увођење локалне самоуправе је у том тренутку представљало погодно средство, како је још 1859. године истакао у обраћању цару министар унутрашњих послова, С. С. Ланski, којим ће се „наградити племство за губитак спахијске власти, тако што ће им се дати првенство у локалној управи."[62]

Први руски закон о локалној самоуправи од 1864. године и други од 1890. године, истих назива - *Положение о губернских и уездных земских учреждениях*, предвидели су самоуправну организацију власти на нивоу губернија и уједа, што би одговарало српским самоуправним окрузима и срезовима. Српским окружним самоуправним органима – скупштини и одбору, одговарају руски губернијски самоуправни органи – губернијска скупштина и губернијска управа, док Србијини срески органи – скупштина и изасланик, имају донекле измењену паралелу у органима локалне самоуправе у уједима – скупштина и управа. Посредни избори чланова губернијских скупштина од стране чланова скупштина у уједима једне губерније (у зависности од броја бирача у једном уједу, сваки уједа је слао од 3 до 6 представника у губернијску скупштину) и мандат од три

[59] Л. И. Семенникова, *op. cit.*, 307. Да се овакво очекивање либерала у пракси заиста и остварило, показује чињеница према којој су после доношења првог Устава царске Русије, посланици земских самоуправних скупштина чинили 26,5% од укупног броја посланика у Државној Думи другог сазива, 56,3% у Думи трећег сазива и 30,8% у Думи четвртог сазива. И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 65-66.

[60] Л. Тихомиров, *op. cit.*, часть третья, 222-226, часть четвертая, 169.

[61] К. Д. Кавелин, *Крестьянский вопрос*, Государство и община, Москва, 2013, 783 и даље.

[62] И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 15.

године, чине сличним руски систем локалне самоуправе из 1864. и 1890. године са српском организацијом локалне самоуправе по Закону од 1890. године.[63]

Самоуправна надлежност округа по Србијином закону од 1890. године скоро да је била истоветна са надлежношћу земских самоуправних органа. Према руском Закону од 1864. године органи земства били су надлежни за самоуправне новчане и натуралне дажбине, путеве, болнице, добротворне установе, заштиту народног здравља, образовање и народно просвећивање, развитак локалне пољопривреде, индустрије и трговине, спречавање и гашење пожара, спречавање болести код стоке, земску пошту, народну исхрану, земско узајамно осигурање, и најзад организацију мировних судова (чл. 2).[64] Већ су поједини савременици овакву обимну надлежност земске самоуправе подвргли критици, као очигледан израз „широке руске природе која тежи даље и више, да све узме и захвати". Јер, иако је огроман број предмета „законом предат у надлежност локалних власти, у исто време је постојала неуређеност њихових права у сваком од тих ресора... ни у једној грани таквог недефинисаног управљања земске установе нису достигле такву самосталност, која треба да заштити законите радње локалних власти од безакоња и самовоље".[65] Према новом Закону од 1890. године (чл. 108. и 109) круг самоуправних послова земских органа је остао скоро истоветан као и у претходном Закону, осим што је допуњен новином према којој је ова надлежност могла бити накнадно проширена и у другима областима, а на основу овлашћења из одговарајућег посебног закона који ту област регулише.[66]

Најбоље резултате у пракси је дао прелазак здравствене заштите у надлежност земске самоуправе. Они су се, пре свега, огледали у томе што су у ујездима путујући лекари били замењени стационарним и територијално организованим реонским амбулантама и апотекама. Потом, значајно је смањена смртност одбачене деце, као и број абортуса, због оснивања сиротишта за децу која су финансирана из самоуправних буџета, као и због локалне финансијске подршке хранитељским породицама.[67]

[63] Н. М. Коркунов, *Самоуправление*, Земская идея в истории социально-политической мысли, Т. 1, Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 290-305.

[64] А. И. Васильчиков, *О самоуправлении. Сравнительый обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений*, Земская идея в истории социально-политической мысли, Т. 2, Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 188-198; Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 306.

[65] А. И. Васильчиков, *op. cit.*, 202.

[66] Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 309-310.

[67] У 1910. години у Русији је било 2 586 земских здравствених региона са 3 082 лекара. Када су у питању одбачена деца и новорођенчад, смртност је нпр. у Курској губернији била смањена за скоро 1/3, док је у Орловској губернији у периоду од 1896.

Прелазак народног образовања и просвећивања у надлежност земства одвијала се постепено, па је тако крајем шездесетих година 19. века само трећина земстава финансирала основне школе, док се 1880. године 85% свих сеоских школа, у којима је учило 87% ученика, финансирало из буџета самоуправних територијалних јединица.[68] У пракси је одличне резултате дао и специфични руски експеримент са преношењем народне исхране и развитка локалне привреде у надлежност земстава, мада критикован од појединих либерала, какав је био А. И. Васиљчиков. Наиме, уз подршку земских управа развила се читава мрежа задружно-кредитних установа, које су давале повољне мале кредите сељацима-задругарима. Значајно је порастао квалитет стручне подршке сељацима који је обезбеђиван из земских буџета, па је тако број агронома у губернијама у периоду од 1906. до 1914. године порастао за чак четрнаест пута и достигао број од 7725 пољопривредних стручњака.[69]

У руском моделу земске самоуправе видљиво је постојање широких контролних овлашћења централних органа власти. Од Србијиног модела локалне самоуправе, руска земска самоуправа се разликовала по томе што је централна власт вршила контролу самоуоравних аката не само у погледу њихове законитости, већ и у погледу целисходности. Према Закону од 1864. године губернатор и министар унутрашњих послова су имали право да оцењују целисходност самоуправних аката полазећи од „општих државних интереса". При томе, Закон од 1864. године је, с једне стране, побројао послове код којих су самоуправни укази морала да буду потврђени од стране губернатора и министра да би постали пуноважни, док је, с друге стране предвидео широко право надзора над свим самоуправним указима. У оба случаја се одређивао рок у коме је губернатор и министар морао да донесе одговарајуће решење. Губернатору се остављао рок од седам, а министру од шездесет дана. На одлуку губернатора и министра, земски самоуправни органи су имали право жалбе Сенату. Новим Законом од 1890. године додатно је било раширено право надзора централних власти над земским самоуправним органима. Најзначајнија промена се тицала права централних власти да обуставе и чак и оне акте који нису били у складу са „интересима локалног становништва", као и укидања рокова у којима су губернатор и министар морали да потврди самоуправне указе, чија је пуноважност зависила од прибављања ове потврде. [70]

до 1906. године број деце до осме године која су примљена у сиротишта порастао са 423 на 737, а у хранитељским породицама са 1496 на 2643 детета. И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 48.

[68] *Ibid.*, 50.

[69] А. И. Васильчиков, *op. cit.*, 192; И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 53-57.

[70] Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 314-321.

Ипак, најзначајнија разлика између модела локалне самоуправе који је усвојен у Краљевини Србији и руске земске самоуправе огледала се у подели бирача на изборне курије, по угледу на пруски модел самоуправе.[71] Ова разлика је дошла као последица различитих путева развитка два друштва. Увођење у Србији крајем осамдесетих година 19. века општег мушког бирачког права, како на локалном, тако и на централном нивоу, ограниченог симболичким имовинским цензусом, дошло је не само као последица угледања на западноевропске трендове у бирачком праву, већ и као израз једног у високом степену егалитарног друштва које није знало за сталеже и кметско право. Насупрот томе, увођење куријалног система се ослањало на вишевековну руску традицију сталешке организације друштва. Ипак, земство није било организовано на сталешким начелима.[72] Наиме, подела бирача на градску, сеоску и курију уједних земљопоседника није извршена према сталешком начелу. Јер, у курији земљопоседника могао је да гласа како локални племић, у чијем је интересу и формирана ова курија, али и индустријалац из града који је купио земљу на селу или припадник либералне градске интелигенције, који је „купио у бесцење мочвару, у нади да ће проћи за посланика с циљем да просветли идејама заостало земство".[73] Градска курија је била сталешки још шароликија, јер је могла да буде састављена, као од уједних племића, тако и од сељака. Једино је сељачка курија била формирана према сталешком принципу, али је он био релативизован могућношћу сељака да по Закону од 1864. године бирају за посланике скупштина уједа и чланове других курија. Овакву недоследност је исправио Закон од 1890. године, који је прописао да бирачки скупови једне курије, па и сељачке, могу да бирају за посланике скупштине уједа само припаднике те курије.[74]

Бирачко право је за чланове градске и велепоседничке курије било искључиво ограничено имовинским цензусом, док је код сељачке курије имовински цензус био замењен посредним двокружним изборима; уз то, Законом од 1890. године било је предвиђено и да губернатор потврђује посланике скупштине уједа које сељачка курија изабре на скуповима бирача једне волости.[75]

Поред бираних чланова земске скупштине су имале и чланове по положају (руководиоци локалних државних установа, представници

[71] *Ibid.*, 279-281, 287.
[72] А. Д. Пазухин, *Современное состояние России и сословный вопрос*, Земская идея в истории социально-политической мысли России, Т. 2 , Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 527-547.
[73] А. Д. Пазухин, *op. cit.*, 536.
[74] Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 289.
[75] *Ibid.*, 271-279, 280.

Цркве, чиновници министарства), с тим што се број чланова по положају временом повећаво. Тако је у губернијској скупштини петроградског земства 1865. године на шездесетједног изабраног посланика долазио један посланик по положају, док је 1904. године однос био на педесетдва изабрана двдесеттри посланика по положају.[76]

Што се тиче друштвене структуре ујездних скупштина, у периоду од 1883. до 1886. године од укупно 13196 посланика свих скупштина, 42% били су племићи и чиновници, 38% сељаци, 10 % припадници градских сталешких редова и 2% свештеници. После доношења Закона од 1890. године примећен је раст броја сељака у скупштинама ујезда, па је тако уместо некадашњи деветнаест ујездних скупштина у којима су сељаци представљали апсолутну већину, број таквих скупштина после 1890. године нарастао на двадесетпет. [77] Осим тога у земским скупштинама је после 1890. године била приметна пасивизација племства, али и висок степен политизације. Ова политизације се доводила у везу са слабљењем утицаја великих трговаца (*купци*) у самоуправним оргнима.[78]

Највећи проблеми земске самоуправе потицали су од недостатка финансијских средстава за покривања расхода које су стварали бројни послови које је законодавац пренео локалним самоуправама. То је за последици имало да су локални расходи по човеку почетком 20. века у Енглеској износили 33,6 рубљи, у Пруској 15,5, у Француској 15,4, а у Русији 2,2 рубље. Укупан буџет свих земстава је 1903. године износио 5% државног буџета. При томе, на здравље и народно образовање трошено 1890. године 21,2%, односно 15,3% просечног локалног буџета.[79] Ипак, највећи проблем земства, по речима И. Ј. Домина и А. Ј. Шутова, била је „неспособност да се разграничи сопствена привредна компетенција од политичког активизма". Уз то, са слабљењем врховне власти, самоуправе на нивоу губернија „постале су извори регионализма и дестабилизације".[80]

VII ЗАКЉУЧАК

Када се са формално-правног аспекта упореди однос два српска (1890. и 1905.) и два руска закона (1864. и 1890.) који уређују материју локалне самоуправе, у Србији ће се видети тенденција постепеног јачања самоуправног статуса појединих административно-териоријалних органа, док је у царској Русији други закон о локалној самоуправи у много чему био рестриктивнији од првог закона, стављајући самоуправне органе под

[76] И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 22.
[77] Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 270-271.
[78] И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 27.
[79] *Ibid.*, 47.
[80] *Ibid.*, 66.

надзор свемоћне бирократије. Уз то, односи између органа централне и самоуправне власти, као и сам положај самоуправних органа, у Русији је био регулисан читавим низом аката, што је стварало један компликован и често контрадикторан систем норми.

Систем локалне самоуправе у Краљевини Србији био је компатибилан са претходно уведеним парламентаризмом на централном нивоу власти, док је изборни начин формирања земских органа добрим делом представљао увозни инцидент положен у темељ сасвим другачије организације власти на централном нивоу. Уз то, земска самоуправа заснована на куријалном систему, који је представљао једну *sui generis* мешавину сталешког, грађанског и пре свега имовинско-олигархијског принципа, није била укорењена у ондашњем руском друштву, услед чега није ни могла да допринесе његовој стабилизацији и хомогенизацији.

Јединице локалне самоуправе, како српске, тако и руске, нису биле ни финансијски, нити кадровски спремне да изнесу бројне послове који су им били пренети у надлежност. Реформа локалне самоуправе по реципираном западном моделу донела је Србији органе самоуправе оптерећене партијским борбама и владавину партијских кадрова. Земска самоуправа је у пероду примене првог руског Закона од 1864. године углавном била посвећена решавању локалних здравствених, образовних и привредних проблема, док се после 1890. година њен рад углавном одвијао под знаком убрзане и радикализоване политизације.

Zoran Čvorović, LLD[*]

DEVELOPMENT OF SELF-GOVERNMENT IN THE PRINCIPALITY OF SERBIA AND IN THE KINGDOM OF SERBIA WITH REFERENCE TO DEVELOPMENT OF SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE

Summary

This article is an analysis of experiences with local self-government reforms in the Principality, later Kingdom of Serbia and the Russian Empire during the 19th and the beginning of 20th century. The author starts from Serbia's experiences in reforms of local self-government having in mind both legal norms that regulated this issue,

[*] Assistant professor, Faculty of Law, University of Kragujevac

but also circumstances of its implementation. Reform of local self-government in Russia between 1864 and 1890 is considered from legal aspect, because laws in subject coincide with Serbia's laws regulating the same matter not only because they have been implemented simultaneously, but also considering its contents. An attempt to find models abroad, in western and central European states that belonged to a different judicial tradition, is another connection between Serbian and Russian reforms of local self-government in 19th century.

Key words: *local self-government, Kingdom of Serbia, Russian Empire, reception.*

Др Дејан Матић*

Прегледни научни чланак
УДК: 340.13:929 Лукић Р.

ПОЧЕЦИ ЛУКИЋЕВОГ УЧЕЊА О ОБЈЕКТИВНОМ ПРАВУ"**

Рад примљен: 20. 11. 2017.
Рад исправљен: 15. 12. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

У раду се разматрају најранија разматрања проблема објективног права нашег истакнутог теоретичара права Радомира Лукића. Нема сумње да Радомир Лукић представља најзначајнијег делатника теорије државе и права на нашим просторима у другој половини 20. века, чија се мисао о држави и праву темељно утиснула у теоријско ткиво српске правне науке у назначеном временском периоду. Управо из тих разлога, а имајући у виду да Лукићева теоријскоправна мисао, упркос могућности оспоравања неких његових поставки и закључака, посебно са становишта актуелних друштвених погледа и услова, представља изузетан допринос српској правној мисли у целини, овај рад је посвећен анализи самих почетака његовог бављења проблематиком објективног права, којој се Лукић изнова непрестано враћао током целе своје, шест деценија дуге каријере разматрања најсложенијих теоријско-правних питања.

Кључне речи: *теорија права, позитивизам, позитивно право. природно право, објективно право*

I УВОД

Српска теоријско-правна мисао, у свом готово двовековном трајању, била је, како се чини, сасвим налик постојбини из које је потекла, на жалост, одувек помало шкрта када је требало да у својим оквирима изнедри истинске великане који су способни да њена достигнућа доведу у највише сфере светске правне науке. Тек крајем деветнаестог и почетком двадесетог века у нас се појављују први, у идејном смислу, заиста оригинерни теоријско-правни погледи, у делу нашег истакнутог правног

* Доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, dmatic@jura.kg.ac.rs

** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*.

писца, Глигорија Гершића. Прву половину двадесетог века обележава снажан развој наше правне науке, укључујући ту и теорију права. Бројни правни писци су својим радовима значајно допринели огромном развоју ове научне дисциплине код нас, трајно је обогаћујући својим аутентичним промишљањима о држави и праву, те је тиме, у највећој могућој мери приближавају тада актуелној теоријско-правној мисли у европским оквирима. На жалост, ови највиши узлети српске теорије права, нису настављени даљим развијањем и разрађивањем праваца утемељених у првој половини двадесетог века. Они бивају нагло прекинути, најпре избијањем Другог светског рата, а потом и доминацијом комунистичког, једнопартијског поретка у свим сферама друштвеног живота, па и у научној мисли. Поглед на нашу теорију права, у овом скоро полувековном периоду, доводи до закључка да се, без икакве сумње, како због изузетне дубине правне анализе и њене свеобухватности и систематичности, те језичке усклађености исказа, тако и због изузетне мере утицаја на своје савременике у овој области, као најзначајније, неизбежно намеће дело професора Радомира Лукића. Ваља приметити да се радознали и свестрани Лукићев дух се окушао у читавом низу области. Бавио се теоријом права, методологијом права, филозофијом права, али и социологијом и политикологијом. Управо из тих разлога, а имајући у виду да Лукићева теоријскоправна мисао, упркос могућности оспоравања неких његових поставки и закључака, посебно са становишта актуелних погледа и услова, представља изузетан допринос српској правној мисли у целини, овај рад је, као резултат истраживачке делатности аутора ових редова у докторској дисертацији посвећеној критичкој анализи теорије права Радомира Лукића, усмерен на разматрање самих почетака његових промишљања посвећених проблематици објективног права, питању коме је он посветио готово целокупну своју богату научну каријеру.

II ОБЈЕКТИВНО ПРАВО – ТЕМЕЉ ЛУКИЋЕВЕ ПРАВНЕ МИСЛИ

Проблематика објективног права представља питање чијем се решавању Радомир Лукић изнова непрестано враћао током целе своје шест деценија дуге каријере бављења најсложенијим теоријско-правним питањима. Још од докторске дисертације посвећене управо овом питању, његово трагање за одговором на питање одређења, улоге и значаја објективног права, као и његовог односа са позитивним правом, трајало је готово до самог краја његовог живота. Од првих Лукићевих погледа посвећених овом питању изнетих давне 1940. године у Паризу, па све до његовог коначног разматрања објективног права у првој половини деведесетих година прошлог века у његовом *Систему филозофије права*, протекло је преко пола века. Овај податак је више него довољан да јасно укаже на значај који је решавању овог питања он придавао. Наравно,

Лукићева разматрања, посвећена овој проблематици, условљена, са једне стране жељом да се што дубље и у потпуности проникне у дато питање, а са друге стане њиховим вишедеценијским трајањем, нису увек била заснована на истоветном идејном основу, неизбежно доводећи до тога да његов поглед на објективно право не буде доследно једнозначан, већ разнолик и суштински променљив током дугих година које је посветио његовој анализи. Додуше, иако се не може наћи доследност у његовом појмовном одређењу објективног права, па последично, ни у његовим другим суштинским особинама и односима са другим појавама, она се свакако уочава у неодољивој и константној потреби Лукића да пружи свеобухватан и коначан одговор на та питања. О Лукићевој потреби да коначно реши питање објективног права које га прогони тако дуго, најбоље сведочи управо он сам, образлажући, између осталог, и њоме своје разлоге за стварање *Система филозофије права*.[1] Наслањајући закључивање на горе изнетим чињеницама, Лукићево разматрање проблема објективног права, може се сматрати кључним путоказом на путу откривања суштинских основа његове теоријско-правне мисли. Није могуће, како се чини, ваљано разумети готово ни једно његово промишљање о најдубљим питањима права и државе, мислећи притом углавном на његове доцније ставове, без одговарајуће критичке анализе посвећене његовом учењу о објективном праву. Сваки другачији приступ би одвећ редукционистички, а самим тиме и нетачно представио теоријско-правну мисао Радомира Лукића, последично је представљајући позитивистичком и заснованом на поставкама историјског материјализма. Штавише, као се чини аутору ових редова, да су прави основи Лукићевог умовања о праву сасвим супротни овим раније наведеним, те да их стога много пре треба тражити пре у оквирима дуалистичко-идеалистичких, као и једним делом, нормативистичких теорија о праву, него у марксистички заснованим поставкама о праву и држави совјетских или, пак неких слично орјентисаних аутора.

Већина аутора која је се критички осврнула на његове поставке о објективном праву бавила се готово искључиво његовим коначним решењима овог питања, остављајући по страни развојни пут који су његови погледи прешли у готово шест деценија бављења овим проблем.[2] Нема било какве сумње да поглед на објективно право изнет у оквиру *Система филозофије права* представља Лукићев дефинитивни и у

[1] Р. Лукић, *Систем филозофије права*, *Сабрана дела*, *Том 4*, БИГЗ, Београд, 1995, 16.

[2] М. Поповић, *Општа мисао о праву Радомира Д. Лукића*, предговор, у књизи Р. Лукић, *Обавезујућа снага правне норме и проблем објективног права*, *Сабрана дела*, Том 1, БИГЗ, Београд, 1995, 52, као и Д. Баста, *Монистички тријализам и објективно право*, Зборник Матице српске за друштвене науке, свеска 95, Матица српска, Нови Сад, 1993, 182-195, и многи други.

потпуности заокружен став о овом питању. Но, ваља истаћи и да је у циљу потпуног разумевања његовог учења о објективном праву и његовог постављања у оквире ширег аспекта Лукићевог погледа на право уопште, неопходно одговарајућу пажњу посветити и анализи ставова о овом питању изнетих у оквиру његове докторске дисертације, ма колико они били удаљени и другачије засновани у односу на његово коначно умовање о објективном праву.

III ЛУКИЋЕВ СИНТЕТИЧКО-ПОЗИТИВИСТИЧКИ ПРИСТУП ОБЈЕКТИВНОМ ПРАВУ И ОСНОВ ЊЕГОВЕ ОБАВЕЗНОСТИ

Лукићева најранија разматрања објективног права заснована су на једном синтетичком, по својој суштини позитивистичком приступу.[3] Но овај његов позитивизам нема уобичајено појмовно одређење какво му се иначе придаје у правној науци. Он се не испољава у пуком свођењу појаве права искључиво на оне норме заштићене државним апаратом принуде. Управо обратно, Лукић стоји на становишту да се ни приступ који право третира као идеалну појаву, као ни онај који га своди на пуку чињеницу чија се обавезност испољава путем делотворности, апсолутно не могу прихватити услед своје суштинске непотпуности. Тек њихова синтеза, за коју се залаже и који усваја у својим промишљањима, омогућава, према његовом мишљењу, разматрање посматране стварности у целини. Позитивизам његовог приступа у решавању проблема објективног права испољава се у потпуном одбацивању спекулативног, односно, метафизичког приступа анализи са једне стране, те покушају разматрања само оних појава чије се постојање може установити како спољашњим посматрањем, тако и интроспекцијом, са друге стране.[4] Па тако, и сам Лукић каже, на крају свог уводног излагања, да из његових разматрања објективног права не треба извлачити никакве закључке о њиховим филозофским основама „...јер нисмо говорили о ономе у шта верујемо, већ о ономе што знамо и што можемо, позитивним чињеницама да докажемо свакоме“.[5] Већ на први поглед се може видети да његово особено схватање позитивности чињеница и њиховој објективној егзистенцији не одговара у потпуности уобичајеном одређењу које се придаје овим појмовима. Лукић заправо поистовећује појам позитивности са објективним постојањем одговарајуће појаве. Уколико се норма схвати као идеална појава, чињеница њеног објективног постојања као идеалне појаве је не чини, као таквом и позитивном чињеницом. Она се не може непосредно посматрати,

[3] Р. Лукић, *Обавезујућа снага правне норме и проблем објективног права*, *Сабрана дела*, Том 1, БИГЗ, Београд, 1995, 267.
[4] *Ibid.*, 268.
[5] *Ibid*.

већ искључиво посредно, преко знакова којима је изражена. Норма, посматрана као идеална појава, се сходно томе не може измерити, нити проверити попут других појава на које је могуће применити позитивистички приступ у посматрању друштва и његових појава. Наравно, има се у виду, пре свега, позитивистички приступ у проучавању друштва установљен од Конта и Диркема, доминантан до Другог светског рата, управо због тога што се Лукић у овом периоду свог умовања о објективном праву једино на њега и могао ослонити. Разуме се, ово не значи да се идеалне појаве не могу посматрати на начин који Лукић заговара и да такав приступ није легитиман, но оне, управо због своје идеалне природе, упркос објективности њихове егзистенције, никако не могу бити подведене под позитивистичке само зато што су у блиској вези са реалним друштвеним појавама. Без обзира на све ово, нема никакве сумње да Лукић несумњиво тежи научном приступу, при чему науку, као вид сазнања света, посматра управо у духу до тада доминантних француских социолошких позитивистичких теорија.

Само питање објективног права за њега представља једно од најосновнијих и најтежих питања теорије и филозофије права. Штавише, Лукић заговара став да се заправо све расправе везане за природно право заправо односе на проблем објективног права и његов однос са позитивним правом.[6] Објективно право, у свом непрестаном сукобу са позитивним, представља, према Лукићевом мишљењу, својеврсну тежњу свеколиког људског рода ка савршенству, идеал који је вечан и племенит.[7] Тако схваћено, оно представља непрестани покретач развоја људског друштва, специфичну покретачку животну силу, испољену управо у њеном константном сукобу са позитивним правом. Но оно за Лукића, као такво, не представља идеал који егзистира у посебном свету идеалних творевина, као нешто што припада свету требања. Иако изричито не оспорава у потпуности могућност постојања објективног права по себи, дакле објективно, ван људске свести и њихове представе о њему, он констатује да оно, чак и када би постојало, нема никакву сврху само по себи ван свести људи на које би се односило.[8] Његов поглед је, по својој суштини, бар како се чини, помало одвећ реалистички. Иако наступа са жељом да синтетичким приступом обухвати стварност у целини, и идеални и реални, односно фактички аспект права, његовим свођењем на садржај људске свести, у знатној мери, више него релативизује његов карактер. Испада, уколико би се доследно држали његових почетних поставки, да објективно право постоји само онда уколико се нађе у свести људи, ни пре, а ни после тога. Потоњи Лукићев тананији приступ

[6] *Ibid.*, 264.
[7] *Ibid*.
[8] *Ibid.*, 265-266.

одређивању идеалне природе права и разликовања процеса мишљења од његовог резултата и садржаја, односно мисаоног исказа, наравно ни не може бити присутан, но ипак чуди одсуство сваког покушаја одређења идеалности права у приступу који за себе тврди да је синтетички и обухвата целу стварност. Лукићево објективно право је реално, стварно постојеће, оно дакле јесте, оно бивствује и то као чињеница у друштву која се може установити посматрањем. Као такво, оно утиче на позитивно право, има обавезан карактер, те сходно томе и нагони људе да га остварују у позитивном праву, односно, путем позитивног права. Објективно право за Лукића је, у овом периоду његовог научног прегалаштва, идеал, али не и идеална појава. Он трага за правом које је у свом сукобу са позитивним и у односу према њему објективно и стварно делотворно и обавезујуће, представљајући покретачку снагу која неизбежно доводи до његовог коначног остварења. Ову делотворност он изједначава са обавезношћу, како објективног, тако и позитивног права. Занимљиво је да појму делотворност Лукић не придаје уобичајено значење које би се могло поистоветити са појмом ефикасности (при чему свакако ваља имати у виду његову примену). Другим речима, право је, према тадашњем Лукићевом схватању, делотворно не зато што постоји ефикасност његове примене, већ зато што обавезује, односно нагони људе да га остваре. Основ ове обавезности он решава на врло интересантан начин. То наравно никако не може бити санкционисаност норме од стране одговарајућег државног апарата принуде из простог разлога што то, код објективног права, као што то и сам Лукић увиђа, напросто није случај. Према његовом тадашњем мишљењу, једна норма има обавезан карактер једино зато јер за људе на које се односи представља вредност.[9] Другим речима, основ обавезности права, како објективног, тако и позитивног лежи не у његовој санкционисаности од стране адекватног апарата принуде, већ управо у његовој вредности.[10] Лукић поприлично субјективистички схвата обавезност норме одређујући јој суштински аутономан карактер, сматрајући да једна норма обавезује управо јер представља последицу аутономно, дакле од стране појединца створене, вредности, односно само једну фазу у процесу од стварања вредности па до њеног остваривања. Чак и у случају када се ради о вредностима које су по својој природи друштвено условљене, оне, према његовом мишљењу, не губе аутономан карактер, јер иако су испрва хетерономне, будући да су створене од других субјеката, самим усвајањем од појединца у питању, добијају аутономан карактер. Последично и неизбежно, Лукић не разликује основ обавезности моралних и правних норми и у једном и у

[9] *Ibid.*, 363.
[10] Сличан став видети у J. Finnis, *Natural law and natural rights*, Clarendon Press, Oxford, 2003, 297-351.

другом случају га сводећи на вредност.[11] Овакав приступ, бар како се чини, неизоставно води у немогућност суштинског међусобног разликовања друштвених норми не само по основу њихове обавезности, већ и уопште. Он примену види као пуку материјалну чињеницу која нема никакве везе са нормативном обавезујућом снагом, као специфичним видом обавезности норми који и извире управо из саме вредности која се остварује нормом. Па сходно томе и норме позитивног права имају обавезну снагу, једино ако субјект чије понашање регулишу претходно усвоји, сједини се са одговарајућим вредностима које те норме остварују. У супротном, ове норме га не обавезују, оне представљају оно што Лукић назива правом-чињеницом.[12] Превелики субјективизам у оваквом схватању основа обавезности норме одвећ тешко притиска Лукићеве поставке, чинећи његово схватање права више него конфузним. Схватање да ме норма обавезује једино уколико усвајам вредности које она остварује је, како се аутору ових редова чини, готово анархистичко. Нема сумње да један правни систем, систем састављен дакле од великог броја норми, напросто не би могао да буде примењен, ни у потпуности, а ни делимично, уколико га субјекти чије понашање регулише, бар у одређеној мери, не прихватају као добар, ваљан, односно, ако не усвајају одговарајуће вредности које се њиме остварују, те да се његова примена не може ефикасно обезбедити једино уз помоћ претње санкцијом, али, из овога се никако логички не може наметати закључак о необавезности норме са којом се, ето, једноставно не слажемо, односно, не усвајамо вредности које она остварује. Сасвим је извесно да се сваки појединац намеран да противправно отуђи неку ствар, дубоко и искрено не слаже са вредностима које претендује да оствари норма која забрањује крађу, но из тога, напросто није могуће закључити како такве појединце та норма ни не обавезује, те за њих представља пуку чињеницу. Узалудна су Лукићева разликовања нормативне обавезујуће снаге оних норми чије вредности усвајамо и просте, такозване правне обавезности коју поседују норме чије вредности не усвајамо, која се заснива на пукој принуди. Ове две врсте обавезности могу и да коинцидирају и да не коинцидирају, како он то већ тврди,[13] те у другом случају да нагнају субјекта да створи сопствене аутономне норме, чије вредности дакле неизбежно усваја, које му налажу да поступа у складу са правом-чињеницом како би избегао санкцију, но то нимало не доприноси решавању проблема произашлих из оваквог одређења обавезности за које се он залаже. Субјекта норме чије вредности не усваја не обавезују заиста ни на који начин, оне уопште ни немају

[11] Р, Лукић, *Обавезујућа снага правне норме и проблем објективног права*, *Сабрана дела*, Том 1, БИГЗ, Београд, 1995, 372.
[12] *Ibid.*, 373.
[13] *Ibid.*, 383.

