



**ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА
У ПРИШТИНИ СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ КОСОВСКОЈ
МИТРОВИЦИ, Косовска Митровица, 2012. године**

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Марија Крвавац

Редакциони одбор

Проф. др Зоран Исаиловић

Проф. др Петар Станојевић

Проф. др Мијал Стојановић

Доц. др Сава Аксић

Секретар Редакционог одбора

Мр Здравко Грујић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Штампа

Graficolor, Краљево

Тираж:

100 примерака

Правни факултет Универзитета у Приштини са
привременим седиштем у Косовској Митровици
38220 Косовска Митровица, ул. Лоле Рибара 29
Тел: (028) 425–336, 425–339, факс: (028) 425–
339 pra@pr.ac.rs, <http://www.pra.pr.ac.rs>

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ
У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ЗБОРНИК РАДОВА

Косовска Митровица
2012.

Универзитет у Приштини
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
У ПРИШТИНИ

Косовска Митровица
2012.

САДРЖАЈ

КАТЕДРА ЗА ГРАЂАНСКО ПРАВНЕ НАУКЕ

- Др Марија Крвавац**
УСТАНОВА ЈАВНОГ ПОРЕТКА
– У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ 9
- Мр Душко Челић**
ЗАШТИТА ИМОВИНСКИХ ПРАВА НА
КОСОВУ И МЕТОХИЈИ ПРЕД САВЕТОДАВНИМ
ВЕЋЕМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА 25

КАТЕДРА ЗА КРИВИЧНО ПРАВНЕ НАУКЕ

- Др Владимир В. Вековић**
МЕРЕ УПОЗОРЕЊА – КРИВИЧНОПРАВНИ,
КРИМИНАЛНО-ПОЛИТИЧКИ, ПРОЦЕСНИ
И ИЗВРШНИ АСПЕКТ 42
- Др Петар Станојевић, Мр Саша Атанасов**
КОНТРОЛА ХЕМИЈСКИХ СУПСТАНЦИ - ПРЕКУРСОРА
КОЈИ СЕ КОРИСТЕ У ИЛЕГАЛНОЈ ПРОИЗВОДЊИ
ОПОЈНИХ ДРОГА И ПСИХОТРОПНИХ СУПСТАНЦИ 57

КАТЕДРА ЗА ЈАВНО ПРАВНЕ НАУКЕ

- Др Владан Михајловић**
ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ КАО ФАКТОР СУКОБА И
РАЗГРАДЊЕ ПОЛИТИЧКОГ ЖИВОТА МОДЕРНОГ
ДРУШТВА 74
- Др Мијал Стојановић**
АЛТЕРНАТИВНО (ВАНСУДСКО, МИРНО)
РЕШАВАЊЕ ИНДИВИДУАЛНИХ РАДНИХ СПОРОВА
У РЕПУБЛИЦИ СЛОВЕНИЈИ 90

КАТЕДРА ЗА ПРАВНО ЕКОНОМСКЕ НАУКЕ

Др Зоран Исаиловић
ДРУШТВЕНА ЗБИВАЊА И ПОРЕСКИ СИСТЕМ СРБИЈЕ 106

Др Душанка Јововић
ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА КАО БИТАН
ЕЛЕМЕНТ ЕКОНОМСКОГ ОПОРАВКА ЗЕМАЉА
ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ПОСТКРИЗНОМ ПЕРИОДУ 121

Др Љубомир Митровић, мр Славка Митровић
ЦЕНА КАО НАЈВАЖНИЈИ СЕГМЕНТ
АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ 135

Мр Сузана Димић
ПАКТ О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ 148

Данијела Петровић
УЛОГА ДРЖАВЕ У САВРЕМЕНОМ ДРУШТВУ 162

КАТЕДРА ЗА ТЕОРИЈСКО ПРАВНА НАУКЕ, ИСТОРИЈСКО ПРАВНЕ НАУКЕ И СОЦИОЛОГИЈУ

Др Сава Аксић
ОКОЛНОСТИ КОЈЕ СУ ПРЕТХОДИЛЕ И У КОЈИМА
ЈЕ ИЗВРШЕН ДРЖАВНИ УДАР 6. ЈАНУАРА
1929 ГОДИНЕ 175



Др Марија Крвавац

**УСТАНОВА ЈАВНОГ ПОРЕТКА – У МЕЂУНАРОДНОМ
ПРИВАТНОМ ПРАВУ**

Апстракт:

Национални закони и међународне конвенције предвиђају, по правилу, механизме заштите и поштовања јавног поретка државе у којој се решава приватноправни спор са елементом иностраности, односно признаје дејство стране одлуке. Нема изгледа да би се доктрина и пракса могле усагласити око садржаја овог еластичног и важног правног стандарда. У домену националног домаћег поретка одређене државе јавни поредак би требало да обухвата императивна правила, чију повреду је нужно квалификовати као ону која угрожава његова битна начела, принципе и физиономију. Уколико би се јавни поредак посматрао само као део подручја међународног права тада би његова примена била неоправдана у стварима које не излазе из оквира националног правног поретка.

У сфери приватноправних односа кроз које се манифестује конкуренција правних поредака различитих земаља категорија јавног поретка остварује своју функцију у ситуацијама када се поставља питање дејства одлуке донете у једној земљи уз примену права меродавног по законима те земље, признати и извршити страну одлуку у земљи признања ако би према њеним правилима требало одбити захтев за признањем одлуке јер је право примењено у доношењу одлуке у супротности са јавним поретком земље признања.

У важећој кодификацији међународног приватног права клаузула јавног поретка се позива на Уставом утврђене вредности друштвеног уређења, али је неспорно да је додатак који се позива на највиши правни акт био сувишан и без неког нарочитог значаја те су предложена решења новог законског текста у складу са значењем и функцијом ове опште установе у међународном приватном праву.

Кључне речи: *јавни поредак, општа начела, страно меродавно право, страна одлука.*

Проф. др Марија Крвавац

УСТАНОВА ЈАВНОГ ПОРЕТКА – У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ

Држава обезбеђује примену домаћег права на приватноправне односе са елементом иностраности класичним правним инструментима од којих јавни поредак, као и изигравање закона, потичу из унутрашњег права. Јавни поредак представља еластичан и важан правни стандард у свим подручјима правног система, чији је део и међународно приватно право. Регулатива ове гране права предвиђа да се приватно право може примењивати и изван државе у којој је донесено. Реч је о колизионоправној регулативи која може да упути на примену страног права пред надлежним домаћим форумом. Обим примене страног права одређен је императивним прописима домаће земље. Питање граница примене страног меродавног права нужно се поставља уколико оно доводи до меродавности права које се умногоме разликује од полазног права. У доктрини долазе до изражаја два значења јавног поретка и то оно по коме је то скуп принципа којима се обезбеђује заштита основних права човека и других вредности у друштвеној заједници у једној земљи и који утврђују мерила морала, добрих обичаја, савесности и поштења, и као посебна императивна правила која обезбеђују поштовање тих принципа у одређеним областима друштвеног живота. Велики је број научних студија у којим је посвећена пажња појму јавног поретка али је до данашњег дана остао непрецизан и прилично нејасно дефинисан.¹

Питање примене меродавног страног права, које је слично, другачије или противно праву земље упућивања, постављено је од стране правне науке још пре неколико векова. Одговор на то питање тражили су постглосатори као и теоретичари школа статута. Представник холандско-фламманске школе статута Урликус Хубер је разрађивао идеје постглосатора и одредио границе примене страног права. Ипак модерно учење о јавном поретку оправдано се везује за 18. век и немачког теоретичара Савињија. Он истиче да до одступања долази због принудних домаћих прописа *lex fori* који се заснивају на моралу или су донети у

¹ Simon, *L'ordre public en droit privé*, Rennes, 1941; Dorat des Monts, *La cause immorale*, Paris, 1956; Darbellay, *Théorie générale de l'illicéité*, Fribourg, 1955; Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris, 1962. и др,

јавном интересу. Према Савињију нема места примени страног меродавног права уколико оно садржи институте непознате домаћем праву.² Италијански теоретичар Манцини у свом учењу истиче утицај различитости принудних прописа полазног права на примену или непримену меродавног страног права, говорећи о два различита појма *ordre public interne* и *ordre public international*. Овакво разликовање два могућа облика јавног поретка, унутрашњи и међународни, оставило је трага на учење и терминологију за означавање јавног поретка у међународном и међународном приватном праву уопште а посебно у француском праву. Француско право је извор термина који су прихваћени за више установа међународног приватног права, међу њима и израз "јавни поредак". На то указује упоредни преглед законских решења националних права као и стање правне науке тога доба.³

У савременом праву јавни поредак се уобичајено дефинише као институт којим се штити домаћи правни систем од примене страног права у супротности основним правним начелима домаћег права.⁴ Сходно томе, уколико су одредбе страног меродавног права битно различите у односу на домаће право тј. уколико су решења страног материјалног права противна темељним начелима домаћег правног система и стога потпуно неприхватљива, орган примене права ће помоћу установе јавног поретка одбити да послуша" заповест домаће колизионе норме и, у крајњем исходу, обезбедити примену *lex fori*, уместо страног меродавног закона, уколико је то захтев јавног поретка у конкретном случају.

Одредити појам јавног поретка спада у нимало лак задатак. У својству установе међународног приватног права јавни поредак се може схватити двојачко: као скуп темељних принципа друштвеног и државног уређења једне земље који морају нити очувани, без обзира на колизионе (и остале) норме међународног приватног права *lex fori* и као специфичан институт који доприноси остваривању тог задатка наређујући надлежном органу да од њих одступи, када се негативне последице њихове примене не би могле отклонити на други начин.⁵ У најширем смислу јавни поредак би се могао посматрати као скуп принципа на којима се заснива постојање и трајање једне правно организоване друштвене заједнице испољених у одређеним друштвеним нормама које странке морају поштовати. Реч је о сложеној и специфичној друштвеној појави чија садржина и оквир зависе од природе и карактера основних принципа на

² K.F. Savigny, *System des heutigen Reomischen Rechts*, VIII, 1849, 32.

³ Израз "јавни поредак" среће се у чл. 6 Француског Грађанског законика.

⁴ Busher A., *L'ordre public et le but social des lois en droit international privé*, *Recueil des Cours*, *Academie de droit international de la Haye* 1993, 22-27.

⁵ Рочкомановић М., *Међународно приватно право*, Ниш 2006., 116.

којима почива једна друштвена заједница . Јавни поредак, по правилу, обухвата позитивноправне норме којима се штитте темељна начела домаћег правног поретка , али и друга правила понашања као што су моралне норме или добри обичаји.

Принципи јавног поретка најчешће се изражавају кроз принудне прописе у контексту гарантованих вредности домаћег друштвеног уређења. Из тога произилази његова заштитна функција у циљу спречавања уношења у домаћи правни поредак страног права или дејства стране одлуке које би било супротно темељним начелима домаћег правног система, било да се ради о страном материјалном било да су у питању колизиона правила неприхватљива за полазну државу у случају узвраћања и упућивања на даље право.⁶

ЈАВНИ ПОРЕДАК И МЕЃУНАРОДНИ ЈАВНИ ПОРЕДАК

Национални јавни поредак у сфери правних односа без страног обележја чине императивне норме полазног, домаћег права којим се штите његова темељна начела садржаних у законима. У литератури међународног приватног права често се говори о " међународном" јавном поретку, подразумевајући под тим национални јавни поредак који се превасходно примењује у области сукоба закона.⁷ Ово је схватање које се везује за француску теорију међународног приватног права и неке националне законе.⁸ Ипак, већина националних норми о јавном поретку прихвата термин " јавни поредак " тако да акти као што је француски Законик о грађанском поступку представљају изузетак.⁹ Сваки јавни поредак је увек национални имајући у виду његов национални карактер. Јавни поредак је одређен као установа помоћу које се раздваја поље дозвољеног и недозвољеног понашања у односима међународног приватног права при чему се националним нормама не даје њена ближа конкретизација. Разликовање домаћег и међународног јавног поретка утемељено је на стајалишту да присилна правила домаћег права имају

⁶ Узвраћање и упућивање на даље право (RENOI) представља устанovu међународног приватног права која доводи до одступања од примене редовно меродавног права на које је упутила домаћа колизиона норма, с обзиром на то да се упућивање односи на право у целини те је суд у обавези да консултује и колизионе норме страног меродавног права.

⁷ Тако Пак М., Међународно приватно право, Београд 200, 596; Јездић М., Међународно приватно право, Београд, 1980, 202.

⁸ Batiffol H., Lagarde P., Droit international privé, Paris 1984, 414.; Mayer, Droit international privé, Lion, 1981, 154.

⁹ Robert J., L'arbitrage droit interne, droit international privé, Dalloz, Paris 1993., 311.

различиту важност када се ради о приватноправној ситуацији која је по својим карактеристикама повезана с домаћим правним поретком у односу на противправну ситуацију која је по својим карактеристикама повезана са домаћим правним поретком, у односу на противправну ситуацију која у себи укључује међународно обележје, на основу којег је повезана с више правних поредака. Због тога оно што припада јавном поретку у ситуацијама без страног елемента, не мора нужно припадати и међународном јавном поретку у ситуацијама са међународним елементом.¹⁰

Паралелно са националним прописима заштиту јавног поретка предвиђају и међународни правни документи. Оквири примене страног права постављени су императивним нормама *lex fori* а ограничења се тичу општег начела међународног приватног права да изабрано право не може дерогирати примену принудних правила *legis fori* и примену норми које чине тзв. међународни јавни поредак. У области сукоба закона, односно у домену у којем је његово функционисање најизразитије јавни поредак се може посматрати као установа на бази које долази до примене основних принципа материјалног и процесног *lex fori*. Доктрина излази са тврдњом да је реч о офанзивној тј. допуштајућој улози овог института. С друге стране, да би оправдао атрибут "међународни" јавни поредак мора бити део тзв. транснационалног поретка, којег чине кодификовано међународно право, унификације на бази међународних конвенција, препоруке невладиних организација, као и основни принципи прихваћени од стране просвећених народа. Тако принципи као што је забрана ропства или забрана корупције у процесу закључења уговора, забрана дискриминације према полу, раси, вери или боји коже учесника међународног правног промета, представљају општа начела међународног права на темљу којих треба градити основне вредности и принципе националног права. Они неизоставно чине битну садржину универзалног односно међународног јавног поретка, чије функционисање не би требало територијално везивати тј. ограничавати.

Садржинско одређење јавног поретка

Одредбе које регулишу јавни поредак врло ретко ближе одређују његову садржину, те се тај сложен задатак по правилу преваљује на орган примене права. Национални законодавци полазе од тога да је јавни поредак категорија кроз коју се рефлектују основне економске, правне,

¹⁰ Сикирић Х., *Arbitral proceedings and public policy*, 2000, 7 *Arbitration Croatian Yearbook*, 85-114., (цит).

моралне, политичке, социјалне и друге вредности једног друштва.¹¹ Апстрактне дефиниције које они дају не дају прецизан одговор на питање где потражити повод за стављање у функцију овог "штита". У националним оквирима садржинско одређење се углавном своди на налог надлежном органу примене полазне колизионе норме да одступи од одредби педовно меродавног страног права, ако би резултат његове примене био неспојив са темељним принципима и вредностима *lex fori*. Од тога је пошао и аустријски законодавац, који у ЗМПП предвиђа да се одредба страног права неће применити ако би њена примена имала резултат који је неспојив са основним вредностима аустријског права¹², немачки, пољски и многи други.¹³

Прописи других земаља говоре само о томе да се страном праву неће применити ако је у супротности са домаћим јавним поретком. На тај начин се искључује примена страног права ако би она довела до резултата неспојивог са домаћим јавним поретком. Швајцарски закон о међународном приватном праву у потпуности искључује примену страног права ако би његова примена довела до повреде швајцарског јавног поретка.¹⁴ Међутим нема спора око тога да сви правни системи штите јавни поредак без обзира да ли о томе постоји законска одредба или не. Енглеска судска пракса недвосмислено стоји на становишту да се страном праву неће применити ако би тиме био повређен основни појам енглеске правде или морала, енглески појам људских права или слобода као и ако би посао у питању нанео штету држави или добрим односима са другим државама.¹⁵

Мултилатералне конвенције, донете у процесу унификације колизионог права полазе од тога да се меродавно право не примењује само онда када је очигледно с упротно домаћем јавном поретку. Реч је пре свега о конвенција донетим од стране Хашке конференције за међународно приватно право као што су Конвенција о меродавном праву у погледу тестаменталних одредаба¹⁶, Конвенција о меродавном праву за друмске саобраћајне незгоде, Конвенција о одговорности произвођача за недостатке својих производа и др.

Бројност испољених мишљења о појму јавног поретка ствара тешкоће у стварању његове прецизне слике и одређувања садржине. Једна

¹¹ Law J., *Applicable Law in International Commercial Arbitration*, New York, 1978,532.

¹² Пар.6 ст.1. аустријског Закона о међународном приватном праву.