обавезну снагу, субјект је само приморан да се по таквим нормама понаша путем насиља које му се ставља у изглед и ништа више од тога. Оне, другим речима, заправо и нису правне норме. Да би могли уопште да говоримо о праву, оно не може и не сме, према Лукићевом мишљењу, почивати само на санкцији, већ мора поседовати и обавезујућу нормативну снагу. Последично, уколико ње нема, о праву се заправо не може ни говорити. Штавише, као што је већ истакнуто, ово неизбежно и доводи до тога да правне норме више заправо и не можемо разликовати од других друштвених норми, не само од морала и обичаја, као њему најсличнијих, већ ни од, на пример, правила понашања у некој криминалној групи, која над субјектом може применити силу, уколико се не понаша на начин који они од њега траже. Као и код права-чињенице о коме Лукић говори и овде се тражи од субјекта да се понаша на одређени начин, намеће му се одређено правило које свакако остварује неке вредности, које субјект у питању, уколико је иоле при здравој памети, никако не може да усваја, те га она ни не обавезују. Уколико се не покори, следи санкција, односно насиље. Немогуће је направити разлику између ових правила, разбојничке групе на пример и, правила позитивног права, које не остварују вредности које усваја субјект чије понашање регулишу. Лукић истиче да се одговарајући судови вредности могу применити на разне нормативне системе, те сходно томе и настају религијске, моралне и правне норме,[14] но никако не каже како их међусобно можемо разликовати. Шта нас спречава да моралну норму назовемо правном и обратно? Или пак обичајном? То никако не може бити друштвена условљеност права које је и друштвена појава као таква, јер исто важи и за моралне, обичајне, па и све друге друштвене норме. Сва ова правила имају аутономно-хетерономни карактер, мада би се и теза о њиховом чисто хетерономном карактеру свакако могла заговарати и бранити у случају сваке од ових врста норми. Без намере упуштања у расправљање Лукићевих поставки о слободној људској делатности, оличеној у његовом стварању и избору вредности, но чини се оправданим запитати се да ли заправо уопште можемо да говоримо о слободној индивидуалној креацији појединачног субјекта? Сасвим легитимно се може заступати теза о друштвеној условљености, како самих вредности, тако и појединачног усвајања или неусвајања истих, при чему је сфера истински слободног, недетерминисаног људског деловања више него сумњива. Лукићев став о овим питањима, мада апсолутно легитиман, није и апсолутан по себи, већ представља, ипак, само претпоставку која се може доказивати, али јако тешко до краја и доказати. Ово се никако не уклапа у строго позитивистички концепт, одређен диркемовски, који он сматра јединим научно заснованим приступом, чију примену уосталом и сам заговара.

[14] *Ibid.*, 380.

IV ПРАВО КАО ДРУШТВЕНИ ФЕНОМЕН

Како год се одредили према оваквом Лукићевом схватању основа обавезности права, нема ни мало сумње да објективно право за којим он трага, да би било истински обавезно, несумњиво мора имати нормативну обавезујућу снагу, другим речима, мора остваривати вредности које људи на које се односи усвајају. Ово право, према његовом мишљењу, не постоји објективно, као идеална појава независна од људи, већ, да би уопште могло бити делотворно а не наметнуто принудом, постоји активно једино у људској свести.[15] Осећајући да је његов дотадашњи приступ унео одвећ велику дозу субјективизма у целокупно разматрање, како основа обавезности права, тако и самог концепта могућег постојања објективног права, сасвим разумљиво доводећи до могућег последичног става, а заснованог управо на субјективном доживљају егзистенције објективног права специфично везаног за сваког појединачног субјекта у питању, Лукић релативизује своје раније тврдње, одступа од њихове доследне последичне примене, уводећи схватање о праву као изразито друштвеном феномену.[16] Наиме, како је основна улога права управо друштвена, односно, намењено му је да представља регулатор друштвених односа, сходно томе, чисто индивидуални правни системи никако не могу представљати објективно друштвено право будући да не могу да буду друштвено делотворни. Ово управо због тога што их са једне стране, усваја или само један субјект или одвећ мала друштвена група, а не велика група појединаца, а са друге стране, што они заиста не представљају дело једног појединца већ су заправо и сами дело друштва. Овај Лукићев став није у сагласности са његовим ранијим излагањима о обавезности права. Уколико право, схваћено као одговарајући систем норми, има превасходно друштвену функцију, субјективни систем норми специфичан за сваког појединца уопште није могуће сматрати правом ни на који начин. То не може бити ни индивидуални, а ни правни систем уопште, управо због недостатка друштвене специфичности права коју Лукић накнадно уводи у разматрање. Пре се може говорити о субјективном доживљају права, карактеристичном за сваког појединца, но о правном систему везаном за појединачног субјекта, као што то он чини. Са друге стране пак, његова теза о неизбежној и сталној друштвеној условљености тих индивидуалних правних система, односно, о праву као друштвеној творевини, директно противречи његовим ранијим тврдњама о вредностима као извору обавезности норми које су плод индивидуалне, слободне људске активности. Јер, ако је право изразито друштвена творевина, то подразумева да су вредности, као основ његове обавезности, такође

[15] *Ibid.*, 427.
[16] *Ibid.*, 429.

друштвено условљене, односно, представљају друштвену творевину. Другачије напросто не може бити. На страну његово разликовање аутономних вредности и аутономно-хетерогених, односно, оних које су хетерономне, будући да их је створио неко други, али које постају аутономне њиховим усвајањем од стране субјекта у питању. Нема спора да и само друштво представља вредност, као и да оно само може да ствара вредности, са чим се ваља сложити. Но, сам је концепт права као друштвене творевине, директно супротстављен схватању о ничим детермисаној, слободној људској креативној делатности која твори вредности, а самим тим и право као својеврсно средство у процесу њиховог остварења. Сходно томе, ни обавезујућа снага норме не може бити субјективна, односно, чисто аутономна, како је то Лукић раније тврдио. а то нас опет доводи до немогућности постојања индивидуалних правних система, односно, до суштински проблематичног заснивања обавезности права на вредностима. Расправљајући о праву у друштву, Лукић излази са тезом да свака од многобројних друштвених група ствара бројна друштвена правила специфична за сваку од тих група, укључујући и правна правила.[17] Као критеријум разликовања између правних и других друштвених правила он види свеопште усвојен став припадника дате групе да се неко правно правило треба применити, макар и, у случају потребе, употребом силе. Сматрам да овај критеријум није добар. Не зато што шири круг субјеката који могу створити право, већ зато што га одређује на прилично нејасан начин, додатно онемогућавајући његово разликовање од других друштвених норми, иако га Лукић одређује управо у том циљу. Испада, уколико би се послужили овим критеријумом за који се он залаже, да код других друштвених правила или нема свеопште сагласности чланова групе да се оно примени или, нема спремности да се у случају потребе, њихова примена обезбеди силом. Које су то друге друштвене норме, Лукић не каже. Но, ако је то тако, у првом случају, тешко да уопште можемо говорити о било каквим друштвеним правилима, будући да их заправо одговарајућа друштвена група није ни створила. Да јесте, ни сагласност око њихове примене не би била спорна. Уколико нема сагласности, није ни могуће посматрати их као правила која регулишу специфичне односе карактеристичне за одговарајућу друштвену групу. Са друге стране, уколико прихватимо недостатак спремности чланова групе да примене силу у случају потребе обезбеђивања њихове примене као основну меру дистинкције, оправдано је запитати се да ли је ово и довољан основ успешног разликовања једних норми од других. Неизбежно се поставља питање могућег разликовања правних норми од оних друштвених норми код којих ова спремност да се њихова примена обезбеди и путем принуде постоји? И код других друштвених норми, као

[17] *Ibid.*, 431.

што је то случај са обичајним, па и моралним нормама,[18] често може доћи до претње, а понекад и примене принуде у циљу обезбеђивања њихове примене. Пука принуда, сама по себи, не представља добар основ за разликовање друштвених норми. На крају крајева, ни сама принуда не мора да се схвати искључиво као физичко насиље, она може бити испољена у различитим видовима. Додуше, Лукић говори о сили, што указује да он превасходно управо и мисли на физичко насиље, но ово ништа битније не мења ситуацију. Решавању проблема суштинске немогућности разликовања права у односу на друге норме, нимало не доприноси ни Лукићево схватање државе као специфичне друштвене групе која и сама ствара одговарајућа друштвена правила, па неизбежно и логично и правна правила. Ова правила се, према његовом мишљењу, признају као обавезна од стране свих субјеката у држави и представљају правила која су усвојили сви. Она, како то сам Лукић каже „... подударају се за све грађане и све друштвене групе унутар једне државе са посебним правним системима (уколико су правила правна) грађана и дотичних друштвених група“.[19] Како су ова правила обавезна за субјекте који су их усвојили, а усвојили су их, како то изричито тврди Лукић, сви, она представљају објективно право државе, управо због тога што га самим чином усвајања сви чланови државе и сматрају најбољим могућим. Из оваквог схватања би се могао извући закључак да је Лукић склон да поистовети објективно право са позитивним. Овакав закључак би наравно био погрешан, но, бар како ми се чини, не и нелегитиман, будући да би се заиста и заснивао управо на његовим изричитим тврдњама. Но сам Лукић сноси кривицу за могућност оваквог погледа на његове ставове, будући да од ових изричито наведених тврдњи одмах и одступа релативизујући их увођењем могућих разликовања између посебних правних система осталих друштвених група и правног система државе. Он стоји на становишту да свака правна друштвена група, а таква је свака она која може да створи право, изграђује сопствене правне системе који по њеном мишљењу треба да постану позитивно право. Они су као такви погодни да постану објективно право које је делотворно, односно, чија је нормативна снага таква да уколико је потребно, буде и обезбеђена силом.[20] Недоследност у Лукићевим ставовима, овде изнетим, напросто је очигледна. Уколико државно, дакле позитивно право, одредимо као онај

[18] О могућности разликовања правних и других друштвених норми, као и о односу права и морала видети у N, MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 265-275, као и у L, Fuler, *Moralnost prava*, CID, Podgorica, 1999, 97-153.

[19] Р. Лукић, *Обавезујућа снага правне норме и проблем објективног права*, *Сабрана дела*, Том 1, БИГЗ, Београд, 1995, 431.

[20] *Ibid.*, 432.

правни систем који прихватају сви у држави јер га сматрају најбољим могућим, одређујући га тако објективним правом, што он иначе и чини, напросто није могуће говорити о посебним правним системима као могућим изворима потенцијалног објективног права. Штавише, такви правни системи нису уопште ни могући, бар не као правни, будући да припадници тих одговарајућих друштвених група већ имају правни систем који усвајају као свој најбољи могући систем, а то је управо правни систем државе. У противном, он онда никако не може бити посматран као објективно право. Са друге стране пак, уколико прихватимо да су могућа неслагања, да ли онда потенцијално објективно право представља само онај део правила друштвених група који је у супротности са одговарајућим правилима које ствара држава? Но, како Лукић говори о релативно заокруженим правним системима одговарајућих друштвених група који би практично у целини могли постати објективно право,[21] тешко да би се могао извући овакав закључак. Но, тада не би могли државно право назвати објективним како то он чини. Решење се никако не може наћи, уколико се доследно држимо његових ставова о овим питањима. По свој прилици, основни разлози за овакве, конфузне ставове, леже, пре свега, у Лукићевом нејасном одређењу права и немогућности да се оно суштински разликује од других норми, како по основу његове обавезности, тако и на основу других критеријума које заговара. Такође, у својим излагањима он јасно исказује недовољно разликовање или пак потпуно поистовећивање друштвених група са друштвеним организацијама, како својим убрајањем државе у друштвене групе и њеним изједначавањем са другим, при чему он углавном помиње националне,расне и класне друштвене групе као пример истих, тако и истовременим одређењем класа и политичких организација као примера друштвених група које стварају сопствене правне системе и утичу на изграђивање права. Ове, суштински и логички противречне тврдње које Лукић износи, ни мало не решава његово одређење утврђивања мерила објективности права као кључног питања на основу ког се може сасвим поуздано утврдити објективност једног правног система. Оно се заправо и не односи на његове раније, горе наведене тврдње, већ их напросто оставља за собом, настављајући даље у разматрању утврђивања објективног права, очигледно зато што их он сам изгледа сматра сасвим логичним и међусобно непротивуречним, са чим се никако није могуће сагласити. Но, без обзира на ово, свакако се треба позабавити овим Лукићевом покушајем одређивања поузданог мерила на основу кога се може приступити утврђивања објективности права. Он га налази управо у утврђивању објективности циљева које дато право тежи да оствари, односно у утврђивању објективности вредности које се њиме остварују.

[21] *Ibid.*

Како се апсолутно објективно мерило може наћи једино ван човека, смештено или у природи самој или пак, у свести изнад људске, Лукић, чврсто стојећи на, раније утврђеним, позитивистичком основама у свом умовању, изричито одбацује овакав приступ, јасно се опредељујући за, додуше релативну, али једину доступну позитивистичком методу посматрања, објективност садржаја заступљеном у људској свести.[22] Он разликује њена два степена испољена у једнодушном, општедруштвеном усвајању са једне стране и, усвајању од стране елите, са друге стране. Другим речима, према његовом мишљењу, заправо постоје само два критеријума на основу којих се може утврдити објективност вредности које се правом остварују, па тиме посредно и самог права, а то су њихово општедруштвено усвајање, као и усвајање вредности од стране елите. Први критеријум је за Лукића поузданији од другог, будући да су општеприхваћене вредности као такве заједничке и маси и елити, при чему наравно, елита има јаснију свест о њима. Како ове вредности могу бити опште, попут правде, мира, реда и конкретне, попут оних које се остварују кривичним законом, тако се и општеприхваћено објективно право састоји од две врсте норми. Прве су конкретизоване, не у смислу њихове општости наравно, и усмерене на обезбеђење већ стечених резултата заснованих у правној области, будући да су засноване на конкретним вредностима. Друге врсте норми, засноване на апстрактним, мање одређеним вредностима представљају својеврстан путоказ за будуће делање.[23] Оне су својеврсна конкретизација ових општих начела. Ту се заправо и огледа основна слабост Лукићевог схватања општеприхваћеног објективног права, коју уосталом и он сам увиђа. Објективност ове конкретизације се може утврдити тек накнадно, након одговарајућег искуства, но да би искуство могло да уопште оцењује објективност одговарајућег права, претходно га треба открити као објективно, како би оно могло да усмерава искуство и тако у круг. Свестан суштинске нерешивости овог питања доследним логичким умовањем, упркос његовом позивању на окретању доступним чињеницама како би се утврдила још увек могућа објективност, мада, како и сам признаје, врло релативна, он уводи други критеријум за утврђивање објективности одговарајућих вредности, односно, за утврђивање објективности права, усвајање вредности од стране елите, као суштински пресудан. Овакав закључак се намеће из његовог заговарања тезе да је елита по дефиницији боља од масе. Сходно томе и њено право представља објективно, будући да се може контролисати путем чињеница, у оној мери у којој зависи од њих, наравно. Но како је та мера већа него у случају масе, самим тим је и оно ближе објективном праву. Никако није могуће сагласити се са оваквим

[22] *Ibid.*, 433-434.
[23] *Ibid.*, 436-437.

Лукићевим поставкама. Није јасно на чему он заснива своју тврдњу о предности елите над масом. Његова тврдња како такав суд није субјективан већ објективан, будући да је универзалан, нимало не стоји. Таква тврдња у најмању руку представља пуку претпоставку о чијој универзалности се могло итекако расправљати и у време када ју је Лукић и изрекао, а о њеној универзалној заснованости у актуелном тренутку није ни потребно расправљати. Баш зато што се суштински ради о претпоставци коју Лукић заправо не може доказати позитивистичким методама које користи, његово умовање о објективним мерилима на основу којих се може утврдити објективност права, готово у потпуности губи на доследности. Ипак, Лукић не скреће у крајност апсолутизујући овај свој став. Он се опредељује за право масе као ближе објективном у два случаја. Уколико елита пристрасно штити сопствене интересе, он стоји на становишту да тада право масе треба сматрати објективним. Други случај је нешто компликованији. До њега долази онда када су угрожене субјективне, а не објективне људске вредности. Мада је тада право елите ближе објективном јер тежи да успостави објективне, општедруштвене вредности, оно није делотворно, будући да се већина не слаже са њим, те би се његова примена могла остварити искључиво путем санкција. Право масе тада треба сматрати објективним управо због његове делотворности. Испада да је оно, иако мање објективно од права елите, будући да не остварује објективне вредности, ипак објективније из простог разлога његове делотворности.

V ЗАКЉУЧАК

Лукић као да тежи да открије право које је објективно, делотворно и стваралачки делатно у том тренутку и у датом конкретном друштву, дакле једно релативно објективно, а не апсолутно објективно право. Но ту изгледа и лежи главна слабост његове теорије, на шта је већ и указано. Делотворност права није упутно посматрати као његову обавезност засновану на вредностима. Уколико вредности које оно остварује нису објективне, а чини се да је ту објективност апсолутно немогуће установити, нити такву тврдњу одбранити, онда није ни могуће говорити о објективном праву уопште. Бар не онаквом каквим га Лукић види. Није немогуће тако посматрати право, нити је то пак нелегитимно, но онда га не треба називати објективним, а мишљења сам да га не треба називати ни правом. Недоследности и противречности које се могу уочити у Лукићевим разматрањима објективног права у овом периоду његовог теоријско-правног стваралаштва, не могу се, према мишљењу аутора ових редова, ни на који начин занемарити, те се ови његови ставови никако не могу усвојити. У самим основама његовог тадашњег умовања о овом питању леже суштински разлози неодрживости целокупне конструкције

објективног права коју он даље гради. Они су оличени, пре свега, у поистовећивању делотворности права и његовој обавезности заснованој на објективној вредности, као и у недовољно јасном разликовању, како права од других друштвених норми, тако и друштвених организација од друштвених група. Но, ово никако не значи да је Лукићев покушај образлагања објективног права без икакве вредности. Напротив, он представља један више него смео и прилично умешно изведен покушај да се концепт природног права објасни искључиво на научним основама, без икаквог скретања ка метафизичком. Доминантно позитивистички приступ инспирисан схватањима Конта и Диркема под чијим је утицајем Лукић несумњиво био, предупредио је сваку могућност доследнијег образлагања поставки које је разматрао. Но, другачији резултат тешко да је и било могуће остварити. Ова његова разматрања су без икакве сумње указала на појаву једног изузетно талентованог и умешног теоретичара права који тек треба да заблиста пуним сјајем у врло блиској будућности. Нажалост, усуд је изгледа хтео да своје потоње, знатно развијеније гледиште о овом питању, Лукић изнесе тек више од пола века касније. У непосредној будућности како њега, тако и народа коме је припадао, лежала је само несрећа оличена у предстојећем светском рату, а потом и у вишедеценијском периоду идеолошке искључивости и једноумља.

Dejan Matic, LLD[*]

THE BEGINNINGS OF LUKIC'S TEACHINGS OF THE OBJECTIVE LAW

Summary

The paper discusses the earliest deliberations of the problem of the objective law of our prominent theoretician of law Radomir Lukic. There is no doubt that Radomir Lukic represents the most important activists of the theory of state and law in our country in the second half of the 20th century, whose thought of state and law is fundamentaly imprinted in the theoretical tissue of Serbian legal science, in the indicated period. For these reasons, and bearing in mind that Lukic's legal theoretical thought, despite the possibility of contesting of some of his premises and findings, especially from the standpoint of current social wievs and conditions, represents an exceptional contribution to the Serbian legal thought as a whole, this

[*] Assistant professor, Faculty of Law, University of Kragujevac

paper is dedicated to the analysis of the very beginnings of his dealing with the problems of objective law, to whom Lukic has repeatedly returned to his entire, six decades long career, of considering the most complex theoretical legal issues.

Key words: *theory of law, positivism, positive law, natural law, objective law.*

Др Срђан Ђорђевић[*]

Прегледни научни чланак
УДК: 502.211:592/599
351.765

ОБЕСПРАВЉЕНОСТ ЖИВОТИЊА НА ПРИМЕРУ „КРАЉЕВАЧКОГ СЛУЧАЈА"[**]

Рад примљен: 14. 11. 2017.
Рад исправљен: 04. 12. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

У раду је извршена анализа поступања Скупштине града Краљева приликом доношења Одлуке о условима и начину држања животиња. Третирани акт јединице локалне самоуправе вишеструко је рањив; како у етичком, тако и у правном погледу, па се аутор упустио у разматрање правне стране проблема, који није једноставан. Осим што се тангира питање уставности и законитости назначене Одлуке, отворен је и проблем номотехничке, а у крајњем смислу, правне (не)културе. Спроведено истраживање резултирало је, како указивањем на релевантне мане, тако и предлогом одговарајућих решења.

Кључне речи: *право животиња, право на живот, неуставност, незаконитост, номотехника.*

I УВОД

Уз претпостављено разумевање значаја поштовања права животиња за свеукупни друштвени и природни систем, увек је потребно реаговати у инцидентним ситуацијама, а посебно онда када се у садржини правних прописа препозна недостатак цивилизоване (правне) свести њихових доносилаца.[1]

---

[*] Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; sdjordjevic@jura.kg.ac.rs

[**] Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*.

[1] Нека буде довољно на овом месту подсетити се исправног разумевања циља права, које се изводи из суштине света и његовог постојања. „Овај врховни циљ се конкретно испољава у постојању и одржавању што већег броја живих бића у њиховом најпотпунијем могућем достојанству, чиме се истовремено и обезбеђује потпун развој свих специфичности својствених самој њиховој природи". - Д. Матић, *Теоријско-правна*

Такве реакције научне и стручне јавности требало би да представљају подстрек смисленом пружању отпора различитих делова друштва поседницима моћи прописивања правних обавеза, како би се они непрестано подсећали на ограниченост њихове власти. А најсигурнију границу пружају правна решења регулисања правних овлашћења и правних обавеза, из чега извире обавеза поштовања устројеног система уставности и законитости.

С обзиром да није планирано да се овом приликом бавимо дубљом анализом етичких аспеката насловљеног случаја, на почетку ће бити представљена конструкција правног проблема, уз навођење релевантног чињеничног стања.

Скупштина града Краљева донела је посебан акт – Одлуку о условима и начину држања домаћих животиња на седници одржаној 20.09.2017. године.[2] Већ на наредној седници одржаној 05.10.2017. овај орган јединице локалне самоуправе донео је Одлуку о изменама Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња.[3] По сазнању за садржину прве Одлуке, дошло је до значајног узнемирења јавности; реаговала су удружења за заштиту животиња оштрим критикама на рачун решења, којим се тангира етички талон свести о човеку као биоцентричном бићу.[4] Суочена са таквим ставовима јавног мњења, Скупштина града Краљева покушала је да поврати део већ настале друштвено-политичке штете по углед ове јединице локалне самоуправе, доношењем Одлуке о изменама Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња. Ради језичко-стилске рационализације, изворну Одлуку ћемо у овом раду означавати као „прва Одлука“, а Одлуку о измени као „друга Одлука“.

Претходни „кроки“ чињеничног стања представља довољно инспиративан материјал за спроведено истраживање, што се и чини на наредним страницама.

II ОДЛУКА О УСЛОВИМА И НАЧИНУ ДРЖАЊА ДОМАЋИХ ЖИВОТИЊА

Релативно брзо сазнање за део садржине ове Одлуке резултат је заинтересованости ангажоване јавности на *facebook* друштвеној мрежи. Академско задовољство аутора да се упусти у разматрање предметне проблематике додатно је мотивисано чињеницом да је један од одборника краљевачке Скупштине, који се успротивио спорној одредби - студент

мисао Радомира Лукића, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, 2012,140.

[2] *„Сл. лист града Краљева“*, бр. 21/2017.

[3] *„Сл. лист града Краљева“*, бр. 22/2017.

[4] Видети: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2880084/kraljevo-odluka-gradske-uprave-uznemirila-ljubitelje-zivotinja.html; https://www.vice.com/rs/article/wjxx55/da-li-ce-se-napustene-zivotinje-u-kraljevu-humano-unistavati; http://petmagazine.rs/2017/09/22/kraljevo-odobreno-ubijanje-zivotinja-iz-prihvatilista/ - приступљено 10.11.2017.

права. Јер, било би професионално недопустиво да оправдани апел студента права остане да „лебди у ваздуху професорске тишине“.

Елем, посветимо се правној анализи одредбе чл. 30. ст. 13. прве Одлуке Скупштине града Краљева, којом се третирају две категорије домаћих животиња: изгубљене животиње и напуштене животиње – у смислу Закона о добробити животиња. Одредбом чл. 2. ст. 1. т. 6) Закона о добробити животиња[5] прописано је да се добробит животиња уређена овим Законом односи и на напуштене и изгубљене животиње. Између осталих органа и организација, одредбом чл. 3. ст. 2. овог Закона прописано је да су органи јединица локалне самоуправе, као и грађани и удружења дужни да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња и међусобно сарађују, координирају и усклађују доношење и спровођење одлука у области добробити животиња.

За разлику од јасне законске норме, овом Одлуком прописана је могућност вршења огледа и лишавање живота животиња.[6] Правило да животиња из привременог прихватилишта буде уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама (а то значи да ће се на тим животињама вршити огледи), супротна је одредби чл. 42. ст. 1. т. 4) Закона о добробити животиња, којом је прописано да се оглед на животињама не сме спроводити у случају напуштених животиња, односно, животиња из прихватилишта. У домаћој правној пракси већ су постојале одлуке са сличном садржином, што је испровоцирало и уставно-судску оцену њихове валидности. Тако је, на пример, Уставни суд већ заузео став о томе да је у овим ситуацијама “сврха таквог уступања животиња из прихватилишта научно-истраживачким или другим сличним установама, управо спровођење огледа на животињама, јер је то предмет њихове делатности, а што је, иначе, Законом о добробити животиња изричито забрањено”.[7]

Када је, пак, реч о могућности да животиња буде лишена живота, потребно је имати у виду да је реч о веома осетљивом и озбиљном питању. Одредбом чл 15. Закона о добробити животиња прецизно су регулисани случајеви у којима је дозвољено лишавање животиње живота. Ради потпуне прегледности и стицања увида у законску неоснованост спорног дела Одлуке, наводимо законске могућности да једна животиња буде лишена живота:

---

[5] *„Сл. гласник РС“*, бр. 41/2009.

[6] „Ако власник, односно држалац не преузме животињу из привременог прихватилишта или је исти непознат, таква животиња може бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или бити уступљена (удомљена) правном или физичком лицу, односно може бити уништена савременим методама на хуман начин“.- Чл. 30. ст. 13. Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња, *„Сл. лист града Краљева“*, бр. 21/2017.

[7] Одлука Уставног суда Србије IUo-1448/2010.

"Животиња се може лишити живота на хуман начин, ако:

1) је повређена, неизлечиво болесна, телесно деформисана или на други начин патолошки онеспособљена тако да опоравак није могућ, а живот за њу представља бол, патњу, страх и стрес;

2) је достигла старост па јој отказују основне животне функције;

3) се користи за исхрану људи;

4) се користи у начуноистраживачке и биомедицинске сврхе, у складу са овим законом;

5) се лишавањем живота спречава ширење, односно ако се сузбијају и искорењују заразне болести, у складу са законом којим се уређује ветеринарство

6) животиња не може да се прилагоди условима смештаја, а њено пуштање на слободу представља опасност за људе, друге животиње и животну средину;

7) је у питању уништавање штетних глодара;

8) је неопходно контролисати бројност популације одређене врсте дивљих животиња, у складу са посебним прописима;

9) је лишавање животиње живота од веће користи за њену добробит него што су патње од даљег живота, у складу са мишљењем ветеринара".[8]

Осим класичног домаћег законодавства, и Законом о потврђивању Европске конвенције о заштити кућних љубимаца[9] утврђени су принципи везани за хватање, држање и лишавање живота кућних љубимаца, а да су изузеци тим поводом допуштени у случајевима убијања луталица „само ако је то неизбежно у оквиру националних програма контроле обољења".

За разлику од законског прецизирања на које је указано, више него спорном првом Одлуком била је на веома екстензиван ("безобалан") начин прописана могућност да животиња може бити „уништена савременим методама на хуман начин", јер се не зна на коју се законску могућност мисли, без нормирања ограничења у смислу обавезе усклађености са законом, чиме је доносилац ове Одлуке преузео на себе утврђивање правних овлашћења и правних обавеза, резервисаних за законодавца. Стога подсећамо да је одредбом чл. 99. ст. 1. т. 7. Устава Републике Србије утврђено да је само Народна скупштина надлежна да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије. То значи да се само законом могу утврђивати услови под којима је дозвољено лишавање живота животиња, уз таксативно набрајање тих изузетака. Супротно томе, одредбом чл. 30. ст. 13. прве Одлуке било је прописано да се животиња може лишити живота и у случају да „власник, односно држалац не преузме животињу из привременог прихватилишта или је исти непознат". На тај начин је Скупштина града Краљева неовлашћено на себе преузела

[8] Чл. 15. Закона о добробити животиња, *„Сл. гласник РС"*, бр. 41/2009.

[9] *"Сл. гласник РС – Међународни уговори"*, бр. 1/2010.

надлежност законодавца, јер је прописала нову могућност лишавања живота, коју законодавац не познаје. Осим тога, одредбом чл. 7. ст. 1. т. 3) Закона о добробити животиња изричито је забрањено „лишавати животињу живота, осим у случајевима и на начин прописан овим законом“, чему је била апсолутно супротна одредба чл. 30. ст. 13. прве Одлуке.

Како би се поједноставило разумевање суштине проблема, навешћемо пример. Здрав пас или мачка питоме нарави живи на улици од почетка свог живота или је напуштен. Дакле, не ради се о повређеном, неизлечиво болесном, телесно деформисаном или на други начин патолошки онеспособљеном псу или мачки тако да његов опоравак није могућ, а уз то за њих живот не представља бол, патњу, страх и стрес, јер су, рецимо, омиљени међу пролазницима. Нису достигли старост па им не отказују основне животне функције. Не користе се за исхрану људи. Пси и мачке се не користе у научноистраживачке и биомедицинске сврхе, јер ипак нису ни жабе, ни мишеви. Пас и мачка нису заразни, па не могу ни ширити било коју заразну болест. Њихов живот на слободи не представља опасност за људе, друге животиње и животну средину. Пси и мачке нису штетни глодари ни дивље животиње. Не пате.