¹³ Чл.6. пољског ЗМПП

¹⁴ Чл.17 швајцарског ЗМПП.

¹⁵ Ближе, Cheshire G.C., North P. M., *Private International Law*, 12, 1992, 128 и даље.

¹⁶ Чл.7. конвенције предвиђа да се неће применити неки од закона који су конвенцијом одређени као меродавни ако је очигледно супротан јавном поретку,

група аутора полази од става да јавни поредак не треба дефинисати те суд приликом решавања конкретног случаја има задатак да формулише границе јавног поретка, односно да одреди његову садржину и оквире. При томе присталице ове теорије указују на поједине опште принципе, као што су " јавно мишљење", " друштвена корисност" у покушају да олакшају ближе одређење јавног поретка.¹⁷ Друга група аутора указује на циљ и оквире јавног поретка, дајући суду само опште смернице, ближе препоруке за препознавање сфере јавног поретка. Реч је о покушају правне доктрине да суд задржи слободу у примени установе јавног поретка уз истовремено указивање на опасност од произвољности суда у претпоставци о слободи коју би имао када би се једино он одређивао садржину и оквире.¹⁸ Бројна су схватања која су пошла од набрајања закона јавног поретка чинећи попис тих закона без заједничког становишта о садржини и границама примене. Карактеристична за деветнаести век оваква истраживања без општих закључака о појму и садржини јавног поретка позната су као метод анализе и енумерације законских прописа који треба да буду део сфере јавног поретка¹⁹.

Јавни поредак чине императивне норме у којима треба тражити његов извор, али покушаји њихове енумерације у циљу издвајања у мноштву друштвених правила понашања нису дали задовољајуће резултате. Најпознатији такав покушај садржан је у Кодексу Бустаманте на основу учења кубанског професора Бустамантеа. Овакав начин одређивања круга норми које чине јавни поредак показао се као неадекватан и несврсисходан, узимајући у обзир чињеницу променљивости јавног поретка односно његове садржине (начела, морална схватања, циљ закона и др.) у времену и простору²⁰.

Најзад извесни аутори су покушали да применом сиснтетичког метода одреде појам јавног поретка општом дефиницијом. У одређивању појма и садржине јавног поретка на уопштен начин изражена схватања су прилично различита. У већини аутори полазе од заједничког друштвеног интереса израженог у императивним прописима.²¹ Јавни поредак

¹⁷ Тако Jossierand, Cours de Droit Civil positif Francais, paris, 1939,86.

¹⁸ Тако Planiol, Ripert, Boulanger, Traité élémentaire de droit civil, t. II, Paris, 1952,35-42.

¹⁹ Toullier, Le Droit Civil Francais suivant l'ordre du Code, Paris 1819, сек.7.; Laurent, Principes de droit Civil Francais,t.3 éd., paris,1878.

²⁰ Ближе о томе Kahn P., Die Lehre vom ordre public, Iher JB 39, 1898,1. Kahn је истицао да се иза опште одредбе о јавном поретку скрива " још непознати и назавршени део међународног приватног права".

²¹ Tako Capitant, Introduction l'étude du droit civil,5.éd, Paris, 1927,60.

представља установу која је много сложенија од законског одређења, односно чини скуп елементарног правног и друштвеног поретка у целини.

Функција јавног поретка

Примена установе јавног поретка мора задовољити два битна захтева: да не допусти правно дејство аката (правних односа) у супротности са нормама које штите општи интерес и које су обухваћене појмом јавни поредак, али и да не буде инструмент у рукама суда који би га одвео у произвољност, што би довело у питање правну сигурност. Надлежни орган који треба да примени страног право, после оцене да је одређени принцип, правило или уставна норма тог права у супротности са домаћим јавним поретком, може одступити од његове примене и најчешће, применити домаће право. Примена јавног поретка није уперена против садржине страног права односно стране сустанцијалне норме већ против њене конкретне примене на тлу домаћег правног суверенитета.

До одступања од примене редовно меродавног страног права може доћи и у ситуацији када надлежни форум треба да примени правила која уређују установу непознату домаћем праву, уколико се њиме обезбеђује заштита јавног поретка са територијалним дејством у иностраној земљи и ако је санкционисање повреда страних прописа неприхватљиво по домаћем праву. Само мали број националних права у том случају изричито упућује на *lex fori*, али се у пракси оно најчешће примењује. У неким случајевима нема места примени домаћег, полазног права и то онда када је реч о ситуацијама насталим на основу страног права којима треба признати правно дејство.

Позивање на заштитну функцију јавног поретка може да зависи и од тога какава је веза приватноправног односа са домаћом земљом и *lex fori*. Неспорно је да чвршћа повезаност са нормама којима се штите интереси другог подразумева обавезу надлежног органа да о њему води рачуна и обавезу поштовања од стране странака у међусобним односима.

Примена домаћег права у ситуацијама када је страног меродавно право на које је упутила домаћа колизиона норма повлачи задатак поштовања начела правичности у оквиру полазног материјалног права, односно настојање за домаћи надлежни орган да "прилагоди" решење ситуацији са страним елементом и у најмањој мери "дира" у страног право.

Теорија међународног приватног права износи аргументе за и против примене јавног поретка. Позивајући се на општост појма јавног поретка, несигурност у примени овог правног стандарда, несврхисходност и немогућност дефинисања у тој мери да се може свакојако посматрати, неки од сутора указују да уместо да буде "чувар" начела правне

сигурности јавни поредак има управо обрнуту функцију. Форум је везан сопственим схватањем појединих општих начела која се могу претворити у неограничену вољу и моћ, што представља крупан корак ка негирању начела правне сигурности.²² Насупрот оваквим становиштима стоје преовладавајућа према којим јавни поредак који прати друштвене промене и захтеве представља инструмент неопходан у заштити основних друштвених и моралних принципа, који кроз теоретско уобличавање предмета и суштине добија конкретан правни изглед. Могућност позивања на јавни поредак у функцији заштитне установе вредности домаћег правног система једна је од претпоставки за успостављање међународне правне сарадње на подручју колизионог и процедуралног права.

Јавни поредак у процесу егзекватуре стране одлуке

У савременом међународном приватном праву установа јавног поретка омогућује државном суду да заштити домаћи правни систем од примене страног права, меродавног по колизионим нормама права суда ако би примена страног права била супротна основним правним начелима домаћег права (колизионоправни јавни поредак) али и да одбије признање и извршење стране судске или арбитражне одлуке ако би дејство признања и извршења био супротан правилима непосредне примене домаћег права (јавни поредак у области признања).²³

Примену института јавног поретка код признања и извршења страних судских одлука савремено законодавство уређују као инструмент помоћу којег се има ценити могућност уподобљавања стране одлуке у домаћи правни систем. Страна одлука се преиспитује у држави признања полазећи од потребе заштите домаћег јавног поретка. Концепција о

²² Тако Еизнер Б., Међународно приватно право, Загреб, 1953, 205 тврди да је " све препуштено слободној оцени суда, што значи да су отворена врата вољи несавесних судија. Тиме је дата могућност да се злоупотребом начела јавног поретка искључи страног право или не призна страна одлука која није у функцији привредних односа политичких интереса одређене земље."; Само дефинисање појма јавног поретка за поједине ауторе означава "ход по живом песку" (Malaurie, L'ordre public et le contrat (Etude de droit civil comparé, 1953, 3.), мучење за интелект (Vareilles-Sommières, Les lois d'Ordre Public et la dérogation aux lois, Revue de Lille, 1899, 674.). Енглеска судска пракса је јавни поредак упоредила са дивљим коњем за којег, када је једном оседлан не знате куд ће вас одвести (одлука Richardson v. Mellich (1824) 2 Bing. 228; (1824-34) (all ER Rep. 258.)

²³ Geimer R., Internationales Zivilprozessrecht, 5 Aufl., Verlag Otto Schmidt, Köln 2005, 8-11. Аутор говори о потреби разликовања колизионоправног јавног поретка и јавног поретка за потребе признања.

нежности подвргавања страних одлука ограниченој контроли поводом одлучивања о захтеву за признање и извршење страних одлука учврстила је спремност за признањем страних одлука у супротности са принудним нормама земље признања али само због повреде оних добара која нису сврстана у ред неприкосновених. Наиме реч је само о контроли основних претпоставки за поштовање процесноправне праведности изражених у основним, битним начелима процесног права државе признања.

Одредбе о процесном јавном поретку налазе се у националним правима великог броја држава, међународним конвенцијама и наднационалним изворима међународног приватног права. Швајцарски законодавац је пре свих разлога за одбијање признања стране одлуке предвидео очигледну неспојивост одлуке са швајцарским јавним поретком док норме немачког права полазе од тога да је одредба домаћег права повређена када признање одлуке доводи до исхода који је неспојив са његовим основним начелима, поготову ако је усклађена са основним правима.²⁴

Клаузулу јавног поретка садрже и релевантни секундарни изводи комунитарног права. Уредба бр.44/2001 о надлежности и признању и извршењу одлука у грађанским и трговачким стварима (Брисел I) прописује да се одлука не признаје ако би признање било очигледно у супротности са јавним поретком државе у којој се оно тражи.(чл.34 ст.1). Уредба бр 2201/2003 (Брисел II) о надлежности и признању и извршењу одлука у брачним предметима и поступку о родитељској одговорности допринела је даљем успостављању "јединственог европског судског простора" али је задржала одредбу о "манифестној" повреди јавног поретка земље у којој се признање тражи, као сметњу за признање²⁵. Претпоставке за примену установе јавног поретка подлежу *lex fori*.

Јавни поредак у међународном приватном праву Србије

У односу на питања проблематике јавног поретка домаће право дуго није имало постојана и јасна становишта што се може тумачити и као последица нестабилног стања нашег послератног законодавства. Јавни поредак није искаључиво установа међународног приватног права али је тек Законом о решавању сукоба закона са прописима других земаља у одређеним односима добила законско одређење под тим термином. Након тога и новелирани закон о облигационим односима предвиђа да странке

²⁴ Чл. 27 ст.1 швајцарског ЗМПП; пар. 328 I Нр. 4 немачког Закона о грађанском поступку тј. 16а Нр 4 Закона о питањима добровољне судске надлежности, која садржи клаузуле о резервама за јавни поредак у правном поступку.

²⁵ Чл. 22, 23 Уредбе.

могу, између осталог, у границама јавног поретка да уређују међусобне односе, чиме се вратио у ред модерних европских кодификација. Закон о решавању сукоба закона (познатији као Закон о међународном приватном праву) прописује да се " не примењује право стране државе ако би његово дејство било супротно Уставом утврђеним основама друштвеног уређења"²⁶

Иста правна последица примене установе јавног поретка законодавац предвиђа и у материји признања и извршења страних судских одлука, сврставајући повреду јавног поретка у сметње признању и извршењу.

Домаће међународно приватно право прихвата израз јавни поредак везујући га за конкретан правни систем и законодавство једне земље. У том смислу се чине напори да наше законодавство буде кохерентно и приближно другим правним системима. Члан 4 ЗМПП којом се уређује клаузула јавног поретка везује се изричито за поштовање Устава, односно уставних начела и основних правила²⁷, али је ову норму било нужно тумачити у складу са савременим општим принципима међународне заједнице у погледу заштите људских права и слобода, права човека и грађанина.²⁸

Законодавац је ограничио примену јавног поретка само на случајеве у којима су повређене основне вредности Уставом гарантоване, вредности друштвеног уређења онда када примена норми, правила страног права има за ставрни ефекат повреду тих вредности. У складу са тим домаћа судска пракса стоји на становишту да повреда јавног поретка не постоји уколико је повређена било која императивна норма домаћег права. Потребно је и нешто више и то да се садржином стране норме погађају неке основне вредности.²⁹

На повреду јавног поретка судови пазе по службеној дужности у моменту одлуке о примени страног права. Јавни поредак се у модерном, па и у нашем праву рестриктивно тумачи, као скуп темељних правних принципа које, начелно изражавају императивни прописи државе. У

²⁶Чл. 4 ЗМПП.

²⁷ Критику формулације чл.4 даје Живковић М., Опште установе међународног приватног права и ЗРСЗ: преглед двадесет година касније и *de lege ferenda*, Зборник радова Двадесет година ЗМПП, Ниш 2004, 26.; Кнежевић Г., Павић В., Хомосексуални бракови у међународном приватном праву Црбије, Европски судни простор, Марибор 2005., 79,81.

²⁸ Сајко К., Међународно приватно право, Загреб 2005, 254(цит.). Из домаће судске праксе в. Пресуда Врховног суда Србије Пев. 229/04 од 21. априла 2004. г. " Сви људи имају право на заштиту права личности без разлике на расу, боју, национално или етничко порекло. Дискриминација по било ком основу вређе људско достојанство чије су компоненте част, углед, лични интегритет и слично и таква повреда ужива судску заштиту..."

²⁹ Пресуда Врховног суда Србије Прев. 22/99 од 6. децембра 2000.г.

области сукоба закона домаћа судска пракса се најчешће позивала на заштитну функцију јавног поретка код брачних и породичних односа са елементом иностраности, што је разумљиво када се зна да је реч о областима у којима се манифестују највеће разлике упоредноправне (не само колизионе) регулативе. Оне нужно произилазе из раличитих друштвено економских услова појединих земаља и плод су деловања других ванправних чинилаца, као што су религија, традиција и др. Стога, наши судови неће примењивати правила шеријатског права према којим се деца из разведеног брака могу доделити на чување и васпитање само оцу, као ни страни пропис којим уместо алиментације ванбрачној мајци припада право на накнаду штете, одредбе страног права по којим се ванбрачној деци не признају наследна права и тсл. Одступања од примене редовно меродавног права због повреде домаћег јавног поретка могуће су, знатно ређе, и у другим областима материје сукоба закона као што су облигациони односи са елементом иностраности коју у том случају остају без правног дејства упркос овлашћењу вољног одређивања уговорног статута (нпр. уговори о недозвољеним пословима, као што је трговина људима, људским органима, продаја дриге, шверц оружја и др.). Правни посао који је у супротности са домаћим јавним поретком не може се пуноважно засновати у нашој земљи а уколико је пуноважно настао у иностраној неће производити никакве правана дејства (тзв. забрањујуће дејство јавног поретка). Изузетно ако се ради о намераваном правном односу који није могао настати зато што у страном закону постоје разлози који су у колизији са домаћим јавним поретком такав однос ће се остварити у домаћој држави јер је то захтев јавног поретка *legis fori*.

У процесу доношења кодификације међународног приватног права Републике Србије и његове хармонизације са правом ЕУ предложена решења клаузуле јавног поретка напуштају додатак" уставом утврђене.." који је свакако би сувишан и ограничавајући. У предложеном чл.28 предвиђено је да се неће применити одредбе страног права чије је дејство очигледно супротно јавном поретку Р.Србије, при чему треба нарочито узети у обзир интензитет повезаности односа са правним поретком и значај последица до којих би довела примена страног права. Уместо одредбе страног права, уколико је потребно треба применити домаће, српско право. Дакле приликом регулисања ове клаузуле предлагач је учинио оно што је било нужно тј. вратио се формулацији која је уобичајена како у националним законодавствима, изворима права ЕУ тако и у међународним уговорима. У истом духу и смислу предлагач у одељку под називом признање и извршење страних одлука, у чл. 175ст.3 предвиђа да се иностраној одлуци не признају дејства која су очигледно супротна јавном поретку Републике Србије. За разлику од важећег ЗМПП у којем су предвиђене сметње за признање и извршење стране судске

одлуке, предлажу се услови за признање или оглашавање извршном међу којима се у чл.177 под г) предвиђа између осталих и услов да одлука није очигледно супротна јавном поретку Републике Србије. Наиме важећи ЗМПП предвиђа да се страна судска одлука неће признати ако је у супротности са Уставом утврђеним основама друштвеног уређења.³⁰ У поступку признања суд може оцењивати евентуалну битну повреду домаћег материјалног и процесног права позивајући се на заштиту јавног поретка. Установа јавног поретка има функцију флексибилног механизма преиспитивања целине предмета, али никако не сме постати инструмент негације самог признања и извршења стране одлуке.

Примена јавног поретка у погледу усклађености стране одлуке са основним вредностима нашег друштвеног поретка односи се на страну одлуку у целини. Домаћи суд у поступку признања на свеобухватан начин преиспитује предмет и евентуална решења меритума спора. Констатација суда у погледу сагласности стране одлуке са домаћим јавним поретком може представљати разлог за одбијање признања дејства стране одлуке, али не и као средство преиспитивања њене садржине или евентуално њене измене. Установа јавног поретка се има примењивати према правилима и принципима у време доношења одлуке о признању тако да се не узимају у обзир накнадне или претходне измене садржине јавног поретка. На сагласност одлуке са битним начелима процесног права домаћи суд признања пази по службеној дужности. Законодавац говори само о супротности са јавним поретком, што поставља еластичне оквире у којима судија може утврђивати повреду основних вредности домаћег друштвеног уређења. Ипак прешироко постављен домашај установе јавног поретка у материји признања и извршења страних одлука водио би ка непризнавању већине одлука судова различитих правосуђа, чиме би се довело у питање остваривање једне од најважнијих задатака међународног приватног права, успостављање међународне правне сарадње и правног саобраћаја међу државама.