Као што се може закључити из овог животног, а не само хипотетичког описа, део одредбе чл. 30. ст. 13. прве Одлуке недопустиво се супротставља веома прецизно одређеним случајевима у којима је, сходно Закону о добробити животиња, допуштено извршити лишење животиње живота. Да се доносилац спорне прве Одлуке очигледно неодговорно понео према начину регулисања ове врсте друштвеног односа, показује и његова терминолошка грешка, јер истиче да предметна животиња може бити „уништена савременим методама на хумани начин“. За разлику од тога, законодавац се термином „уништавање“ користи приликом нормирања уништавања штетних глодара, а термином „лишавање животиње живота“ када мисли на домаће животиње. Ова суптилна језичка разлика одражава суштину стања свести доносиоца спорне Одлуке у делу на који указујемо. Иако се мисли, првенствено, на псе и мачке, што напуштене што слободне, користи се непримерена терминологија коју је законодавац резервисао за штетне глодаре. А у амбијенту природне животне средине, пси и мачке не припадају категорији штеточина.

Скрећемо пажњу да је овом Одлуком период трајања чувања ухваћених и одузетих животиња у привременом прихватилишту сведен на “три дана и дуже, уколико то захтевају ветеринарско-санитарни разлози”.[10] Из овакве формулације следи и закључак о могућности да се ухваћена или одузета животиња не мора чувати дуже од три дана у

[10] Чл. 30. ст. 5. Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња, „Сл. лист града Краљева“, бр. 21/2017.

привременом прихватилишту. Односно, чување дуже од три дана биће у случају ветеринарско-санитарних разлога, па ће то бити ситуације у којима је животињи неопходно пружити одговарајућу негу ради опоравка или болести, на пример. Уколико је ухваћена или одузета животиња здрава, није прописано ограничење да се она задржи дуже од три дана. Ради правилног разумевања проблематичности овакве одредбе, треба имати у виду да је одредбом чл. 30. ст. 10. прве Одлуке прописано да се о одузетим животињама познати власник обавештава најкасније у року од три дана од дана њиховог хватања. И ту се нормативни низ не завршава, јер му треба додати већ оспорену одредбу чл. 30. ст. 13. прве Одлуке, којом је прописано да се може извршити "уништавање животиње на савремен хумани начин", уколико је не преузме њен власник или држалац! Истина, тродневни рок заиста јесте прописан Законом о добробити животиња, али се он односи на случај када власник односно држалац животиње не пријави да је изгубио животињу у року од три дана, јер ће протеком овог тродневног рока правни статус животиње познатог власника или држаоца бити трансформисан у напуштену животињу.[11]

Осим тога, треба истаћи да, сходно Закону о добробити животиња, постоји обавеза да животиња борави у прихватилишту најмање 30 дана, у ком року ће бити извршен покушај да се пронађе власник, односно, биће покушано да се животиња збрине на други начин. Тек након тога, уколико ова два покушаја не дају резултате, „са животињом се поступа у складу са програмом контроле и смањења популације напуштених паса и мачака."[12] Очито је да је и одредба чл. 30. ст. 5. прве Одлуке противзаконита. С обзиром да њена садржина није измењена другом Одлуком, ова незаконитост је, на жалост, опстала.

Сва невоља предоченог нормативног низа своди се на невероватно кратак рок у којем се може, без икаквих лимита, лишити живота животиња која има свог власника или држаоца, и то без законског основа. Све у три дана! Прописивање невероватно кратких рокова угрожава елементарну правну сигурност и уноси оправдану зебњу и страх код власника и држалаца паса и мачака, стварајући елементе ванредне ситуације. На тај начин многе породице и њихови чланови (посебно деца) могу претрпети значајне душевне болове и психичке трауме да ће остати без кућног

[11] „Власник, односно држалац који изгуби животињу дужан је да тај губитак без одлагања, а најкасније у року од три дана од дана губитка животиње, пријави надлежном органу јединице локалне самоуправе и ветеринарској служби.
Ако власник, односно држалац не пријави губитак из ст. 1. овог члана сматра се да је напустио животињу".-Чл. 69. Закона о добробити животиња, „*Сл. гласник РС*", бр. 41/2009.

[12] Чл. 67. ст. 3. Закона о добробити животиња, „*Сл. гласник РС*", бр. 41/2009.

љубимца са којим се налазе у посебној врсти емотивне везе, тако значајне за правилан развој и одрастање.

Потребно је имати у виду и реалну опасност која је постојала поводом потенцијалне примене оспореног става прве Одлуке, јер су се могле десити ситуације на које је примењиво упозорење већ истакнуто у правној књижевности: "уколико би неко лице лишило живота кућног љубимца а да при томе није законом овлашћено да тако нешто чини или то није учинило на начин, у време, на месту и по поступку који су законом прописани, могуће је да ће, наравно уколико су испуњени и други законом предвиђени услови, на тај начин оно остварити обележја бића кривичног дела убијања и злостављања животиња."[13]

Доносилац оспорене Одлуке се, између осталог, позвао и на одредбу чл. 54. Закона о добробити животиња, која садржи два става, при томе не прецизирајући да ли је тај законски основ садржан у првом или другом ставу, тако да се може закључити да доносилац оспорене Одлуке мисли на читаву садржину овог законског члана. Наиме, одредбом првог става овог законског члана прописано је да су органи јединица локалне самоуправе дужни да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине.[14] Ову напомену истичемо зато што сматрамо да је одредбом чл. 30. ст. 13. Одлуке њен доносилац заправо желео да нормира паушално, а спроведе дискрециono и потпуно противзаконито фактичко смањење популације напуштених паса и мачака, без поштовања већ постојећег Програма контроле и смањења популације напуштених паса на територији града Краљева;[15] без прецизних критеријума и мерила о начину, могућностима и средствима да се, у случају потребе, ово смањење изврши. Имајући у виду да се у позиву на законски правни основ доносилац оспорене Одлуке позвао на комплетну садржину одредбе чл. 54. Закона о добробити животиња, сматрамо да је спорном одредбом чл. 30. ст. 13. Одлуке, Скупштина града Краљева нормирала на противзаконит начин противзаконит основ за смањење популације напуштених паса, како би се избегла примена постојећег Програма контроле и смањења ове популације.

Треба нагласити и чињеницу да у поступку доношења Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња није испоштована законска

[13] А. Батрићевић, *Улога Европске конвенције за заштиту кућних љубимаца у сузбијању злостављања животиња у Србији*, У: Криминал, државна реакција и хармонизација са европским стандардима, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2013, 333.

[14] „Органи јединица локалне самоуправе дужни су да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине".- Чл. 54. ст. 1. Закона о добробити животиња, *„Сл. гласник РС"*, бр. 41/2009.

[15] *"Службени лист града Краљева"*, бр. 22/2015.

обавеза прописана Законом о добробити животња. Наиме, одредбом чл. 2. ст. 1. т. 6) Закона о добробити животиња прописано је да се добробит животиња уређена овим Законом односи и на напуштене и изгубљене животиње. Између осталих органа и организација, одредбом чл. 3. ст. 2. овог Закона прописано је да су органи јединица локалне самоуправе, као и грађани и удружења дужни да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња и међусобно сарађују, координирају и усклађују доношење и спровођење одлука у области добробити животиња. Законски прописана обавеза о дужности сарадње између наведених субјеката подразумевала је обавезу доносиоца спорне Одлуке да у поступку припреме акта, којим се регулишу осетљива питања везана за напуштене животиње, обави претходне консултације са одговарајућим удружењима грађана, чији је основни циљ заштита права животиња. О овакву законску обавезу доносилац спорног акта се потпуно оглушио, јер од стране органа краљевачке јединице локалне самоуправе није упућен ниједан позив за разговор са било којим од поменутих удружења грађана.[16] Законодавац очигледно сматра да формални облик ове врсте општих правних аката мора бити испуњен одговарајућом сарадњом и координацијом, како би се кроз поступак доношења обезбедила њихова процедурална регуларност, чиме се додатно обезбеђује и благовремена информисаност грађана. Постојања ове обавезе био је свестан и сам доносилац спорне Одлуке, јер је "Програмом контроле и смањења популације напуштених паса на територији града Краљева" у делу о носиоцима Програма[17] предвидео да невладине организације и удружења морају имати једну од кључних улога у решавању проблема напуштених животиња, а да њихове активности морају бити усмерене на предлагање доношења нових аката из ове области.

III ОДЛУКА О ИЗМЕНИ ОДЛУКЕ О УСЛОВИМА И НАЧИНУ ДРЖАЊА ДОМАЋИХ ЖИВОТИЊА

Како је већ назначено на почетку овог рада, након доношења очито противуставне и противзаконите прве Одлуке, краљевачка Скупштина је већ на својој наредној седници донела Одлуку о изменама и допунама Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња,[18] коју, у складу са уводним напоменама, означавамо као „друга Одлука". Овом Одлуком извршена је измена на начин, који је у правном и номотехничком смислу,

[16]Током спроведеног истраживања приликом израде овог рада, аутор је обавио усмену анкету са представницима постојећих удружења за заштиту животиња на територији Града Краљева.

[17] *"Службени лист града Краљева"*, бр. 22/2015.

[18] *„Службени лист града Краљева"*, бр. 22/2017.

више него интересантан, имајући у виду њену садржину. Наиме, одредбом чл. 1. друге Одлуке, извршена је измена одредбе чл. 30. ст. 13. прве Одлуке, тако да она сада гласи:

„Ако власник, односно држалац не преузме животињу из привременог прихватилишта или је исти непознат, таква животиња може бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или бити уступљена (удомљена) правном или физичком лицу, односно може бити лишена живота у складу са Законом о добробити животиња".

Проблем представљене формулације састоји се у логичко-правном апсурду, с обзиром на спорaн и правно неприхватљив резон да се у диспозицији прво пропише противзаконит садржај, а затим се његова примена услови усаглашеношћу са Законом. Како смо већ истакли да се Законом о добробити животиња забрањује вршење огледа над животињама из привременог прихватилишта, онда је нејасно одакле доносилац друге Одлуке црпи своје право да нормативно уреди и језички стилизује диспозицију на начин како је то учињено. Први део текста диспозиције је преузет из одредбе чл. 30. ст. 13. прве Одлуке, који се нашао на удару великих критика друштвене јавности. И сам доносилац је, очигледно, био свестан противуставности и противзаконитости таквог решења. У напору да очува, вероватно, „политички кредибилитет" тим поводом, другом Одлуком противзаконит садржај је текстуално проширен оградом „у складу са Законом о добробити животиња", што представља неуспешан покушај нормативног уређивања незаконитости. Како рекосмо, логички је апсурдно прописати противзаконито правило, а након тога такав потез оправдати његовом усаглашеношћу са законом. Неприхватљиво је противзаконито правило одржати његовим условљавањем законитошћу, односно, када је правило противзаконито - бесмислено је прописивати га. У конкретном случају је јасно да код доносиоца друге Одлуке постоји свест о противзаконитости прве Одлуке, што се лако открива захваљујући извршеној измени прве Одлуке доношењем друге Одлуке. У материјално-правном и формално-правном смислу, било је довољно да се Одлуком о измени Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња пропише укидање одредбе чл. 30. ст. 13. Учињени језички додатак или наставак „у складу са Законом о добробити животиња" у другој Одлуци открива неспремност доносиоца да призна сопствено огрешење о право, које је учинио приликом доношења спорног дела прве Одлуке.

Правна норма треба да представља компактну целину, коју обележава унутрашња конзистентност и међусобна логичка усклађеност њених делова, што подразумева, између осталог, рационалност приликом конструисања диспозиције. Ирационално је прво изрећи заповест субјектима да се понашају противно закону, а након тога их упозорити да то понашање мора бити у складу са законом. На тај начин се ствара

психолошко обмањивање и збуњивање субјеката који треба да примене прописано правило. Аутор је мишљења да овај пример представља покушај перфидног увођења „законитости у незаконитост“. Дакле, налазимо се на терену неочекиваног изненађења, које творац права приређује правној теорији. Конкретније речено, постоји проблем специфичне колизије у унутрашњој садржини диспозиције. Истиче се овлашћујућим типом језичког исказа правило о праву надлежног субјекта да може извршити одређену противзакониту радњу, под условом да је она у сагласности са законом. Упростимо проблем на хипотетичком примеру односа између логичких судова:

А. Можеш да убијеш.

Б. Можеш да убијеш ако је убиство дозвољено законом.

Ц. Убиство није дозвољено законом.

Следи питање да ли је изводљиво успоставити логичку релацију између става А и става Б? Услов из става Б не може бити правно важећи, јер се ставом Ц он негира. Одрживост става А условљена је одрживошћу става Б, који зависи од става Ц. Самим тим, став А је неважећи, с обзиром на став Ц.

Зато се третирана диспозиција правне норме има сматрати ирационалном, логички апсурдном и противзаконитом. Смисао номотехничке одреднице "у складу са законом" представља начин да се реши нормативна потреба регулисања ограниченог овлашћења које се актом јаче правне снаге додељује доносиоцу општег акта слабије правне снаге.[19]

У оној мери у којој је одлучивање о садржини диспозиције опште правне норме чији је доносилац орган јединице локалне самоуправе условљено вољом законодавца, у тој мери је сужен и степен самосталности локалног органа. Како је законом исказана јасна забрана поводом правног овлашћења на предузимање назначених радњи, онда је јасно да Скупштина града Краљева није могла бити овлашћена на прописивање посматране диспозиције на учињен начин, без обзира на накнадну ограду, у смислу резерве усклађености са законом. Позивање на усклађеност са законом има смисла једино уколико је прописано решење могуће подвести под законску норму. У супротном, ради се о противзаконитој диспозицији.

[19] Нормативним средствима типа „у складу са законом“ не изражава се „само номотехнички стил приликом нормирања, већ и суштинска позиција самосталности субјекта на кога се односе правила исказана уз наведене нормативне принципе. Свакако да је највећа слобода субјекта... уколико је мање правног ограничења правним актима које доноси централна власт“.- С. Ђорђевић, *О митровданском уставу, друго измењено и допуњено издање*, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, 2010, 160.

IV ПРАВНИ НЕДОСТАЦИ ПОЧЕТКА ПРИМЕНЕ ОДЛУКА

Изазов истраживања садржине спорних решења краљевачке градске Скупштине навео нас је да евидентирамо још један проблем. Али, сада се налазимо на номотехничком терену, који само лаицима може деловати безазлено и недовољно значајно за правне процесе. А, заправо, реч је о азбуци права, јер још на бруцошком нивоу правних факултета постаје потпуно јасно да временска димензија права подразумева важење одредби правних норми у периоду који се још увек није десио; дакле, право важи за убудуће. Ова футуролошка црта права „гађа“ у епицентар правне сигурности, а тиме и у темеље сваког цивилизованог правног поретка. Таквим квалитетом права отклањају се опасности од изненађивања правних субјеката неочекиваним правним обавезама. У сервисној улози остваривања хармоније у односима између творца права и адресата, осмишљена су и одговарајућа номотехничка решења, којима треба да се доследно „испрати“ уставна мисао позитивно-правног поретка о томе да општи правни акти ступају макар неколико дана након њиховог објављивања.

Да се нисмо сусрели са „краљевачким случајем“ било би недовољно примерено да се у једном раду истичу школске основе правних аксиома, као што је учињено у претходних пар редака. Оно што је у овом случају спорно на нивоу логичког апсурда јесте следећа чињеница. Анализирана Одлука краљевачке Скупштине објављена је у „Службеном листу града Краљева“, што представља уобичајену формулу транспарентности процеса стварања и формулу услова за правилну примену права. Уколико смо утврдили да нека општа правна норма садржана у општем правном акту ступа на снагу 8 дана од дана објављивања, онда се подразумева да се мора прецизно знати дан објављивања, јер је то услов за прецизирање и дана ступања на снагу. А „чин објављивања веома је битан, јер правну снагу и „дух живота“ закони и други прописи стичу тек по објављивању“.[20]

Нажалост, ово једноставно изводљиво номотехничко правило у „краљевачком случају“ представља проблем на нивоу правног инцидента, којим се угрожавају суштински принципи савременог правног поретка. Наиме, из текста „Службеног листа града Краљева“ немогуће је утврдити датум објављивања! Иако делује невероватним управо изречени исказ, он је веран истини, јер није могуће евидентирати датум објављивања, што за своју врло опасну последицу има немогућност утврђивања ступања на снагу објављених општих правних норми. На тај начин, обесмишљава се принцип правне сигурности, с обзиром да је немогуће утврдити почетак

[20] Б. Ненадић, *Објављивање и ступање на снагу закона и других прописа у правном систему СРЈ*, Право, теорија и пракса, „Право“ доо, бр. 7-9, Нови Сад, 1994, 6.

важења општих правних норми. Једина временска идентификација која постоји у тексту „Службеног листа града Краљева“ односи се на датум доношења општих правних норми, односно, доношења правних прописа, а то је датум седнице Скупштине града Краљева на којој је извршен нормотворни чин. У тим ситуацијама увек се оправдано може поставити питање уставно-правне валидности примене таквих општих правних аката (рецимо, доношењем појединачних правних аката) у периоду пре правог објављивања, односно, правог ступања на правну снагу. Јер, правно обележје примене прописа који још увек није ступио на правну снагу је такво да се налазимо на терену његове противправне примене, имајући у виду да примена правног акта, који није ступио на правну снагу не производи правно дејство. Уосталом, значај временски ваљаног ступања на снагу општег правног акта огледа се у чињеници да тек када ступи на правну снагу тај правни акт уграђује себе и у мозаик хијерархије, смештајући себе на одређени ступањ правне лествице.[21]

V ЗАКЉУЧАК

Коначно сумирајући ову кратку истраживачку анализу, у прилици смо да изведемо пар закључних запажања. Доносилац више него спорних одлука очигледно је у недостатку озбиљно формиране свести примерене нивоу савременог цивилизованог људског рода о значењу и значају разумевања права животиња. Он се, изгледа, још увек налази у стању антропоцентричне свести која је, суштински, егоистична и одбија да прихвати природно окружење као амбијент у којем човек није једино биће, нити може бити центар природног универзума који би негирао прихватљиву коегзистенцију са свим другим бићима. Одборницима краљевачке Скупштине који су донели критиковане одлуке неопходно је помоћи у едукативном смислу, како би правилно разумели и схватили прихватљиве стандарде о начину понашања човека, како би се обезбедила одрживост друштвеног и природног развоја. Уосталом, у томе се и огледа део ауторове мотивисаности да се упусти у спроведено истраживање.

Недостатак свести о нужности природног суживота у разматраном случају проузроковао је и одсуство свести о значењу уставности и законитости приликом доношења, како прве, тако и друге Одлуке. Осим што је прва Одлука очигледно неуставна и незаконита, правним хендикепом обележена је и Одлука о измени и допуни прве Одлуке. Али, у овом другом случају сусрећемо се са невероватним правно-логичким апсурдом, јер је третираном нормом прво прописано правило чија је садржина у апсолутној супротности са Законом о добробити животиња, да би се у финалном делу прописаног правила извршила ограда формулом „у

[21] С. Ђорђевић, *Ступање на снагу и примена закона*, Правни живот, бр. 14, 2009, 990.

складу са законом“. Такав номотехнички потез доносиоца критиковане правне норме представља израз његове политичке неспремности да призна грешку учињену приликом доношења прве Одлуке. Уместо да оправдани притисак јавног мњења схвати као прилику да своју норму елиминише, како би се испоштовао принцип уставности и законитости, Скупштина града Краљева „тврдоглаво“ наставља са проблематичним нормотворењем. „Такво право се заснива на променљивој вољи једних у односу на друге и та воља често није вођена ауторитетом ума, већ нагоном власти или страсти или интереса...“.[22] Као по неком неписаном правилу по којем једна правна нелогичност представља извор за нову карику у ланцу противправности, већ на наредној скупштинској седници долази до апсурдног потеза, којим се додирује „правни патос“. Отприлике као када би се законом, и поред изричите уставне забране смртне казне, прописало да је смртна казна дозвољена, у складу са уставом. Креирањем овако апсурдне норме њен доносилац је, вероватно, проценио да је прибегао правничком лукавству, заборављајући притом да није овлашћен да пропише решење непосредно супротно закону, без обзира на напор да такво решење огради везивањем за усклађеност са законом.

Третирани случај се може подвести под категорију правног ирационализма у процесу стварања права. Реч је о понашању које се супротставља суштини права и правног поретка. Замислимо само на шта би личили правни прописи, када би се у садржинама норми општих правних аката слабије правне снаге прописивала решења супротна општим правним актима јаче правне снаге, уз клаузулу обавезе усклађености са општим правним актима јаче правне снаге. Прво се пропише решење које је недопустиво, а након тога се истакне да је та недопустивост условљена сагласношћу са актом јаче правне снаге. Сваки даљи коментар овим поводом био би сувишан.

Током анализе предметне ситуације евидентирали смо и крупан номотехнички недостатак, који се односи на невероватно одсуство прецизно и тачно утврђеног датума објављивања „Службеног гласника града Краљева“ у којем су објављене критиковане одлуке. Реална опасност, која произлази из таквог понашања доносиоца општег правног акта, односи се на непоштовање неколико значајних принципа правног поретка. Осим што је заобиђена уставна норма о временском важењу општих правних норми, значајно је угрожен и принцип правне сигурности. Ова примедба се нарочито односи на временски „вакуум неизвесности“, који се налази у периоду од доношења акта до датума његовог стварног ступања на правну снагу.

[22] С. Перовић, *Беседе са Копаоника*, Копаоничка школа природног права, Удружење правника Србије, Београд, 2005, 116.

Критиковани примери поступања органа предметне јединице локалне самоуправе индикатор су одсуства правне културе, али и елементарног недостатка у правничком образовању. Зато на овакве инцидентне ситуације треба реаговати благовремено, стручно и оштро.

Srđan Đorđević, LLD*

ENLARGEMENT OF ANIMALS ON THE "KRALJEVO CASE"

Summary

The conducted normative analysis of the decisions of the Royal Assembly brings us to the knowledge of the difficulties, which are in the way of application of legal regulations on the protection of animal rights. In addition to the obvious problems from the point of view of constitutionality and legality, it is noted that in the background there is a lack of civilized awareness of the decision makers on the substance and the nature of the law. It is about life, as the primary value on which nature rests. Misunderstanding of animal rights is a reflection of the lack of understanding of human rights, which is why these problems should always be paid due attention. A serious nomotechnical lack of the precise date of the publication of the treated general act was registered secondary, which confirms the unwritten rule that in the chain of the creation process the legal shortcoming creates another legal defect.

Key words: *animal rights, right to life, unconstitutionality, illegality, nomotechnics.*

* Full-time professor, Faculty of law, University of Kragujevac

Др Нина Планојевић*

Прегледни научни чланак
УДК: 347.238.3(497.11)

АКТ О МЕЂУСОБНИМ ОДНОСИМА ЧЛАНОВА СТАМБЕНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У НОВИМ СРПСКИМ ПРОПИСИМА**

Рад примљен: 19. 12. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

Тема рада је анализа решења новог Закона о становању и одржавању зграда у вези акта о међусобним односима чланова стамбене заједнице. Обрађујући ову тему аутор је вршио компарацију нових прописа са нашим некадашњим решењима и решењима других држава, како би дао њихову вредносну оцену. У првом делу рада аутор се бави бројем и врстама аката о међусобним односима. У другом делу анализира његову обавезну и факултативну садржину; а у трећем и четвртом делу рада се бави начином доношења и измена овог акта. Пети део рада посвећен је разматрању правног дејства акта о међусобним односима чланова стамбене заједнице. У закључку аутор износи добре и лоше стране наших нових прописа у вези овог акта и даје предлоге за њихово кориговање.

Кључне речи: *стварно право, етажна својина, међусобни односи етажних власника, правила о међусобним односима етажних власника; управљање стамбеном зградом.*

I УВОД

У поређењу са власницима осталих непокретности, власници станова и других посебних делова у вишеспратним зградама (етажни власници) много чешће и директније долазе у међусобне контакте поводом различитих питања, као што чешће и узнемиравају једни друге. Разлог за то је живот у ограниченом простору једне зграде, услед чега су њихови посебни делови у физичком смислу врло близу једни других; а уз то су упућени и на свакодневне компромисе око коришћења заједничких делова зграде. Зато је регулисање међусобних односа етажних власника врло значајно како због

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; nplanojevic@jura.kg.ac.rs

** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*.

нормалног функционисања живота у згради, тако и у циљу предупређења спорних ситуација. Уређивање тих односа се врши првенствено законским одредбама (императивног или диспозитивног карактера); али то обично није довољно, па серију међусобних односа етажни власници допунски регулишу и сами, посебним правним актом. Он се у највећем броју држава назива правилником или правилима о међусобним односима етажних власника.

Имајући у виду важност овог правног акта, али и чињеницу да је у Србији први пут после скоро 60 година[1] ова материја регулисана новим Законом о становању и одржавању зграда[2] из 2016. године, за тему рада изабрали смо анализу решења наведеног закона у вези овог питања. У циљу бољег сагледавања и процене вредности решења о којима је реч, вршићемо њихову компарацију са нашим ранијим прописима из ове области, као и са решењима других држава. У раду ће бити анализирана следећа питања у вези акта о међусобним односима етажних власника (чланова стамбене заједнице): врсте, начин доношења и измена овог акта; његова садржина и правно дејство.

II БРОЈ И ВРСТЕ АКАТА О МЕЂУСОБНИМ ОДНОСИМА

1. Упоредно право. Акт о међусобним односима етажних власника има различите називе у различитим државама, а понегде је предвиђено и (алтернативно или кумулативно) доношење више таквих аката.

Тако се рецимо само један овакав акт доноси у Француској (Reglement de copropriete) и Швајцарској (Reglement d´utilisation et d´administration). У Белгији се, међутим, кумулативно доносе два таква акта: правилник о етажној својини и тзв. прописи унутрашњег реда; као и у англосаксонском праву (Declaration и Operating by-laws, односно Administrative agreement)[3]. У Италији се алтернативно доносе Regolamento di condominio и тзв. Уговорна правила, под различитим условима[4].

2. *Некадашње домаће право.* Пре доношења новог Закона о становању и одржавању зграда из 2016. године, материја управљања и одржавања стамбених зграда била је регулисана Законом о становању[5] и Законом о

[1] У нашем праву је акт о међусобним односима етажних власника први и једини пут био регулисан Законом о својини на деловима зграда из 1959.

[2] "*Сл. гласник РС*" бр. 104/2016.

[3] J. N. Hazard, *Copropriete par etages et horizontale (droit des Etats-Unis)*, Assotiation Internationale de Droit compare, session d´ete, Pescara, 1968, 6.

[4] R. Sacco, *Copropriete par appartements et copropriete horizontale*, Congresso di Diritto Comparato, Relazione Nazionale Italiana, Pescara, 1970, 7.

[5] *"Сл. гласник РС"*, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05, 99/11.

одржавању стамбених зграда[6], али у њима није било прописа о акту о међусобним односима етажних власника[7]. Његово доношење није било забрањено, али ни уређено законским нормама.

Пре наведених закона, питања у вези акта о међусобним односима етажних власника била су доста детаљно регулисана Законом о својини на деловима зграда[8] из 1959. године. По његовим одредбама, међусобни односи етажних власника су могли бити уређени путем два акта у алтернативном односу: или општим условима или уговором о узајамним односима[9]. Њихово доношење било је обавезно.

Чини се, најпре, да сам назив *општи услови* није био адекватно одабран. Наиме, то нису општи услови познати у облигационом праву, на основу којих се закључују тзв. формуларни уговори; а и често се доносе после закљученог уговора о продаји одређеног стана у једној згради. Назив другог акта, *уговор о узајамним односима*, много би више одговарао, када би га етажни власници заиста доносили споразумно. Али, ако се одредбе овог правног акта могу доносити или мењати већином гласова или судским путем, као што је то по овом закону било могуће – ни тај назив није одговарајући.

3. Нова домаћа регулатива. Нов Закон о становању и одржавању зграда из 2016. године у првом одељку свог трећег дела под насловом «Организација управљања» у обимном чл. 17 регулише начин уређивања међусобних односа етажних власника. Он најпре као правило прописује да етажни власници управљају и одржавају зграду у складу са одредбама закона, а *изузетно могу* своје међусобне односе, права и обавезе уредити и правилима о међусобним односима, ако законом није другачије одређено. Из наведеног се може закључити да је доношење овог правног акта код нас допуштено, али чини се не и обавезно; и да његове одредбе начелно не могу бити супротне законским.

За разлику од наших ранијих прописа, нов закон предвиђа доношење само једног акта о међусобним односима етажних власника, односно чланова стамбене заједнице - како их овај закон назива. Тај акт он назива *правилима о међусобним односима*, односно скраћено правилима власника. Наведено решење сматрамо неупоредиво бољим од решења некадашњег Закона о својини на деловима зграда, јер нема оправданог разлога за алтернативно доношење два таква акта. Такође је назив овог акта, који користи нови закон, примеренији и јасније одражава садржину материје коју регулише од

[6] *"Сл. гласник РС"*, бр. 44/95, 46/98, 1/2001, 101/05, 27/11, 88/11.

[7] Једино што је било предвиђено је да се нека питања, која се тичу међусобних односа етажних власника, могу регулисати уговором о заједничком организовању послова одржавања више зграда (чл. 27 Закона о одржавању стамбених зграда).

[8] *"Сл. лист ФНРЈ"* бр. 16/59; *"Сл. лист СФРЈ"* бр. 43/65, 57/65; *"Сл. гласник СРС"* бр. 51/71; "*Сл. гласник РС"* бр. 52/73, 29/73, 25/84, 33/96.

[9] Чл. 24 Закона о својини на деловима зграда.

некадашњег назива „општи услови“. Поред тога он је, као што се види, више у складу и са терминологијом која се у овом контексту користи у упоредном праву.

III САДРЖИНА АКАТА О МЕЂУСОБНИМ ОДНОСИМА

А. Упоредно право

1. У вези *броја и врсте питања* чије регулисање може чинити садржину аката о међусобним односима етажних власника постоје разлике у правним системима разних држава. Негде је та садржина оскудна, због бројних императивних законских норми које регулишу ову материју; док у државама, које етажну својину регулишу у минималном обиму или онима, где је та регулатива претежно диспозитивног карактера, постоје услови да садржина ових аката буде богатија.

И у погледу *односа законодаваца према обавезној садржини* ових правила постоје разлике између различитих правних система. У некима од њих, попут француског права, не само да је установљена обавеза на доношење акта о међусобним односима, већ је императивно регулисано и шта све он треба да садржи. Супротно томе, белгијски законодавац се уопште не бави садржином ових аката. У многим земљама је усвојено «средње» решење, па се садржина акта о међусобним односима законом регулише примера ради или се, као у Швајцарској, праве тзв. „узорне одредбе“, из којих само треба да се види како би правила требало да изгледају[10].

Који је начин најприхватљивији не може се одредити апстрактно. То зависи од броја и важности питања која законодавац није уредио својим нормама. Логично би било да је, што је значај нерегулисаних питања већи, и законодавац заинтересованији да пропише обавезну садржину правила. Међутим, то нажалост није увек тако. У Белгији, рецимо, где је етажна својина оскудно регулисана, закон не прописује ни обавезу доношења, ни садржину правила; а у некадашњем праву Србије, где је законодавац највећи број питања која би правила могла регулисати сам уређивао - садржина општих услова је била (императивно) одређена. Чини се да би решење негде између ова два екстремна било најадекватније.