ЗАКЉУЧАК

Јавни поредак је институт којем је у међународном приватном праву посвећена изузетна пажња, било да се истиче као разлог за одступање од редовне примене меродавног страног права било као разлог за одбијање признања и извршења страних судских, као и србитражних одлука. Међутим да би примена овог института остварила свој циљ и сврху неопходно је утврдити разлике које између правних поредака постоје у

³⁰ Чл. 92. ЗМПП.

његовом самом значењу и примени. Ово тим пре када се зна да је реч о институту зависном од времена у којем се примењује и простору на који се односи. Јавни поредак сваке земље је специфичан и карактеристичан, чинећи целину без обзира на правну грану или област, на бази начела на којима је заснован. Међутим то никако не значи да може бити изолован у постављању и прихватању савремених општих међународних принципа. На тај начин национални јавни поредак стреми ка квалитативном и квантитативном проширењу уносећи савремене међународне правне стандарде.

Marija Krvavac, LL.D
Full Professor

**PUBLIC ORDER - AWAITING THE CODIFICATION OF
INTERNATIONAL PRIVATE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

Summary

National laws and international conventions provide, as a rule, the mechanisms of protection and compliance with legal order of the forum state competent for resolving a legal dispute with a foreign element i.e. the recognition of the judgment of foreign sovereignty. However, there is no chance that theory and practice could be harmonised regarding this elastic and important legal standard. In the domain of the national legal order of a particular state public order ought to include imperatve rules whose infringement needs to be qualified as the one that endangers its important principles, i.e. its phisionomy. If public order is considered a part of international law, its application would be unjustified in the matters that do not leave the framework of the national legal order.

In private law relations in which the competition of legal order is manifested, the category of public order has its function in the situations when there is a question of the effects of the judgment rendered in one country in accordance with the applicable law of that country, recognition and execution of the judgment in the country of recognition if, according to its rules, the request for recognition ought to be rejected as the law applied in rendering the judgment is in contravention of the public order of the country of recognition. According to the applicable clause of public order of the domestic codification of interanational private law, we have to consider "the values of the social system defined by the constitution.", but in practice it has been indisputably proved that this addition is unnecessary and without any particular significance, thus the proposed solutions of the Serbian introducer of the bill are in accordance with the institution of legal order in international private.



Mr Душко Челић

**ЗАШТИТА ИМОВИНСКИХ ПРАВА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ
ПРЕД САВЕТОДАВНИМ ВЕЋЕМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА**

Анстракт:

Суочивши се са општим безвлашћем, насиљем, масовним и систематским кршењем имовинских права на непокретностима, Привремена управа Уједињених нација за Косово и Метохију (УНМИК), установила је посебан, "правни систем", за решавање захтева поводом спорова везаних за права на непокретностима. Настојања Привремене управе Уједињених нација на Косову и Метохији да масовно, етнички мотивисано, кршење и узурпацију имовинских права на непокретностима покуша да реши установљавањем независних "правних" механизма са одлучујућим међународним персоналним учешћем, показала су се неуспешним. С обзиром да органи Републике Србије на територији Јужне покрајине не врше власт, то Република Србија суштински није одговорна за кршење људских права, и није пасивно легитимисана у евентуалним споровима пред Европским судом за људска права. Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе о оснивању међународног суда за људска права на Косову и Метохији, чинила се логичним исходом. На жалост, УНМИК се, из необјашњивих разлога, определио да установи Саветодавно веће за људска права – саветодавно тело Специјалног представника које у области људских права доноси необавезујуће мишљење. Аутор у овом раду критички анализира досадашњу правну праксу тог тела.

Кључне речи: *Косово и Метохија. – Привремена Мисија Уједињених нација на Косову (УНМИК). – Имовинска права. – Суд за људска права. – Саветодавно веће за људска права.*

Мр Душко М. Челић*

ЗАШТИТА ИМОВИНСКИХ ПРАВА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ ПРЕД САВЕТОДАВНИМ ВЕЋЕМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА

*"Питање својине је централно питање
људске културе".¹*

І УВОД

По престанку нелегалног бомбардовања СРЈ од стране НАТО пакта, на Косову и Метохији је, у складу са Резолуцијом Савета безбедности Организације Уједињених нација бр. 1244 од 10. јуна 1999. године, установљена привремена управа Уједињених нација (у даљем тексту: УНМИК). Одмах потом, на овом делу територије Републике Србије наступило је стање насиља, безвлашћа и незакоња у коме су људска права Срба и неалбанаца систематски кршена² а права на непокретностима била су масовно узурпирана. Поред око 27 000 узурпираних стамбених јединица, од јуна 1999. године уништено је око 18000 кућа.³ Према подацима УНМИК-а, из јуна 2007. године, још увек је било евидентирано 10405 уништених стамбених објеката прогнаних лица.⁴ О размерама насиља и безвлашћа у коме су жрве била и права на непокретностима, говори и податак да је од укупно 2.575.448. катастарских парцела, колико обухвата катастар непокретности на Косову и Метохији, више од милион основних катастарских јединица (обрадиво

*Аутор је асистент Правног факултета Универзитета у Приштини, dusko.celic@pr.ac.rs.

¹ Периф Живојин, предговор у: Недељковић Бранислав, *Историја баштинске својине*, Београд, 1931. год, стр. V.

² Од увођења привремене управе Уједињених нација на Косову и Метохији до марта 2009. године, забележено је више од 7.000 етнички мотивисаних напада, убијено је преко 1000 Срба и 104 грађана других националности, киднаповано је 841 Срба а 960 је тешко рањено. (Извор: *Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију – радни текст*, Република Србија, Министарство за Косово и Метохију, Београд, 2009, стр. 8.

³ Исто, стр. 10.

⁴ OSCE – MISSION IN KOSOVO AND METOHIA, *Eight years after Minority returns and housing and property restitution in Kosovo and Metohia, Pristina*, 2007, p. 5.

земљиште, ливаде и шуме) у својини Срба, узурпирао, што износи 38,83% свих катастарских парцела на Косову и Метохији!⁵ Вредност ових непокретности процењује се на око 50 милијарди долара.

Суочивши се с таквим стањем, УНМИК је установио посебан, "правни систем", за решавање захтева поводом спорова везаних за права на непокретностима, независтан од локалних "судова".⁷ Но, тај механизам ограничавао се само на заштиту стварних права на непокретностима намењених становању, с тим да и тако ограничена надлежност није била општа. Она је додатно ограничена на решавање захтева поводом само појединих спорова везаних за стварна права на непокретностима намењених становању. Врсте тих материјалноправних спорова Специјални представник је таксативно навео у *Уредби* којом је установио и посебне квазисудске органе, надлежне за поступање у тим предметима - "Дирекцију за стамбена и имовинска питања" и "Комисију за стамбене и имовинске захтеве".⁸ Створивши "правни оквир" непримерен за решавање спорова поводом права на непокретностима намењених становању, у условима још увек висококонфликтног друштва на етничкој основи, УНМИК ни у његовој примени није одмакао даље од неуспеха. Анализа појединих случајева "решаваних" у оквиру механизма "Комисије" и "Дирекције за стамбене имовинске захтеве", указује да су у поступцима грубо кршена права на "једнакост процесних оружја", и права на правично поступање ("суђење"), као и да има елемената пристрасног, селективног и чак дискриминативног примењивана "правила поступка" које је "прописао" сам УНМИК, на штету подносилаца захтева српске националности.⁹ Кључни део процедуре Дирекције – извршење коначних одлука о евикцији, био је најделотворнији у пракси. Услед недовољних капацитета Дирекције и ослањања на локалне (албанске) органе власти у поступку извршења, многе од евиктираних непокретности (преко 30%) биле су оштећене или уништене, такође, више од 12% непокретности

⁵ Исто, стр. 10 и 11.

⁶ *Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију-радни текст*, стр. 11.

⁷ УНМИК/УРЕД/1999/23 *О оснивању дирекције за стамбена и својинска питања и комисије за решавање стамбених и имовинских захтева* од 15. 11. 1999. године и УНМИК/УРЕД/2000/60 *О стамбено-имовинским захтевима и правилима за поступак и доказе дирекције за стамбена имовинска питања и комисије за стамбене и имовинске захтеве* од 31. 10. 2000. године.

⁸ В. чл. 1. ст. 2. УНМИК/УРЕД/1999/23.

⁹ О "правној оставштини" УНМИК -а у овој области в: Душко Челић, "Дирекција и комисија за стамбена и својинска питања – прилог неуспеху управе Уједињених нација на Косову и Метохији", *Правни живот*, Београд 2008, бр. 11/2008, стр.229-241.

испражњених од лица и ствари, било је поново узурпирано.¹⁰ Као резултат неравноправности учесника у поступку и недостатка елементарних безбедносних услова за повратак прогнаних лица и поновно заснивање државине на виндицираним непокретностима, "правни" механизам "дирекције" заправо је *de facto* легализовао узурпацију око 27 000 стамбених јединица у својини прогнаних и расељених лица са Косова и Метохије, односно, њихову принудну продају у корист узурпатора – лица албанске националности на Косову и Метохији, по ценама вишеструко нижим од тржишних.¹¹

Пет година од установљења, овај међународни механизам замењен је новим, доношењем *Уредбе о решавању жалби које се односе на приватну непокретну имовину, укључујући пољопривредну и комерцијалну имовину*¹², којом је основана тзв. косовска агенција за имовину, као правни следбеник "дирекције" и "комисије".¹³ Иако је "агенција" дефинисана као "независно тело"¹⁴, из текста *Уредбе* нејасно је да ли је она уопште могла мериторно да одлучује о захтевима који су му стављени у делокруг рада,¹⁵ "Комисија за имовинске жалбе" (у даљем тексту: "Комисија"), која решава захтеве које је "Агенција" надлежна да прима, доноси "налазе и закључке" а не решења или пресуде. Имајући у виду да у поступку по жалби одлучује "Врховни суд Косова",¹⁶ очигледно је да овако конципирана "Агенција" није била никакво "независно тело", већ помоћни орган локалног (албанског) правосуђа.

И "агенција", попут њене предходнице - "дирекције за стамбена имовинска питања", има ограничену надлежност у погледу врста захтева поводом којих може да поступа. Она је надлежна да поступа само у вези оних захтева физичких лица везане за својину или право коришћења

¹⁰ О неефикасности рада "дирекције", видети: OSCE – Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Rule of Law, *Property rights in Kosovo 2002-2003, Priština*, p. 22-23.

¹¹ Душко Челић, *"Дирекција и комисија..."*, стр. 237.

¹² УНМИК/УР/2006/10 од 4. марта 2006. год.

¹³ В. чл. 1. и чл. 16. УНМИК/УР/2006/10.

¹⁴ Чл. 1. УНМИК/УР/2006/10.

¹⁵ Тако се у Чл. 1. УНМИК/УР/2006/10 наводи да "одлуке о налазима и закључцима Косовске агенције за имовину бивају доношене под надлежношћу судова на Косову и Метохији", потом, да је "Косовска агенција за имовину надлежна да прима, региструје и помаже судовима" у решавању одређених категорија жалби (Чл. 2. УНМИК/УР/2006/10). "Комисија за имовинске жалбе" (у даљем тексту: "Комисија"), која решава захтеве које је "Агенција" надлежна да прима, доноси "налазе и закључке" (Чл. 10. УНМИК/УР/2006/10), а не решења или пресуде. Имајући у виду да у поступку по жалби одлучује "Врховни суд Косова",^{15 16} Чл. 13. УНМИК/УР/2006/10.

непокретности, укључујући пољопривредно земљиште и пословни простор, "повезаних са оружаним сукобом који се десио између 27. фебруара 1998. године и 20. јуна 1999. године."¹⁷ Нејасно је зашто повреде стварних права на поменути непокретностима, настале након 20. јуна 1999. године, за Специјалног представника нису биле релевантне иако је ноторна чињеница да су оне попримиле масовне размере управо након тог датума¹⁸; такође, нејасно је због чега овим "правним оквиром" није предвиђена накнада штете у случају немогућности натуралне реституције, ако се има у виду да је на Косову и Метохији више хиљада кућа и других објеката потпуно уништено.¹⁹

Увидевши контрадикторност и неприменљивост поменутог "правног оквира", Специјални представник је новом *Уредбом*²⁰ ставио ван снаге предходну и на другачији начин уредио надлежност "Комисије" и поступак пред њом. Најважнија промена у односу на предходну *Уредбу* представља искључење локалних судова из првостепеног поступка пред "Комисијом". Тиме су њене одлуке постале обавезујуће за странке у поступку. Ипак, остала је могућност незадовољне стране да против одлуке "Комисије" поднесе тужбу "Врховном суду Косова" у року од 30 дана од дана достављања.²¹ Трочлану првостепену "Комисију" чине два међународна члана и један домаћи члан, "који морају да буду стручњаци у области стамбеног и имовинског права и компетентни за обављање правосуде функције"²² које именује УНМИК. О жалбама одлучује трочлано веће "Врховног суда Косова" чије чланове "одобрава" Специјални представник од којих су двојица међународне судије а један домаћи. Самопрокламоване власти косовскометохијских Албанаца, које су фебруара 2008. године противправно прогласиле независност "Косова", јуна 2008. године, донеле су *Закон о изменама и допунама Уредбе УНМИК-а 2006/50 о решавању захтева који се односе на приватну непокретну имовину, укључујући приватну и комерцијалну имовину*,²³ којим је изменила карактер "Агенције" и читавог механизма за решавање спорова у поменутој области. Поменути "законом" овај међународни механизам је "косовизован", уместо међународног постао је део

¹⁷ Чл. 2.1. УНМИК/УР/2006/10.

¹⁸ Само поводом штете настале највећим делом на непокретностима као последица мартовског погрома 2004. године, поднето је око 19000 тужби "редовним судовима" на Косову и Метохији а не "Агенцији", собзиром на њену ненадлежност.

¹⁹ В. основни текст уз напомену 69.

²⁰ УНМИК/УР/2006/50 од 6. октобра 2006. год.

²¹ Чл. 12. 1. УНМИК/УР/2006/50.

²² Чл. 7.1. и 7.2. УНМИК/УР/2006/50.

²³ "Закон бр. 03/Л-079" од 13. јуна 2008. год.

"унутрашњег правног система" самопрокламоване "Републике Косово". Самозване власти у Приштини одузеле су овлашћење Специјалном представнику да именује међународне чланове "надзорног одбора агенције", "Комисије" и "трочланог већа Врховног суда Косова",²⁴ а "правни" основ читавог механизма више није "уставни оквир за привремену самоуправу на Косову"²⁵, већ "Устав Косова"²⁶. Нечињењем поводом наведених противправних аката албанских власти на Косову и Метохији, Специјални представник Генералног секретара ОУН, као и сама Организација уједињених нација, прећутно су се сагласиоли са таквим поступањем.²⁷ Тиме је природа рада "Агенције" и одлука "Комисије" битно промењена. Могућност да се против ових одлука поднесе "жалба за кршење људских права од стране УНМИК-а", коју је Специјални представник предвидео једном од "уредби",²⁸ тиме је престала да постоји, што уноси додатне елементе несигурности у поступку остваривања права подносилаца захтева.

"Косовска агенција за имовину" има надлежност да решава спорове поводом имовинских права на непокретностима, насталих или везаних за сукобе који су се на Косову и Метохији одвијали између 27. фебруара 1998. године и 20. јуна 1999. године (*ratione temporis*)²⁹,

²⁴ В. чл. 4, 10. и 16. "Закона бр. 03/Л-079"

²⁵ Уставни оквир, УНМИК/УР/2001/9 од 15. маја 2001. год.

²⁶ В. чл. 2. "Закона бр. 03/Л-079".

²⁷ Ни власти Републике Србије нису реаговале поводом чињенице, да самопрокламоване власти на Косову и Метохији, макар себе називале и "државним", мењају међународне акте какви су "уредбе" Специјалног представника. Иако је одредбама Резолуције Савета безбедности Организације уједињених нација бр. 1244 предвиђена обавеза да Генерални секретар "у редовним интервалима подноси Савету безбедности извештаје о спровођењу ове резолуције" (в. ст. 13. т. 20. резолуције), и ако су Савету безбедности до сада поднета 52 квартална извештаја Генералног секретара, власти СРЈ, Дјавне заједнице Србија и Црна Гора, односно Републике Србије, до дана предаје овог рада Редакцији, нису упутиле ни један званичан коментар на поменуте извештаје у облику званичног документа који би био протоколисан и достављен амбасадорима земаља чланица Савета безбедности. Уместо тога, незадовољство поменутим извештајима званичници Србије манифестују неформално или (само) вербално. Тако је министар спољних послова Републике Србије, Иван Мркић, у сусрету са Генералним секретаром ОУН, Бан Ки Муном, изјавио да: "Србија није задовољна неким елементима његовог извештаја о Косову, који је Савет безбедности разматрао у уторак (27. 11. 2012. год.), јер не одражава стварно стање на том простору (<http://www.tanjug.rs/novosti1/67808/mrkic-sa-banom-o-kosmetu-i-radu-haskog-tribunala.htm>, 20. 11. 2012. год.).

²⁸ УНМИК/УР/2006/12 О оснивању саветодавног већа за људска права, од 21. марта 2006. год.

²⁹ В. чл. 3. 1. УНМИК/УР/2006/50.

независно од месне (*ratione materie*) или стварне (*ratione temporis*) надлежности локалних судова, изузев инстанционе надлежности посебног већа "Врховног суда Косова".³⁰ Иако је "Агенција" установљена 4. марта 2006. године, упутство о детаљнијем регулисању правила поступка (заједно са роком за подношење захтева) донето тек 1. јуна 2007. године (уочијено јавним половином септембра 2007. године), из тог разлога "Агенција" је почела да доноси одлуке о конкретним захтевима тек у 2008. години. Према доступним подацима, "Агенција" је до истека рока за пријем захтева (3. децембар 2007. године), примила 41687 захтева³¹. Према врсти права чија се заштита захтева, убедљиво највећи број – 41188 или око 99% се односи на право својине, 499 захтева се односи на право коришћења непокретности.³² Подаци о решеним предметима су најблаже речено контрадикторни: Према подацима од 25. августа 2009. године, од укупног броја примљених захтева, статус "решених" има 22863, што чини 57,5% свих поднетих захтева,³³ међутим, према званичним подацима објављеним у годишњем извештају Агенције за 2011. годину, закључно са крајем 2011. године "решено" је свега 3604 предмета!³⁴ У разлоге ове конфузне статистике тешко је проникнути, поред тога, подаци о укупном броју извршења, што треба да представља круну (и) овакве врсте поступка, нису, на жалост, доступни јавности. По свему судећи, "Агенција" је решила само неспорне захтеве, тако да тежи део посла, решавање оспорених захтева, тек предстоји. Поред тога, због недостатка одговорности у поступку исељења узурпатора за штету која том приликом настане на непокретности, из страха од уништења непокретности, нарочито оне намењене становању, како би избегли тоталну штету или уништење, многи власници често се одлучују да не захтевају извршење или да одустану од извршења.³⁵ Такође, неефикасности извршења значајно доприноси и чињеница да "Агенција" нема никакву надлежност у случају поновног незаконитог прибављања државине након што је извршење једном већ спроведено.³⁶ Недостатак правне културе и општа клима безакоња на Косову и Метохији, такву могућност чини веома вероватном. На крају, чак и овако рђаво успостављен механизам

³⁰ В. чл. 12. 1. *УНМИК/УР/2006/50*.

³¹ *Annual report of the Kosovo property Agency*, Priština, 2011, p. 12.

³² *Annual report of the Kosovo property Agency*, p. 12.

³³ http://www.kpaonline.org/sr/claimProp_Decided.asp, 25. 8. 2009. год.

³⁴ *Annual report of the Kosovo property Agency*, p. 17.

³⁵ *Људска права у Србији 2008*, Београдски центар за људска права, Београд, 2008, стр. 283.

³⁶ *OSCE- Mission in Kosovo, Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo*, Pristina, June 2011, p. 11-12.

Специјалног представника, и ако више није међународни већ "косовизован", самозване албанске власти на Косову и Метохији опструирају не поштујући стварну надлежност "Комисије" и задирући у меритум њених одлука путем "пресуда" локалног правосуђа.³⁷

II ОСНИВАЊЕ, НАДЛЕЖНОСТ И ПОСТУПАК ПРЕД САВЕТОДАВНИМ ВЕЋЕМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Настојања Привремене управе Уједињених нација на Косову и Метохији да масовно кршење и узурпацију имовинских права на непокретностима покуша да реши установљавањем независних "правних" механизма са одлучујућим међународним персоналним учешћем, показала су се неуспешним. Разлози за овакав епилог су бројни и они леже како у политичкој, тако и у правној сфери деловања УНМИК -а. Од успостављања до данашњих дана, политика УНМИК-а заснивала се на једностраном тумачењу догађаја на Косову и Метохији током 1990-их година, партнерству са формално и неформално владајућим албанским структурама на Косову и Метохији, изниклим на историјском сукобу са српским народом, државом Србијом и њеним правним поретком. Прва и последња жртва таквог поимања стварности на Косову и Метохији била је владавина права уопште, па дакле и права својине на непокретностима. С друге стране, независни "правни" механизми које је успоставио УНМИК, нису ни стручно, ни правно-технички били оспособљени да одговоре сложености проблема остваривања права физичких лица на непокретностима. По обухвату надлежности парцијални, у погледу независности од локалних (албанских) судова "неотпорни", недовољно доступни прогнаним лицима са Косова и Метохије (чија су права у највећој мери повређена), неефикасни у погледу извршења и у том погледу ослоњени на локалне (албанске) извршне власти, ови механизми унапред су били осуђени су на неуспех.

Оснивање Саветодавног већа за људска права,³⁸ уследило је као резултат мишљења тзв. Венецијанске комисије³⁹ у коме је посебно

³⁷ *OSCE-Mission in Kosovo, Conflicting Jurisdiction in Property Disputes, Monthly Report, April 2009, Priština, 2009, p. 1-7.*

³⁸ У даљем тексту: "Саветодавно веће".

³⁹ Венецијанска комисија је незваничан назив за Европску комисију за демократију посредством права (European Commission for Democracy through Law), саветодавно тело Савета Европе. Првобитни задатак Комисије био је пружање стручне саветодавне помоћи бившим оцијалистичким државама у успостављању правних институција парламентарне демократије и вишепартијског политичког система као суштинских елемената демократске транзиције тих држава.

поглавље посвећено недовољној заштити имовинских права на Косову и Метохији.⁴⁰ Комисија је у извештају констатовала бројне слабости "правног оквира" и праксе Привремене управе Уједињених нација на Косову и Метохији у вези заштите имовинских права на непокретности, (неоправдану дужину поступака, недостатак ефикасног правног лека поводом тога, недостатак правног оквира поводом вишеструких узастопних узурпација истих непокретности, постојање "опште климе некажњивости за повреду имовинских права итд.).⁴¹ Тим поводом, Комисија је предложила оснивање тзв. малог Стразбура - Суда за људска права на Косову и Метохији, слично ономе који је био основан 1995. године Дејтонским споразумом (анекс VI) за Босну и Херцеговину.⁴² Суд би, према овом предлогу, био надлежан за решавање захтева поводом повреда људских права Привремене управе Уједињених нација за Косово и Метохију, као и Привремених институција самоуправе, односно, локалних (албанских) власти на Косову и Метохији.⁴³ Парламентарна скупштина Савета Европе је на седници одржаној 25. јануара 2005. године, изражавајући забринутост за стање људских права на Косову и Метохији, препоручила да Привремена управа Уједињених нација за Косово и Метохију (УНМИК) и Међународне безбедносне снаге (КФОР/НАТО), у Сарадњи са Саветом Европе, отпочну рад на оснивању суда за људска права на Косову и Метохији.⁴⁴ Било је предвиђено да суд чини 9 судија, од тога пет међународних које би предложио Комитет министара Савета Европе и 4 локалних, од којих 2 из већинске (албанске) заједнице и два из мањинских заједница на Косову и Метохији; предвиђено је да све судије именује Председник Европског суда за људска права.⁴⁵

Поступајући у нескладу и супротности са поменутиим препорукама, Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација за Косово и Метохију, основао је 23. марта 2006. године, Саветодавно веће за људска права.⁴⁶ Као што се и из самог назива да закључити,

⁴⁰ В. документ Венецијанске комисије под бр. *CDL-AD (2004)033, OPINION ON HUMAN RIGHTS IN KOSOVO : POSSIBLE ESTABLISHMENT OF REVIEW MECHANISMS*, стр. 9-10.

⁴¹ Исто, стр. 10.

⁴² Исто, стр. 22-24.

⁴³ Овакав закључак произилази из одредаба *УНМИК/УР/2001/9, Уставни оквир за привремену самоуправу на Коцову*, према коме је одговорност за рад Привремених институција самоуправе припадала Специјалном представнику Генералног секретара ОУН (в. поглавље 12. Уставног оквира).

⁴⁴ В. ст. 4.1. Резолуције Парламентарне скупштине Савета Европе, бр. 1417 (2005).

⁴⁵ В. ст. 4. ц. Резолуције Парламентарне скупштине Савета Европе, бр. 1417 (2005).

⁴⁶ *УНМИК/УР/2006/12, Оснивању саветодавног већа за људска права.*

Саветодавно веће није суд за људска права, како је резолуцијом препоручила Парламентарна скупштина Савета Европе, већ саветодавно тело Специјалног представника. Наиме, у случају да оцени да је поступањем УНМИК-а дошло до повреде људских права, Саветодавно веће не доноси пресуду већ мишљење (или препоруку)⁴⁷, које није обавезујуће за Специјалног представника, коме је дато "искључиво овлашћење и дискреционо право да одлучи да ли да поступи на основу мишљења саветодавног већа" !?⁴⁸

Саветодавно веће састоји се од 3 члана које Специјални представник бира на предлог Председника Европског суда за људска права, из редова међународних правника високог моралног кредибилитета, непристрасности и интегритета, са исказаном стручношћу у области људских права, посебно у европском систему.⁴⁹ Саветодавно веће надлежно је да испитује жалбе субјеката права поводом тврдњи да су жртве људских права од стране УНМИК-а а која су призната у неком од следећих међународних правних аката : Универзална декларација о људским правима, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и политичким правима, Конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације, Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације према женама, Конвенција против мучења и других окрутних, нехумних или деградирајућих поступака или кажњавања и Конвенција о правима детета.⁵⁰ Поменути "правни акт" регулише и процедурални оквир поступања Саветодавног већа. Слично поступку пред Европским Судом за људска права, и поступак пред Саветодавним већем састоји се из две фазе: оцену прихватљивости жалбе а потом испитивања њене основаности (мериторно одлучивање).⁵¹

III ЈУДИКАТУРА САВЕТОДАВНОГ ВЕЋА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Иако основано марта 2006. године, Веће је прву седницу одржало тек новембра 2007. године. У табеларном прегледу који следи, приказани

⁴⁷ В. чл. 17. 1. УНМИК/УР/2006/12.

⁴⁸ В. чл. 17. 3. УНМИК/УР/2006/12.

⁴⁹ В. чл. 4. и 5. УНМИК/УР/2006/12.

⁵⁰ В. чл. 1. УНМИК/УР/2006/12.

⁵¹ В. чл. 11. УНМИК/УР/2006/12. и чл 28-36. Правилника Саветодавне комисије за људска права.

су резултати деловања Саветодавног већа за људска права, закључно са 1. 11. 2012. године.⁵²

ПРЕДМЕТИ	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	УКУПНО
ПРИМЉЕНИ	3	12	69	352	89	0	0	527
ЗАКЉУЧЕНИ	0	0	18	11	37	98	78	242
НЕРЕШЕНИ	3	15	66	407	459	362	285	285
ОДЛУКЕ	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	УКУПНО
ОДЛУКЕ О ПРИХВАТЉИВОСТИ	0	0	28	22	56	164	216	486
ОДЛУКЕ О ДЕЛИМ. ПРИХВАТЉИВОСТИ	0	0	2	0	1	0	0	3
УКЛАЊАЊЕ СА ЛИСТЕ ПРЕДМЕТА	0	0	0	3	5	2	6	16
МИШЉЕЊА О МЕРИТУМУ	0	0	1	0	22	46	21	90
ДЕЛ. МИШЉЕЊА О МЕРИТУМУ	0	0	0	1	0	0	0	1
ВРСТА ОДЛУКЕ О ПРИХВАТЉИВОСТИ	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	УКУПНО
ПРИХВАТЉИВЕ	0	0	11	2	16	63	107	199
ДЕЛ. ПРИХВАТЉИВЕ	0	0	2	9	25	51	58	143
НЕПРИХВАТЉИВЕ	0	0	17	8	10	50	51	156
ВРСТА МЕРИТОРНОГ МИШЉЕЊА	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	УКУПНО
ПОСТОЈИ ПОВРЕДА ПРАВА	0	0	1	0	21	45	19	86
НЕМА ПОВРЕДЕ ПРАВА	0	0	0	1	1	1	2	5

За потребе овог рада, обавили смо прелиминарно истраживање јудикатуре Саветодавног већа поводом предмета примљених током 2006, 2007. и 2008. године. Анализом поднетих жалби (представки) закључили смо да се највећи део њих. Преко 90%, односи на повреду неког имовинског права на непокретности (односно, повреду права на мирно уживање имовине из чл. 1. протокола 1. Европске повеље о људским правима и основним слободама), и у том смислу, повреду права на правично суђење, права на суђење у разумном року, права на делотворан правни лек и забрана дискриминације. Највећи број тих захтева односио се на акте чињења или нечињења следећих организационих јединица УНМИК-а: "Дирекције за стамбена и имовинска питања", "Комисије за стамбене и имовинске захтеве", "Косовске агенције за имовину", "Косовске поверилачке агенције" и "Специјалне коморе Врховног суда

⁵²Извор: <http://www.unmikonline.org/hrap/Eng/Documents/Statistical-summary-eng.pdf>, 30. 11. 2012. год.

Косова" за одлучивање у вези одлука "Косовске поверилачке агенције" и локалних судова.

У овом делу изложићемо неколико најзначајнијих правних мишљења Саветодавног већа у вези повреде права на мирно уживање имовине и одговорности УНМИК-а у вези с тим.

У случају *М. П. и остали*, подносиоци жалби су тврдили да допис који је послао директор Одељења правде при УНМИК-у 2004. године у којем наређује судовима да не обрађују одређену категорију нерешених тужби, укључујући оне које су поднели жалиоци, представља директно мешање у судство што је резултирало повредом њихових права на делотворно суђење у разумном року и приступ суду према члану 6 § 1 Европске конвенције о људским правима. Комисија је сматрала да је Специјални представник имао овлашћење да предузме одговарајуће мере кад год њихови поступци нису били у сагласности са Уставним оквиром. Пошто су Привремене институције самоуправе дужне да "поштују и обезбеде међународно призната људска права и основне слободе", укључујући и она права и слободе који су изнети у бројним међународним инструментима људских права⁵³, Специјални представник је имао овлашћење да предузме кораке уколико су ова права нарушена. Саветодавно веће је мишљења да је УНМИК одговоран, у погледу људских права, за сваки поступак или пропуст који се може приписати Привременим институцијама самоуправе. Коначно, и најзначајније за доношење оваквог закључка Комисије, у случају *М. П. и остали*, је непосредна је акција УНМИК-а, тј. Директора Одељења правде, а не било који поступак Привремених институција самоуправе.⁵⁴ делотворно спречила судове да се баве предметима жалилаца (односно, тужилаца).⁵⁵ У свом мишљењу, Саветодавно веће наводи да је "дошло до повреде чл. 6. 1. Европске конвенције о људским правима у погледу немогућности жалилаца да њихове тужбе буду решене од стране суда и препоручује УНМИК-у да позове надлежне органе на Косову да предузму све могуће кораке како би осигурали да предмети жалолоца буду решени без даљег одлагања... и додели одговарајућу накнаду сваком од жалилаца за

⁵³ В. чл. 3.2. УНМИК/УР/2001/9.

⁵⁴ Реч је о наредби директора Департмана правде УНМИК-а од 26. 8. 2004. године, којом је председником савик општинских и окружних судова на територији Косова и Метохије и председнику Врховног суда, да до даљег, обуставе поступање по свим предметима преко 17 000) које су поднели махом лица прогнана са Косова и Метохије, а којима се захтева накнада штете на непокретностим по основу одговорности за штету насталу у актима насиља на Косову и Метохији.

⁵⁵ Видети случај *М. П. и остали*, предмети Саветодавног већа бр. 38/08, 58/08, 61/08, 63/08 и 69/08.