[10] Такав један „огледни примерак“ налази се и у књизи *Етажна својина - Коментар Закона о етажној својини Црне Горе* (З. Рашовић; М. Ивовић; З. Жижић), Београд, 1995, 259-278.

2. Анализом решења у правима разних држава, може се закључити да правила о међусобним односима етажних власника садрже, генерално, *две групе клаузула*[11].

То су најпре одредбе које чине тзв. „стварни статут зграде“ и обично садрже: опис, намену и разграничење посебних од заједничких делова зграде (посебно ако закон то већ није уредио); начин коришћења и располагања заједничким деловима зграде; услове поседовања посебног дела у једној згради, ако их има; мере које се могу предузети према немарним етажним власницима; евентуална ограничења у вршењу појединих овлашћења етажних власника; конкретну расподелу терета и обавеза између етажних власника[12]; начин очувања изгледа зграде; питања везана за управљање зградом[13] у етажној својини која закон не регулише у потпуности (врсте и избор органа, начин одлучивања) итд.

У другој групи су одредбе које чине тзв. „лични статут зграде“, које регулишу личне односе етажних власника и детаље свакодневице (период грејања зграде, употреба лифта, чишћење димњака и сл.), као и многа питања која код нас, рецимо, регулише кућни ред.

Одредбе које садрже правила о међусобним односима можемо још поделити на: 1) оне, које се тичу међусобних односа етажних власника док зграда постоји; и 2) одредбе које регулишу међусобне односе етажних власника након престанка зграде[14], јер у многим земљама закони не регулишу ово питање или га регулишу диспозитивно или делимично.

3. *Садржинске границе* аката о међусобним односима су како опште (императивне законске норме[15], „јавни поредак“, добри обичаји, етичка правила, општи правни принципи...), тако и посебне. Посебне границе се првенствено тичу неповредивости намене и уживања посебних делова зграде у својини појединих етажних власника као стечених права, нарочито ако су у питању накнадне одредбе правила.

Једно од посебних ограничења у француском праву је нпр. да Reglement de copropriete не може за етажне власнике установити ограничења већа од оних која су оправдана наменом, положајем и карактером зграде (може се

[11] Овакву поделу прави: J. Limpens, *Copropriete par appartements et propriete horizontale en droit Belge*, Rapports Belges au VIII-e Congres international de droit compare, Pescara - Bruxelles, 1970, 191-193.

[12] О овој теми: Н. Планојевић, *Расподела трошкова одржавања стамбених зграда (III део)*, у: Право и услуге (ур. М. Мићовић), Крагујевац 2012, 923-935.

[13] О овој теми више: Н. Планојевић, *Организација управљања стамбеном зградом по Закону о становању Републике Србије и у правним системима европских држава*, Зборник радова научног скупа „Правни односи у стамбеној области“, Ниш, 1994, 115-126.

[14] Више о томе: Н. Планојевић, *Пропаст зграде по нацрту Законика о својини и другим стварним правима Србије и у упоредном праву*, Правни живот, бр. 11, 2009, 627-643.

[15] Видети: чл. 1138, ст. 4 *CC* Италије или чл. 43 француског закона из 1965.

радити о згради са трговачким, луксузним или становима за издавање)[16] - што је фактичко питање и установљава се за сваку зграду посебно. Уствари, забрањене су било какве рестрикције које значе злоупотребу[17]. Тако се нпр. предвиђање санкције за немарног етажног власника[18] у виду искључења из заједнице у француској правној теорији сматра „злоупотребном рестрикцијом"; али установљавање права прече куповине стана у корист етажних власника те зграде или захтевање од стране заједнице, под одређеним условима, добровољне продаје стана је допуштена садржина правила[19].

За разлику од француског, у италијанском праву се индивидуалним правима етажних власника могу одредити велика ограничења (у односу на оно што закон предвиђа), али само ако је у питању Уговорни правилник. Путем обавезног Regolamento di condominio (за зграде са више од десет етажних власника), који се не доноси једногласно, то није могуће[20].

Б. Некадашње домаће право

По Закону о својини на деловима зграда (чл. 26) у општим условима (уговору о узајамним односима) обавезно су морали бити одређени посебни и заједнички делови зграде и обим и начин њиховог коришћења; а за породичне стамбене зграде још и начин управљања зградом и поједина питања одржавања, оправки и преправки, која етажни власници желе уредити другачије него што их уређују диспозитивне одредбе закона. Наравно, општи услови су могли регулисати и друга питања осим ових обавезних, мада је законодавац због детаљне императивне регулативе остављао мало простора за то[21].

Из анализе обавезних елемената садржаја општих услова на први поглед се чини да они треба да регулишу иста она питања, која се сличним актима регулишу и у другим државама. Али, када узмемо у обзир да су питања управљања и одржавања стамбених зграда била императивно регулисана доскорашњим Законом о одржавању стамбених зграда; да је било предвиђено да кућни ред (а он садржи питања која се у другим земљама често регулишу правилима о међусобним односима) доноси општина, а не етажни власници;

---

[16] G. Marty, *Copropriete par etages et horizontale (droit Francais)*, Session de droit compare, Pescara, 1968, 10-11. Видети и чл. 8 француског закона из 1965.

[17] A. Ionasco, *Copropriete par appartements et copropriete horizontale*, Academie internationale de droit compare, VIII-e congres, rapport general, Pescara, 1970,17-18.

[18] О томе више: Н. Планојевић, *Санкционисање неодржавања стамбених зграда (IV део)*, у: XXI век - век услуга и услужног права (ур. М. Мићовић), књ. 3, Крагујевац 2012, 233-248.

[19] G. Marty, *op. cit.*, 10-11.

[20] Видети чл. 1138, ст. 4. *CC* Италије, као и R. Sacco, *op. cit.*, 7.

[21] О томе више: Н. Планојевић, *Етажна својина*, Крагујевац, 1997.

да су посебни делови зграде били императивно одређени у чл. 1 Закона о својини на деловима зграда и чл. 9 Закона о основама својинскоправних односа, а сви остали делови су argumentum a contrario одређени као заједнички - онда је мало шта, изузев понављања решења већ садржаних у овим законима, остајало етажним власницима да сами уреде.

Иако је у француском праву број императивних законских одредби велики (32 одредбе од укупно 48), ипак није тако велики као у некадашњим српским прописима. Осим тога, решење француског законодавца по коме Reglement de copropriete треба да одреди и разграничи посебне од заједничких делова зграде има смисла, јер француски законодавац не набраја таксативно посебне делове (као што је то случај код нас), већ само одређује критеријум (намена дела зграде) на основу кога ће етажни власници одредити шта се у њиховој згради сматра заједничким, а шта посебним делом[22]. Зато тамо правилник није акт који понавља законске одредбе које јесу, као и у некадашњем праву Србије, претежно императивног карактера, али формулисане су тако да се постигла равнотежа воље законодавца и етажних власника. Слично је и са императивним одредбама француског права око одржавања заједничких делова зграде[23].

У некадашњем праву Србије одредбе о садржини општих услова, овако постављених, нису имале много смисла. Истина је да је требало да ти општи услови регулишу иста она питања која и у другим земљама регулишу правила о етажној својини - али се код нас уопште није водило рачуна о односу императивних одредби закона и општих услова, већ се њихове садржине «преклапају». Чак ни то није било довољно, него је било предвиђено да општине доносе и оквирне прописе о садржини општих услова, а општински орган управе могао је ускратити одобрење на њихову садржину ако су у супротности са законом или оквирним прописима.

Изгледа да је доношење општих услова у овом закону било предвиђено више форме ради, да не будемо једина земља без њих. Међутим, ми суштински јесмо били једна од ретких земаља без правила о међусобним односима етажних власника, јер законодавац за њихову садржину није остављао простора. Кад бисмо консултовали статистику, видели бисмо да се у пракси општи услови готово и нису доносили. И кад су били доношени, за њих се не би могло рећи да су оно што се под правилима о међусобним односима у свету подразумева. Тако је настао парадокс: тамо где је

[22] О томе више: Н. Планојевић, *Предмет етажне својине*, Правни живот, бр. 10, 1996, 49-70.

[23] Један од критеријума француског закона из 1965. године за расподелу трошкова одржавања заједничких делова је мера њихове употребе - што се установљава правилником. Критеријум, дакле, јесте императиван, али и правилник је неопходан. Напротив, код нас је императивни критеријум за расподелу ових трошкова (однос површине свог стана и свих посебних делова зграде - чл. 24, ст. 1 Закона о одржавању стамбених зграда) био такав да етажни власници нису имали шта даље да регулишу.

доношење правила о међусобним односима етажних власника императивна обавеза, они се не доносе; а у државама где је то ствар слободне одлуке етажних власника, свака зграда их има.

В. Нова домаћа регулатива

Наш нови Закон о становању и одржавању зграда детаљно уређује садржину правила о међусобним односима етажних власника, која би се могла поделити на обавезну и факултативну.

1. Тако њихову *обавезну садржину* по овом закону (чл. 17, ст. 3) морају чинити два елемента: 1) обавезе које власници посебних делова имају по закону; и 2) начин доношења свих аката и одлука из надлежности скупштине стамбене заједнице и управника, уз напомену да се правилима надлежност и потребна већина за њихово доношење могу уредити и другачије него што је то прописано законом.

Док други обавезни елемент садржине правила сматрамо примереним и потребним, јер је законска регулатива ових питања диспозитивног карактера, па је етажни власници могу и другачије уредити; за први елемент се то не би могло рећи. Наиме, очигледно је да први елемент обавезне садржине правила представља само понављање нечега што је законом већ (императивно) регулисано. Можда је важност овог питања једини разлог због кога је донекле прихватљиво да се исти текст о обавезама етажних власника предвиђених законом, нађе и у правилима. Пошто ће се са правилима о међусобним односима сваки етажни власник упознати при њиховом доношењу, што се не би могло рећи за закон који лаик ретко кад прочита – оваква регулатива је можда додатна гаранција да законске одредбе о обавезама етажних власника, без чијег поштовања зграда не може функционисати, неће остати непознате адресатима ових норми.

Поред тога, закон прописује да саставни део овог акта чини и евиденција посебних и заједничких делова зграде – што се такође може сматрати његовом обавезном садржином, иако то законодавац предвиђа у засебном ставу 5 члана 17, који се не односи на обавезну садржину правила. Овај елемент садржине правила сматрамо неопходним, јер га није могуће законом регулисати за сваку зграду понаособ, а ради се о питању које је за етажне власнике из разумљивих разлога од изузетне важности.

2. Поред наведених обавезних елемената правилима се могу уредити и друга питања, која чине факултативну, необавезну садржину овог акта, а које законодавац такође набраја, али примера ради (чл. 17, ст. 4). То су: 1) остали односи власника посебних делова у згради; 2) начин управљања и одржавања зграде; 3) поверавање појединих послова из надлежности скупштине стамбене заједнице професионалном управнику; 4) начин употребе заједничких делова зграде; 5) начин учешћа у трошковима одржавања и управљања зградом; 6) кућни ред зграде; 7) начин очувања спољашњег

изгледа зграде и сл. Пошто су наведена питања регулисана диспозитивним нормама закона или уопште нису регулисана законом, сматрамо да је прикладно да она чине евентуалну садржину правила о међусобним односима. Из пописа питања о којима је реч може се закључити да су то иста она питања која се актом о међусобним односима најчешће уређују и у упоредном праву, од којих нека улазе у оно што се у правној теорији назива „стварним статутом зграде", а нека у тзв. „лични статут зграде" – о чему је било речи.

Наша генерална оцена регулативе садржине правила о међусобним односима нашим новим прописима је да је она знатно боље постављена од оне из некадашњег Закона о својини на деловима зграда, као и ближа упоредноправним решењима.

IV ДОНОШЕЊЕ АКАТА О МЕЂУСОБНИМ ОДНОСИМА

1. *Упоредно право*. За доношење акта о међусобним односима у упоредном праву важе разноврсна правила.

Негде се тражи сагласност свих етажних власника (ређе), а негде правила доноси скупштина, као орган заједнице, већином гласова. Тражену већину негде прописује закон, а негде скупштина; а она може бити квалификована (Француска, Италија - за Regolamento di condominio) или обична већина (Немачка, Швајцарска); негде само по броју етажних власника, а негде и по вредности њихових делова. Постоји и могућност обраћања суду ако се прописана већина не постигне, а доношење правила је обавезно (Француска, Италија - за Regolamento di condominio)[24]. Ако су правила донета прописаном већином обавезују све етажне власнике, па и оне који нису гласали, уздржали су се или су гласали против.

2. *Некадашње домаће право*. По Закону о својини на деловима зграда међусобни односи етажних власника се уређују општим условима, које могу донети: приватни власник, инвеститор, општина или други корисник зграде (дакле не сами етажни власници) кад захтевају укњижбу етажне својине на свим посебним деловима. Ако они то не учине или ако се у режим етажне својине не преводе сви посебни делови зграде, међусобни односи се морају уредити уговором на основу кога сопственик преноси својину на посебном делу етажном власнику. Одредбе уговора о узајамним односима не морају бити саставни део самог уговора о преносу својине, већ могу бити и засебан правни акт. Општи услови су обавезни за све етажне власнике једне зграде, а уговор о узајамним односима има „правно дејство и према доцнијим прибавиоцима других посебних делова исте зграде" (чл. 28) - иако они нису учествовали у његовом формулисању, већ само власник зграде и први етажни власник.

[24] G. Marty, *op. cit.*, 10-11; R. Sacco, *op. cit.*, 7.

Дакле, и по Закону о својини на деловима зграде међусобни односи етажних власника, као и у упоредном праву, могу бити регулисани при заснивању етажне својине (општим условима или уговором о узајамним односима) или касније, ако је то пропуштено, али овог пута само уговором о узајамним односима.

Међутим, оно што значајно разликује наше некадашње решење од упоредноправних је чињеница да међусобне односе етажних власника не регулишу они сами[25]. Опште услове или уговор о узајамним односима не доносе ни сви етажни власници споразумно ни њихова скупштина прописаном већином, већ бивши власник, корисник зграде или инвеститор, дакле лица која немају никакав (правни или други) интерес да се баве регулисањем узајамних односа етажних власника. Зато се општи услови у пракси углавном и нису доносили. Чак и ако бивши власник зграде задржи један стан у њој за себе – питање је зашто би он имао право да самостално доноси правила, којима регулише међусобне односе свих етажних власника? Исти приговор се може упутити и решењу, по коме се уговор о узајамним односима закључује између власника зграде и једног етажног власника, а важи за све будуће стицаоце станова у тој згради. Некада су власници станова била углавном друштвено-правна лица, а појединци само носиоци станарског права, па су ове одредбе можда и имале неког смисла, али данас оне делују неприхватљиво.

Неки аутори[26] сматрају да је још апсурднијим ово решење чинио чл. 25, ст. 1 тог закона, по коме се општи услови могу донети при укњижби етажне својине на свим посебним деловима зграде. Да би се тражила укњижба, мора се претходно закључити уговор о продаји са будућим етажним власницима, па је теоретски могуће да етажни власник купи стан у згради и не знајући за садржину општих услова који га обавезују, а који ће бити донети касније, при тражењу укњижбе. За овакво фаворизовање продавца стана свакако да не постоји разлог.

3. Нова домаћа регулатива. Наш нови Закона о становању и одржавању зграда садржи свега пар одредби о доношењу правила о међусобним односима етажних власника. Он најпре предвиђа да иницијативу за њихово доношење може покренути сваки власник посебног дела у згради, што је адекватно и логично решење, неупоредиво прикладније од решења наших некадашњих прописа и у складу је са упоредним правом. Сама правила доносе се једногласном одлуком свих власника, а затим се објављују и региструју у Регистру стамбене

[25] Овакво запажање чини и З. Стефановић, *Етажна својина*, магистарски рад одбрањен 1992. на Правном факултету у Београду, 111 и даље.

[26] З. Стефановић (*op. cit.*, 112) износи то мишљење, мада је можда такво тумачење превише уско и стриктно.

заједнице, у складу са законом. Увид у садржину правила може извршити свако заинтересовано лице.

Доношење правила од стране самих етажних власника је неупоредиво боље решење од оног, садржаног у некадашњем закону, по коме су их доносили субјекти изван стамбене заједнице. Тражење једногласности за доношење правила о међусобним односима је свакако најдемократскије решење и највећа гаранција за њихово поштовање. Ту нема незадовољне мањине, која се не слаже са одредбама правила, па их доживљава као наметнута, што је мана већинског одлучивања (замислимо положај власника пса у згради, где је правилима забрањено држање животиња у стану). Али, чини се да је постизање једногласности нереално очекивати, посебно кад се ради о великим стамбеним зградама са стотинак станара. Овакво решење ни у упоредном праву није нарочито распрострањено. Зато сматрамо да би од наведеног прихватљивије било решење о доношењу правила већином на скупштини; с тим што би та већина, због значаја акта, требало да буде квалификована (2/3 или 3/4 свих етажних власника).

Решење идентично садашњем садржао је и некадашњи Нацрт Закона о праву својине и другим стварним правима Србије из 1981. године[27], који никада није ступио на снагу. Он такође предвиђа да се међусобни односи етажних власника регулишу само једним актом, уговором о узајамним односима, а доносе га једногласно сами етажни власници (утолико је термин уговор адекватан) – па му се могу упутити исти приговори као и управо наведеном позитивноправном решењу. Али, он садржи и одредбу према којој, ако се једногласност не може постићи, спорна питања уређује ванпарнични суд на захтев етажних власника, а привремено ће се на њихове међусобне односе примењивати оквирни прописи које доноси скупштина општине. Ово решење можемо оценити као прикладно и за садашњи тренутак, јер омогућава функционисање етажне својине и у ситуацији када правила није могуће донети – што наш нови закон не чини.

Што се тиче решења о обавезном регистровању правила о међусобним односима у Регистру стамбене заједнице, које предвиђа наш нови закон, оценили бисмо га позитивно. Оно је предвиђено у многим државама. Његова добра страна је у томе што је овај регистар јаван и што увид у податке из њега може имати свако заинтересовано лице, пре свега оно које планира куповину стана у одређеној згради. На тај начин субјекат се може упознати са правилима живота у једној згради и одлучити да ли му она одговарају или не, па у складу са тим и да ли ће посебан део купити у тој или некој другој згради. Реч је о модерном решењу, које ће свакако олакшати живот и етажним власницима једне зграде, али и будућем станару, јер ако се њихове навике и очекивања не поклапају на овај начин ће бити избегнуте непријатности и предупређени евентуални спорови.

[27] Скупштински преглед 199/VI од 04. 12. 1981, Београд.

V ИЗМЕНЕ АКАТА О МЕЂУСОБНИМ ОДНОСИМА

1. *Упоредно право*. У упоредном праву се за измену правила о међусобним односима етажних власника често тражи њихова једногласна одлука, донета на скупштини. За измену појединих одредби ових правила довољна је и већинска одлука (обична или посебна већина – зависно од државе), нарочито ако су измене оправдане и не шкоде ником од етажних власника. Извесне одредбе ових аката се, међутим, одлуком скупштине уопште не могу променити. У Француској тако се никад не може променити намена и начин уживања посебног дела[28].

Етажни власници се могу обратити суду ако у било ком смислу нису задовољни одлуком скупштине, из формалних или материјалних разлога (могу бити незадовољни зато што одлука о изменама није донета, али и зато што је донета)[29].

2. *Некадашње домаће право*. Што се тиче накнадних измена акта о међусобним односима етажних власника, Закон о својини на деловима зграда је предвиђао да су оне могуће, али уз писмени пристанак етажних власника чијих се права измена тиче – што је било правично решење.

Измене општих услова и уговора о узајамним односима не врше, међутим, сами етажни власници, него субјекти који те акте и доносе (бивши власник, општина, други корисник зграде или инвеститор, односно лица која су закључила уговор о узајамним односима). Етажни власници најпре нису били овлашћени да доносе опште услове (уговор о узајамним односима) који их обавезује, а затим су морали трпети њихове измене од стране субјеката који немају интереса за регулисање односа у згради у којој не станују[30]. Тражење писменог пристанка етажних власника је била једина брана самовољи ових субјеката.

Поред самовоље, други, већи проблем је била незаинтересованост овлашћених лица за измене општих услова (уговора о узајамним односима), чак и онда кад су оне биле неопходне. Неки правни писци су се зато залагали за широко тумачење чл. 31 који их предвиђа, сматрајући да би у таквим ситуацијама сами етажни власници (посебно ако су сви станови у приватној својини) ипак могли споразумно изменити ове акте. У прилог оваквог тумачења[31] наводи се посебно ст. 2 члана 31, који даје могућност већини етажних власника да се предлогом обрате ванпарничном суду ради измена општих услова (уговора о узајамним односима) које сматрају потребним, ако се поједини етажни власници

[28] Видети чл. 26, ст. 2 француског закона из 1965, као и G. Marty, *op. cit.*, 10-11.
[29] Видети чл. 42 француског закона из 1965. и чл. 1137, ст. 2 италијанског *CC*, као и: A. Ionasco, *op. cit.*, 17-18.
[30] Овакво запажање чини и З. Стефановић, *op. cit.*, 113.
[31] А. Финжгар, *Коментар Закона о својини на деловима зграда*, Београд, 1960, 265.

противе изменама (или не дају писмену сагласност из чл. 31, ст. 1). Суд би позитивну одлуку доносио ако измене сматра целисходним и оправданим.

Судска пракса је заузела став, по коме ће одлука ванпарничног суда моћи и да замени опште услове (уговор о узајамним односима), чак и када они уопште нису донети: „Уколико општих услова или уговора о узајамним односима нема, а странке не могу да се сложе око начина коришћења (перионице рубља – прим. аутора) и закључења уговора о узајамним односима (... а право тужених да искључиво користе наведену просторију могло би се заснивати само на једном од ова два акта) ... треба им дати могућност да своје односе регулишу судским путем. Као најпогоднији начин регулисања ових односа је ванпарнични поступак, по аналогији са чл. 31 наведеног Закона...» (Окружни суд у Новом Саду, Гж. 1214/66)[32]. Наведени став се сматрао још једним аргументом у прилог могућности да етажни власници сами измене акт о међусобним односима.

Неки аутори су сматрали[33] да би право на тражење измена општих услова (уговора о узајамним односима) судским путем требало признати сваком етажном власнику (као у италијанском праву нпр.), а не везивати га за вољу већине, јер се може десити да овим актима (на чију садржину етажни власници нису утицали) буде повређено право само једног етажног власника или мањине, која може да поседује и већи део зграде.

Према већ поменутом Нацрту закона о праву својине и другим стварним правима из 1981. (чл. 182), као што се уговор о узајамним односима доноси споразумом свих етажних власника – тако се њиховом једногласном одлуком и мења, уз могућност обраћања ванпарничном суду једног или више етажних власника кад је то потребно. То је било прикладније решење, посебно зато што сами етажни власници врше потребне измене.

3. Нова домаћа регулатива. Наш нови Закон о становању и одржавању зграда не садржи одредбе о начину измене већ донетих правила о међусобним односима. То сматрамо пропустом, а једино што из овакве регулативе можемо закључити је да би иста правила која важе за доношење овог акта требало да важе и за његове измене - пошто измене овог акта законом нису искључене.

Мишљења смо да би ово питање требало регулисати, а добро би било, с обзиром на то да сва питања која се могу уредити правилима о међусобним односима нису истог значаја, предвидети различита правила за њихову измену – што је, као што смо изнели, случај у упоредном праву. И могућност обраћања суду од стране незадовољних етажних власника такође би било добро изричито регулисати, бар у најважнијим цртама.

[32] Збирка судских одлука, књ. 13, св. 1, Београд, 1968.
[33] З. Стефановић, *op. cit.*, 112-113.

VI ПРАВНО ДЕЈСТВО АКАТА О МЕЂУСОБНИМ ОДНОСИМА

1. *Упоредно право*. Питање дејства правила о међусобним односима етажних власника у многим државама није законом регулисано, што би свакако било пожељно.

У Белгији нпр. закон не регулише ово питање, али се у правној теорији сматра[34] да клаузуле, које се тичу саме ствари (оно што се зове „стварни статут зграде“) важе и за правне следбенике, а остале клаузуле само ако су им при закључивању уговора о купопродаји саопштене. Сматра се да је најбоље све одредбе које треба да важе propter rem уписати у јавне књиге, јер судови када дође до спора тешко разликују ове две врсте одредби, испреплетане у правилима.

У Француској је дејство Reglement de copropriete такође спорно. Најпре се развила дискусија колико је добро да одредбе правилника, који је усвојен већином гласова у скупштини, буду обавезне и за етажне власнике који су гласали против, тј. да ли његове одредбе треба да имају стварноправни или лични карактер. Преовлађује став у прилог првог решења. Ова дискусија је иначе део ширег проблема[35] - одређивања правне природе правила, тј. да ли су она уговорног или статутарног карактера; или се пак ради о актима sui generis. Правила су најчешће статутарног карактера (доноси их скупштина већински), али је могуће и другачије виђење ствари, што зависи од решења конкретне државе.

Што се тиче положаја правног следбеника у Француској, битно је да ли је извршено „јавно оглашавање“ правилника или не. Ако јесте, сматра се да је нови титулар имао сазнање о садржини правилника и да га он обавезује. Ако јавног оглашавања није било, потребан је изричит пристанак правног следбеника на обавезе из њега. Француски законодавац по овом питању није довољно јасан, сматрају његови коментатори[36], па су тумачења неопходна, али у пракси нови етажни власници обично пристају, изричито или прећутно на садржину правилника.

У правној теорији многих држава се сматра[37] да би правила о међусобним односима етажних власника, ако то питање није регулисано законом, а у циљу правне сигурности, требало уписати у јавне књиге да би важила и за правне следбенике, са чим се морамо сложити. Ипак, да би се избегле све дилеме и тумачења, најбоље је када сам законодавац изричито одреди карактер дејства одредби правила.

---

[34] J. Limpens, *op. cit.*, 191-193.

[35] З. Рашовић, М. Ивовић, З. Жижић, *op. cit.*, 184.

[36] G. Marty, *op. cit.*, 10-11.

[37] J. Leyser, *The ownership of flats-a Comparative study*, The International and Comparative Law Quarterly, v.7, Pt. 1/I, 1958, 40-41; R. Sacco, *op. cit.*, 7.

2. *Некадашње домаће право*. Закон о својини на деловима зграда је предвиђао да одредбе општих услова и уговора о узајамним односима имају и без уписа у јавне књиге апсолутно и стварноправно дејство, тј. да важе и за правне следбенике етажних власника, при чему се није правила разлика између универзалних и сингуларних сукцесора.

3. Нова домаћа регулатива. Као што је већ поменуто, наш нови Закон о становању и одржавању зграда предвиђа да се правила власника обавезно региструју и објављују у Регистру стамбене заједнице и да увид у садржину правила може извршити свако заинтересовано лице. Мишљења смо да захваљујући томе правила о међусобним односима етажних власника имају апсолутно дејство, као што је то случај и са подацима уписаним у друге јавне регистре; и да ће важити за сваког будућег прибавиоца посебног дела у конкретној згради. Иако то није прописано законом, мишљења смо такође, а на основу аналогије са другим јавним регистрима, да се нико не може позивати на то да му садржина правила није била позната, независно од тога да ли је заиста извршио увид у овај регистар или је то пропустио.

VII ЗАКЉУЧАК

На основу свега изнетог можемо начелно закључити да су решења новог Закона о становању и одржавању зграда у вези акта о међусобним односима етажних власника знатно боља од решења наших некадашњих прописа и да су највећим делом у складу са упоредноправном регулативом.

Мишљења смо да је назив овог акта, правила о међусобним односима, адекватан и да прецизније од некадашњег назива одражава његову садржину. Такође је добро што је предвиђено доношење само једног таквог акта, који може садржавати и кућни ред, јер нема разлога да се доноси више таквих докумената кумулативно или алтернативно – како су предвиђали наши некадашњи прописи, али и правни системи многих других држава.

Прихватљивим сматрамо и решење по коме доношење правила није обавеза етажних власника, као што је то некад било. Мишљења смо и да је законодавац адекватно дефинисао садржину овог акта, која је углавном факултативна, па етажни власници могу сами одабрати питања која ће уредити, као и начин њиховог уређивања. Захваљујући законским одредбама диспозитивног карактера, омогућено је да се регулативом кроз правила о међусобним односима постигне равнотежа између воље законодавца и етажних власника. Једино што није било неопходно предвидети је да обавезну садржину правила представља и навођење обавеза етажних власника, већ садржаних у закону.

Посебно значајним сматрамо то што је нов закон напустио решење претходног у вези субјекта који доноси правила, исправно се опредељујући да и иницијативу за доношење и само доношење овог акта препусти етажним власницима зграде. Тражење једногласности за доношење правила, међутим,

не сматрамо добрим решењем, јер је нереално очекивати да се то у пракси може постићи, нарочито у већим зградама. Такође би требало прописати и процедуру за измену правила, што новим законом није учињено; а она би требало да буде различита, зависно од значаја питања које се жели другачије регулисати.

Коначно, регистрацију и објављивање правила такође сматрамо корисним и модерним решењем, које по нашем мишљењу овом акту обезбеђује и апсолутно дејство.

Nina Planojević, LLD[*]

THE ACT ON MUTUAL RELATIONSHIP OF THE TENANTS OF RESIDENTIAL BUILDING IN NEW SERBIAN REGULATIONS

Summary

The theme of this paper is the analysis of the provisions of the new Law on housing and building maintenance related to the act regulating the mutual relationship of the apartments owners in a residential building. Researching this topic and for the purpose of reaching a quality assessment, the author conducted a comparative analysis of the new provisions with the solutions from the previous law, as well as with those existing in other countries. In the first part of the paper, the author discusses a number and types of acts regulating this mutual relationship. In the second part, she analyzes the compulsory and facultative content of this act. In the third and the fourt part, the author presents the method of its adoption and changes involved. The fifth part is dedicated to the analysis of the legal effect of the act regulating the mutual relationship of the tenants in a residential building. In the conclusion, the author presents strengths and weaknesses of new provisions and presents suggestions for their correction.

Key words: *property law, condominium, mutual relationship of the apartments owners, the rules on mutual relationship of the apartments owners, management of the residential building.*

[*] Full-time professor, Faculty of law, University of Kragujevac

Др Јелена Ковачић Костић*

Прегледни научни чланак
УДК: 336.22:339.543(497.11)"04/14"

ПОРЕЗИ И ЦАРИНЕ У СРЕДЊОВЕКОВНОЈ СРБИЈИ У ДОБА НЕМАЊИЋА

Рад примљен: 04. 10. 2017.
Рад исправљен: 19. 12. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

У фокусу интересовања историчара углавном се налазе институције државно-политичке историје. Притом се често заборавља да основу политичке историје једног народа представља привредна историја која обухвата производне односе и развој привредних прилика који су омогућили, односно представљали базу развоја политичких институција.

Сегменти привредне историје ретко су били предмет научног истраживања у нашој земљи са циљем да се потпуно осветле, систематишу и да им се нађе право место на основу њиховог значаја и утицаја.