материјалну штету"⁵⁶ У одлуци Специјалног представника поводом ових мишљења Саветодавног већа, наводи се да "УНМИК намерава да затражи од Мисије Европске уније за владавину права (ЕУЛЕКС), која је од УНМИК-а преузела све одговорности у области правосуђа на Косову, да успостави сарадњу са надлежним локалним органима на Косову како би били предузети сви могући кораци за неодложно решавање судских предмета жалилаца."⁵⁷ Када је реч о препоруци да УНМИК накнади нематеријалну штету подносиоцим азахтева, Специјални представник у одлуци наводи да је "познато да постојеће одредбе Генералне скупштине Уједињених нација које се односе на накнаду штете не дозвољавају ОУН и њеним мисијама да исплаћују било какву накнаду, осим оне за материјалну штету или телесне повреде. УНМИК стога тренутно није у могућности да исплаћује накнаде због повреда људских права које су се можда (?) догодиле..."⁵⁸

Друга група предмета, која, након предходне, спада у најбројније, односи се на повреду чл . 6. ст. 1. Европске повеље о људским правима у погледу састава судског већа , односно, повреде начела двостепености и непристрасности суда. Реч је устројству друдостепеног већа Комисије за стамбена питања основане да решава масовне повреде имовинских права на непокретностима намењеним становању. Наиме, према чл. 2.2. "правног оквира",⁵⁹ о жалбама по првостепеним одлукама решавала је "другостепена" комисија у истом саставу. Саветодавно веће је тим поводом донело контрадикторно мишљење којим је констатовало да "постоји кршење чл. 6. ст. 1. Европске конвенције о људским правима која се тичу непристрасности Комисије за стамбене и имовинске захтеве по основу њеног састава у поступцима о поновном разматрању", али да "не постоји кшење чл. 1. протокола 1. Европске конвенције о људским правима".⁶⁰ (!?!) В Саветодавно веће је , у циљу отклањања повреде, "препоручило Специјалном представнику Генералног секретара да у име УНМИК-а призна да постоји кршење чл. 6. ст. 1. Европске конвенције о људским правима."⁶¹

Најзад, трећу групу предмета, која нам се чини интересантном за кратку анализу јудикатуре Саветодавног већа у наведеном периоду, чини

⁵⁶ Исто.

⁵⁷ Одлука Специјалног представника поводом случаја *М. П. и остали*, и поводом предмета Саветодавног већа бр. 38/08, 58/08, 61/08, 63/08 и 69/08.

⁵⁸ Исто.

⁵⁹ УНМИК/УР/1999/23, *О оснивању дирекције и комисије за стамбена и својинска питања*".

⁶⁰ В. мишљење Саветодавног већа у предмету *М. С. против УНМИК-а*, бр. 06/07.

⁶¹ Исто.

дискриминаторно поступање Косовске поверилачке агенције⁶² према бившим запосленима у друштвеним предузећима на Косову и Метохији, који услед тога што су прогнани, нису били на листи запослених и услед тога су изгубили право на накнаду остварену приватизацијом привредног субјекта. Саветодавно веће је у овом и другим сличним случајевима, изнело правно мишљење у прилог постојања дискриминације: "Опште важеће правило, мада очигледно неутрално, може за последицу да има различито поступање према људима, нпр. на основу етничке припадности. Кад је група лица због своје етничке припадности у осетљивијем положају у односу на друга лица различитог етничког порекла, надлежни органи су обавезни да посебну пажњу обратe на специфичне потребе те одређене групе. Ова посебна пажња се захтева како у одговарајућем регулативном оквиру тако и у одлукама у конкретним случајевима."⁶³ Чак и да је дискриминација резултат ситуације за коју УНМИК није одговоран, према мишљењу Саветодавног већа, то не умањује његову обавезу да посебну пажњу обрати на специфичне потребе расељених бивших радника у случајевима приватизације. Уз констатацију да је дошло до повреде чл. 6. ст. 1. Европске конвенције о људским правима, Саветодавно веће препоручило је УНМИК-у да подносиоцу жалбе "додели одговарајућу накнаду за материјалну и нематеријалну штету".⁶⁴ У одлуци Специјалног представника поводом овог мишљења поново је наведено да је "познато да постојеће одредбе Генералне скупштине Уједињених нација које се односе на накнаду штете не дозвољавају ОУН и њеним мисијама да исплаћују било какву накнаду, осим оне за материјалну штету или телесне повреде. УНМИК стога тренутно није у могућности да исплаћује накнаде због повреда људских права које су се можда (?) догодиле..."⁶⁵

⁶² Косовска поверилачка агенција основана је УНМИК/УР/2003/13 и 2004/45 О трансформацији друштвене својине на непокретним стварима.

⁶³ В. ст. 55. мишљења Саветодавног већа у предмету *Р. П. Против УНМИК-а бр. 01/07*.

У вези потребе обраћања пажње у поступцима према специфичним потребама и осетљивом положају лица или група лица у односу на друга лица различитог етничког порекла, в пресуде Европског суда за људска права *Ј. Д.Х. и остали против Републике Чешке*, бр. 57325/00, пресуда од 13. новембра 2007, ст. 181, *Ориуш против Хрватске*, бр. 15766/03, пресуда од 16. марта 2010, ст. 148.

⁶⁴ В. мишљење у одлуци Саветодавног већа *Р. П. Против УНМИК-а бр. 01/07*.

⁶⁵ Одлука Специјалног представника у случају *Р. П. против УНМИК-а бр. 01/07*.

IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Катастрофалном стању људских права на Косову и Метохији било је иманентно оснивање "малог Стразбура" – међународног суда за људска права на Косову и Метохији. Резолуцијом Парламентарне скупштине Савета Европе та идеја била је на прагу остварења. Сплетом чудних и неоправданих околности, од идеје о међународном суду за људска права, дошло се до Саветодавног већа за људска права – саветодавног тела Специјалног представника Генералног секретара ОУН за Косово и Метохију. Како мишљења овог тела не обавезују Специјалног представника, односно, УНМИК, упућивање представке (жалбе) Саветодавном већу упуте притужбе поводом кршења људских права, не испуњава елементаран услов за постојање права на делотворан правни лек.⁶⁶

Како смо навели у краткој анализи најкарактеристичнијих група захтева упућених Саветодавном већу у наведеном периоду, чак и када се у тако непримерном "правном оквиру" дошло до правног става да је реч о озбиљном кршењу људских права, Специјални представник је одговорност УНМИК-а за кршење људских права релативизовао, позивајући се на престанак одговорности у области правосуђа и пренос надлежности на Мисију владавине права на Косову и Метохији (ЕУЛЕКС) или пак на недостатак овлашћења да исплати материјалну штету насталу повредом права.

Осим неког вида моралне сатисфакције, жртве повреде људских права на Косову и Метохији уопште, а нарочито у области имовинских права, која су масовно и систематски кршена, нису добиле ништа више од "голе" потврде да су жртве. Највећи број жртава остао је и без такве сатисфакције.

⁶⁶ У смислу чл. 13 Европске конвенције о људским правима, да би се неко правно средство сматрало делотворним, потребно је да оно у правном поретку даје право на поништење акта којим је повређено неко право признато Конвенцијом.

Duško M. Čelić, LL.M
Assistant Lecturer

**PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS IN KOSOVO AND METOHIA
IN THE PROCEEDING OF THE HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL**

Summary

Faced with violence, massive and systematic violations of property rights to real estate, the United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK), established a special, 'legal system' for resolving claims regarding disputes relating to rights to real estate. The efforts of the UNMIK en masse, ethnically motivated, violation and usurpation of property rights in real estate try to resolve the legal establishment of independent "mechanism" with the decisive participation of international personnel, proved to be unsuccessful. Given that the authorities of the Republic of Serbia on the territory of the province of South govern it essentially Serbian Republic is not responsible for the violation of human rights, and not passively legitimized in disputes before the European Court of Human Rights. Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the establishment of an international court of human rights in Kosovo and Metohija, it seems logical outcome. Unfortunately, UNMIK, for inexplicable reasons, decided to establish an Advisory Council for Human Rights - an advisory body to the Special Representative on human rights adopted a non-binding opinion. The author critically analyzes the current legal practice that body.

Key words: Kosovo and Metohija. - United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK). - Property rights. - Court of Human Rights. - The Human Rights Advisory Panel.



Др Владимир В. Вековић

**МЕРЕ УПОЗОРЕЊА – КРИВИЧНОПРАВНИ,
КРИМИНАЛНОПОЛИТИЧКИ, ПРОЦЕСНИ И ИЗВРШНИ АСПЕКТ**

Анстракт:

Интереси политике сузбијања криминалитета не захтевају увек да се изречена казна изврши, па савремена кривична законодавства, а међу њима и српско, уносе у систем кривичних санкција и мере којима се учинилац упозорава уз претњу казном да поново не врши кривична дела (условна осуда), односно опомиње да, у случају поврата, може очекивати примену неке строже кривичне санкције (судска опомена). Мере упозорења (адмонитивне санкције) су значајан супститут за краткотрајне казне лишења слободе, имају наглашен специјално-превентивни карактер и првенствено су намењене примарним делинквентима, учиниоцима лакших кривичних дела. Оне су израз хуманизације кривичног права и настојања да се проблеми кривичноправне заштите решавају, пре свега помоћу мера превенције и ресоцијализације: потпуно су или у великој мери лишене ретрибутивног елемента; стигматизација и тешкоће реинтеграције у породичну и друштвену средину, карактеристичне за институционалне кривичне санкције, код мера упозорења изостају или су минималне; условна осуда и судска опомена су економски исплативији начин сузбијања лакших кривичних дела итд.

Аутор у раду разматра кривичноправни, криминалнополитички, процесни и извршни аспект мера упозорења у Републици Србији, указује на уочене проблеме и предлаже могуће начине за њихово превазилажење. Позитивни потенцијали адмонитивних санкција, по његовом мишљењу, нису ни издалека исцрпљени; напротив, квалитативни помаци не само да су могући, већ су и неопходни.

Кључне речи: *мере упозорења, адмонитивне санкције, условна осуда, условна осуда са заштитним надзором, судска опомена, краткотрајне казне лишења слободе, примарни учиниоци, лакша кривична дела, специјална превенција, ресоцијализација.*

Проф. др Владимир В. Вековић

МЕРЕ УПОЗОРЕЊА – КРИВИЧНОПРАВНИ, КРИМИНАЛНОПОЛИТИЧКИ, ПРОЦЕСНИ И ИЗВРШНИ АСПЕКТ

I ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ И СВРХА МЕРА УПОЗОРЕЊА

Мере упозорења (адмонитивне, опомињуће санкције) јављају се као израз модерних струјања у кривичном законодавству и казненој политици, која теже сужавању репресивног приступа, ограничавању изрицања кратких казни затвора и решавању проблема кривичноправне заштите, пре свега помоћу мера превенције и ре социјализације.¹ С обзиром да су потпуно или у великој мери лишене ретрибутивног елемента, ове кривичне санкције представљају значајан супститут за краткотрајне казне лишења слободе, превасходно код примарних, ситуационих и нехатних учинилаца лакших кривичних дела. Увођењем условне осуде (без обзира да ли је реч о англосаксонском, континенталном, тј. француско-белгијском или мешовитом систему)² и судске опомене у регистар кривичних санкција афирмише се принцип да је казна, а нарочито казна затвора, крајње средство (*ultima ratio*) у су збијању криминалитета, односно да не треба примењивати строже санкције све док се општа сврха кривичних санкција може постићи блажом врстом санкције.³ Другим речима, прихватање мера упозорења израз је развоја казнене политике законодавца у правцу трансформисања казне из доминантне кривичне санкције у санкцију резервисану за теже облике криминалитета праћене високим степеном кривичне одговорности извршиоца.⁴

¹ М. Милутиновић, Пенологија, Београд, 1985, стр. 318.

² О најбитнијим карактеристикама набројаних система условне осуде детаљније видети: Е. Sutherland, D. Cressey, *Principles of Criminology*, Chicago, 1955, стр. 423; М. Елиот, Злочин у савременом друштву, Сарајево, 1962, стр. 463; Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *Кривично право Југославије – општи део*, Београд, 1998, стр. 447–448; Ѓ. Марјановић, *Македонско кривично право – општ дел*, Скопје, 1998, стр. 326–328; В. Камбовски, *Казнено право – општ дел*, Скопје, 2006, стр. 730–732; З. Стојановић, *Кривично право – општи део*, Београд, 2009, стр. 289.

³ *Ibid.*, стр. 287.

⁴ Љ. Радуловић, *Криминална политика (политика сузбијања криминалитета)*, Београд, 1999, стр. 111.

У оквиру опште сврхе кривичних санкција (члан 4. став 2. Кривичног законика - КЗ),⁵ **сврха мера упозорења** (члан 64. став 2) је: а) избегавање примене казне (чиме се спречава наступање штетних последица краткотрајних казни лишења слободе, а лакши облици криминалитета сузбијају на знатно економичнији начин) и б) утицај на учиниоца да више не врши кривична дела (условна осуда и судска опомена првенствено су оријентисане на специјалну превенцију).

Услови за изрицање адмонитивних санкција су: а) условна осуда и судска опомена могу се изрећи само за лакше кривично дело (потребно је да се ради о лакшем кривичном делу како *in abstracto*, тако и *in concreto*);⁶ б) да примена казне није нужна ради остваривања кривичноправне заштите, и в) позитивна прогноза о будућем понашању учиниоца, тј. да је по оцени суда реч о учиниоцу код кога се, с обзиром на његову личност, раније понашање и околности извршеног кривичног дела, реално може очекивати да ће упо зорење уз претњу казном (условна осуда) или само упозорење (судска опомена) довољно утицати да више не врши кривична дела.

II УСЛОВНА ОСУДА⁷

Условном осудом (чл . 65–70. КЗ) суд учиниоцу кривичног дела утврђује казну и истовремено одређује да се она неће извршити ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне нити дуже од пет година (**време проверавања**) не учини ново кривично дело. Поред основне обавезе да не изврши ново кривично дело, условно осуђеном могу се поставити и посебне обавезе из члана 65. став 2: да у року, који суд утврђује у оквиру одређеног времена проверавања, врати имовинску корист прибављену извршењем кривичног дела, накнади штету проузроковану кривичним делом или испуни друге обавезе предвиђене кривичноправним одредбама. Мере безбедности, изречене уз условну осуду (члан 80. ст. 3-6), извршавају се . Уколико не буде опозвана, условна осуда не повлачи правне последице осуде (члан 94. став 2) и брише се из казнене евиденције наступањем законске рехабилитације ако осуђени у време проверавања и у року од годину дана по његовом истеку, не учини ново кривично дело (члан 98. став 2. тачка 2).

Услови за изрицање условне осуде су:

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005. – исправка, 107/2005. – исправка, 72/2009. и 111/2009.

⁶ З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 288.

⁷ Условна осуда је у Србији уведена доношењем Кривичног законика Краљевине Југославије 27. јануара 1929. године, који је ступио на снагу 1. јануара 1930.

1) објективни (везани за утврђену или прописану казну) – условна осуда може се изрећи када је учиниоцу утврђена казна затвора у трајању мањем од две године. За кривична дела за која се може изрећи казна затвора у трајању од десет година или тежа казна, условна осуда се не може изрећи. Уколико је учиниоцу утврђена и казна затвора и новчана казна, условна осуда може се изрећи само за казну затвора, и

2) субјективни (односе се на учиниоца) – условна осуда не може се изрећи ако није протекло више од пет година од правноснажности осуде којом је учиниоцу изречена казна затвора за умишљајно кривично дело. При одлучивању да ли ће изрећи условну осуду суд ће, водећи рачуна о њеној сврси, посебно узети у обзир личност учиниоца, његов ранији жи-вот, понашање после извршеног кривичног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учињено.

Условна осуда може се **опозвати**, у ком случају се претња казном трансформише у ефективну казну, тј. утврђена казна се изриче и извршава. До опозивања условне осуде може доћи:

1) због новог кривичног дела – суд обавезно опозива условну осуду уколико осуђени у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора од две године или у дужем трајању. **Опозивање је факултативно** ако осуђени у току времена проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора мања од две године или новчана казна. Суд ће у том случају, пошто оцени све околности које се односе на учињена кривична дела и учиниоца, а посебно сродност учињених кривичних дела, њихов значај и побуде из којих су учињена, одлучити да ли ће опозвати условну осуду. Уколико учиниоцу за кривична дела утврђена у условној осуди и за нова кривична дела треба изрећи казну затвора од две године или у дужем трајању, суд је везан забраном изрицања условне осуде. Ако се одлучи за опозивање условне осуде, суд ће применом одредаба о одмеравању казне за кривична дела извршена у стицају (члан 60), изрећи јединствену казну затвора и за раније учињено и за ново кривично дело, узимајући казну из опозване условне осуде као утврђену. Уколико не опозове условну осуду, суд може за ново учињено кривично дело изрећи условну осуду или казну. Када суд сматра да и за ново кривично дело треба изрећи условну осуду, применом одредаба о одмеравању казне за кривична дела у стицају, утврдиће јединствену казну и за раније учињено и за ново кривично дело и одредиће ново време проверавања, рачунајући од дана правноснажности нове пресуде. У другој ситуацији, када суд одлучи да за ново кривично дело изрекне затвор, осуђеном се време проведено на издржавању ове казне не рачуна у време проверавања утврђено условном осудом за раније дело;

2) због раније учињеног кривичног дела – суд обавезно опозива условну осуду уколико после њеног изрицања утврди да је осуђени извр-

шио кривично дело пре него што је условно осуђен и ако оцени да не би би-ло основа за изрицање условне осуде да се знало за то дело. У том случају, суд ће поступити исто као и када условну осуду опозива због новог кривичног дела, тј. применом одредаба о одмеравању казне за кривична дела у стицају изрећи ће јединствену казну тако што ће утврдити казну за раније учињено кривично дело, а казну из опозване условне осуде узеће као утврђену. Уколико не опозове условну осуду, суд може за раније учињено кривично дело изрећи условну осуду или казну на исти начин као и када одлучи да не опозове условну осуду због новог кривичног дела, и

3) због неиспуњења одређених обавеза – ако је условном осудом осуђеном одређено да врати имовинску корист прибављену извршењем кривичног дела, накнади штету коју је проузроковао кривичним делом, или испуни неку другу обавезу предвиђену кривичноправним одредбама, а он не испуни ту обавезу у року одређеном у пресуди, суд може, у оквиру времена проверавања, продужити рок за испуњење обавезе или може опозвати условну осуду и из рећи казну утврђену у условној осуди. Уколико утврди да осуђени, из оправданих разлога, не може да испуни постављену обавезу, суд ће га ослободити од њеног испуњења или је заменити другом одговарајућом обавезом предвиђеном законом.