У раду је изложен један поглед на Србију у доба владавине династије Немањић, кроз анализу фискалних института пореза и царина, без чијег доброг устројства није могућ развој и одржавање држава како у средњем веку, тако и данас, а чије је успешно осмишљавање и спровођење представљало базу за политички узлет Србије у пероду XII-XIV в.

Кључне речи: *Порез, царина, средњи век, Рашка, династија Немањић.*

I О ЗНАЧЕЊУ И ЗНАЧАЈУ ПОРЕЗА И ЦАРИНА

Финансијска делатност државе заснована на законима, састоји се у задовољавању одређених јавних потреба и обезбеђивању новчаних средстава да би се те потребе могле финансирати. Једна од најважнијих активности државе којој је сврха прибављање материјалних средстава јесте опорезивање.

Убирање пореза представља приход државе од права на поседовање, располагање или промет добара унутар државних граница. Наплатом пореза, држава прикупља средства за рад своје управе и за обављање јавних послова који су заједнички интерес свих грађана. Новац прикупљен порезима „улива се“ у државни буџет.

* Аутор је запослен у Пореској управи Републике Србије, на радном месту: начелник одељења, у звању: главни порески саветник. E-mail: jelena.kovacic-kostic@purs.gov.rs

Порез, дакле, представља инструмент јавних прихода којим држава од субјеката под њеном пореском влашћу принудно узима новчана средства без непосредне противуслуге да би покрила своје финансијске потребе и постигла друге, првенствено економске и социјалне циљеве.

Порез одликује недобровољност, принуда приликом наплате (ако порески обвезник не подмири пореску обавезу у законом одређеном року); деривативност (одузимање једног дела дохотка механизмима прерасподеле друштвеног производа); непостојање непосредне противуслуге (код таксе или других видова јавних прихода, макар и делимично, примењује се принцип *quid pro quo*). Употреба прикупљених пореских средстава нема унапред утврђену намену у задовољењу заједничких потреба (средства прикупљена од наплате пореза немају наменски карактер). Пореска обавеза (давање) конституише се из дохотка, а ређе из имовине. Наплата пореза у савременим државама се врши у новцу, а држава води рачуна о томе да се преко система опорезивања и осталих извора јавних прихода обезбеде неопходна средства за покриће јавних расхода (довољност средстава).

Царина као јавни (фискални) приход - дажбина коју држава наплаћује на промет робе преко државне границе (између држава), представља посебно пореско давање и спада у групу посредних пореза. Као најстарији облик управљања трговином, царина је између осталог инструмент спољнотрговинске политике. У свом економско-историјском развитку, од мере која је имала понајвише фискални карактер и служила повећању државних прихода, царина се развила у заштитну меру домаће индустрије и домаћег тржишта од иностране конкуренције.

II ИСТОРИЈСКИ И ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ ПОРЕЗА И ЦАРИНА

Од времена када је настала држава постоји и потреба да се она финансира, али су се облици и начин финансирања мењали током времена. У средњовековном друштву, порези и царине су имали не само фискални значај (који је био главни), већ и политички: представљали су симбол суверености владара, јер је за владара признат онај ко има право да наплаћује порезе и царине на одређеној територији и коме то право није оспорено. Убирање царина је директно утицало на међудржавне односе (кроз царинску стопу или царинске привилегије давање поданицима одређене државе). У многим државама убирање пореза и царина се издавало у закуп и представљало предмет купопродаје, чиме је истакнута њихова трговинска компонента. Такође се не сме заборавити да су многи догађаји у историји – успони и падови држава, револуције и ратови, у тесној вези са опорезивањем.[1]

[1] Сељачки устанци у средњовековној Европи били су, добрим делом, борба против превеликих пореских намета. Борба за независност британских колонија на америчком континенту такође представља рат против опорезивања. Порези су утицали на настанак

Када анализирамо становиште да је значај царина са фискалног становишта био нарочито велики у средњем веку, а да су пореске приходи за функционисање државе били мање важни, односно мање издашни него данас, не смемо заборавити да су порези наплаћивани у различитим облицима. Поред пореза у новцу, наплаћиван је порез у роби, порез као рад поданика за потребе владара, државе и цркве (*работа*), порез у виду услуга владару и државним службеницима у одређеним приликама (*приселица*). Такође је убиран порез као данак од покорених држава.

III ИСТОРИЈСКЕ ПРИЛИКЕ У СРЕДЊОВЕКОВНОЈ СРБИЈИ

А. Државно и друштвено уређење

Држава и друштво у Рашкој се развијало под директним утицајем Византије. Са преласком Саве и Дунава, словенска српска племена су ушла у сферу „византијског Комонвелта“[2], напредног државног и економског система који се разликовао од западног феудализма. Стога је у темеље српске државе уткана византијска историјска баштина са сталешким односима, законодавством[3] и пореским системом.

Рашка се простирала на подручју источне Херцеговине, средишње и источне Босне и југозападне Србије. Период успона Рашке као посебне покрајине међу српским замљама на Балкану[4] и њене потпуне независности

и развој парламентаризма пошто и у демократским друштвима опорезивање неминовно привилегује припаднике власти. Већина грађана – пореских обвезника настоји да утиче на одлучивање о порезима, њиховој врсти и висини, као и о њиховом утрошку, што и јесте циљ парламентарне демократије.

[2] Вид. код: Г. Острогорски, *Историја Византије*, Народна књига Алфа, Београд, 1998, 48. и сл.; Д. Веслинов, *Политичка економија I*, Факултет политичких наука, Чигоја, Београд, 1999, 87-89.

[3] На основама римско-византијског права развијало српско средњевековно право, најпре кроз избор византијских правних текстова који су се примењивали у оквиру цркве и државе кроз цео средњи век - као „*Закон светих отаца*“ и кроз најважнији зборник српског средњевековног права: Душанов законик.

[4] У Приморју, најважнија српска држава била је Дукља (Зета), која се простирала уз море, од Скадарског језера и Бара, до Которског залива *[...]* У унутрашњости, граница Дукље се поклапала са вододелницом између Дунава и Јадрана. Северна граница била је између извора Зете и Пиве, источна граница у шумама лимског краја и у високим планинама на источној страни Скадарског језера. Одмах даље на северу уз море између Котора и Дубровника се простирала Травунија са Требињем и границом на истоку на Требишници и планинама бањским *[...]* Од Дубровника, на север до Неретве и у доњој долини Неретве била је земља Хум (Захумље) са главним местом Благајем. Део Хума је било и полуострво Пељешац *(Puncta Stagni)* са Стоном. Од Неретве до Цетине где се граничила са Хрватима, била је Паганија, земља Неретвљана. Обухватала је места Омиш и Макарску, као и острва Мљет, Корчулу, Брач и Хвар. У унутрашњости Срби су

од Византије тешко је пратити због недостатка како писаних, тако и материјалних извора који су ретки и недовољно јасни. У периоду пре ступања на историјску сцену породице Намањић, Рашком су владали велики жупани/архонти, чија је титула морала бити потврђена у Цариграду.

Као средњовековна династија која је владала Рашком/Србијом преко два века, Немањићи су је учинили једном од најпрестижнијих држава на Балкану, оставили бројне трагове свог постојања и делања и најдубље остали у сећању народа. Владари породице Немањић су створили моћну и организовану српску државу, изградили бројне цркве и манастире, подстицали уметност и сами се бавили уметношћу, ширили културу.

Немањина држава је обухватала подручја: Захумља, Неретвљанске Крајине, Макарског приморја, Травуња, Дукље, Косова, Метохије без Призрена, Јужног и Великог Поморавља, између Дрине и Велике Мораве, те горњег и средњег Подриња. За време краља Милутина српска се држава проширила на Повардарје, а у време цара Душана све до Коринтског залива, када је обухватала територију данашње Србије (без Војводине), Црне Горе, јужне Далмације (без Дубровника), Албаније, Македоније, Тесалије и Епира. После смрти цара Душана јачају сепаратистичке тенденције обласних господара, које веома брзо воде државу у суноврат који је окончан турским освајањима.

Повлашћени слој феудалног друштва у средњовековној Србији је чинила властела (велика и мала властела). Целокупно невластеоско становништво је носило заједничко име: себри. У сталеж себара улазили су феудално зависни земљорадници-*меропси*, феудално зависни сточари-*власи*, феудално зависне сеоске занатлије и послуга на властеоским имањима-*сокалници*; средњовековни робови-*отроци*. Становници градова-невластела (трговци и занатлије) нису улазили у сталеж себара, већ су сачињавали посебну групу становништва са одређеним правима и дужностима.[5]

На челу је, као и у већини средњовековних држава - владар самодржац (аутократор). Ради решавања најважнијих државних питања (промене на престолу, крунисање владара, објава рата, најважнији црквени послови), сазиван је Државни сабор који се састојао од владаоца, његове породице, свештенства и властеле.[6]

Са просторним, политичким и привредним развојем, уочава се чињеница да Србија није улазила искључиво у сферу византијског привредног и

имали покрајину Босну са градом Тузлом (*Salines*). Д. Лопандић, *Летопис великих жупана (Историјска хроника Србије у веку Стефана Немање)*, Народна књига Алфа, Београд ,2004, 22-23.

[5] Вид. код: Д. Јанковић, *Српска феудална држава*, 52 и чл. 39. Душановог законика: О властели и властеличићима.

[6] Предговор за *Душанов законик* (приредила Биљана Марковић), Просвета, Српска књижевна задруга, Београд, 1986.

културног „круга“, већ и медитеранског, односно европског. Трговачке и културне везе Србије биле су јаке и са Истоком, и са Западом. По значају за Србију се издваја Дубровник, чије је богатство и читав друштвени напредак производ вештог коришћења привреде и привредних прилика земаља у залеђу (Босне/Раме, Дукље/Зете и Рашке), а нарочито пореских и царинских привилегија и олакшица које су добијане од домаћих владара неведених земаља, а касније османлијских султана.[7] Трговци из Скадра, Дубровника, Котора су имали колоније у Србији.[8]

IV ВЛАДАРСКИ И ДРЖАВНИ ПРИХОДИ, ПОРЕЗИ И ЦАРИНЕ У СРЕДЊОВЕКОВНОЈ СРБИЈИ

А. Владарски и државни приходи

У средњем веку владарски и државни приходи нису били прецизно одвојени. Лични приходи су долазили од поседа владара односно прихода са личних феудалних добара. Такође, сва слободна, необрађена неискоришћена земља у држави аутоматски припада владару као лична својина *(врховна својина).* Поред тога, владар ужива искључиво право на убирање разноразних доходака *(регалије):* убирање пореза, царина, такси, прихода од експлоатације руда (у Србији се први пут јавља у XIII веку, када су Саси рудари пребегли из Угарске пред најездом Татара), право на ковање новца,[9] привилегије првенства при продаји робе на сајмовима[10], приход од закупа делова државне

[7] Мада је због трговинских веза са земљама западне Европе своју администрацију водила углавном на латинском и италијанском језику због важности односа са српским државама, Дубровачка Република је имала српску канцеларију са преписком на српском језику. И турски султани су до XVII века општили са Дубровником на српском језику. Захваљујући томе, у дубровачком архиву су сачувани бројни писани споменици у оригиналном саставу и писму из средњег века. М. К. Ивановић, *Прилози за историју царина у средњевековним српским државама*, Споменик, Српска академија наука, Одељења друштвених наука, Београд, 1948, 9.

[8] Бројем трговаца и бројем трговачких колонија свакако је предњачио Дубровник. Колонија у Брскову је у периоду 1278-1280.г. била седиште дубровачког генералног конзула *(consul generalis)* чија је дужност, између осталог, била да суди приватно-правне спорове између трговаца (Дубровчана). Седиште генералног конзула се затим премешта у Рудник, а касније у Призрен чији значај расте у XIV веку, и у коме је била већа дубровачка колонија са две католичке цркве. М. К. Ивановић, *ibid.*, 33, 38.

[9] Први су се сребрни динари ковали у Брскову за владе краља Владислава. Млетачка Република је касније овај новац прогласила лажним *(moneta falsa de Brescoa),* те су ушли чак и у Дантеову „Божанствену комедију“. М. К. Ивановић, *ibid.*, 34.

[10] Указом краља Милутина из 1302.г. наређено је да „кади се хоке кралево месо продати да се заручи по всему тргу да не продају ни купују меса до коле се кралево прода ...“ - *Старе српске повеље и писма*, средио Љ.Стојановић, Српска академија наука, Београд 1929 и 1934, – (ССПП, бр. 39).

територије (Дубровачка Република је плаћала дажбину *могориш*, Светодмитарски доходак, односно Стонски доходак[11]).

Властела је била обавезна да донира средства приликом ванредних догађаја у владарској породици (женидба, крштење, сахрана, оснивање новог дворца за владара),[12] да обезбеди средства за дизање нових градова и утврда *(градозиданије)* и одржавање, односно поправку већ изграђених. Уколико владар путује по земљи, локална властела је дужна да обезбеди стражу и пренос терета, као и храну за људе и стоку. Такође су све новчане осуде (*глобе)*[13] за преступе који се нису тицали цркве, припадале владару.

Владар је могао поједина лица или категорије становништва ослободити плаћања пореза и царине, других давања или кулука. Ово ослобађање сматрало се за највећу владарску милост.[14]

---

[11] Дубровачка територија била је испрва мала-захватала је простор између Ријеке дубровачке и жупе Жрновнице. Грађани Дубровника имали су њиве и винограде у Ријеци дубровачкој и у Жрновници, али су за њихово коришћење морали плаћати годишњу дажбину названу *могориш* (стара дажбина о којој пише још Константин Порфирогенит у X в.). Краљ Владислав је Дубровчане ослободио *могориша* за винограде у Жрновници, али је за оне у Ријеци дубровачкој плаћан све док Турци нису покорили државе у дубровачком залеђу. М. Благојевић, *Хронике српске (Књига I) Србија у доба Немањића - од кнежевина до царства (1168-1371),* ТРЗ Вајат, ИРО Београд, 1989, 93. Поред *могориша*, који пре је имао статусни карактер, него што је био важан са аспекта фискалне издашности, Дубровчани су према српским владарима имали обавезе познате као *српски доходак* или *светодмитарски доходак* и *стонски доходак*. Светодмитарски доходак је назив за накнаду по уговорима којима се гарантује слобода трговине у српским земљама. Плаћан је од времена краља Уроша I у висини од 2.000 перпера. Полуострво Пељешац и Стон је Стефан Душан продао Дубровнику за 8.000 перпера и годишњу накнаду од 500 перпера која је исплаћивана о Ускрсу *(Стонски доходак).* – www.istorijskabiblioteka.com, 15. 01. 2017.

[12] Чл. 128. О помоћи царској: Господин цар, када има сина женити, или крштење, и буде му на потребу двор чинити или куће, да помаже мали и велики". *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[13] Вид. чл. Законика: 20, 50, 55, 94, 169, 193. Посебно видети чл. 118. о нападу на трговце и чл. 122. о задржавању трговаца. *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[14] У хрисовуљи датој граду Кроји 1343.г. краљ Стефан Душан наређује: „ *[...]* и ни кефалија, ни капетан, ни заповедник града да се не усуди да од њих (грађана Кроје) ма шта захтева, било глобе, било ангарије, било порезе, било царине, тојест габеле, било какве наплате, већ да се сматрају и да буду према свима у свему слободни и неоптерећени. Исто тако хоћемо да нису обавезни да плаћају царину гдегод се нашли, било у Драчу, било на другом месту, него да буду у свему слободни и неоптерећени, како се налази у њиховим хрисовуљама и како наређује ова наша хрисовуља."; У хрисовуљи датој манастиру Ватопеду на Светој Гори из 1348.г. наведено је: „*[...]* царство ми, наиме, изузима сва ова њезина имања од земљарине, приселице, стражарине, превознине, пашнине, ангарије, хлебнине, житнине, градозиданија, довоза дрва и сламе и сваког другог државног или царског портаживања, које се сада скупља и

Контрола наплате дажбина се вршила ради процене очекиваног прихода као и ради контроле лица који су у име владара убирали приходе. Контрола чиновника – порезника је спадала у домен унутрашњих правних норми обичајног права, а касније одредби Душановог законика. Контрола закупа царине је обухваћена уговором о закупу, где су прописане, односно уговорене царинске стопе, да се разним злоупотребама и прекомерним царинама трговина не би усмерила ка другим путевима, па тиме умањио очекивани добитак. Један од начина провере се обављао полагањем рачуна по свакој протеклој години када се прегледом књига утврђивало шта је и у ком обиму наплаћено.

Б. Порези у средњовековној Србији

Један број одредби Душановог законика[15] се односи на област пореза и царина. Законик представља значајан кодификаторски рад донет по угледу на византијско право који „не руши византијску културу и византијско право, него их прима и проширује колико је то могуће“.[16] Законик је донет са циљем да изврши унифицирање одредби у оним правним областима које су важне за функционисање државе, а где се није могло дозволити да се различито регулишу у складу са ранијом традицијом или писаним нормама.[17] У оквиру Законика је извршено уједначавање одредби које се односе на пореске обавезе становништва и одредбе којима су се ограничавале обавезе зависног

које ће се још у будуће измислити“. А. Соловјев, Вл. Мошин, *Грчке повеље српских владара*, Српска академија наука, Београд, 304-305.

[15] *Закон благовернога цара Стефана* је у обиму првих 135 чланова представљен на Државном сабору 1349. године, да би 1354. године био допуњен од чл. 136. до 201. Душанов законик није сачуван у оригиналу. Претпоставља се да је могао бити писан у облику дугачког свитка с висећим златним царским печатом на крају. Вероватно је уништен у време турске најезде на Србију или је однет у Цариград с многобројним другим српским повељама. Због широке употребе, Законик је умножаван па је до сада пронађено 25 рукописних преписа на разним местима и из различитих времена.

[16] А. Соловјев, *Законодавство Стефана Душана цара Срба и Грка*, докторска расправа, Београд, 1928, 62

[17] Проглашењем за цара Срба и Грка, Душан је истакао претензију на легитимно владање поданицима Византијског царства. Стога су се и византијски закони *[...]* преузели као своји, а том сопственом кодификацијом требало је разрешити противуречности и разлике између „Романије“ и старих српских земаља, где се до тада владало по „обичајима српским“. Тако је Душанова кодификација у исто време била и правна унификација, уједињење правног поретка у читавој држави. Тиме је византијско право коначно уграђено у темеље читавог система средњовековног српског права. Д. Јанковић, *Српска феудална држава од XII до XV века*, *Историја држава и права југословенских народа (до 1918)*, Београд, 1962, 42. и даље, наведено према: *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986, 15-16.

становништва у циљу заштите од самовоље властеле, царских службеника, па и самог цара.[18]

У немањићкој Србији порез је општа дужност становника,[19] укључујући и властелу која је поседе од владара добијала на поклон (*у баштину*).[20] На тај начин држава је добила сигурна средства која су јој омогућавала да се развија и постиже своје државне задатке.

В. Царине у средњовековној Србији

У Србији се царина као појам први пут појављује на прелазу XII и XIII века.[21] Поред основног значења – дажбине која се наплаћује у царево име *(царева дажбина)*, царином су се означавали и други појмови: царина у значењу владареве, односно државне благајне[22] као последица идентификовања личности владара и дажбине (јавног прихода). Исто тако је било присутно изједначавање појмова царине и трга.[23] Пошто су зборна места

[18] У чл. 139. је утврђено: „Меропсима и земљи царства ми, да није властан ниједан господар ишта против закона, осим што је царство ми записало у законику, то да му работа и даје. Ако ли му учини незаконито, заповеда царство ми, да је властан сваки меропах парничити се са својим господаром, или са царством ми, или са госпођом царицом, или с црквом, или с властелом царства ми, или с ким било, да га није властан ко задржати од суда царства ми, осим да му судије суде по правди, и ко меропах добије парницу против господара, да му заједчи рок, и потом да није властан онај господар учинити зло меропху.” *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[19] М. Петровић, председник Пореске управе Министарства финасија, *Финансије и установе обновљене Србије – од доласка Срба на Балкан до 1842. г (са једним погледом на ранији историјски развој финансијског уређења у Србији)*, Министарство финансија, I, Београд 1901, 4.

[20] Баштински посед је остајао у трајном власништву властелина (чл. 39. и 40. Законика) и по правилу је био наследан, могао се продати, дати у мираз или приложити цркви. Владар га је могао одузети само у одређеним случајевима, нпр. ако властелин почини издају. Други тип феудалног поседа у Србији, наслеђен из Византије била је „пронија” – посед дат на уживање до смрти носиоца права. У каснијем периоду, долази до побаштињења пронија али пронија која је прешла у породично власништво није могла да се отуђи, посед је могао наследити искључиво наследник који је могао заменити пронијара у свим његовим дужностима (давање пореза и војна служба) – о овом више видети код: Г. Острогорски, *Пронија - О византијском феудализму*, Сабрана дела V, Београд 1969, 147. и даље.

[21] Године 1215. Стефан Првовенчани даје Дубровчанима слободу трговања у српским земљама. *Старе српске повеље и писма*, средио Љ.Стојановић, Српска академија наука, 1929. и 1934., Београд (ССПП, бр. 4).

[22] Даровна повеља краља Милутина манастиру Св.Ђорђа код Скопља из 1300.г. („да плати у царину 100 или 200 перпера“. *Законски споменици 617*, наведено према М.К. Ивановић, *op.cit.*, 11.

[23] Трговa је већ у XII веку било широм земље. Манастиру Хиландару је Стефан Немања поклонио село Ходчу (данас Велика Хоча у Метохији) у коме се трг одржавао недељом.

трговаца и трговине била истовремено и места где се царина наплаћивала (за робу донету на трг и продату на тргу), то су се ови појмови упоредо употребљавали.

Царина се наплаћивала за домаће производе који су се извозили из Србије: дрво, сирове коже, жива стока, сир, восак, мед, жито а од рударских производа: олово, сребро и злато ковано или у полугама. Поред соли, увозила се луксузна роба: квалитетна вина, разноврсно оружје израђено на Западу и предмети од метала, финије вунене тканине и свила, али и јефтине тканине доступне сиромашнијим слојевима; златан и сребрн накит, златно и сребрно посуђе, бисер, драго камење, корали, јужно воће, маслиново уље, риба, зачини, мириси, стаклене посуде.[24]

Царинарнице су постављане тако да прате мрежу караванских путева. Жив и редован саобраћај између приморских градова и унутрашњости обављао се у неколико устаљених праваца. Од доње Неретве пут водио је преко Коњица; из Дубровника се роба најчешће отпремала Дринским путем, Никшићким путем или Језерским путем. Из градова у Зетском приморју (Котор, Будва, Бар и Улцињ), роба је слата у унутрашњост преко Дања или преко Рибнице (*Зетски пут).* Са ширењем српске државе ка југу проширивала се и постојећа мрежа путева који су водили долином Вардара и Струме према Солуну и другим византијским трговачким центрима на обалама Егејског мора. Роба се углавном преносила караванима (на коњима) због чега пренос јефтине и кабасте робе није био исплатив. Кад је било могуће, коришћени су стари римски путеви на којима се, бар на извесним деоницама, роба могла превозити колима.[25]

Најпознатије царинарнице су се налазиле у: **Дању** *(Castel del Dagno)* на левој обали Дрима у близини Скадра, где су се спајала два значајна трговачка пута: из јужних приморских градова преко Љеша и Драча и пут из западних приморских крајева од Скадра, Зете, Дубровника и Котора. У писаним изворима се први пут помиње 1170.г. када га је Стефан Немања освојио од Грка. Остао је у саставу српске државе све до најезде Турака. Царинарница у

Манастиру Жичи је припадао и трг у селу Брестници у долини Груже односно у старој жупи Борач (код Крагујевца). М. Благојевић, *op.cit.*, 130; У потврди о измиреном дуговању за закуп царине *(разрешница)* краља Стефана Душана издатој Лампрети Минчетићу 01.05.1340.г. се наводи да су Лампрета и брат му: „држали тргове краљевства ми". М. К. Ивановић, *op.cit.*, 12.

[24] Луксузни текстил се увозио са Истока, али и из Луке, Милана, Мантове, Ипра (Фландрија), Келна (Немачка). М. Кашанин, *Камена открића (студије о уметности Србије у средњем веку)*, Издавачки завод Југославија, Београд, 1978, 24. М. Благојевић, *op.cit.*, 128.

[25] Коњи су могли понети товар од око 120 килограма. Трошкови преноса једног коњског товара на већа растојања били су високи, чак око једне трећине, па и половине тржишне вредности коња. О мрежи путева на Балкану и у средњовековној Србији видети: М. Благојевић, *ibid.*

Брскову *(Brescoa)* на реци Тари, између данашњег Колашина и Мојковца се први пут помиње у повељи Стефана Уроша I из 1254.г. Краљ Стефан Урош II Милутин после 1282.г. наређује да се трговцима који иду мимо Брскова и не свраћају тамо, не наплаћује царина. То исто потврђује у повељи из 1302: „и купци што нису куплу ако растоваре у Брскове да плати царину, ако ли мимо несе да где прода ту и царину да плати".[26] **Свети Срђ** *(mercatum S. Sergii)* на реци Бојани, низводно од Скадра, био најкраћа веза зетског приморја са средиштем српских земаља око Косова, а и највеће стовариште соли из кога се снабдевала цела северна Албанија и добар део српских земаља. Царинарница у **Призрену,** први пут поменута за владе краља Драгутина, се налазила на путу који је из приморја водио за српске земље све до Дунава, а царинарница **Трепча** на месту где се и данас налазе познати рудници. **Ново Брдо** недалеко од Приштине било је чувено по тргу и рударској производњи (најбогатији рудник сребра и злата). Први помен Новог Брда налазимо у писму краља Стефана Дечанског дубровачком кнезу о разрешници за Паскоја Гуџетића који је држао трг (закуп царине) у Новом Брду 1326.г.[27] **Рудник** на путу од Ибра преко Груже ка Београду помиње се у XIV и XV веку као важан трг и царина, коју су по правилу држали дубровчани.

Убирање царине је у средњем веку најчешће давано у закуп физичким лицима или ортачким друштвима (због поделе трошкова и ризика), најмање на годину дана, али се уговор могао продужавати на основу сагласности уговорних страна. Закупац је био обавезан да исплати годишњу закупнину, обично у неколико оброка (ретко је годишњи износ полаган одједном). По исплати је добијао разрешницу.[28]

Обавеза владара као закуподавца царине се састојала од гаранције да ће барем прве године остати при погодби и да неће другоме уступати царину као и обавезе заштите закупца у мирном коришћењу закупа. Ако закупац претрпи штету и изгуби од царине услед разлога за које није сам одговоран (што је обавезан да докаже полагањем рачуна), закуподавац му може, макар и делимично, дозволити смањење закупнине.

Да би се царина могла наплаћивати у свом пуном обиму, владар мора гарантовати заштиту сигурности трговине кроз безбедност путева и накнаду

[26] *ССПП*, бр. 36, 39.
[27] *ССПП*, бр. 48
[28] Вид. ЗАКУП, ЗАКУПНИНА – *Лексикон српског средњег века* (приредили Сима Ћирковић, Раде Михаљчић), Београд, 1999, Уговори о закупу, разрешнице и трговинске повластице су сачињаване у оригиналу за обе уговорне стране, са потписом владара и његовим печатом. Понекад је капетан каравана (*capitanei turmae*) носио са собом повеље о привилегијама у земљи кроз коју је караван пролазио. Када је крајем октобра 1302.године кренуо један караван из Дубровника за Брсково, Мало веће је, одређујући му капетана, одредило да он понесе и недавно потписан у говор о миру и повластицама са краљем Милутином. М. Ј. Динић, *Дубровачка средњовековна караванска трговина*, Југословенски историјски часопис, (III) 132, наведено према: М. К. Ивановић, *op.cit.*, 17.

трговцима за штету претрпљену на путу. У Душановом законику су у члану 160 (у вези са чл. 157, 158 и 159) постављена општа начела заштите трговине и путева,[29] дајући за сваку доказану штету највише јемство - царски ауторитет, што покушава да одржи и следећи цар, док наредни владари одговорност примају у другом степену, у случају нужде и када других јемаца нема, што очигледно указује на слабљење централне власти и државног јединства.[30]

V ВРСТЕ ПОРЕЗА И ЦАРИНА

А. Врсте пореза и порески облици

Порез[31] се наплаћивао кроз пореске облике: порез у новцу („перперни порез"), порез у земаљским производима и радна феудална рента (кулук или „работа").

[29] Чл. 157. О чувању путова: Где се налазе жупе смесне, села црквена и царева, и властеоска, и буду смесна села, и не буде над том жупом једног господара, него ако буду кефалије и судије цареви, које је поставио цар, да поставе страже на свим путовима, и кефалиајма да предаду путове, и да их чувају са стражама, и да, ако се ко опљачка или покраде, или се које зло учини, тај час иду кефалијама, да им плаћају од свога, а кефалије страже да траже и разбојнике и лопове.; Чл. 158. О стражама: Ако је пусто брдо међу жупама, села околна, која су око тога брда, да чувају стражу, аколи не усчувају стражу, што се учини у том брду, у пустоши, штета, или разбојништво, или крађа, или које зло, да плаћају околна села, којима је речено чувати пут.; Чл. 159. О трговцима: Купци, који пролазе ноћу, на ноћиште где дођу, ако их не припусти владалац или господар села тога, да преноће у селу купци, по закону цареву како је у законику, ако што изгуби путник, онај господар, и владалац и село све да плате, јер их нису у село пустили.; Чл. 160. О гостима и разбојницима: Ако се где догоди којему госту, или трговцу, или калуђеру, те му узме што разбојник или лопов, или која год сметња, да иду сви цару, да им плати цар, што буду изгубили *[...]* - *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[30] Повеља кнеза Лазара из 1387. у којој се наводи да ће кнежева благајна надокнадити штету трговцу, уколико не буде исплаћена на други начин: „Ако ли околина не плати, да плати господство ми." – ССПП, бр. 127.

[31] Подела пореза дата у овом раду не одговара савременим схватањима јавних прихода због чињенице да дажбине установљене у корист феудалних господара и цркве, строго узев, не спадају у јавне приходе какви се прикупљају у оквирима савремених фискалних система. Старији аутори (М. Петровић) ове дажбине убрајају у јавне приходе (порезе) какви се дају владару. Аутор овога рада се определио за исту поделу из следећих разлога: због начина одређивања дажбине - све врсте дажбина су одређене у Душановом законику или обичајним правом, због чињенице да су одређене дажбине најпре биле привилегија владара, а затим препуштене другим уживаоцима – „димнина" је државни доходак кога се владар одриче у корист цркве или манастира, због начина трошења средстава - државна благајна (*fisc*) и приватна владарева благајна нису биле

Порез у новцу се наплаћивао као: царски порез, владичански порез и властеоски (властелински) порез. Царски порез се плаћао на земљиште и на личност (главница).

Износ пореза на земљиште се одређивао према каквоћи (шумска, утринска, зиратна) и величини земљишта. Шумска и утринска земљишта су била ослобођена плаћања. Зиратна земљишта према употреби су била свстана у два реда: орарнице (први ред); вртови, баште и виногради (други ред). Све земље једног сопственика које се ору или се могу орати према величини су се сврставале у класе: у прву класу су сврстане оранице до 60 јутара[32], у другу класу до 40 и у трећу класу до 20 јутара. Вртови, баште и виногради од 15 јутара припадају првој класи, од 7½ јутара другој, а мањи припадају трећој класи.

Све три класе зиратног земљишта (оба реда) су оптерећени порезом од 15 до 75 перпера годишње. При одређивању висине пореза за свако земљиште узимане су у обзир месне околности: тешкоће обделавања, даљина пијаце, тешкоће преноса производа и приходи које је сопственик добијао, односно могао добити. Свака област је имала своју пореску скалу са означеним пореским стопама по којима је вршен распоред пореза. За правилно одређивање пореске снаге утврђена је пореска јединица.[33]

Порез на личност је уведен у време цара Душана. Плаћали су га отроци, меропси и друга лица која нису имала сопствено непокретно имање па стога нису плаћала порез на земљу. Висина пореза је износила годишње 3 динара од сваког одраслог мушког лица.

Владичански порез представља приход који припада цркви а који се убира од земље, односно зависног становништва у насељеним местима која је владар уступио цркви на уживање. Износ је исти као царски перперни порез, „само с том разликом што је наплаћени порез из уступљених села утицао у личну епископску благајницу, а порез из свију других села и редова у царску благајницу“.[34]

одвојене због чега су се јавни приходи (порези, царине и друге дажбине) заједно „уливали“ и трошили како за јавне потребе (рат) тако и за приватне потребе владара. Због тога, дажбине у корист феудалних господара не представљају само давања физичким лицима јер су они обласни господари и као такви дужни да део прихода троше на јавне потребе (опремење за рат, како лично, тако и војника које је сваки властелин обавезан да поведе). Уз то, и данас се у савезним државама порези деле на покрајинске и савезне порезе.

[32] Велична 2 јутра земљишта износи 1 хектар.

[33] Свака ова одређена пореска јединица, пореско добро које је имало да послужи као мерило за одређивање и плаћање пореза звало се: византијски „зевгариат“. М. Петровић, *op.cit.*, 8.

[34] Поред овог пореског прихода, епископи су имали приходе: од свештенства, од манастира, од рукоположења, од венчања, М. Петровић, *ibid.*, књ. I, 9, 10. Такође вид.

Властеоски порез су плаћали отроци који су становали на властеоској земљи, као и отроци који су становали на владаревој земљи, али само тада ако је земља дата „у пронију". Висина пореза који је представљао лични приход властелина, односно пронијара, износила је годишње 15 динара од сваког одраслог мушког лица.

Порез у земаљским производима се делио на: царски житни порез (царски десетак), владичанаки десетак и на црквену половину. Царски житни порез (*соћ*)[35] су плаћали сви слободни становници према утврђеној таблици прихода, од чистог процењеног производа који се годишње може добити са имања без обзира да ли је власник обрађивао имање или не. Поред пореза у храни давао се десетак од оваца, коза, свиња и телади.

Меропси који су живели на имањима владаоца плаћали су половину од добијених производа. Такође је узимана половина од чистог годишњег прихода властелинских жироодних шума.[36]

Владичански десетак или „димнину" је плаћало свако село које броји преко 10 кућа и сваки свештеник,[37] а „црквену половину" меропси који су живели на црквеним имањима.

Радна феудална рента (*работа*) се састојала у обавези да становништво учествује у поправци путева и градских утврђења, чувању страже на путевима због сталне опасности од разбојника као и у обавези да одређени број дана раде за цркву односно властелина на чијем су поседу живели.[38] Радна феудална рента се делила на: царски кулук и намет, црквени и властеоски (пронијарски) кулук.

чл. 37. Душановог законика: О митрополском упућивању, у коме се утврђује да црквени доходак од попова убирају калуђери. *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[35] Чл. 198: „Доходак царски соће, и намет и харач да даје сваки човек: Кабао жита, половина чиста, а половина припроста, или перпер у новцу, а рок томе житу да се усипа на Митровдан, а други рок на Рођење Христово, аколи соћа власелин не да на те рокове, властелин тај да се свеже на царском двору и да се држи докле не плати двојином." *Ibid.;* Т. Тарановски неплаћање пореза види као „демонстративно непокоравање владаочевој, односно врховној државној власти". Т. Тарановски, *Историја српског права у немањићкој држави"*, Лирика, Београд, 2002, 368.

[36] Чл. 190: „И ако у жупи жир роди, тога жира цару половина, а томе властелину чије је имање половина." *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[37] Вид. DIMNINA – *Лексикон српског средњег века* (приредили Сима Ћирковић, Раде Михаљчић), Београд, 1999.

[38] У Византији је на крају средњег века радна феудална рента замењена новчаном накнадом али у Србији тај систем није прихваћен јер „ни српско друштво, ни привреда, ни администрција нису били способни да га прихвате". М. Благојевић, *Земљорадња у средњовековној Србији*, Београд, 1973. Натурална давања су све више замењивана новчаним плаћањима, а работе су се ограничавале на 12, а највише 24 дана годишње. Г. Острогорски, *Серска област после Душанове смрти*, Посебна издања Византолошког института, Научно дело, Београд, 1965, 57.

Царски кулук су обавезни да обављају слободни становници и владаочеви меропси. Они су били дужни да учествују у преношењу терета за војне потребе и да дају стан и храну војсци и државним службеницима на путу,[39] да „својим имањем, снагом и стоком, а о својој храни, подносе терете". Распоређује се на села, а старешине села распоређују на сеоским зборовима колико ће која кућа учествовати. Ова државна „дација" је била једна од најтежих коју је народ подносио.[40]

Црквени кулук су били обавезни да обављају само меропси који су живели на црквеним имањима. Они су били дужни да ору црквену и манастирску земљу, да раде у винограду, косе сено. На кулук су редом позивана црквена села. Старешина села је обавезу распоређивао на куће, а не на лица.

Властеоски (пронијарски) кулук је обавеза отрока и меропаха према властели или пронијарима царске земље. Обавеза је обухватала рад за властелина од два дана недељно, а лети још по један дан за кошење сена и један дан у винограду, што укупно износи преко три месеца годишње.[41]

Б. Врсте царина и царинске стопе

У претходном излагању је наведено да се увозна царина наплаћивала на месту продаје робе; извозна царина се плаћала код једне од успутних царинарница (обично на последњем тргу испред границе), а превозна на путу којим је роба превожена. Казна за избегавање плаћања царине (заобилажење царинског места) је одузимање робе.[42]

---

[39] *Приселица* и *позоб* је врста пореза који је подразумевао право на конак и храну за људе и стоку када путује владар или државни службеници. Као врста пореза је из Византије преузета у средњовековној Србији. У чл. 125. Законика се изузима право на приселицу у градовима: „Градовима да нема приселице, осим ко иде да долази стањанину, или мали или велики, да иде стањанину, да му преда коња и све стање, да сачува стањанин са свим, и када пође онај гост, са му преда стањанин све што буде примио, аколи му буде што нестало, све да му плати." Приселица је такође регулисана у чл. 155. и 156. Законика, а у чл. 187. је предвиђена заштита, односно равномерност у распоређивању обавезе давања приселице тако што је утврђено да се место које обезбеђује приселицу мора мењати. У противном, старешина који је одредио да се користи исто место „против закона и заповести цареве *[...]* ономе селу, што буде сатрвено да плати седмоструко. - *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[40] М. Петровић, *op.cit.*, I, Београд, 1901, 11.

[41] У чл. 68. Душановог законика је прецизно утврђено: "Меропсима закон по свој земљи - у недељи да работају два дана пронијару, а да му даје у години перперу цареву, и заманицом да му коси сена дан један, и виноград дан један, а ко нема винограда, а они да му работују друге работе дан један, и што уработа меропах, то све да држи, а друго ништа, против закона, да му се не узме." *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[42] К. Јиречек, *Историја Срба*, III, 253.

Од превозне царине која је могла имати оправдање (стока у току преласка преко одређене територије користи пашњаке и воду), треба разликовати успутне царине против којих су се упорно борили и трговци и владари. Успутне царине су представљале самовласно установљене царине од стране обласних господара противно правилима и обичајима, којима се енергично противе владари, не само због одливања једног дела прихода, већ и због чињенице да са на овај начин јасно исказују сепаратистичке тежње.[43] Мада је цар Душан 1345.г. посебном повељом укинуо царину у Требињу,[44] на захтев Дубровчана 1349.г. издаје нову повељу у којој наређује да се забрани наплата ове успутне царине.[45]

Царинска стопа преузета од Византије (десетина вредности робе)[46] напуштена је у корист различитих стопа према количини, врсти робе и значају робе за домаће тржиште. Због чињенице да за царинске стопе у српским земљама немамо обилнијих података, морамо се ослонити на статуте приморских градова, у првом реду Дубровника,[47] који су били најбројнији у бављењу трговином и закупом (убирањем) царина у српским земљама.

Статут утврђује обавезу да нико из Дубровника не изађе, било са робом или без ње, морем или сувим путем, пре него што пријави цариницима. У супротном, роба му се одузима и мора да плати казну. Са протеком времена и развојем трговинских односа у Статут су уграђене бројене новеле. Такође се уводи реципроцитетна царина на увоз.

Висину неких стопа царина сазнајемо из трговинских уговора Дубровника са градовима на Јадранском мору. Према уговору из 1232.г. дубровчани плаћају Венецији 5% на робу коју увозе из Византије, али не плаћају на робу коју увозе из Србије.[48] Уговор са Анконом предвиђа теретне

[43] М. К. Ивановић, *op.cit.*, 27.

[44] Повеља је издата у време опсаде града Сера када су цару приступили дубровачки поклисари Грбешић, Чревић и Гуџетић са жалбом да је његов властелин учинио трг у Требињу и да узима царину динар од товара – *ССПП*, бр. 60, наведено према М. К. Ивановић, *op.cit.*, 13.

[45] „Да им се не узима царина на Требини, да ни на једном пути ни броду, да ходи всаки свободно ...“ *ССПП*, бр. 66.

[46] У повељи краља Стефана Уроша I године 1254. којом се потврђују повластице које је Дубровчанима дао његов отац, наводи се и: „тражници ваши да греду на Брскови и давше десетак од соли“ *ССПП*, бр. 21.

[47] Статут писан на латинском језику, издат 1277.г. *(Statuta doane civitatis Ragusii)* прецизно регулише висину царинске стопе која се плаћала на одређену врсту робе. Утврђује обим дубровачког царинског подручја у које укључује острва: Мљет, Корчулу, Вис, Хвар и Брач. Установљене су посебне царине на извоз разних производа, а посебне одредбе опширно регулишу наплату царине на трговину робљем. Важио је све до 1413.г. када је донет нови царински зборник *(Capitolare della doana grande)* М. Петерковић, *Царински статут Дубровачке Републике (Statuta doane civitatis Ragusii)*, Српска академија наука, Београд, 1936.

[48] Ј. Радонић, *Дубровачка акта и повеље*, Српска академија наука, I-1, Београд, 1934.

царине за трговину са српским земљама што указује да се Дубровник старао да своју трговину заштити од стране конкуренције, користећи све привредне погодности (дубровачки трговци су најбоље познавали прилике и обичаје трговине на Балкану) и погодности терена (најкраћи и најпознатији путеви у српске земље су водили преко Дубровника).[49]

У дубровачком архиву су такође пронађена писма упућена њиховим грађанима – закупцима царина у залеђу у којима се опомињу на постојећи обичај и наређује примена умањених царина за дубровачке трговце. У противном се прети другим мерама. Установа различитих стопа царина које је дубровачка влада спроводила представљала је преференцијалне царине у корист дубровачких грађана и показивала континуитет у старању да се дубровачка трговина што више утврди и прошири. Такође указује на систем који се морао одржавати уз високу дисциплину и тајност, јер, мада су око тричетвртине трговаца били Дубровчани, тргове у Србији у знатном броју су посећивали Которани, Млечани, Арбанаси и трговци из других српских земаља. Они су плаћали пуну царину. Исто тако, ова мера указује на уносност наплате царина када су закупци могли да исплате закупнину и остваре велике зараде са мање од половине наплаћене царине у пуном износу.

Постојала је и могућност ослобађања од царине из дипломатских разлога, које су уз начело узајамности, углавном уживали владари и други високи племићи и њихови посланици, док се у одређеним приликама наметало ограничење трговине из разлога заштите домаћег тржишта (Дубровник је кроз цео средњи век оскудевао са житом те стога забрањивао или строго контролисао његов извоз), производње (подизање царине на дубровачку чоју у Венецији)[50] или државне сигурности. Из ових потоњих разлога повеље царева Душана из 1349. и Уроша из 1357. забрањују дубровачким трговцима пренос оружја кроз Србију ради продаје у околним земљама.[51]

Насупрот ослобађању од наплате царине који је акт владаоца, кријумчарење је покушај да се роба пренесе без плаћања одговарајуће накнаде. Ипак, чини се да кријумчарења у Србији није било у великом обиму због начина трговине и преноса робе у караванима под пратњом[52]. Помен кријумчарења се налази у повељи краља Стефана Уроша I о повластицама дубровачким трговцима из 1253., у којој се наводи да „нађе ли се ко од њихових трговаца да није ишао на трг или је гдегод стао, а ние дао предвиђен доходак краљу, да му се узме роба као што је раније поступано“[53]

[49] М. К. Ивановић, *op.cit.*, 23.
[50] М. Л. Зечевић, *Ратовање Војислава Војиновића са Дубровником*, 85-86.
[51] *ССПП*, бр. 66 и 95.
[52] Вид. чл. 160. Душановог законика
[53] *ССПП*, бр. 20.

VI АДМИНИСТРИРАЊЕ ПОРЕЗА И ЦАРИНА

У савременим државама порезници су службеници државне пореске службе задужени за убирање пореза. Мада се државна управа у данашњем смислу речи јавља у Европи тек почетком XVIII века као организован систем управљања са професионалним државним службеницима, порезници и цариници као нераскидиви део државне организације у различитим видовима постојали су далеко у прошлости.[54]

У средњовековној Србији краљевску (царску) финансијску управу на централном нивоу чинили су владалац и главни секретар (протовестијар) који се старао о прикупљању прихода из сваке области. Обласне финансијске управе су поступале према добијеним налозима и старале се да се приходи на време прикупе, приме и распореде. У свакој жупи је службовао по један царски порезник који је сваке године на основу жупских пореских књига вршио распоред годишњег пореза и задуживао свако село и властелина. Пошто би завршио распоред, порезник је залазио по селима и заједно са сеоским кнезом, у присуству збора, распоређивао порез на појединa пореска имања, породице и лица. Тако распоређен порез сеоски кнез је уписивао у пореску књигу. Порез је тражен укупно од целог села које је било гаранција за исплату.

Да би се установили услови за бољу и праведнију наплату пореза у току владавине цара Душана извршен је попис имања и пореских лица. Пописне књиге, сеоске и жупске, садржале су попис слободних становника и меропаха.

Рокови за исплату утврђени одредбама Законика опстали су у Србији до половине XIX века у области прикупљања јавних прихода, али и као рокови за измирење приватних дуговања (исплата код куповине на почек, исплата радне снаге - слугу), са изменом уведеном у време турске владавине када је пролећни рок за измирење пореза, уместо Ускрса, померен на Ђурђевдан.[55]

Царинска служба се развијала у складу са потребама и могућностима актуелних власти, односно ширења и развоја трговинских односа у међународним оквирима. Ипак пада у очи да за разлику од пореске администрације царинска организација у средњем веку није почивала на наким изграђеним правилима (законима) нити је имала прописани поступак. Разлог за ово су представљале околности да су царине као извор дохотка биле у рукама господара и као такве најчешће даване у закуп, односно наплаћиване преко малог броја одабраних службеника. Царинске установе су биле малобројне, царинске стопе једноставне, па установљена пракса није

[54] У древном Египту писари као врста државних службеника бавили су се између осталог пописом имовине и прикупљањем пореза. Св. Матеја, апостол и јеванђелиста (16/29. новембар), био је порезник и цариник.

[55] Рокови су уређени одредбом чл. 198. Законика.

захтевала прописивање посебног поступка. Далеко прецизније су регулисани односи између владара као закуподавца и закупца царине. У писаним изворима најобимнији су подаци о међудржавним царинским и трговачким односима (повластице у трговини, царинске стопе, ослобађање разних врста). Дубровчани се често код неправилних поступања позивају на уговоре[56] и повеље које постоје доказујући неко своје право.[57]

Поред цариника-закупца који из сопственог инетереса узима у закуп одређене царинске испоставе, први пут се цариник као службеник владарев помиње у уговору дубровачког кнеза Жана Дандола са краљем Владиславом[58] као службеник чије је седиште у Дубровнику, са овлашћењем да контролише со и другу робу која из града иде у српске земље. „Цариник царев“ се у Душановом законику помиње као један од чиновника, представника власти коме се забрањује да од трговаца изнуђује робу у бесцење и да им онемогућава слободно кретање по земљи у складу са повластицама које је издао владар.[59]

У хијерархији државних службеника цариници су заузимали високо место. Поред основног делокруга - убирање царине, цариник је био судија у трговачким парницама, у чему је његов положај изједначен са положајем кефалије (управника града). Такође је имао улогу заклетог сведока *(душник)* чијој се изјави или потврди морало веровати јер је својим угледом положајем и рангом био довољан јемац за истину.[60]

---

[56] 1238.г. краљ Милутин је глобу у износу од 500 перпера за повреду дарованих привилегија. Та се глоба одржала у низу потоњих уговора са Дубровником у виду казне *[...]* тек је доцније износ глобе повећан до 1000 перпера. Т. Тарановски, *op.cit.*, 300.

[57]“Због тога што су повеље представљале доказе о добивеним повластицама и правима оне су брижљиво чуване, обнављане и преписиване, тако да их је највише сачувано и у најпотпунијем стању *(Liber privilegiorum).* Тој околности можемо захвалити што нам је у дубровачком архиву сачувано ипак довољно изворног градива да на основу њега можемо створити слику о међудржавним царинским односима средњег века.“ М. К. Ивановић, *op.cit.*, 9.

[58] У уговору сачињеном између септембра 1234. и априла 1235. наведено је: „и цариник твои да стоји код нас“. М. К. Ивановић, *op.cit.*, 29.

[59] Чл. 120. О цариницима: Цариник царев да није властан сметати или задржати трговца, да му коју робу прода у бесцење; слободно да пролази сваки по свима трговима и по вољи да се креће са својом робом.

Чл. 122. О трговцима. Ако властелин задржи трговца, да плати триста перпера, аколи га цариник задржи, да плати триста перпера. - *Душанов законик*, Просвета, СКЗ, Београд 1986.

[60] У повељи о трговини са Дубровником из 1349. се прописује: „*[...]* да се суде пред цариником и кнезом а или пред кепалијом кои буде града тогази *[...]* и кои трговац купи коња на тргу да рече цариник душом својом јес тогази коња купил и за њега платил царину *[...]*“- ССПП, бр. 66.

Jelena Kovačić Kostić, LLD[*]

CUSTOM AND OTHER TAXES IN MEDIEVAL SERBIA IN TIMES OF NEMANJIC DINASTY

Summary

The research for the preparation of this paper included a short period in the development of taxes and customs as important instruments of fiscal policy of the state, with the aim of showing the way in which they operate, development and significance in the economic development of Serbia.

Period Middle Ages, a period in particular dynasty Nemanjić, was the "golden age" of Serbia. Under the rulers of this dynasty, Serbia has gained full political independence and extended the boundaries of the state. In order to achieve these political goals, they need strong economic foundation, achieved through strong economic momentum (development of crafts, mining, trade), generous and continuous income and a strong state apparatus to align the needs and opportunities.

The system of taxes and duties, relying on the legal heritage of Byzantium, over time has evolved and changed, under the influence of the situation in the country is located. Many types of taxes and duties are still applied, originating from the Middle Ages (the principle of reciprocity privileges in customs treatment, preferential and reciprocal duties) And represent heritage that should not be forgotten.

***Key words**: Tax, customs, Byzantium, Middle Ages, Nemanjić dynasty.*

[*]Chief Tax Adviser, Head of the Tax Administration of the Republic of Serbia

СТРУЧНИ РАДОВИ

Др Предраг Стојановић*
Миливоје Лапчевић*

Стручни чланак
УДК:336.1/.5

ЗНАЧАЈ ФЕНОМЕНА УЧИНАКА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ**

Рад примљен: 16. 11. 2017.
Рад исправљен: 07. 12. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

У овом раду у фокус анализе аутора смештена је категорија учинака, односно перформанси, који се емитују од стране свих субјеката (органа, организација и институција) који своју делатност обављају у јавном интересу, и која, следствено, представља предмет алокације буџетских средства. Реч је о интердисциплинарном феномену који повезује предметне опсеге науке о финасијама, економије јавног сектора и науке о управљању, па је, услед ограниченог методолошког инструментаријума сваке од ових дисциплина понаособ, веома тешко досегнути до комплетне димензије значаја учинака у јавном сектору, механизама генерисања информација о учинцима и оптималне форме њихове експлоатације при афирмисању принципа ефикасности, економичности и ефективности савремених државних апарата. Намера аутора јесте да овај рад послужи као иницијална илустрација значаја категорије перформанси које се емитују у јавном сектору, као и да укаже на потребу интензивнијег и потпунијег коришћења информација о учинцима у савременим буџетским системима

Кључне речи: *учинци, јавни сектор, буџет, буџетирање према учинцима, рационализација.*

I УВОД

Функционална интеграција транзиционих економија са постулатима економске и институционалне логике развијених капиталистичких земаља, условила је потребом реализације читавог низа системских прилагођавања

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; pstojanovic@jura.kg.ac.rs
* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; mlapcevic@jura.kg.ac.rs
** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*.

посредством реформских захвата мањег или већег обима. Као један од предмета реформских подухвата који су усмерени у том правцу, истиче се потреба нормативног (законског) и суштинског (институционалног) акцентовања значаја питања (или проблема) учинака које, експлоатишући средства пореских обвезника генеришу државни органи, организације и институције у својству корисника буџетских средства.[1]

Интензивни пробој концепта управљања према учинцима (*performance management*) у великој мери се дугује теоријској подлози *Новог јавног менаџмента*, који се, имајући у виду свеобухватност његовог садржинског обухвата и потенцијале операционализације, уздигао на ниво заокружене доктрине. Развијен током 80-тих година прошлог века, концепт „новог менаџеријализма" озваничио је најаву раскида са класичним, конзервативним погледом на систем пружања јавних услуга ослоњен на „незграпну и самодовољну бирократију".[2] Основни правци помака којег је обећавао „нови менаџеријализам" огледали су се у следећем: 1) активна промоција професионализације управљачких структура у јавном сектору; 2) експлицитни стандарди формулисања и мерења учинака; 3) подстицање контроле *output*-а; 4) подстицање дисагрегације организационих јединица јавног сектора; 5) указивање на значај „такмичарског" елемента у систему пружања јавних услуга; 6) афирмисање шире употребе менаџерских пракси приватног сектора; 7) наглашавање значаја дисциплинованог и штедљивог располагања јавним ресурсима.[3] Успех који у све већој мери остварују идеје које промовише ова доктрина, дугују се, понајпре, чињеници њене идеолошке необојености, односно неутралности, будући да руководећа начела и смернице овог концепта данас широм света примењују како конзервативне, тако и нео-либералне и социјал-демократске владе.[4]

Идеја релативне корпоративизације јавног сектора у пресудној мери је мотивисана повећањем ефикасности и ефективности програма и активности које реализују, односно предузимају корисници буџетских средстава, усмеравањем рација доносилаца одлука у јавном сектору ка логици

[1] Према одредбама Закона о буџетском систему, корисници буџетских средстава рашчлањени су у две групе: *директни буџетски корисници* (органи и организације Р. Србије, односно органи и организације локалних власти) и *индиректни корисници буџетских средстава* (правосудни органи, буџетски фондови, месне заједнице, установе основане од стране Р. Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника врши законом утврђења права у погледу управљања и финансирања. Вид. Закон о буџетском систему, *"Службени гласник РС"*, бр, 4/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015 и 99/2016, чл. 2.

[2] M. Pidd, *Measuring Performance of Public Services*, New York, 2012, 8.

[3] C. Hood, *A Public Managament for All Seasons*, Public Administration, Vol. 69, Issue 1, 1991, 4-5.

[4] J. E. Lane, *New Public Managemet*, London, 2000, 7.

тржишног расуђивања. Замисао о претварању јавних органа, организација и институција у „фабрике“ јавних услуга, усмерена је на остваривање позитивних ефекта како на страни корисника јавних услуга (повећање квалитета јавних услуга и процеса њихове дистрибуције), тако и на страни јавних финансија постизањем ефикасније алокације јавних ресурса. Да би се корпоративизација јавног сектора позитивно ефектуирала и на једној и на другој страни, неопходно је било кренути у обезбеђење кључног предуслова – разбијања круте бирократско-политичке мотивационе базе у свим сферама јавног одлучивања, а посебно у области јавног буџетирања. Ипак, диверзитет активности које реализују корисници буџетских средстава и циљева којима се тежи у тим активностима, условила је немогућношћу профилисања универзалне рецептуре која би идеју корпоративизације јавног сектора учинила смисленом у погледу свих активности и сваког понаособ буџетског корисника. Ова чињеница условила је немалим проблемима у реализацији идеје о мерењу учинака јавних организација и коришћењу добијених информација у функцији квалитативног унапређења система јавних услуга.

II ЕЛЕМЕНТИ ПОПУЛАРИЗАЦИЈЕ КОНЦЕПТА *PERFORMANCE MANAGEMENT*-А

Замисао о „стављању у погон“ феномена учинака са свим процесним аспектима који се за њега везују (мерење учинака, примена информација о учицима и евалуација учинака) дугује се обједињеној популаризацији две тенденције: растућег опредељивања савремених држава за имплементацију идеја „новог менаџеријализма“ и тенденције њиховог све отворенијег утапања у концепт „глобалног менталитета управљања“ *(„global governmentalities“*[5]) – оличеног у хомогенизацији националних планова политичке, економске и социјалне акције.

Популаризација схватања о потреби најпре вредносног, а потом и оперативног унапређења система пружања јавних услуга рефлектује се, у значајној мери, и на политичком плану – грађани у све већој мери почињу да везују своје понашање у функцији бирача (гласача) на изборима и меру сопственог задовољства у улози корисника јавних услуга. Општа јавност одавно је прерасла улогу пасивног евалуатора перформанси активности јавне управе. У финансијским системима које карактерише већи степен транспарентности и отворености механизама планирања јавних расхода, уочљива је појава све већег броја јавних потреба које су условљене активном кооперацијом опште јавности са административним носиоцима њихове

[5] J. Clark, *Performance Paradoxes The Politics of Evaluation in Public Services*, in: Public services inspection in the UK, (eds.) D. Howard, M. Steve, London, 2008, 126; W. Larner and W. Walters, *Global governmentality: governing international spaces*, in: Global governmentality: governing international spaces, (eds.),W. Larner, W. Walters, London, 2004, 7-11.

реализације. Опредељујући се на изборима између различитих политичких опција, грађани се, заправо, претварују у купце „политичких производа“, при чему указано поверење одређеној политичкој опцији представља својеврсну „цену“ по којој је купљен одређени „политички производ“ - обећања постизања квантума и квалитета јавних услуга у складу са преференцијама бирача.

За разлику од система јавног одлучивања који не почива на произведеним информацијама о учинковитости јавног сектора, већ на подлози конзервативних финансијско-политичких мотива, систем управљања према резултатима, подстиче развијање механизама конкретизовања материјалне базе одлучивања која ће бити коришћена како од стране државе у процесима јавног буџетирања, тако и од стране бирача у процесу политичког изјашњавања на изборима. У демократским системима који негују принцип транспарентности јавног одлучивања и презентовања ефеката донетих одлука, феномен учинака се уздиже на ниво примарне категорије „јавне привреде“.

Растућа фасцинираност савремених система феноменом управљања према учинцима (*performance management*) резултирала је значајно различитим приступима у имплементацији овог управљачког механизма. Уколико би се о појму *performance management*-а закључивало на основу садржина појединачних имплементационих формата овог приступа, резултат би вероватно био изостанак смислених закључака.

Ипак, појмовно одређење механизма управљања према учинцима могуће је приближно уобличити из два угла посматрања: концептуалног и процесног (структурног). У концептуалном смислу, *управљање према учинцима* би представљао прилично широк концепт који почива на императиву реорганизације деловања целокупне јавне управе на начин да актуелне и будуће активности њених организационих носилаца буду у знатној мери детерминисане информацијама о учинцима. У структурном смислу, управљање према резултатима представља процес који обухвата успостављање система мерења учинака (*performance meaurement)* и све механизме примене информација које представљају резултат мерења у функцији подршке управљачким одлукама усмереним на остваривање организационих и програмских циљева.[6] Синтетички посматрано, механизам управљања према учинцима фокусиран је на четири основна циља: детекцију излазних ефеката насталих у процесу коришћења улазних ресурса од стране органа, организација и јавних програма, коришћење добијених информација у функцији унапређења будућих учинака и усмеравање институционалног деловања према природи стратешки пројектованих циљева.[7]

[6] T. H. Poister, M. P. Aristigueta, M. J. Hall, *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: an integrated approach*, San Francisco, 2015, 7.
[7] *Ibid.*

III О ПОЈМУ УЧИНАКА (ПЕРФОРМАНСИ) У СИСТЕМУ ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА

Ретко која појмовна категорија у савременим политичким и управљачким системима је стекла толику популарност као што је то случај са феноменом учинака. Не без разлога, учинци су постали прожимајући елеменат свих дискусија које се односе на управљање јавним сектором. Мотиве експанзије популарности феномена учинака међу политичким лидерством и управљачким (бирократским) структурама део финансијске теорије је видео у подобности употребе самог термина да понуди „арому акције, динамизма и сврсисходног напора", сугеришући „раздвајање доброг од лошег".[8] Полит указује на присутво наглашеног (и неоснованог) популистичког дискурса у експлоатацији термина учинци од стране бирократа и политичких субјекта: док на страни бирократа-управљача, употреба термина учинци ствара привид техничког, неполитичког карактера дискусија о учинковитости јавног сектора, на страни политичког лидерства фреквентном употребом овог термина отапа се „сумњичавост опште јавности према партијским догмама", нуђењем визије приступачнијег и прихватљивијег приступа унапређења система јавних услуга.[9]

Учинци које остварују органи и организације које припадају јавном сектору не ретко се мешају са *резултатима* оствареним у активностима ових ентитета или државе као целине. Ипак, између ових категорија могуће је извести прилично јасну појмовну демаркацију. Док се резултати односе на бројчано или наративно исказане консеквенце активности јавних органа или државе као целине, перформансе се тичу мере у којој су ти резултати усаглашени са испројектованим циљевима јавних ентитета.