Условна осуда може се опозвати у **току времена проверавања**. Међутим, ако осуђени у том времену учини кривично дело које повлачи опозивање, а то је пресудом утврђено тек по истеку времена проверавања, условна осуда може се опозвати **најкасније у року од једне године** од дана када је протекло време проверавања. У истом року суд може опозвати условну осуду уколико осуђено лице не испуни одређену обавезу из члана 65. став 2, као и ако се после изрицања условне осуде утврди да је осуђени извршио кривично дело пре него што је условно осуђен, због чега не би било основа за изрицање условне осуде.

Поступак за опозивање условне осуде (члан 521. Законика о кривичном поступку – ЗКП)⁸ спроводи суд који је судио у првом степену на предлог овлашћеног тужиоца или по службеној дужности у случајевима када је у условној осуди одређено да ће се казна извршити ако осуђени не врати имовинску корист, не накнади штету или не испуни друге обавезе, а он у одређеном року то није учинио. Након што одређени судија (то може бити и истражни судија) саслуша осуђеног и спроведе потребне извиђаје ради утврђивања чињеница и прикупљања доказа важних за одлуку, председник већа заказује седницу већа о којој обавештава тужиоца, осуђеног и оштећеног. Недолазак странака и

⁸ „Службени лист СРЈ“, бр. 70/2001. и 68/2002; „Службени гласник РС“, бр. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 – др. закон, 49/2007, 20/2009 – др. закон, 72/2009. и 76/2010.

оштећеног, уколико су уредно обавештени, не спречава одржавање седнице већа.

Ако утврди да осуђени није испунио обавезу одређену пресудом, суд доноси пресуду којом опозива условну осуду и одређује да се изречена казна изврши, или одређује нови рок за испуњење обавезе, или укида тај услов, или одређену обавезу замењује другом обавезом. Уколико суд нађе да нема основа за доношење које од тих одлука, решењем обуставља поступак за опозивање условне осуде.

Већ дужи низ година **условна осуда представља најчешће изрицану кривичну санкцију** у нашој земљи. Према подацима Републичког завода за статистику Србије,⁹ од 1. јануара 2006. (када је ступио на снагу КЗ) закључно са 31. децембром 2010. године ова мера упозорења изречена је у 56% случајева од укупног броја осуђених пунолетних лица, при чему је њена процентуална заступљеност континуирано расла: 2006. износила је 51,9%, 2008. – 57,3%, а 2010. године чак 59,2%. Изнети статистички показатељи недвосмислено указују да су судови препознали условну осуду као значајно средство за остваривање циљева криминалне политике. Њену ефикасност потврђује и податак да тек 6-7% изречених условних осуда буде опозвано.¹⁰ Коначно, висок ниво учешћа ове мере у структури изречених кривичних санкција битан је и са аспекта ублажавања изражене пренасељености наших пенитенцијарних установа, у којима знатан део популације чине лица осуђена на кратке казне затвора – до шест месеци, односно годину дана.¹¹ Редукција осуђеничке популације омогућила би квалитетније остваривање третмана и процеса ресоцијализације, као и ефикасније решавање бројних проблема који се јављају током извршења казне затвора.

III УСЛОВНА ОСУДА СА ЗАШТИТНИМ НАДЗОРОМ¹²

Условна осуда са заштитним надзором (чл . 71–76. КЗ) је посебна варијанта или модификован облик обичне условне осуде. Она представља

⁹ Детаљније видети: Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2010. – Пријаве, оптужења и осуде – Билтен бр. 546, Београд, 2011, стр. 55.

¹⁰ З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 290

¹¹ Осуђени на казне до шест месеци затвора чине 31,8%, а са осуђеним на казне од шест месеци до годину дана чак 50,5% или 4.004 од укупно 7.925 лица примљених током 2011. године на издржавање казне. Детаљније видети: Извештај о раду Управе за извршење кривичних санкција за 2011. годину, Београд, јануар 2012, стр. 110. и 113.

¹² Уведена у наше кривично законодавство Кривичним законом СФРЈ, који је ступио на снагу 1. јула 1977. године

спој елемената континенталног и англосаксонског система условне осуде и изриче се у случајевима када постоји одређена сумња у учиниоца и његове способности да се уздржи од вршења кривичних дела ако буде препуштен сам себи, као код обичне условне осуде.¹³ **Услови за одређивање заштитног надзора** прописани су чланом 72. став 1: када изрекне условну осуду, суд може одредити да се учинилац стави под заштитни надзор, уколико се, с обзиром на његову личност, ранији живот, држање после извршеног кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви и околности извршења дела, може очекивати да ће се заштитним надзором потпуније остварити сврха условне осуде. Дакле, овде није реч о учиниоцу за кога се основано очекује да ће сама претња казном довољно утицати да више не врши кривична дела, већ је по процени суда неопходан и **заштитни надзор**, тј. предузимање законом предвиђених мера помоћи, старања, надзора и заштите. У пресуди којом изриче условну осуду суд одређује заштитни надзор, конкретне мере, њихово трајање и начин испуњења.

КЗ је дефинисао **садржину заштитног надзора** преко обавеза које суд може одредити осуђеном уз условну осуду. То су:

- 1) јављање органу надлежном за извршење заштитног надзора у роковима које тај орган одреди;
- 2) оспособљавање за одређено занимање;
- 3) прихватање запослења које одговара његовим способностима;
- 4) испуњавање обавеза издржавања породице, чувања и васпитања деце и других породичних обавеза;
- 5) уздржавање од посећивања одређених места, локала или приредби, ако то може бити прилика или подстицај за поновно вршење кривичних дела;
- 6) благовремено обавештавање о промени места боравка, адресе или радног места;
- 7) уздржавање од употребе дроге или алкохолних пића;
- 8) лечење у одговарајућој здравственој установи;
- 9) посећивање одређених професионалних и других саветовалишта или установа и поступање по њиховим упутствима, и
- 10) отклањање или ублажавање штете причињене кривичним делом, а нарочито измирење са жртвом тог дела.

При избору обавеза и одређивању њиховог трајања, суд ће нарочито узети у обзир године живота и здравствено стање учиниоца, склоности и навике, побуде из којих је извршио кривично дело и држање после његовог извршења, ранији живот, личне и породичне прилике, услове за ис-

¹³ З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 294.

пуњење наложених обавеза, као и друге околности које се односе на личност учиниоца, а од значаја су за избор и трајање мера заштитног надзора.

Трајање мера заштитног надзора одређује се у оквиру рока проверавања утврђеног у условној осуди. У току трајања заштитног надзора суд може, с обзиром на остварене резултате, укинути поједине обавезе или их заменити другим. Такође, ако током трајања заштитног надзора суд утврди да је испуњена сврха ове мере, може га укинути и пре истека одређеног времена. Међутим, уколико осуђени коме је изречен заштитни надзор не испуњава обавезе које су му одређене, суд га може опоменути, раније обавезе заменити другим, продужити трајање заштитног надзора у оквиру времена проверавања или опозвати условну осуду. Опозивањем условне осуде заштитни надзор престаје.

Извршење условне осуде са заштитним надзором регулисано је одредбама чл. 186–191а Закона о извршењу кривичних санкција (ЗИКС)¹⁴ и Правилником о извршењу условне осуде са заштитним надзором (Правилник),¹⁵ који је на основу члана 191. ЗИКС-а донео министар правде. Заштитним надзором прати се понашање осуђеног на слободи за одређено време у току времена проверавања и пружа му се неопходна помоћ, старање и заштита у циљу остварења сврхе изречене условне осуде. Приликом извршења заштитног надзора осуђеном и његовој породици гарантује се поштовање људског достојанства, основних права и слобода, као и приватности. Забрањена је дискриминација због расе, боје коже, пола, језика, вере, политичког или другог уверења, националног и социјалног порекла, имовног стања, рођења, образовања, друштвеног положаја или другог личног својства.

Заштитни надзор **организује, спроводи и надзире** Одељење за третман и алтернативне санкције (Одељење) Управе за извршење кривичних санкција (Управа) Министарства правде. Поступак за извршење условне осуде са заштитним надзором покреће суд који је одлучивао у првом степену; он је дужан да извршну одлуку, с подацима о личности осуђеног прибављеним током кривичног поступка, достави Одељењу у року од три дана од дана када је постала извршна.

За извршење условне осуде са заштитним надзором надлежан је повереник кога, према пребивалишту, односно боравишту осуђеног лица решењем одређује директор Управе, у року од осам дана од пријема правоснажне пресуде.

Повереник је дужан да у року од три дана после пријема одлуке отпочне припреме за њено извршење, као и да ус постави сарадњу са поли-

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 72/2009. и 31/2011.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 20/2008.

цијом, установама здравствене и социјалне заштите, послодавцем и другим установама, организацијама и удружењима. Његова дужност је и да у року од педесет дана после пријема одлуке изради **програм извршења заштитног надзора**¹⁶ и са њим на једноставан и разумљив начин упозна осуђено лице које, у року од три дана од дана упознавања са програмом, има право на приговор надлежном суду. Сем тога, повереник доставља програм извршења надлежном суду и одговарајућем органу, установи, организацији, односно послодавцу. Током извршења заштитног надзора, повереник је дужан да сарађује са породицом осуђеног.

Осуђено лице дужно је да се при држава програма извршења заштитног надзора. Повереник прати и проверава да ли се програм извршења примењује;¹⁷ на његов рад осуђени има право приговора директору Управе.

Дужност повереника је да најмање једном у шест месеци обавештава суд који је одредио заштитни надзор о резултатима извршења. У случају да извршење заштитног надзора не отпочне у року од тридесет дана после пријема извршне одлуке или осуђени не прихвати његово извршење, повереник је дужан да одмах о томе обавести суд који је одредио заштитни надзор.

На основу оствареног успеха у извршењу заштитног надзора повереник ће у извештају предложити суду да замени или укине поједине обавезе осуђеног, а уколико на основу остварених резултата сматра да је у потпуности испуњена његова сврха, у извештају ће предложити суду да се осуђеном укине заштитни надзор пре истека рока проверавања. С друге стране, ако осуђено лице током спровођења програма не испуњава обавезе које су му од ређене, повереник ће о томе обавестити суд и Одељење, уз

¹⁶ Према одредбама члана 11. Правилника, утврђени програм извршења заштитног надзора садржи: личне податке осуђеног; план активности које ће повереник предузимати током извршења заштитног надзора и учесталост контакта са осуђеним; врсту, начин и рокове реализације предвиђених активности осуђеног; план сарадње са његовом породицом, установама, организацијама и појединцима који су укључени у реализацију програма и најзад, план сарадње са жртвом кривичног дела и начин њеног укључења у програм, са циљем отклањања или ублажавања штете причињене кривичним делом или измирења са осуђеним.

¹⁷ Активности предвиђене програмом извршења заштитног надзора повереник реализује у непосредном контакту са осуђеним најмање једном месечно, а по потреби и чешће, као и сталном провером испуњавања обавеза. Такође, он је дужан да у непосредном контакту са судом, полицијом, установама здравствене и социјалне заштите, послодавцем и другим установама, организацијама и удружењима који су укључени у програм, проверава степен сарадње осуђеног, динамику реализације и успешност остваривања утврђеног програма (члан 12. ст. 1. и 3. Правилника).

навођење чињеница, околности и разлога. Када оцени да је сврха заштитног надзора остварена повереник о томе обавештава надлежни суд.

У Одељењу се води **евиденција о извршењу заштитног надзора**, коју чине матична књига извршења заштитног надзора и досије извршења заштитног надзора.

Због непостојања елементарних претпоставки за ефикасно надзирање испуњавања предвиђених обавеза, условна осуда са заштитним надзором од самог увођења у наше законодавство готово да **није примењивана**. Упркос залагањима да се, као „промашена мера“, елиминише из постојећег система кривичних санкција, она је задржана у КЗ, а то ком последњих седам година уложени су и значајни напори који треба да је учине делотворном. Пре свега, реч је о: успостављању савременог и целовитог законског оквира за њено извршење и доношењу одговарајућег подзаконског акта;¹⁸ формирању и едукацији тима повереника за извршење заштитног надзора; обезбеђивању адекватних материјалних услова, као и отварању повереничких канцеларија у Београду, Новом Саду, Суботици, Ваљеву, Нишу, Сомбору и Крагујевцу. Све то је резултирало порастом броја пресуда којима је изречена условна осуда са заштитним надзором, тако да је 2011. године Управа примила двадесетједну такву пресуду, од којих су четири извршене, док је 31. 12. 2011. извршење шест пресуда било у току. Изразит несклад између броја примљених и извршених пресуда последица је чињенице да се ова мера извршава само у градовима где функционишу повереничке канцеларије. Несумњиво је да ће четири нове повереничке канцеларије чије се отварање планира током 2012. године, и прерастаће повереничке службе у пробациону службу (средњорочна активност), допринети превазилажењу овог проблема, а самим тим и успешнијем остваривању криминалнополитичке функције условне осуде за заштитним надзором.¹⁹

¹⁸ О реформи кривичног законодавства и система извршења кривичних санкција у Републици Србији детаљније видети: В. В. Вековић, Систем извршења кривичних санкција, Београд, 2010, стр. 20–24.

¹⁹ Детаљније видети: В. Камбовски, *op. cit.*, стр. 736; З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 295–296; Ј. Ћирић, Ђ. Ђорђевић, Р. Сепи, Казнена политика судова у Србији, Београд, 2006, стр. 84–85; И. Симић, Кривични законик – практична примена, Београд, 2007, стр. 98; Годишњи извештај о раду Управе за извршење заводских санкција за 2007. годину, Београд, мај 2008, стр. 37; Годишњи извештај о раду Управе за извршење заводских санкција за 2008. годину, Београд, 2009, стр. 79, 81, 83. и 85; Извештај о раду Управе за извршење кривичних санкција за 2011. годину, *op. cit.*, стр. 22; Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији у периоду од 2010. до 2015. године, „Службени гласник РС“, бр. 53/2010; Нове повереничке канцеларије, Альтернативне санкције, Билтен бр. 3, Београд, 2012, стр. 4–5.

IV СУДСКА ОПОМЕНА²⁰

Судска опомена (члан 77. КЗ) је најблажа кривична санкција за пунолетне учиниоце, има наглашен специјално-превентиви карактер, намењена је првенствено примарним делинквентима, учиниоцима лакших кривичних дела и не доводи до ограничавања њихових права и слобода. **Садржину** ове мере упозорења чине: а) **морални прекор** за учињено кривично дело и б) истовремено **упозорење** учиниоцу да, уколико поново изврши кривично дело, може очекивати примену неке строже кривичне санкције.

За изрицање судске опомене потребно је да кумулативно буду испуњена **два услова**: а) да се ради о кривичном делу за које је прописан затвор до једне године или новчана казна и б) да је кривично дело учињено под таквим олакшавајућим околностима које га чи не нарочито лаким. У односу на први услов, постоји и изузетак: за одређена кривична дела и под условима предвиђеним законом, судска опомена може се изрећи и када је прописан затвор до три године.

Суд може изрећи судску опомену и за више кривичних дела учињених у стицају, ако за свако од тих дела постоје услови за њено изрицање.

Изрицање ове мере упозорења увек је **факултативно**. При одлучивању да ли ће изрећи судску опомену суд ће, водећи рачуна о њеној сврси, посебно узети у обзир личност учиниоца, његов ранији живот, понашање после извршења кривичног дела, а нарочито однос према жртви, степен кривице и друге околности под којима је дело учињено. Судска опомена не може се изрећи малолетном лицу,²¹ као ни војним лицима за кривична дела против Војске Србије.