Феномен учинака нераскидиво је повезан са процесима финанисирања јавних потреба, односно са јавним буџетирањем. Шта више, будући да се категорији учинака не би могла приписати униформна и универзална садржина у свим финансијским системима, одговори на питање шта се заправо подразумева под учинцима које емитује јавни сектор, битно се разликују у зависности од врсте буџетских техника имплементираних под окриљем појединачних финансијских система. Тако, у систему традиционалног, класичног буџетирања у којем је акценат финансијских планера стављен на улазне ресурсе (*input*-е), „учинци" се посматрају као мера економичности, односно способности реализације испланираних јавних потреба уз утрошак што мањег обима јавних средстава. Са друге стране, под окриљем рационалистичке теорије јавне управе и процеса финансијског

[8] C. Pollitt, *Beyound the Managerial Model: The Case from Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services*, Financial Accountability & Management, Vol. 2, No. 3, 1986, 160.
[9] *Ibid*., 160-161.

планирања, учинцима је приписана знатно комплекснија садржина, будући да је ова категорија поистовећена са мером ефективности продукованих јавних услуга – *output*-а.[10] Дакле, посматрано из перспективе иновативног управљачког концепта *performance managementa*, под учинцима можемо подразумевати степен у коме, према унапред установљеним критеријумима, одлука о финансирању одређене јавне потребе доприноси остварењу резултата у складу са пројектованим циљевима субјеката планирања.

IV ДИМЕНЗИЈЕ УЧИНАКА

Учинке који се остварују у јавном сектору, као сложен и мултидисциплинаран феномен, можемо посматрати кроз неколико димензија. Савремена финансијска теорија махом је фокусирана на три основне димензије учинака на којима почива читав систем рационализације јавног сектора. Реч је о чувеном категоријалном трију „3Е“ – економичност, ефикасност и ефективност. Свака од димензија у оквиру категоријалног трија има своју „публику“: финасијски планери су примарно фокусирани на финансијску димензију учинака (економичност), народни представници окупљени у законодавном органу обично су фокусирани на димензију ефективности јавних расхода, док су корисници услуга махом заокупљени квалитетом пружених услуга у јавном сектору (ефикасност и мера квалитета).[11] Са протеком времена, три примарне димензије мерења учинковитост јавне управе као целине или њених појединачних аспеката, допуњаване су додавањем и других аспеката учинковитости државних ентитета или целокупног јавног сектора, попут: квалитета испоруке јавних услуга, једнакости у испоруци јавних услуга, доприноса фискалној стабилности, усаглашеност са стратешким циљевима јавне политике[12], доступности (обим и врста обезбеђених јавних услуга), информисаности (упућеност корисника у постојање и садржину јавних услуга), екстензивности (рацио квантитета пружене услуге у односу на димензију проблема који се решавају путем њене реализације), прихватљивости (вреднована индикаторима степена задовољства корисника услуга) и бројних других.[13]

---

[10] J. Diamond, *Establishing a Performance Management Framework for Government*, IMF Working Paper, No. 05/05, 2005, 4.

[11] N. Carter, *Lerning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations*, Public Administration, Vol. 69, Issue 1, 90.

[12] G. A. Grizzle, *Measuring State and Local Government Performance – Issues to Resolve Before Implementing a Perforomance Measurement System*, in: Public Sector Performance – Management, Motivation and Measurement, (eds.) R. C. Kearney, E. V. Berman, Oxford, 1999, 329.

[13] Детаљније: P. J. Clarke, *Performance Evaluation of Public Sector Programmes*, Administration, 1984, 294-322.

Економичност представља димензију учинковитости јавног сектора за коју су најзаинтересованији национални финансијски планери – централни и локални финансијски ауторитети. Мера економичности активности, организација, и програма своди се на анализу трошкова и мотивисана је намером финансијских планера да за пројектоване улазне ресурсе буду везани што мањи утрошци јавних средстава. Упркос интензивном наглашавању значаја других димензија учинака у јавном сектору, мера економичности јавних пласмана никада није престала да буде преокупација финансијских планера. Ипак, безрезервно инсистирање на димензији економичности, препознато је као лош приступ, будући да може резултирати ерозијом других димензија у систему планирања јавних потреба - ефикасности и ефективности.

Са пробојем идеја рационалистичког управљања и буџетирања, опереченост искључиво трошковном страном јавних потреба, заменила је фокусираност на истраживање обима квантитативних и квалитативних димензија онога што јавни сектор производи на подлози пласмана јавних средстава. *Output*-и и *outcom*-и, у системима који почивају на вредносној основи *performance management*-а, истакнути су као примарне категорије према којима би требало обликовати садржину јавних одлука у свим сегментима управљања. *Output*-и представљају форму квантитативно или квалитативно исказаних излазних резултата у погледу јавних добара и услуга који су произведени ангажовањем улазних ресурса (*input*-а). Усмерење јавних управљача на *output*-е, подразумева, дакле, опис јавних функција кроз призму произведених добара и пружених услуга и кроз одређивање обима њихове продукције.[14] Будући да реализација јавних добара и услуга почива на пореским издвајањима грађана и привреде, усредсређеност на *output*-е, битно доприноси јачању пореског морала обвезника који на подлози информација у ономе шта јавни сектор производи (а не само по којој цени) креирају знатно реалније димензије одговорности јавних управљача. Стављањем у однос *output*-а као суме јавних добара и услуга продукованих експлоатацијом *input*-а, утврђује се мера (продуктивне) *ефикасности* јавних расхода. Дакле, димензија (продуктивне) ефикасности пласмана јавних средстава на одређене намене пружа нам информацију о успешности јавних управљача да таргетиране *output*-е, произведу уз минималне трошкове, док се уједно квалитет пружених услуга одржава константним.[15]

Иако је премештање пажње јавних управљача са улазних ресурса на резултате њиховог ангажовања, представљало, само по себи, значајан помак, тиме се не исцрпљују крајњи домети иницијатива које почивају на идеји

[14] J. K. Kristensen, W. S. Groszyk, B, Bühler, *Outcome-focused Managament and Budgeting*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4, 2002, 9.

[15] M. Robinsonan, J. Brumby, *Does performnce Budgeting Work: An Analytical Review of the Empirical Literature*, IMF Working Paper, No. 05/2010, 2010, 5.

уважавања осварених учинака. Садржински драгоцене, информације о квантуму произведених јавних услуга и добара не пружају потпуну представу о исправности одлука планера јавних потреба. Уколико бисмо рангирали степен заинтересованости пореских обвезника за учинке који се везују за јавни сектор, онда бисмо констатовали да предмет њиховог примарног интересовања нису ни информације о трошковима испланираних јавних потреба ни квантум произведених јавних услуга и добара, већ степен у којем произведени *output*-и реално доприносе остварењу њихових реалних интереса. Максимална штедљивост и задовољавајући показатељи учинковитости у производњи јавних услуга, за општу јавност (кориснике) не значе много уколико показатељи крајњих домашаја тих добара и услуга упућују на закључке о изостанку позитивних утицаја остварених *output*-а на финализацију циљева који су непосредно повезани са њиховим интересима. Категоријом *outcom*-а, у терминолошком инструментаријуму бројних студија из области *управљања према учинцима* и *буџетирања према учинцима*, означавају се управо утицаји (односно последице) које *output*-и, односно активности субјеката који припадају јавном сектору остварују у друштвеној заједници.[16] Ефективност пласмана јавних средстава на одређене намене представљена је кроз рацио *outcom/output*, односно кроз меру у којој произведена добра и услуге доприносе у остварењу реалних интереса грађана. Имајући то у виду, јасни су разлози због којих би формулисање праваца јавне политике у свим областима (и, следствено, планирање њиховог финансијског покрића), требало да почива на императиву ефективности, као најважнијег стремљења јавне управе.

V КОРИШЋЕЊЕ ИНФОРМАЦИЈА О УЧИНЦИМА У СИСТЕМУ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА

Буџетирање према учинку, представља буџетску технику која се развила као плод напора да се у управљању јавним финансијама устроји систем који ће понудити конкретна правила и механизме када је реч о питању одговорности за реализоване одлуке, како би се, на тај начин, реализовани ефекти у овој компликованој, али екстремно важној области јавног одлучивања, приближили перцептивном нивоу обичних грађана.[17]

Буџетирање према учинку (*performance-based budgeting*) представља, по многима, најзначајнију идејну компоненту ширег концепта - управљања на основу учинака. У односу на традиционално (инкременталистичко

[16] При том, утицаји које производе *output*-и, могу да буду како намеравани (које је лакше пратити и вредновати), тако и ненамеравани (који се теже подвргавају процесима мерења). J. K. Kristensen *et al.*, *op. cit.*, 10.

[17] М. Лапчевић, *Буџетирање засновано на учинку као инструмент унапређења система јавних услуга*, у: Услуге и заштита корисника, (ур.) М. Мићовић, Крагујевац, 2015, 902.

буџетирање) које почива на захтеву за маргиналним променама јавних расхода из једног у други буџетски период уз нагласак на трошковима улазних ресурса, буџетирање засновано на учинцима представља дијаметрално другачије решење у оквиру којег се промовише потреба да се буџетске одлуке везују за остварене учинке који би требало да буду мерљиви. Буџетирање на основу учинака (или крајњих резултата) фокусирано је на перформансе утрошених буџетских средстава, при чему се државне активности и трансакције класификују по функцијама и програмима у складу са општим приоритетима владе, успостављају индикатори учинка за сваки програм и активност и мере се трошкови тих активности и испоручених *output*-а.[18] Утврђивањем индикатора учинака у складу са, донекле, стандардизованим сетом карактеристика које би требало да поседују (специфичност, мерљивост, остварљивост, релевантност, ограниченост у времену) представља полазну гаранцију да ће информације о учинцима бити реалне, и да ће евентуална приоритизација и/или редукција јавних расхода извршена на подлози тих информација објективно доприносити ефективности и ефикасности јавне потрошње. На тај начин механизмима буџетске алокације могуће је на знатно лакши начин следити основне, не само краткорочне, већ и средњорочне и дугорочне циљеве јавних политика прокламованих у стратешким документима.

Објективне тешкоће у осмишљавању функционалних система мерења и евалуације учинака, као и повезивања тих информација са садржином буџетских одлука на политичком терену, одвратиле су значајан број земаља чланица OECD-а од примене чистих форми *буџетирања према учинцима*, које би подразумевале најчвршћи тип везе на реалцији учинци – буџетске одлуке (алокација). Уместо тога, у примени су или типови буџетирања према учинцима који информацијама о учинцима дају „конкурентну важност" (буџетска алокација зависи и од других фактора) или се утврђује обавеза предлагача буџета да информације о учинцима учини доступним у садржини буџетских докумената, при чему ће о њиховом евентуалном коришћењу одлуке доносити органи који одобравају буџетске захтеве (легислатива). Дакле, униформни приступ у реализацији идеје повезивања учинака и буџетских одлука о пласману јавних средстава није утврђен, већ се начин њене имплементације дугује специфичностима имплементационог амбијента.

VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У системима који су привржени концепту *управљања према учинцима*, информације о учинцима које генеришу корисници буџетских средстава нису саме себи циљ, већ представљају драгоцену „грађу" на основу које ће

[18] М. Анђелковић, *Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње,* Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 53, 112.

национални планери конципирати садржину својих будућих одлука. Осим тога, ове информације би требало да представљају пресудну карику евалуације поступака власти од стране грађана, који би били у прилици да са лакоћом упоређују квалитативне аспекте оног што је остварено са обимом и садржином онога што је обећано у изборним кампањама.[19]

Идеја о коришћењу информација о учинцима као грађе за формулисање садржине јавних одлука у теорији је означена као „варљиво једноставна": једноставна из разлога што је њен смисао и циљеве јасно изразити а варљива због бројних потешкоћа у њеном везивању за јавни сектор.[20] Примарна претпоставка инкропорације информација о учинцима у садржину управљачких и финансијских одлука јавних ентитета, тиче се успостављања делотворних система мерења учинака. Системи мерења учинака суочени су са изазовима чији интензитет испољавања зависи од амбијенталног оквира имплементације, односно од степена испуњености нормативних, политичких, институционалних и оперативних претпоставки делотворности. Притом, осим поменутих чинилаца који се везују за појединачне субјекте мерења учинака (државе или нивое власти), постоје и објективни проблеми у мерењу учинака у свим системима који су се то определили – недовољна подобност самих учинака да буду подвргнути квантификацији. То се посебно односи на крајње излазне ефекте које продукује реализација јавних добара и услуга – *outcom*-е. Проблеми у мерењу *outcom*-а резултирали су у пракси све чешћом преоријентацијом националних концепција *performance management*-а на *output*-е, као знатно мерљивије излазне ефекте јавних пласмана, жртвујући притом право грађана (пореских обвезника) да буду упознати са информацијама о ефективности програма корисника буџетских средства, а за које су примарно заинтересовани. Ипак, без обзира на велике тешкоће које прате механизам утврђивања реалних учинака јавних органа, организација и државе као целине, они не би смели послужити као оправдање за одустанак од идеје рационализације система управљања и планирања у јавном сектору, а у чијем је средишту суверено позициониран феномен учинака.

[19] М. Лапчевић, *op. cit.*, 909.
[20] A. Schick, *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, OECD Journal on Budgeting, бр. 2, 2003, 73.

Predrag Stojanović, LLD[*]
Milivoje Lapčević[*]

THE IMPORTANCE OF PERFORMANCE PHENOMENON IN PUBLIC SECTOR

Summary

In this paper, in the focus of author's analysis is the category of performance, emitted from all of public entities (agencies, organizations and institutions), performing their work in the public interest, and which is, accordingly, the subject of the allocation of budget funds. This is an interdisciplinary phenomenon which links the fields of interest of many scientific disciplines: public finence, public sector economics and management science. The intention of the author is that this paper serves as an initial illustration of a significant importance of performance phenomenon in public sector, as well as the need for intensive and supported information about performance in modern public budgeting systems.

Keywords: *performance, public sector, budget, performance-based budgeting, rationalization.*

[*] Full-time professor, Faculty of law, University of Kragujevac
[*] Assistant, Faculty of law, University of Kragujevac

Др Драган Батавељић [*]

Стручни чланак
УДК:342.24

ФЕДЕРАЛИЗАМ КАО ОБЛИК ДРЖАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ – ДА ИЛИ НЕ?[**]

Рад примљен: 23. 11. 2017.
Рад исправљен: 24. 12. 2017.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

Федерализам је идеја, покрет и облик државног организовања. За разлику од конфедерације, федерација или федерална држава представља једну институционалну унију. Ова унија доводи до стварања нове државе, различите од својих држава чланица. У федерацији постоји наддржава и она има своју законодавну, извршну и судску власт. Федерација, за разлику од конфедерације, није међународна унија, нити творевина међународног права, чији је конститутивни акт, међународни уговор. Напротив, федерација је творевина државног права и она се заснива на уставу, тј. на уставном праву. "Првенство" у федерацији има федерални устав, јер државе чланице приликом доношења свог устава о основним начелима федералног устава. Због тога, сувереност припада централној власти, а не државама чланицама, док конфедерација, напротив, не поседује државни субјективитет, односно федерација је суверена држава, а у конфедерацији су суверене државе њоме обухваћене.

Федерација је, значи, савезна држава, а конфедерација савез држава, односно федерација је једна држава, док је конфедерација једна заједница држава. С обзиром да се федерација, у односу на конфедерацију показала као далеко виталнији и чвршћи државни облик, то су данас, највеће и најмногољудније земље света организоване као федерације (на пример, САД, Канада, Руска федерација, Индија, Бразил, Нигерија). Отуда је конфедерација у пракси представљала лабаву творевину, а најпознатије конфедерације су биле у своје време Швајцарска, Америчка и Немачка конфедерација. Међутим, све оне припадају историји.

---

[*] Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; stojanovic.milos.kg@gmail.com

[**] Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*.

Кључне речи: *федерализам, федерација, федерална држава, конфедерација, савез, Европска унија, европски федерализам, глобализација, супсидијаритет, наддржава.*

I УВОД

Федерација је, по мишљењу многих конституционалиста и правних теоретичара, важнији облик државне заједнице у односу на конфедерацију, па отуда они сматрају, да федерација има двоструки карактер: она је, у исто време, држава (Staat) и заједница (Bund), чији саставни делови учествују у формирању државне воље. Веза је овде много тешња (присница, чвршћа) између делова, него у конфедерацији, јер ту нема више посебних, суверених држава[1]. Сувереност припада искључиво заједници, која представља нову државу изнад њених саставних делова. У федерацији, појединци нису везани за заједницу преко њених делова, него су јој они непосредно потчињени, у свему ономе што спада у надлежност федерације. Ту постоји само једна "народност" – федерална, јер су грађани поданици федерације, а не њених саставних делова, држава чланица, провинција или области.

У федерацији сви атрибути суверене власти припадају власти, а не њеним деловима, јер они немају међународно-правну одговорност, пошто за њих одговара цела заједница. Због тога федерацији припада право и дужност да притекне посебним државама у помоћ када је то потребно, на пример, ради одржавања мира и реда (ово право ингеренције у унутрашње послове саставних делова, међутим, не постоји у конфедерацијама). С обзиром да саставни делови једне федерације нису суверене државе, то оне не могу ни да одређују своју сопствену надлежност. Ово право припада, управо, федерацији, која има оно што Немци називају "надлежност - надлежности", тј. die Kompetenz der Kompetenz или, једноставно, "Kompetenz-Kompetenz".

Због тога, што у федерацијама суверена власт припада заједници, а не њеним деловима, на међународно-правном пољу, само заједница има правну личност и она представља своје чланове у међународним односима. Само њој припада право дипломатског заступништва, право објављивања рата и склапање мира, право закључивања међународних уговора,што значи да само она има сва три атрибута спољне суверености. Последица суверености

[1] Када је реч о федералној пракси и тзв. географији федерализма, треба рећи да цела Аустралија припада федеративној групи, а уз њу иде и Нови Зеланд, који је, такође, федеративно уређен. Африка је вековима заостајала у погледу правног развитка, а највећи део њене територије се налазио под колонијалним режимом Француске, Италије, Шпаније и Енглеске. Међутим, и на овом континенту се данас практикују федеративне заједнице, док се једино за Азију може рећи да, скоро, не познаје федерализам.

федерације се састоји у томе, да њени чланови немају више, ни право нулификације, ни право сецесије.

За ову тему (проучавање федерализма данас) смо се одлучили са залога што је то веома актуелна тема, која представља поље интересовања најпознатијих правних теоретичара, политиколога, филозофа, историчара и других научника. Наиме, одувек је постојала тежња за проналажењем најбољег облика државне организације који би био заснован на достојанству, толеранцији, поштовању и уважавању различитости. Из тог поштовања "другачијег", произилази и уважавање националних идентитета, што пружа могући правни оквир за стварање безбеднијег живота грађана.

Актуелност развоја федерализма и његових савремених облика подразумева доследно спровођење демократских начела и поштовање људских права, што је повезано, пре свега, са концептима слободе. Због тога се, данас, све више истиче да федерализам треба да омогући и подстакне постојеће облике и механизме заштите, како индивидуа, тако и колективитета. Наравно, то у пракси није увек могуће постићи, тако да је стварна имплементација свих ових заштитних механизама, у бројним случајевима тешко спроводива или, боље рећи, проблематична. Овом облику организовања се често прибегава у најтурбулентнијим вишенационалним и мултиетничким срединама, у жељи да се пронађу ефикасна федералистичка решења, која би требало да постану основа политичке и свеопште друштвене реформе. Притом треба имати у виду, уз све специфичности одређеног простора за које се тражи решење, већ стечено искуство и постојећа решења из других средина, која су примењива и компатибилна.

Оно што је представљало посебан подстрек за одлучивање да се приступи изради ове теме, јесте чињеница да се и сама Европска унија, као највећа регионална организација и велика европска породица, на самом почетку XXI века нашла пред великим изазовима, што траје и дан-данас. Она је састављена, у овом тренутку, од 28 чланица, с тим што је британска влада најавила да ће до изласка Велике Британије из Европске уније доћи 29. марта 2019. године. Кроз европску интеграцију се поставља и питање у вези са "европском компатибилношћу" федерализма, али и ту постоје бројна размимоилажења. Федерализам чини саставни део европске културе, јер се он заснива на свом јединству различитости, па су још Жан Моне и Дени де Ружмон, као велики Европљани указивали на потребу тзв. "федералистичке револуције", која ће водити ка европском федерализму и омогућити стварање европске федерације[2].

[2] D. Šiđanski, (dir.) en coll. avec M. Aligisakis, M. de Bellet, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Institut européen de l'Université de Genève, Georg, Collection Europa, 1996, 9-11, 183-209.

II ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ФЕДЕРАЛИЗМА

Федерализам се, као појава, среће још у старом веку, када су постојали савези, којима су били повезани градови и државе, ради одбране од освајачких тежњи Македоније, Рима или Спарте[3]. Поред тога, у средњем веку су се образовале и конфедерације, тј. савези независних држава или, како се најчешће третирају, само појачани савези држава, којима се не ствара никаква супер држава (наддржава). Конфедерацијом се само ствара једно међународно друштво држава, која представља један уговорни однос између независних и суверених држава. Ове државе задржавају сопствену сувереност и после стварања конфедерације.

Федерализам је настао као један од облика унутрашњег уређења државе. У највећем броју правничких разматрања[4], федерализам се данас тако и третира, док му је у политичким наукама придавано и нешто шире значење. Тако се, на пример, среће и одредба по којој федерализам, у свом најширем смислу, означава "сложену или плуралистичку концепцију друштвеног и политичког живота". Наиме, по речима проф. Јована Ђорђевића, "реч федерализам долази од речи *foedus, foederis* и значи удруживање и сарадњу ради постизања заједничких циљева, иначе самосталних или аутономних субјеката и индивидуалности"[5]. Ова реч означава уговор, савез, док се под федерализмом подразумева појава повезивања и слободног удруживања различитих територијалних заједница људи у оквиру једне државе или између више држава и политичких целина, у различите сврхе. По Литреу, федерализам, који је био у моди, нарочито у Француској, потиче од глагола *fidere*, што значи поверити се, ослонити се. Због тога је у то доба, тј. крајем XIX века, на француском језику обављено три капитална дела о федеративном уређењу државе. Французи су, дотле, врло мало пажње посвећивали федерализму и обраћали пажњу на њега. Наиме, француски дух је прилично противан овом облику државног уређења, за разлику од Немаца, који су веома склони федерализму. Сама психологија француског народа нагиње унитаризму, јер у њему виде израз националне снаге и јединства.

Међутим, федерализам је, ипак, последњих деценија XIX века, јако заинтересовао француске правнике, тако да је 1886. године објављена докторска дисертација Евжена Борела, о суверености и федералној држави, под насловом "Etude sur la souveraineté et l'Etat fédéral". После тога, 1896. године, на париском Правном факултету, Луј Ле Фир је одбранио своју докторску тезу, под називом "О федералној држави и конфедерацији држава"

[3] Као пример оваквих савеза може се навести Ахајска лига, која је била створена у III и II веку п.н.е. против македонске хегемоније, као и Етолска лига, створена ради супротстављања Ахајској лиги и античкој Македонији.
[4] *Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1964, 224.
[5] Ј. Ђорђевић, *Федерализам*, Политичка енциклопедија, Београд, 1975, 273.

(капитално дело од 800 страна), а само годину дана касније, 1897. године, у Паризу је из штампе дело Раула де ла Грасерија, "L'Etat fédératif. Législation comparée et sociologie".

Федерализам има, поред теорије, и своју географију и историју, што се огледа у томе, да се он најчешће јавља у извесним историјским епохама и на неким континентима, више него другде. Тако, ако погледамо географски, федерализам више припада Новом свету, тј. Америци, него Старој дами, тј. Европи. Наиме, на нашем континенту је федеративно уређење државе изузетак, док је оно у Америци правило. Тамо су северне, централне и јужне државе, биле или су сада, у већини федералистички уређење (Сједињене Америчке Државе, Канада, Мексико, Бразил, Аргентина, Венецуела и друге), што значи, готово 3/5 целокупног америчког континента (данас само четири, релативно мале, јужно-америчке државе живе у режиму унитаризма, а то су: Еквадор, Боливија, Перу и Чиле). У Европи то, међутим, није случај, где федерације представљају, готово, изузетак (Немачка, Аустрија, Швајцарска).

У Централној Америци су борбе око федерализма биле врло честе и дуге. Тако је у више махова, а посебно 1889. године, покушавано да се успостави стална федеративна веза између 5 централно-америчких држава: Гватемале, Хондураса, Салвадора, Никарагве и Костарике. Па, ипак, и поред свега наведеног, не може се рећи да је амерички континент колевка федералног уређења. Наиме, на овом тлу је федерализам само нашао погодно место за свој развитак, али му је порекло у Европи и то, чак у Старом веку. Ле Фир је у Старој Грчкој видео класичну земљу федерализма, где на прво место долазе "амфиктионије грчких градова и државица"[6]. Наиме, оне су представљале једну врсту конфедерације, засноване на верској бази.

Ако се овај антички федерализам упореди са модерним, онда се може констатовати да, са интерног, тј. уставног становишта, постоји потпуна аналогија: једна централна власт, чије су одлуке обавезне за све чланове; ови учествују у стварању федеративне воље; постоји једно заједничко тело, орган, у коме се ова заједничка воља испољава; једна централна власт решава њихове спорове и брине се о заједничким интересима чланова. Међутим, треба рећи да у старој Италији, федерализам није играо тако битну улогу као код Грка. Тамо се помињу две конфедерације: једна верског карактера, тзв. "етрурска конфедерација"[7] и друга, Лига градова Велике Грчке, заснована на начелима братства и узајамне љубави. Иако је федерализам принцип који важи за све ступњеве цивилизације, римска држава није била погодна за овакав облик уређења. Као што смо навели, било је и биће народа, чија се психологија опире оваквом систему (пре свега, Французи и Словени), али има

[6] Израз амфиктионија или Амфиктионски савез је, у древној Грчкој, означавао савез грчких племена, склопљен пре него што су се развили грчки полиси.

[7] Вид. шире у: М. Б. Шијаковић, *Митологија и религија Етрураца*, Библиотека "Митови и религије", Београд, 1990, 3.

и оних, који имају погодан менталитет за федерализам (Германи и Англосаксонци). Због тога је за време Римског царства, као и током варварских најезди на Римску империју, федерализам пао у заборав, кроз дуги низ векова, све до дубоко у Средњи век. Тек крајем Средњег века он је почео да се буди из дубоког сна, па је у XVI и XVII веку био много примењиван у пракси (у то доба се још само знало за конфедерацију). Тек се касније, крајем XVIII века, федерација јавља у Америци, и то са другим уставом САД-а из 1787. године (првим уставом из 1778. године, створена је конфедерација).

III ПОЈМОВНО ОДРЕЂИВАЊЕ ФЕДЕРАЛИЗМА

Када је реч о појму федерализма, као политичке идеје, треба рећи да се он схвата као принцип државног уређења. У савезној држави поред федералних места имају и унитаристички елементи, док федерализам може наћи своју реализацију не само у савезној држави, него и у другим сложеним државним облицима, посебно у савезу држава.

Федерализам поред либерализма, конституционализма и демократије спада у најјаче политичке формацијске снаге из којих су многе европске државе развиле свој облик. Али, овде се не ради о систему који је затворен у самог себе, него се од "политички прелива у разнолике боје". Међутим, нека типична обележја свих федералних државних уређења су препознатљива:

Најпре, федерализам стоји у тесној вези са принципом супсидијаритета. Тиме наступа типичан начин друштвеног и државног склопа одоздо нагоре у облику састава од мањих преко већих до највеће јединице[8].

"Федерализам" означава уређени систем у коме се велики број равноправних појединачних држава повезује у "слободном уједињењу", уз задржавање своје државне индивидуалности у политичком заједничком деловању[9].

Савезна државност, исто као и демократија, увек значи и "неудобни" облик државе, који поред широко сачињеног "*agreement on foundamentals*", посебно захтева политичку вештину њеног вођења[10]. Са Отом фон Бизмарком она је примерно практикована.

[8] G. Püttner, *Elemente des Föderalismus in der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 – Föderalismus, light?*, Eberhard – Karls Universität Tübingen, Sommersemester, 2000, 2.

[9] K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13. Auflage, Karlsruhe 1982.

[10] K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 1984, 664.

Теорија федерализма значи, подвлачи изворни грчки значај речи федерализам (*foedus*), какав је имала у античкој Грчкој. Наиме, реч "федерализам" је означавала односе повезивања и удруживања самосталних субјеката, у циљу постизања заједничких циљева. Управо из тих разлога, тадашњи градови – државе, користећи принцип федерализма, повезивали су се у посебне савезе, тзв. "лиге", ради одбране, заједничког живота и остваривања других циљева. Имајући у виду тај изворни смисао ***федерализма***[11], принцип федерализма се касније развијао у средњевековним федеративним асоцијацијама, све до савремених федерација, као што су, на пример, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе и Швајцарска.

Према томе, историјска мисија идеје федерализма се састоји у обезбеђивању повезивања и сарадње различитих субјеката, тако да ти субјекти постигну планиране заједничке циљеве, а да, при томе, појединачни субјекти не изгубе свој идентитет. То, управо, значи да се помоћу принципа федерализма могу премостити конфликтне ситуације и да се може сачувати плуралност држава (као и других друштвених и политичких субјеката), које улазе у сарадњу на основу наведеног принципа.

Пред обиљем филозофских, социолошких, политичких и правних садржаја и идеја, тешко да је могућа свеобухватна дефиниција овог појма. Федерализам захтева, као свеобухватни социјални животни принцип и принцип уређења, једно уређено друштвено устројство. Оба организациона облика – савезна држава и савез држава, у свом правном облику се разликују по томе, што савез држава настаје вољом народа правно уређених уговорним односима између држава, док се савезна држава базира на државно-правној вези.

Искуство Европске заједнице указује на правац процеса интеграције заснован на федералним принципима, који се развија уз поштовање националних идентитета, пружајући институционални оквир за федерализацију или институционализацију држава чланица, које су раније биле унитарне државе, попут Белгије и Шпаније, а у мањој мери, Италије и Француске. Наиме, федерални приступ је скуп структура и одговарајућих процеса који су засновани на одговарајућим принципима, у које према схватању немачког теоретичара Мартина Нетесхајма[12] спадају:

1. Принцип признавања људи и заједница,
2. Принцип аутономије чланица које чине унију,

[11] Федерализам означава удруживање, повезивање различитих субјеката, ради постизања различитих циљева.

[12] M. Nettesheim, *Demokratie durch Föderalismus?,* in: Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus – Forschung, Tübingen, Band 24, 1. Auflage 2003, 255.

3. Комплементарни принцип партиципације чланица у извршавању заједничких овлашћења,

4. Федерализација, као начин уједињавања хетерогених елемената,

5. Одустајање од хегемоније,

6. Принцип супсидијарности[13].

Први принцип је основа демократије и темељ федерализма, док последњи принцип омогућава државама да један део својих обавеза пренесу на европску федерацију, као и на регионе, локалне власти и приватни сектор. То, уствари, значи да се мора направити анализа, мора се проучити на ком нивоу задатак може бити најбоље обављен – колективном, приватном или јавном, узимајући, притом, у обзир постојеће расположиве капацитете и ресурсе[14].