Судска опомена изриче се решењем које се објављује одмах по завршетку главног претреса, са битним разлозима. Том приликом судија, односно председник већа упозориће окривљеног да му се за кривично дело које је учинио не изриче казна, јер се очекује да ће и судска опомена довољно утицати на њега да више не врши кривична дела (члан 459. став 1. и члан 460. став 1. ЗКП). Судска опомена је извршена самим изрицањем, због чега у ЗИКС-у нема посебних одредаба о њеном извршењу.

²⁰ Унета у наш систем кривичних санкција 1959. године Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени лист ФНРЈ“, бр. 30/1959).

²¹ Малолетним учиниоцима кривичних дела може се изрећи судски укор, васпитна мера упозорења и усмеравања која је по својој сврси и садржини истоветна са судском опоменом. (члан 13. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005)

Уз судску опомену могу се изрећи мере безбедности наведене у члану 80. ст. 4. и 6. КЗ. Судска опомена не повлачи правне последице осуде (члан 94. став 2) и брише се из казнене евиденције наступањем законске рехабилитације ако осуђени у року од годину дана од правноснажности решења не учини ново кривично дело (члан 98. став 2. тачка 1).

Судови у Републици Србији веома **ретко** се опредељују за изрицање судске опомене, тако да она партиципира са свега 1,2% у структури кривичних санкција изречених осуђеним пунолетним лицима у периоду од 2006-2010. године.²²

V ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Полазећи од сазнања да интереси политике сузбијања криминалитета не захтевају увек да се изречена казна изврши, савремена кривична законодавства, а међу њима и српско, уносе у систем санкција и мере којима се учинилац упозорава уз претњу казном да поново не врши кривична дела (условна осуда), односно опомиње да, у случају поврата, може очекивати примену неке строже кривичне санкције (судска опомена). Мере упозорења су значајан супститут за краткотрајне казне лишења слободе, имају наглашен специјално-превентивни карактер (што подразумева детаљно упознавање личности учиниоца пре изрицања мере) и првенствено су намењене примарним делинквентима, учиниоцима лакших кривичних дела. Оне су израз хуманизације кривичног права и његовог прилагођавања реалним потребама друштва у борби против криминалитета: а) потпуно су или у великој мери лишене ретрибутивног елемента; б) стигматизација и проблеми реинтеграције у породичну и друштвену средину, карактеристични за институционалне кривичне санкције, код мера упозорења изостају или су минимални, и в) условна осуда и судска опомена су економски исплативији начин сузбијања лакших кривичних дела, што је са криминалнополитичког аспекта веома важно.²³

Условна осуда је дужи низ година најчешће изрицана кривична санкција у нашој земљи. У периоду од 2006-2010. године ова мера је изречена у 56% случајева од укупног броја осуђених пунолетних лица, што недвосмислено указује да је доживела своју пуну афирмацију, тј. да су је судови препознали као значајно средство за остваривање циљева

²² Детаљније видети: Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2010. – Пријаве, оптужења и осуде – Билтен бр. 546, *op. cit.*, стр. 55.

²³ G. Larry Mays, L. Thomas Winfree, Jr., *Contemporary Corrections*, Stamford, 2002, стр. 248.

криминалне политике. С друге стране, судска опомена је током посматраног периода партиципирала у структури кривичних санкција изречених осуђеним пунолетним лицима тек са 1,2%.

У покушају да се условна осуда са заштитним надзором измести са маргине и коначно заживи у пракси, током последњих седам година предузете су, у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Републици Србији, бројне, добро осмишљене и координиране активности. Пре свега, реч је о: уобличавању савременог нормативног оквира за њено извршење; формирању и едукацији тимова повереника за извршење заштитног надзора; обезбеђивању адекватних материјалних услова, као и отварању седам повереничких канцеларија. На тај начин створене су претпоставке за чешће изрицање ове мере упозорења, а тиме и остваривање свих оних ефеката који се настоје постићи њеном применом. Наравно, већом заступљеношћу условне осуде са заштитним надзором у нашој судској пракси нису ни издалека исцрпљени позитивни потенцијали мера упозорења. Напротив, квалитативни помаци на овом плану не само да су могући, већ су и неопходни.

Vladimir V. Veković, LL.D
Full Professor

**PRECAUTIONS – CRIMINAL LAW, CRIMINAL AND POLITICAL,
PROCEDURAL AND ENFORCEMENT ASPECTS**

Summary

Policy interests of crime prevention is not always required to carry out such punishment, and contemporary criminal legislation, including the Serbs, the entries in the system of sanctions and measures to warn the offender with the threat of a fine not to re-commit criminal offenses (suspended sentence), and warns that, in case of return, can expect a more stringent application of criminal sanctions (judicial admonition). Precautions are an important substitute for short prison sentences, have emphasized specially-preventive measures are primarily intended for the primary offenders, offenders of minor crimes. They are an expression of humanization of criminal law and its adaptation to the real needs of society in the fight against crime: completely or largely devoid of retributive element, stigmatization and problems of reintegration into the family and social environment, typical of institutional sanctions, with caution absent or minimal, probation and reprimands are economically feasible way to control minor crimes and so on.

Suspended sentence was for many years the most pronounced criminal sanction in our country. In the period of 2006-2010. the measure was imposed in 56% of the total number of adult persons convicted, indicating, that the courts have recognized as an important tool for achieving the goals of criminal policy. On the other hand, judicial caution during this period participated in the structure of criminal sanctions imposed on adults convicted of only 1.2%.

In an attempt to get a suspended sentence with supervision and be moved from the margins finally take hold in practice, the last seven years have been undertaken in cooperation with the OSCE Mission to Serbia, numerous, well-designed and coordinated action. First of all, it is about: shaping modern legislative framework for its execution, formation, and training teams commissioner for enforcement of protective supervision, provision of adequate material conditions, as well as the opening of the seven-trust office. In this way, the preconditions for the imposition of these measures more frequently, and thus the realization of all the effects that seeks to achieve its implementation. Of course, a higher prevalence of a suspended sentence with supervision in our jurisprudence are far from exhausted the positive potential of caution. On the contrary, qualitative improvements in this area are not only possible, but also necessary.



Др Петар Станојевић
Мр Саша Атанасов

**КОНТРОЛА ХЕМИЈСКИХ СУПСТАНЦИ - ПРЕКУРСОРА КОЈИ СЕ
КОРИСТЕ У ИЛЕГАЛНОЈ ПРОИЗВОДЊИ ОПОЈНИХ ДРОГА И
ПСИХОТРОПНИХ СУПСТАНЦИ**

Апстракт:

У раду разматрамо хемијске супстанце – прекурсоре који могу бити неопходан елемент илегалне производње опојних дрога и психотропних супстанци. Посебну пажњу посвећујемо међународном и домаћем контролном систему, и постигнутим резултатима у спречавању илегалне употребе и промета прекурсора. Анализирамо специфичне начине преусмеравања прекурсора са легалног на илегално тржиште и приступе којима се неутралише злоупотреба прекурсора.

Кључне речи: хемијске супстанце, прекурсори, преусмеравање, контрола, неутралисање.

Проф. др Петар Станојевић
Мр Саша Атанасов

КОНТРОЛА ХЕМИЈСКИХ СУПСТАНЦИ - ПРЕКУРСОРА КОЈИ СЕ КОРИСТЕ У ИЛЕГАЛНОЈ ПРОИЗВОДЊИ ОПОЈНИХ ДРОГА И ПСИХОТРОПНИХ СУПСТАНЦИ

УВОД

Производња полуприродних дрога (хероин, кокаин), синтетичких дрога (екстази, MDMA) и дизајнер дрога (2 Cl)¹ реализује се широм света, с обзиром на чињеницу да њихова производња није условљена географским факторима, као што је то случај са производњом природних дрога.² Ипак, производња полуприродних, синтетичких и дизајнер дрога немогућа је без одређених полазних једињења, хемијских супстанци, односно „прекурсора“, због чега илегални произвођачи и кријумчари покушавају на различите начине да их набаве. Прекурсори су хемијске супстанце природног или синтетичког порекла који имају широку легитимну употребу у хемијској, фармацеутској и козметичкој индустрији, али исто тако могу бити преусмерени из законитих дистрибутивних канала у незакониту производњу опојних дрога и психотропних супстанци. Када се прекурсори не би могли набавити и када би се успоставила њихова строга контрола, то би онемогућило илегалне произвођаче и кријумчаре да дођу до њих. Тада би они, оставши без сировина, морали престати са недозвољеном производњом опојних дрога и психотропних супстанци.

¹ Дизајнер дроге су супстанце чија је молекуларна структура промењена у циљу побољшања њиховог дејства, заобилажења законских прописа, или лакшег процеса производње. Ове дроге су синтетичка верзија природних дрога. У законима већине држава забрањене супстанце су биле прецизно дефинисане, тако да остале супстанце које нису биле обухваћене законском инкриминацијом сматране су легалним.

² Оташевић, Б .: Тајне лабораторије за производњу дрога, *Билтен*, Окружни суд у Београду, број 78, стр. 35.

ХЕМИЈСКЕ СУПСТАНЦЕ (ПРЕКУРСОРИ) ЗА ИЛЕГАЛНУ ПРОИЗВОДЊУ ОПОЈНИХ ДРОГА И ПСИХОТРОПНИХ СУПСТАНЦИ

Опојне дроге и психотропне супстанце (дрогe, наркотици)³ су психоактивне контролисане супстанце природног или вештачког порекла чија недозовљена производња и злоупотреба представља један од највећих изазова са којим се човечанство данас суочава. За производњу или третман опојних дрога или психотропних супстанци, природног или вештачког порекла,⁴ потребне су специфичне хемијске супстанце - прекурсори, растварачи и реагенси.

Хемијске супстанце које се користе у илегалној производњи психоактивних контролисаних супстанци, у зависности да ли је реч о синтетичким или природним опојним дрогама или психотропним супстанцама, уобичајено се деле на прекурсоре и основне хемикалије, иако се сам термин „прекурсори“ употребљава за обе.⁵

Прекурсори су хемијске супстанце које се употребљавају приликом синтезе контролисаног једињена, тј. у процесу стварања новог производа, чији део и сами постају на крају.⁶ Основне хемикалије намењене су преради есенцијалних супстанци, као што су кока и опијум, односно за добијање из њих готовог производа, кокаина и хероина. За основне хемикалије карактеристично је да су то супстанце које имају велику комерцијалну употребу у законитој индустријској производњи, да се са њима тргује на велико и да су доступне у многим државама. На пример, калијум перманганат је оксидант који се користи у хемијској индустрији, за третман отпадних вода и дезинфекцију, а у производњи психоактивних контролисаних супстанци представља примарну хемијску супстанцу за отклањање нечистоћа из базе кокаина. За разлику од њих,

³ Доношењем Закона о психоактивним контролисаним супстанцама (*Сл. гласник РС*, бр. 99/10) у законској регулативи престало је са коришћењем назива *дрога* и *наркотици*. Под психоактивним контролисаним супстанцама у смислу овог закона подразумевају се супстанце које се налазе на Списку психоактивних контролисаних супстанци, и то: опојне дроге, односно наркотици; психотропне супстанце; производи биолошког порекла који имају психоактивно дејство; и друге психоактивне контролисане супстанце (члан 2).

⁴ Видети: Žarković, M.; Banović, B.; Stupar, L.J.: *Kriminalistika*, Viša škola unutrašnjih poslova, Zemun, стр. 307 – 309.

⁵ Оташевић, Б.: Тајне лабораторије за производњу дрога, *Билтен*, Окружни суд у Београду, број 78, стр. 37.

⁶ *Dictionary.com*, на:

<http://www.bing.com/Dictionary/search?q=define+precursor&qpvt=Precursors&FORM=DTPDIA>, доступан 15. 03. 2011.

прекурсори су хемијске супстанце које се у мањим количинама могу наћи у комерцијалној употреби. Најчешће представљају саставни део другог финалног производа, као што су разноврсни фармацеутски лекови (нпр. лекови против прехладе и алергије) и хемијски производи (боје, лакови, лепкови, парфери и др.).⁷

1988. године Уједињене нације донеле су *Конвенцију против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци* којом одређују листу хемијских супстанци које се сматрају прекурсорима и чија је производња, промет и дистрибуција под строгим режимом контроле релевантних међународних и домаћих фактора. Списак прекурсора наведен је у додатку Конвенције Уједињених нација и чине га хемијске супстанце разврстане у две табеле.⁸ Списак прекурсора чине супстанце као што су: 1-фенил -2-пропанон, 3,4-метилendioксифенил-2-пропанон, антранилна киселина, ефедрин, ергометрин, ертотамин, фенилсирћетна киселина, изосафрол, лизергинска киселина, N-ацетилантринилна киселина, пиперидин, пиперонал, сафрол, псеудо-ефедрин, анхидрид сирћетне киселине, калијум перманганат, метилетилкетон, етил-стар, хлороводонична киселина, кречна киселина, ацетон, толуен и др.⁹ Свака од ових хемијских супстанци има свој CAS број из Међународног регистра хемикалија који означава број под којим се прекурсор води у међународним збиркама података о хемикалијама.

Према *Закону о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци Републике Србије* (који је у складу са конвенцијама Уједињених нација које утврђују област опојних дрога и психотропних супстанци,¹⁰ као и са прописима Европске

⁷ Sevick, R.J.: *Precursor and Essential Chemicals in Illicit Drug Production: Approaches to Enforcement*, National Institute of Justice, Issues and Practices, 1993, стр. 7., на: https://docs.google.com/a/pr.ac.rs/gview?url=http://www.popcenter.org/problems/meth_lab_s/PDFs/Sevick_1993.pdf&chrome=true., доступан 15. 7. 2012.

⁸ *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, број 14/90. У Табели I су супстанце које су од кључног значаја за производњу дрога, најчешће се користе у фармацеутској индустрији и подлежу строжијем режиму контроле од наведених супстанци у Табели II. Супстанце из Табеле II имају комерцијалну сврху и раширенију употребу у индустрији, а у производњи дрога користе се углавном као реагенси и растварачи.

⁹ Првобитни *Списак прекурсора* садржавао је 12 контролисаних прекурсора и основних хемикалија, 1992 године допуњен је са још 10 хемијских супстанци, да би данас *Списак* чиниле 33 контролисане супстанце.

¹⁰ *Јединствена конвенција УН о опојним дрогама* из 1961; *Конвенција УН о психотропним супстанцама* из 1971; *Конвенција УН против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци* из 1988.

уније који се односе на ову област),¹¹ прекурсори се класификују у три категорије хемијских супстанци. У односу на њихово коришћење у процесу производње опојних дрога и психотропних супстанци деле се на: основне сировине (I категорија), помоћне сировине (II категорија) и помоћне сировине које се у процесу производње могу заменити и другим одговарајућим сировинама (III категорија). Списак прекурсора у Републици Србији одређује Министар надлежан за здравство на предлог Комисије за прекурсоре коју чине истакнути стручњаци из области медицине, фармације, хемије, заштите животне средине, Министарства унутрашњих послова и царине. Списак прекурсора подложен је мењању у случају откривања нових прекурсора или промене њихове категоризације, а ради доступности општој и стручној јавности објављује се у *Службеном гласнику Републике Србије* (чл. 4. и 5).¹²

НАЧИНИ ПРЕУСМЕРАВАЊА ХЕМИЈСКИХ СУПСТАНЦИ - ПРЕКУРСОРА НА ИЛЕГАЛНО ТРЖИШТЕ

Хемијским супстанцама – прекурсорима легално се тргује на велико и из многобројних извора, како на унутрашњем, тако и на међународном плану.

Као последица велике комерцијалне употребе, хемијске супстанце су подложне злоупотребама са циљем илегалне производње опојних дрога и психотропних супстанци.¹³

Кријумчарење хемијских супстанци (прекурсора) у државе у којима се илегално производе психоактивне контролисане супстанце је у порасту, нарочито што поменуте државе немају легалну производњу прекурсора, нити располажу производним капацитетима да то ураде.¹⁴

¹¹ Ради ефикаснијег спречавања и сузбијања илегалног увоза и кријумчарења прекурсора, ЕУ 2004. и 2005. године изменила је и допунила своје законодавство: Директивом (ЕЦ) број 273/2004 од 11. 02. 2004, Директивом (ЕЦ) бр. 111/2005 и Директивом Комисије број 1277/2005., на: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/drugs_precursors/seizures/index_en.htm., доступан 16. 6. 2011.

¹² *Службени гласник РС*, број 107/05.

¹³ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Drug and Chemical Control, Vol. I, 2006, стр. 72., на: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol1/html/62105.htm>., доступан 25. 3. 2011.

¹⁴ UNODC, *Precursor Control at a Glance*, Regional Precursor Control Project for SAARC countries (RAS/938), 2006, стр. 4., на: http://www.unodc.org/documents/southasia/reports/Precursor_Control_at_a_Glance.pdf., доступан 2. 9. 2012.