IV ИДЕЈА ФЕДЕРАЛИЗМА

Федерализам је политички принцип уређења, који има за циљ да повеже егзистенцију и самосталност већине политичких јединица са сажимањем ових јединица у једну вишу целину. Тиме је федерализам слобода ужих територијалних и персоналних заједница у оквиру целине. Федерализам никада није био модерно дотерана идеологија аутономије, децентрализације, самосталности; федерализам се не сме изједначавати са децентрализацијом и сепаратизмом. Федерално се не мисли, ако постоји тежња ка партикуларизму, подвојености, егоизму или чак идеји за отцепљењем. Федерализам претпоставља вољу за јединством у различитостима. За федерализам су карактеристични признање и потврда различитости у јединству. Воља за самопотврђивањем и воља за формирањем јединства су, може се рећи, основне карактеристике овог облика државног уређења, чија се повезаност одржава вољом за јединством (у толеранцији).

Федеративни принцип уређења се налази и код класика швајцарског федерализма, Константина Франца (1817-1891) и П.Ј. Прудона. Наиме, федерализам сједињује центрипеталне и центрифугалне силе у једну целину (и чини је чвршћом), са порастом ефикасности, а истовремено и већом сигурношћу за аутономију. Федерализам осигурава мале заједнице у великом заједничком бићу. Он им даје слободу за управљање њиховим пословима са сопственом одговорношћу за то. Уставно право федерализма се, притом, осведочава често као зачуђујуће отворено. У јединству су дозвољени

[13] P. J. Proudhon, *Du principe federatif*, Editions Bossard, Paris, 1921, 155-156.

[14] Проналажење, управо, одговарајућих нивоа одлучивања, састоји се од практичне примене принципа супсидијарности. Наиме, оно што државе чланице могу самостално да ураде, не треба да иде на терет федерације, а исто правило важи и за регионе и локалне власти.

суштински развоји и прилагођавања, а у одређеним случајевима и промена устава, уз директно или индиректно учешће чланица.

Федерализам је политички принцип организације који има за циљ да повеже егзистенцију и самосталност политичких јединица, са сажимањем ових јединица у једну вишу целину. Федерална уређења треба схватити као вишестепене политичке системе, у којима се политичка егзистенција целине заснива на политичким јединицама које су чланице федерације. Тиме је федерализам слобода ужих и персоналних заједница у оквиру те целине. Федерализам служи стварању јединства у различитостима; он делује на интеграцију онога што је различито у заједничком[15].

Досадашња искуства федералних држава захтевају постојање општих принципа који гарантују одржање и развој федерације и равнотежу између чланова федерације. Такође, еквилибријум[16] између великих федеративних држава и малих и средњих чланица, штити целину од хегемоније једне чланице (или групе чланица). Због тога је неопходно изграђивати демократске федерације, јер су и најпознатији модели федерација (амерички, немачки и швајцарски) засновани на демократским принципима, људским правима и заједничким вредностима. Зато се концепт европског федерализма не може замислити без истовременог постојања демократије[17].

Истраживање федерализма тренутно доживљава ренесансу. За то постоје добри разлози: после распада Совјетског Савеза, читав низ држава – на истоку Европе, на Балкану, у Африци, у Азији – у којима постоје бројне конфронтације и проблеми у односима са мањинама, налазе се на путу демократије. Истовремено, због растуће улоге Европске Уније, постоји страх од ограничавања значаја националних држава у Европи. Глобализација, истовремено, захтева промишљање у односу на економску политику: док је, до сада, централна држава била потпора и гарант привредног раста, сада постаје све јасније да регионима, а делимично и корпорацијама, које прелазе границе између региона, припада важна улога у економском развоју. Једну мисао, усмерену на централизацију, замењује размишљање о јачем и бржем развоју друштвених и територијалних субјеката. Резултат: идентитет и самосталност етничких мањина и улога локалних власти, региона и држава чланица у оквиру Савезне државе постају политичка тема првог реда. То значи да упоредно истраживање федерализма има будућности. У основне државно-правне појмове спадају: федерализам, савезна држава, савез држава,

[15] M. Nettesheim, *op.cit.*, 255.

[16] Еквилибријум означава тенденцију, тежњу сваког социјалног система да остане непромењен или да, ако ипак трпи извесне промене, то не доводи до озбиљних неравнотежа или поремећаја односа између различитих делова система.

[17] R. Hrbek, *"Europäische Föderation" als Leitbild für die EU?*, in Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus – Forschung, Tübingen, Band 24, 1. Auflage 2003, S. 181–182.

јединствена држава, република, централизам, децентрализација, унитаризам, регионализам (регионализација), суверенитет и др[18].

V ФУНКЦИЈЕ И ЦИЉЕВИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Да би се истакао значај федерализма, потребно је означити посебне функције федерализма. Наиме, постоје одређене основне функције које се примењују у свим федералним државама, у оквиру различитих модалитета. Та заједничка основа формира специфичне одлике федералних заједница. Федерализам се показује као ефикасан облик поделе власти. У заједничкој држави делују савез и државе чланице (државе) једни поред других, допуњавајући се узајамно, али и контролишући једни друге. Ова контролна функција преко федерализма, наиме савеза према држава чланицама (државама) и држава чланица према савезу је, управо, замена за класичну поделу власти. Федерализам омогућава решавање националних противуречности у земљама вишенационалног састава.

Преко федерализма најјасније је реализован принцип супсидијаритета у подручју поделе компетенција.

Као основни циљеви федерализма наводе се:

1. Гаранција разноликости и различитих идентитета,
2. Заштита посебности сваке мањинске заједнице и
3. Очување индивидуалности сваке нације, федералне државе или региона.

Управо због, до сада реченог, може се указати на основне особине федерализма, које се састоје у развоју и управљању комплексношћу, за разлику од униформности и ригидности. Федерација се, у пракси, рађа и развија у атмосфери плурализма, слободе и демократије, у мноштву странака, региона, идеја и култура. Међутим, упркос бројним наведеним предностима, треба рећи да не постоји један идеалан облик федерализма, јер се формирање

[18] ФЕДЕРАЛИЗАМ (латински *foedus* = савез) је организациони принцип за заједничку творевину, састављену од делова, у којој су спојене равноправне, више или мање, самосталне чланице; САВЕЗНА ДРЖАВА је савез несуверених држава чланица спојених уговором о савезу. Овде се налази међународно-правни суверенитет, само код надређене централне државе. Савезна Република Немачка, САД и Швајцарска су савезне државе; САВЕЗ ДРЖАВА, тј. конфедерација, је савез суверених држава створен међународно-правним уговором. Државе чланице, и у међународно-правном смислу, остају суверене. Али, оне формирају заједничке органе ради решавања заједничких задатака. Примери за савез држава су Заједница независних држава (ЗНД) или Немачки савез од 1815-1866. ЈЕДИНСТВЕНА ДРЖАВА је политички противпринцип у односу на федерализам. У јединственој држави је државна власт ограничена на неке централне институције. Не постоји регионализација са политичком самосталношћу - дакле нема држава чланица или појединачних држава. Примери за ово су Француска, Италија или бивша Демократска Република Немачка.

сваке федерације заснива на реално постојећим политичким институцијама и културама. Оно што охрабрује, јесте мишљење Денија де Ружмона, према коме "будућност лежи у федерализму и компјутерима".

Због напред наведеног, неопходно је поставити питање, с обзиром да се федерализам појављује у читавом низу веома различитих варијетета, који је од њих најоптималнији за обезбеђивање слободе грађана, поштовање њихових људских права, спровођење демократских начела, а посебно поштовање мањинских заједница да слободно изражавају сопствену индивидуалност уз уважавање етничких, верских и културних различитости. У читавом "мору" различитих модела федерализма, због ограничености простора у овом раду, анализираћемо само неколико најважнијих.

VI МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Заједничка основа и главни принципи представљају критеријум према коме се разликују федералне заједнице од других типова политичких заједница, пре свега, од централизованог или унитарног система. Тако се могу навести четири основна модела федерализма, и то:

- Централизовани (француски) модел,
- Немачки федерални модел (парламентарни федерализам),
- Швајцарски модел (колегијална структура федерализма) и
- Амерички модел (председнички федерализам).

Када је реч о првом моделу, тј. централизованом (француском) моделу, треба рећи да је он успешан, али ипак не може да послужи као пример за Европску унију, јер би пројекција таквог модела водила у формирање европске националне државе. Због тога би се државе и нације Европе, у оквиру такве наднационалне државе, пројектоване према смелим и изузетним визијама француских влада, које су лансирале револуционарну идеју европске федерације, стопиле у једно. Наиме, ове француске визије садрже у себи неколико фундаменталних принципа федерализма, као што су: подељени суверенитет, диференцијација, поштовање националних идентитета у средишту Уније, заједничко вршење врховне власти, растућа улога локалних власти, градова, јачање процеса регионализације и слично.

Имајући у виду наведену успешност, али у исто време непримењивост француског модела федерализма на европском нивоу, у анализу ћемо узети немачки федерални модел, за који се може рећи, већ на први поглед, да је боље прилагођен условима Европске уније. Наиме, у овом моделу, власт је подељена између федерације и федералних јединица, тј. између Савеза и држава чланица. Од ових држава чланица, свака учествује у делимичном, а понекад и подељеном суверенитету, на тај начин, што су одређена овлашћења искључиво у надлежности Савеза, тј. федералне државе, док су поједине компетенције резервисане за државе чланице. Тако, у надлежност Савеза спадају спољни послови, одбрана, валута, саобраћај и имиграциони проблеми, док у

надлежност земаља, тзв. лендера, спадају образовање и култура, као и бројне друге области у којима федерација не примењује своја законодавна овлашћења. Тај аспект немачког федерализма, познат је као "извршни федерализам".

Међутим, за потребе овог рада је посебно значајно указати на чињеницу, да је са развојем овог система, постепено долазило до јачања веза између Савеза и федералних јединица, као и између самих држава чланица међусобно. Управо ти узајамни односи представљају најзначајније особине тзв. "кооперативног федерализма". Као што ћемо у следећем моделу видети, ове елементе кооперативног федерализма срећемо и у случају Швајцарске, па се на основу аналогије са праксом немачког и швајцарског федерализма[19] и сам систем Европске уније[20], понекад, представља као "кооперативни федерализам". Но, иако немачки федерализам има веома богато искуство и примењивост, иако је веома ефикасан и спроводљив у пракси, овај модел, као и француски, не може да служи као узор за организацију власти у Европској унији. Наравно, не треба испустити из вида да Савезна Република Немачка у члану 23. Основног закона, истиче да она тежи "ка уједињеној, демократској, федералној Европи, примењујући принципе правне државе и супсидијарности".

Надовезујући се на претходни немачки модел федерализма, треба рећи да је искуство швајцарског федерализма, по свему судећи, ближе процесу европске интеграције. Наиме, швајцарски федерализам се често назива "европским микрокосмосом", јер је Швајцарска, као и Европска унија – мултинационална, вишејезична и мултиконфесионална заједница. То су само три најупадљивије сличности између Европске уније и Швајцарске, али не треба сметнути с ума да су ове две заједнице сличне по још много чему, и то, пре свега, по структурној разноликости, политичким поделама, постојању колегијалне владе, организацији власти према принципу подели власти, увођењу референдума и народне иницијативе, постојању поверења и сталном трагању за консензусом.

Због свих наведених разлога, тј. уочених сличности, Швајцарска је, можда више него било која друга држава, бивала предлагана као модел за Европску унију. Међутим, ни она, као што је то случај са Француском и Немачком, не може да буде модел организације власти на европском нивоу, већ Швајцарска и њена пракса, по мишљењу уваженог професора и једног од најбољих познавалаца и теоретичара европског федерализма, господина Душана Шиђанског, могу представљати, "како својим квалитетима, тако и недостацима,

[19] Савезни устав Немачке, слично швајцарском, поседује извесне, основне, принципе, као што су, на пример, федерална структура, демократски принципи, правна држава и основна права. Већина тих принципа, већ фигурира у уговорима Европске уније и они су укључени у Нацрт европске повеље о основним правима.
[20] D. Šiđanski, *op. cit.*, 9-11, 183-209.

пробно искуство и мини лабораторију за Европску заједницу"[21]. Међутим, Швајцарска се определила за неутралност, са жељом да живи у трајном миру, док су међународна одговорност чланица Европске уније и њен политички утицај у свету, главни разлози немогућности заузимања таквог положаја, тј. ова два чиниоца онемогућавају неутралност Европске уније у савременом процесу светске глобализације.

Коначно, говорећи о европском федерализму, не можемо, а да не кажемо неколико реченица и о искуству Сједињених Америчких Држава и њиховом доприносу развоју федерализама у свету, тим пре што су амричко искуство и пракса, од самог почетка, служиле као референтан оквир, ако не и као модел. Наиме, овај тзв. "председнички федерализам", у коме је веома изражена улога председника САД-а, уз јаку персонализацију власти и веома наглашено раздвајање легислативе и егзекутиве, тј. законодавне и извршне власти, веома је значајан модел у процесу актуелне глобализације, у коме Сједињене Америчке Државе имају кључну улогу. Данас се ствара утисак да је у политичком животу Америке најзначајније трагање за равнотежом између федералне власти и власти држава чланица. У том погледу је улога Врховног суда веома значајна, пре свега, због чињенице што Врховни суд спроводи уставну контролу над активностима законодавне власти. Отуда, овај Суд има кључну улогу и одлучујући утицај на институције власти, као и на обезбеђивање равнотеже власти. Међутим, треба нагласити да, у поређењу са Врховним судом САД-а, Европски суд правде има тенденцију да оствари сличан утицај у систему Европске уније, с обзиром да је овај Суд створио правосудни систем Заједнице. Наиме, Европски суд правде је своју надлежност посебно развио у области уговора, препуштајући решавање друштвених проблема, у великој мери, судовима земаља чланица.

VII ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Поставља се питање које су то предности федерализма и зашто је он, у одређеним временским епохама и на појединим континентима, постајао модеран и веома заступљен облик државног уређења? Бројне и страсне присталице федерализма су, у прошлости, а и данас, наводиле многе предности федеративног организовања државе. Тако је, на пример, Раул де ла Грасери, ишао толико далеко, да је унитарну државу сматрао за једну "социјалну монструозност", наводећи да се и његова отаџбина Француска (крај XIX и почетак XX века), "та тврђава унитаризма, треба да претвори у

[21] Швајцарску чине 23 кантона, тј. 23 федералне јединице – отприлике исти број држава чланица, као и у Европској унији, која после најновијих проширења има 27 чланица. О овоме вид. шире: Д. Шиљански, *У трагању за новим европским федерализмом*, Гутембергова галаксија, Београд, 2002.

федерацију"[22]. Још пре тога, за Прудона је федерализам био "спас за сваку државу", јер је, по њему, једино он у стању да измири и доведе у склад принцип слободе и принцип друштвеног ауторитета. То су принципи који ратују у сваком друштву и држави. Због тога је и Ле Фир, крајем XIX века, веома озбиљно тврдио да се федерализам "све више и више шири и да ће унитарне државе постепено нестати са земљине кугле". Овај угледни француски професор права, који је, као што смо већ навели, своју докторску дисертацију посветио федеративним државама, предвидео формирање и федерације балканских народа.

Наравно, треба рећи да постоје, поред федералиста, тј. присталица и заступника федерализма и антифедералисти, тј. противници оваквог облика државног уређења, који сасвим супротно мисле и, притом, наводе своје аргументе. Тако је, по њима, федерализам извор слабости и распадања за једну државу или народ. Међутим, истина је, као и увек, вероватно негде на средини између ова два екстремна мишљења (*in medias res veritas*), тј. да федерализам, као ни унитаризам, нису сами по себи, ни највеће зло, ни лек за сваку државну недаћу ("спас за народе" – како каже Прудон). Наиме, све зависи од момента и прилика у којима се налази једна држава и народ који живи у њој. Тако, на пример, може се рећи да је за једну земљу опкољену непријатељима, целисходнији унитарни систем, који све народне снаге усредсређује у циљу одбране у датом тренутку, него федерализам, који народну снагу, бар донекле, цепка.

На овом месту је, можда, најбоља прилика да се наведе још неколико аргумената у корист федерализма, као и критика. Прво се истиче да су федералистичке државе мирољубивије, да федерализам код народа развија пацифизам (на жалост, не тако давно, историја демантује овај претерани оптимизам привржeника федерализма, јер су Први светски рат изазвале и започеле баш две федералистичке државе, Немачка и Аустроугарска, а Други, Немачка. Такође, ни федерално уређење САД-а није задржало ову светску силу да ступи у бројне ратове). У корист федерализма се износи, затим, преимућство над унитаризмом, у том смислу да он представља мање тешкоће у покретању државног механизма. Насупрот томе, противници федерализма тврде, баш супротно – да унитаризам, управо, има то преимућство над федерализмом.

Поред тога, федералисти настоје да докажу да федерализам не смањује патриотизам и да он пружа бољу заштиту индивидуалних слобода и права, док унитаризам потискује појединца и да има мало великих народа који су потпуно хомогени. Зато се истиче да федерализам измирује неспоразуме и могућа "трвења" између саставних елемената савезне државе и даје представништво свим елементима у тој држави. Отуда, поборници

[22] Вид. шире: R. de la Grasserie, *L'État Fédératif: Législation Comparée Et Sociologie*, Nabu Press; Primary Source ed. edition, 2013.

федерализма истичу да "федерација повлачи федерацију", па ће се тако, с федерације на федерацију, доћи до једне универзалне, светске федерације, која би обезбедила човечанству трајан мир, на опште добро свих народа. Унитаризам, насупрот федерализма, додају они, "повлачи усамљеност народа и антипатију према другим народима", па је несумњиво да би један супранационалан федерализам, чији је зачетак био оличен у Лиги народа, а данас у Организацији Уједињених нација, био од непроцењиве користи за очување међународног мира.

Федерализам, каже се даље, омогућава директну владавину народа, путем плебисцита и референдума. Он буди грађане из политичке апстиненције и индиферентности и подстиче их на борбу и гласање, потпомаже стварање интелектуалних центара и пружа мање прилике за заузеће и уништавање главног центра. У унитарној држави је, међутим, довољно заузети престоницу, па је цела држава пропала. Познати конституционалиста, Џејмс Брајс, упоредио је федералну државу са лађом која би била подељена у неколико делова, изолованих тако да не пропуштају воду. Ако вода уђе у један део, она не може да продре у остале и лађа неће потонути, што то није случај код унитарне државе. Овоме се може додати и мишљење чувеног француског политичког филозофа, Шарла Монтескјеа, који је сматрао да "федеративни систем уједињује користи великих и малих народа, величину монархије и благодат републике, ред и слободу".

Веома интересантно мишљење, које говори у прилог федеративног уређења, јесте оно које као пример наводи Сједињене Америчке Државе и по коме је федерализам потребан, нарочито, оним народима који су се нагло повећали и проширили. Тако је, на пример, у САД-у број становника повећан са 4 милиона, колико је износио на самом почетку XIX века, на 100 милиона, колико је износио на почетку XX века, да би се овај број попео на 300 милиона, колико је износио на почетку XXI века. У међувремену, број удружених држава је од 13, порастао на 50 држава (наравно, не треба заборавити да је пораст америчког становништва, дошао у толикој мери, не од федералног уређења ове државе, него од имиграције, пре свега, европског становништва, која је у току XIX века била огромна, а настављена је све до данашњих дана усељавањем становништва из целог света).

Међутим, на све ове и друге аргументе федералиста, присталице унитаризма не остају дужни, јер они, са своје стране, упућују федерализму бројне приговоре. Тако они, пре свега, наводе да је федерализам "режим слабости и спорости, државна власт је јако умањена и ограничена, јер је раздељења између заједнице и њених делова". Поред тога, федерација поставља границе у држави, а границе, ма какве врсте оне биле, увек стварају сметње и коче саобраћај и међусобне односе, отежавају трговачке и друге везе. Затим, по њиховом схватању, федерализам распирује штетан партикуларизам и сепаратизам и овековечава све оно што један народ

раздваја. Као такав, он има за последицу неједнакост, која долази од поделе по историјским провинцијама, које нису све једнаке.

Од стварања "прве" заједничке савремене државе југословенских народа, па до настанка Савезне Републике Југославије, прошло је три четвртине века. "прва", унитаристички уређена заједничка држава – Краљевина Југославија, доживела је историјски слом. Сви југословенски народи током Другог светског рата доживели су стравичан "ход по мукама", да би после 45 година постојања, федеративна република доживела драматичан распад у огњу грађанског рата, најкрвавијег који је у Европи забележио двадесети век. За третирање федерализма у Савезној Републици Југославији је од значаја да су и у њој међунационални односи основа федеративног уређења. У све три фазе заједничког живота југословенског народа, ова некада опште-употребљавана синтагма "национално питање", постављана је као проблем, не само фигуративно, него и стварно. Због тога су нуђени различити модели који су требали да представљају решење овог питања.

VIII ЗАКЉУЧАК

Када је реч о давању закључних разматрања, треба рећи да противници федерализма истичу свој аргумент да је много теже управљати федерацијом, него унитарном државом, да за то треба више такта, више државничке мудрости и политичких способности, а један од најјачих њихових разлога јесте да је федерализам скупљи од унитаризма. Наиме, у федерацијама су, мање-више, сви органи удвостручени, државни апарат је много већи и компликованији, па је зато, федерација много скупља и далеко више кошта него унитарна држава. Међутим, присталице федерализма истичу је, управо, у овом облику дошло до потврде појединца – грађанина, како на нивоу федералне јединице, тако и на нивоу федерације, што значи да је демократски потенцијал федерализма двоструки. Наиме, он у држави обезбеђује представљачка права појединца, али и посебних територијалних јединица. Међутим, грађанин ту није само двоструко представљен, него је и двоструко обавезан – он је обавезан јурисдикцији федералне државе и јурисдикцији федерације, као савезне државе (о овој двострукој одговорности је писао F. Neuman, у свом делу "*Federalism and Freedom. A Critique*" из 1955. године).

На крају, треба нагласити да нигде у свету не постоји, нити је постојала у историји, таква федерација која има све особине да би се могла сматрати класичним примером према којем се упоређују и оцењују све федерације, одн-осно федерализам. На врло сличне замке наилази се и код компаративног проучавања савременог федерализма, јер се ту највећи број тешкоћа среће по питању односа између стварног и нормативног. Наиме, ту срећемо ситуацију у којој врло слична, у неким случајевима и истоветна, институционална решења изражавају врло различите друштвене садржине.

Dragan Bataveljić, LLD[*]

FEDERALISM AS A FORM STATE ORGANIZATION — YES OR NO?

Summary

Concluding the aforementioned we can state that in the German, Swiss and American model federalism combines the identity in external relations and the unity in diversity in internal affairs, while at the same time affirming regional identities, an expanded role of towns and the protection of regional cultures. In federal states, like for example Switzerland or Germany, a cooperative federalism and different levels exist, as well as in the system of the European Union. The "interstate" relations between the Member States of a federal state have nothing to do with the international processes of an alliance in the course of its establishment, so that within the scope of the European Union, the accentuation is on these "interstate" relations, indicating a unanimous decision of the governments. This actually means a return to the classical intergovernmental organization, however, an equalization of federalism with an "interstate federalism" shatters the whole system. Namely, the fact that a federal union comprises some interstate elements does not mean that it can be equated with an "interstate federalism", because Wolfgang Wessels applied the concept of "cooperative federalism", for example of the German or Swiss one, to the European Union.

Therefore, and considering the fact that the European Union is a completely new form of organization which up to now has not been known in the comparative constitutional practice, the same also requires a completely new form of federal alliance, regardless of the fact that the aforementioned resemblances and conformities of certain functions of the European Union and the functions of particular, most developed Member States exist, even in respect of the founders of the big European family. Definitely, there exists a high risk that existing models or some of them, respectively, impose upon the new reality, so that an all-embracing European consultation with experts and interest groups is taking place, as D. Sidjanski ascertains, "in search for a new European federalism".

Key words: *federalism, federation, federal state, confederation, union, European Union, European federalism, globalization, subsidiarity, supranational.*

[*] Full-time professor, Faculty of law, University of Kragujevac

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

НАУЧНИ И СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ

Научни и стручни чланци могу се објавити на српском (ћирилица или латиница), енглеском, немачком, француском и руском језику. Аутори који своје радове доставе на српском језику дужни су да на почетку рада напишу апстракт, обима до 250 речи, и од пет до десет кључних речи, а на крају рада резиме, обима до 1/10 дужине чланка, и исти број кључних речи на енглеском језику. Аутори који своје радове доставе на страним језицима дужни су да на почетку рада напишу апстракт, обима до 250 речи, и пет кључних речи, а на крају рада резиме, обима до 2/10 дужине чланка, и исти број кључних речи, који ће бити објављени на српском језику. Превод резимеа и кључних речи на српски језик обезбеђује Редакција часописа..

Аутори су дужни да, поред свог имена и презимена, наведу назив установе у којој је аутор стално запослен, као и своју контакт адресу, која укључује и е-адресу.

Обим научних и стручних чланака је ограничен на максимално два ауторска табака. У изузетним случајевима, редакција може одлучити да се прихвате и обимнији радови.

Редакција прима искључиво необјављене радове (научне и стручне чланке) који подлежу двострукој анонимној рецензији и класификацији у складу са **Типологијом докумената/дела за вођење библиографија у систему COBBIS**. Радови који су прихваћени за објављивање или су већ објављени у „Гласнику права“, аутор може објавити у другим публикацијама, али само уз допуштење Редакције и уз јасну назнаку о њиховом објављивању у „Гласнику права“. Ако је чланак, пре објављивања у „Гласнику права“, био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), податак о томе се наводи у посебној напомени на дну прве странице чланка.

Радови аутора морају бити достављени у WORD, Times New Roman, фонт 12 (фусноте 11), проред 1,5 (фусноте 1), величина стране А4, лева и десна маргина 3цм и горња и доња маргина 2,5цм.

Радови морају бити структуирани на следећи начин: :

I., II., III, итд.

А, Б, Ц итд. односно А, Б, В, итд.

1., 2., 3.,

а), б), ц) итд. односно а), б), в) итд.

Наслов рада и поднаслови се пишу на средини.

ОСТАЛИ ПРИЛОЗИ

Остали прилози (семинарски радови, избор судских одлука, прикази књига итд.) могу се, такође, објавити на било ком од горе наведених језика и морају бити достављени у WORD, Times New Roman, фонт 12, 1,5 проред.

Редакција задржава право да достављене прилоге (научне и стручне чланке и остале прилоге) прилагођава општим правилима уређивања часописа и стандардима српског језика.

Радови се могу доставити у електронском облику на CD на адресу уредништва или на мејл адресу уредништва (укључујући и адресе главног и одговорног уредника и секретара уредништва).

ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА

1. Књиге

Прво слово имена, презиме аутора, наслов књиге (*italic*), место и година издања, број странице (без скраћенице стр.). Пример: Н. Ђурђевић, *Практикум за облигационо право*, Крагујевац, 2002, 22.

Уколико се у књизи помиње више места издања, наводе се прва два раздвојена цртицом. Пример: F. Bydlinski, *Juristische Methodenlehre*, Wien-New York, 1991, 55.

2. Часописи (чланци)

Прво слово имена. презиме аутора, наслов чланка, број часописа, година часописа, број странице. Пример: Ј. Радишић, *Нацрт кодекса лекарске етике Србије*, Правни живот бр. 9, 2003, 222.

3. Текстови из зборника радова

Прво слово имена. презиме аутора, наслов текста, у: наслов зборника (ур. име уредника), место и година издања, број странице. Пример: С. Ђорђевић, *Приватноправни односи са елементом иностраности и интернет*, у: Слободе и права човека и грађанина у концепту новог законодавства Републике Србије (ур. С. Бејатовић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2003, 261.

4. Електронски текстови

Прво слово имена. презиме аутора, наслов текста (веб странице), УРЛ, датум посете (дан, месец и година). Пример: K. Boele-Woelki, *Internet und IPR*:

Wo geht jemand ins Netz?, **http://cui.unige.ch/~billard/ipilec/BOELED1.HTM**, датум посете: 14. 02. 2002.

5. Нормативни акти

Назив правног акта, назив гласила у коме је објављен, број и година објављивања. Ако ће се наведени пропис цитирати и касније, приликом првог помињања у загради се наводи његова скраћеница под којом ће се даље појављивати. Пример: Закон о парничним поступку (ЗИП), *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

6. Судска пракса

Врста одлуке и назив суда, број одлуке, датум (дан, месец, година) доношења, назив публикације у којој је објављена, и број странице у публикацији. Пример: Решење Окружног суда у Београду, Гж. 1782/04, Избор судске праксе, 2/2005, 62). Ако одлука није објављена, потребно је то и назначити. Пример: Решење Окружног суда у Београду, Гж. 1782/04, необјављено.

7. Остала правила

1. Уколико постоји више аутора књиге или чланка, њихова имена се раздвајају зарезом. Пример: С. Ђорђевић, В. Станковић, *Облигационо право*, Београд, 1987. Када књига има више од три аутора, наводи се прво слово имена и презиме првог аутора, уз додавање скраћенице *et al. (et alia)*. Пример, Т. Варади *et al.*, *Међународно приватно право*, Београд, 2008.

2. Када се цитира више тачно одређених страница, оне се раздвајају цртицом, а када се цитира више страна које се не одређују тачно, после навођења броја прве странице додају се речи „и даље“. Пример: Н. Ђурђевић, *Практикум за облигационо право*, Крагујевац, 2002, 22-27. Пример: Ј. Радишић, *Нацрт кодекса лекарске етике Србије*, Правни живот бр. 9, 2003, 222 и даље.

3. Код поновљеног цитирања текста одређеног аутора, после првог слова имена и презимена аутора, следи, уместо наслова текста, скраћеница *op.cit.*, после које следи број странице. Пример: Ј. Радишић, *op.cit.*, 222.

4. Ако се цитира исто дело и иста страница као и у претходној фусноти (узастопно) користи се само скраћеница *Ibid.* А ако се цитира текст дела, наведеног у претходној фусноти, који се налази на различитој страници, после *Ibid.* назначује се број странице (пример: *Ibid.*, 55.).

5. За „видети“ се користи скраћеници „Вид.“, а за „Упоредити“ скраћеница „Уп.“

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

ГЛАСНИК права = Herald of Law : часопис из области права и сродних друштвених наука / главни и одговорни уредник Нина Планојевић. - Књ. 1, св. 3 (1992)-1997, књ. 6 ; 2016, br. 1-2 ; Год. 8, бр. 1 (2017)- . - Крагујевац : Правни факултет, 1992-1997 ; 2016 ; 2017- (Крагујевац : Графопромет)
. - 24 cm

Полугодишње. - Је наставак: Гласник Правног факултета у Крагујевцу = ISSN 0351-2207. - Друго издање на другом медијуму: Гласник права (Online) = ISSN 1821-4630
ISSN 1450-8176 = Гласник права
COBISS.SR-ID 65313282