Процес илегалног снабдевања прекурсорима може бити веома сложен и укључивати више посредника (трговаца), а кријумчари често да би прикрили праву намеру куповине прекурсора, одабирају пут најмањег ризика и организују испоруку прекурсора преко држава са slabим системом контроле сумњивих хемикалија.¹⁵

Да би дошли до потребних хемијских супстанци илегални произвођачи опојних дрога и прихотропних супстанци, односно кријумчари користе различите недозвољене начине за преусмеравање прекурсора.¹⁶

Постоји могућност да криминалци прекурсор купе директно од регистрованих произвођача или дистрибутера хемијских супстанци, али то су ређи случајеви. То је могуће када произвођач у својој евиденцији не пријављује целокупну произведену количину прекурсора, већ неевидентирани део скреће на илегално тржиште и продаје по вишим ценама избегавајући плаћање акциза и других државних такси.

Уместо тога, већина злоупотреба прекурсора дешава се због способности криминалаца да искористе недостатке у регулаторним оквирима појединих држава, односно да искористе пропусте надлежних државних органа у препознавању сумњивих трансакција у праћењу производње, промета и транспорта прекурсора.

Криминалци при куповини прекурсора скривају свој идентитет тако што користе лажне компаније или злоупотребавају имена легитимних предузећа. Када користе име постојећег регистрованог предузећа у наруџбенице уносе лажне адресе за контакт са измишљеним бројем телефона или факса. Када дође време за испоруку траже од превозника да пошиљку испоручи на другу адресу од предвиђене правдајући то неадекватним складишним капацитетима. Уколико превара успе, целокупна пошиљка је на располагању за незакониту сврху, а откривањем од стране надлежних органа мале су шансе да учиниоци буду ухваћени.

У многим државама, за извоз или увоз прекурсора потребна је посебна дозвола, а пошиљке на граничном прелазу подлежу строгој провери од стране царинске и других надлежних служби. Криминалци, користећи ова сазнања, нетачно декларишу прекурсор и пријављујући пошиљку друге робе, добијају дозволу за извоз или увоз. Они често прикривају праву природу прекурсора у наруџбеници тако што мале

¹⁵ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Drug and Chemical Control, Vol. I, 2010, стр. 63., на: <http://www.state.gov/documents/organization/137411.pdf>, доступан 16. 3. 2011.

¹⁶ UNODC, *Precursor Control at a Glance*, Regional Precursor Control Project for SAARC countries (RAS/938), 2006, стр. 6 и 7.

количине ових супстанци увршћују у листу других безопасних и нешкодљивих хемикалија и других материја. Такође, врше фалсификовање потребних увозно-извозних дозвола и, уколико надлежни органи не открију фалсификат, обезбеђују огромну количину прекурсора за илегално преусмеравање.

Разним злоупотребама криминалци обезбеђују званичне извозно-увозне дозволе, а затим врше преправке бројева, углавном дописујући нуле и на тај начин повећавају одобрену количину прекурсора за извоз или увоз.

Криминалци прекурсоре краду у малим количинама из превозних средстава у току транспорта уз знање и сагласност возача. С обзиром на количину која се превози веома је тешко да надлежни органи открију да недостаје део пошиљке прекурсора.

Лице које превози прекурсоре шаље лажне извештаје о хаварији током транспорта, наводећи да је дошло до цурења одређених количина прекурсора из превозног средства, док се прекурсори у међувремену преусмеравају на илегално тржиште. На овај начин, путем ситних крађа, криминалци често акумулирају значајне количине прекурсора.

Криминалци прекурсоре обезбеђују и корупцијом, или уценом радника легитимних предузећа. Остварујући огроман профит од илегалне трговине наркотицима криминалци стварају могућности да подмићују царинике, полицајце и друга лица ангажована на контроли коришћења ових супстанци. На пример, подмићујући радника у великом хемијском постројењу, криминалци могу добити стабилан извор потребних хемијских супстанци, а органи откривања имаће велике проблеме да идентификују извор таквих прекурсора.¹⁷

„*Smurfing*“ – односи се на праксу куповине прекурсора или основних хемикалија у количини која је дозвољена мало испод границе која је иначе обавезна да се пријави надлежним органима. На овај начин криминалци долазе у посед неопходних прекурсора без улажења у криминалну зону.

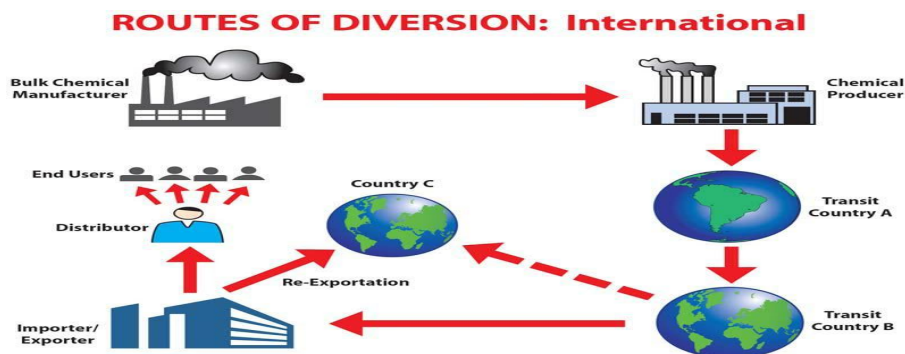
Систем куповине „*Cash and Carry*“ омогућава да криминалци купују мале количине прекурсора и на тај начин дођу до потребне количине за илегалну производњу.

Такође, користећи могућност трговања фармацеутским производима на међународном нивоу, нарочито лако доступних лекова за које није потребан рецепт приликом куповине, као што су лекови против прехладе или алергије, криминалци добијају прекурсоре екстракцијом -

¹⁷ Sevick, R.J.: *Precursor and Essential Chemicals in Illicit Drug Production: Approaches to Enforcement*, стр. 18.

издвајањем кључне супстанце псеудоефедрина из ових лекова, ради производње метамфетаминa. Овај начин набављања прекурсора је скуп и захтева напредне техничке вештине због чега га криминалци избегавају и најчешће прибегавају претходно наведеним незаконитим начинима.¹⁸

Прекурсорни могу бити преусмерени током било које фазе легитимне трговине. Неке од тачака скретања су: у фази производње, у фази продаје, током транспорта, код увоза или извоза прекурсора, током коришћења или потрошње, приликом рециклаже или током уништавања заплењених прекурсора.¹⁹



Слика 1. Међународне руте и тачке преусмеравања прекурсора.²⁰

Сви ови многобројни начини злоупотребе хемијских супстанци добро су сакривени иза лажног фактурисања, нетачног означавања хемијских супстанци и контејнера, вишеструких претовара, коришћења слободних трговинских зона и многих других метода која скривају праву природу производа, његовог крајњег примаоца и крајњу примену прекурсора што у много чему отежава њихово откривања и доказивање.²¹

¹⁸ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Drug and Chemical Control, Vol. I, 2010, стр. 63.

¹⁹ UNODC, *Precursor Control at a Glance*, Regional Precursor Control Project for SAARC countries (RAS/938), 2006, стр. 6.

²⁰ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Drug and Chemical Control, Vol. I, 2010, стр. 64.

²¹ Више о томе: Otašević, B.; Atanasov, S.: *Methodology Of Disclosure Of Clandestine Laboratories For Producing Synthetic Drugs*, Thematic Conference Proceedings of International Significance, Archibald Reiss Days, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2011, Vol. I, стр. 402 - 407.

КОНТРОЛА ПРЕКУРСОРА

Последице зависности од опојних дрога и психотропних супстанци проузроковале су да је међународна заједница још почетком прошлог века почела поклањати посебну пажњу ефикаснијој и организованијој борби против илегалне производње, промета и уживања наркотика. У Хагу 1912. године потписана је *Међународна конвенција о опијуму* у којој је по први пута дошло до изражаја начело о контроли над дрогама.²² Након тога, донето је више међународних конвенција, споразума и протокола са циљем допуне и унапређења нормативне регулативе, односно успостављања међународног система надзора над употребом и прометом опојних дрога и психотропним супстанцама. Међу њима, посебно треба издвојити поменути *Конвенцију Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци*, из 1988. године, којом је успостављен међународни надзор над употребом и прометом хемијских супстанци - прекурсора. Чланом 12. ове *Конвенције*, успостављен је правни оквир међународне сарадње у контроли прекурсора и основних хемикалија и уведена обавеза чланица *Конвенције* да прате производњу, прераду и дистрибуцију сумњивих супстанци на својим територијама и исте одузму уколико постоји довољно доказа да су намењене за незакониту производњу опојних дрога и психотропних супстанци. Осим тога, од држава потписница захтева се да криминализују производњу, транспорт или дистрибуцију опреме, материјала или супстанци (прекурсора) намењених за незакониту производњу или прераду опојних дрога или психотропних супстанци (чл. 3), као и да међусобно тесно сарађују (успоставе и одржавају везе између надлежних државних органа и служби ради безбедне и брзе размене информација; сарађују у спровођењу истрага или по потреби формирају заједничке истражне тимове (чл. 9), у складу са својим могућностима омогуће коришћење контролисаних испоруке на међународном нивоу (чл. 11)²³ како би повећали ефикасност сузбијања наведених кривичних дела.²⁴

Као резултат споразума и природног поклапања интереса и заједничке сарадње УН, ЕУ, појединих међународних организација и држава, постигнути су бројни позитивни резултати на плану контроле хемијских супстанци: спроведене су бројне законодавне и

²² Aleksić, Ž.; Milovanović, Z.: *Leksikon kriminalistike*, Vrela, Beograd, 1993, стр. 46 и

47.

²³ Више о томе: Marinković, D.: *Specijalna istražna metoda kontrolisane isporuke, Pravo i forenzika u kriminalistici* (zbornik radova), Kriminalističko policijska akademija, Kragujevac-Beograd, 2010, стр. 396 - 401.

²⁴ *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, broj 14/90.

административне реформе са циљем да територије држава чланица не постану подручје за кријумчарење или производњу синтетичких дрога; развијене су ефикасне мере контроле промета прекурсора у њима; појачан режим прикупљања информација о прекурсорима; остварена међусобна размена и координација информација са циљем спречавања или заустављања кријумчарења прекурсора; појачана контрола малопродаје препарата који садрже ефедрин и псеудоефедрин; повећана сарадња са међународним произвођачима супстанци и превозницима (приватни сектор); развијен контролни систем увоза и извоза хемијских супстанци за легалну производњу хемијских и фармацеутских производа (PEN); обучени бројни припадници полиције, тужилаштва, судства и других државних органа задужени за контролу и надзор хемијских супстанци које се користе или могу користити за производњу наркотика; затим, државни службеници усвојили су знања о синтетичким дрогама и њиховим ефектима, методама производње у тајним лабораторијама; повећана свест у вези претњи које те супстанце представљају за њихову заједницу и која је важност контроле истих, успостављен је виши степен прекограничне и међународне сарадње и др.²⁵ Повећана је ефикасност откривања злоупотреба прекурсора. На пример, у 2009. години на подручју Европске уније укупно је било 764 случајева одузимања и заустављања пошиљки са прекурсорима. Највише је злоупотребљаван ефедрин (369) и псеудоефедрин (28), 1-фенил-2-пропанон (15), анхидрид сирћетне киселине (10), фенил сирћетне киселине (4), пиперонал (3), калијум перманганата (3) и др.²⁶ У 2010. години, број откривених случајева (383) смањен је скоро за педесет посто.²⁷

Република Србија је 2005. године донела *Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци*.²⁸ Њиме детаљно регулише услове за производњу и промет на велико супстанци које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци, надзор ради спречавања њихове злоупотребе или коришћења у недозвољене сврхе, као и друга питања од

²⁵ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Drug and Chemical Control, Vol. I, 2010, стр. 59 – 68.

²⁶ European Commission, *Summary Report on EU Drug Precursors Seizures 2009*, стр. 5 - 9., на:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/drugs_precursors/seizures/report_2009_en.pdf, доступан 2. 7. 2012.

²⁷ European Commission, *Summary Report on EU Drug Precursors Seizures 2010*, стр. 5 - 9., на:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/drugs_precursors/seizures/report_2010_en.pdf, доступан 12. 9. 2012.

²⁸ *Службени гласник РС*, број 107/05.

значаја за ову област (чл. 1). Такође, овај закон одређује стручно тело (Комисија за прекурсоре) које даје стручна мишљења правним лицима која обављају делатност у хемијској и фармацеутској индустрији о начину и поступку препознавања сумњивих употреба прекурсора (чл. 4 и 5). Регулације производњу и промет прекурсора прве, друге и треће категорије, односно одређује ко може обављати ове делатности (искључиво правно лице коме је министарство надлежно за послове здравља издало дозволу за обављање ових делатности), затим, дефинише процедуру издавања дозволе за производњу, односно промет прекурсора (министарство издаје дозволу правном лицу на писани захтев). Предвиђа обавезу правног лица да одреди лице које је одговорно за производњу, односно промет, као и обавезу вођења прецизне евиденције о производњи, односно промету (чл. 6. - 8). Законом је даље регулисано питање употребе, продаје, куповине, односно преноса и амбалаже у којој морају бити складиштени прекурсори, како би се спречиле злоупотребе прекурсора. Затим, ради могућности спровођења ефикасних мера надзора и контроле производње, односно промета прекурсора предвиђено је да је правно лице које врши производњу односно промет прекурсора дужно да без одлагања обавештава и министарства надлежна за здравље и унутрашње послове о свим чињеницама које указују на сумњу о злоупотреби прекурсора у производњи, односно промету, као и о неуобичајеним поруцима, крађи прекурсора, или о другим недозвољеним активностима у вези са производњом, односно прометом прекурсора. У тим ситуацијама министарство надлежно за здравље без одлагања обавештава надлежни орган државе у коју се прекурсори извозе, односно из које се прекурсори увозе, односно надлежни међународни орган за област опојних дрога и психотропних супстанци (чл. 27). Ради спречавања злоупотребе прекурсора и коришћења прекурсора у недозвољене сврхе, правна лица која обављају производњу, односно промет прекурсора прве, друге и треће категорије, воде евиденцију која садржи: генеричко име прекурсора (међународно незаштићено име), заштићено име прекурсора (ако га прекурсор има), хемијски назив прекурсора из Списка прекурсора, CAS број, податке о добављачу и количини прекурсора, податке о произвођачу прекурсора, податке о купцу као крајњем кориснику, количину прекурсора која се налази у складишту и изјаву крајњег корисника о намени употребе прекурсора. Такође, постоји и обавеза да се чува комерцијална документација која се односи на фактуре, товарне листове, царинске документе, транспортне и шпедитерске документе и остале административне документе, најмање пет година од дана обављања последње радње у вези са производњом и прометом прекурсора (чл. 29). Надзор над спровођењем ових мера врши Министарство здравља, преко инспектора надлежних за опојне дроге,

психотропне супстанце и прекурсоре који имају веома широка овлашћења у вршењу надзора (чл. 34 - 40).

Полазећи од овог Закона и ратификованих конвенција Србија је учествовала у низу међународних полицијских акција, нарочито у контролисаним испорукама психотропних супстанци и прекурсора и ту постигла значајне резултате.²⁹ На подручју Републике Србије откривено је и уништено више тајних лабораторија за производњу наркотика (у Шапцу, Пожаревцу, Сремској Митровици, Бачкој Паланци, у селу Радеина у околини Димитровграда, у Београду, Новом Пазару, Батајници), али се претпоставља да их још има. Такође, у периоду од 2007. до 2011. године надлежни органи Србије одузели су и зауставили више пошилики ацетона, хлороводичне киселине, метилетилкетона, пиперидина, сумпорне киселине, фенил сирћетне киселине, толуена,³⁰ парацетамола и кофеина.³¹ Надаље, Србија остварује тесну сарадњу са Центром SECI, усвојила је Националну стратегију за борбу против зависности од дрога, формирала Националну комисију за опојне дроге како би вршила координацију свих конвенција чија је Србија потписница, те обезбедила међународну сарадњу.³²

ОНЕМОГУЋАВАЊЕ ЗЛОУПОТРЕБА ПРЕКУРСОРА

Општа стратегија сузбијања постојећих и нових производних центара опојних дрога и психотропних супстанци заснива се на онемогућавању илегалних произвођача и кријумчара да дођу у посед прекурсора. У пракси то значи да је неопходно идентификовати и смањити број „приступних тачака“ у оквиру легалног тржишта супстанци и контролисати инфраструктуру која омогућава незакониту производњу дрога. Са повећаним обимом снабдевања законитих производних центара и присутности контролисаних супстанци на тржишту повећава се и могућност за илегално преусмеравање. Хемијске супстанце имају

²⁹ Више о томе: МУП РС., (2010). *Најзначајнији резултати МУП-а РС у 2010. години*, <http://www.mup.gov.rs/> доступан 15. 04. 2011.

³⁰ INCB, *Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances*, International Narcotics Control Board, (E/INCB/2010/1), 2010, стр. 35., на: http://www.incb.org/pdf/precursors-report/2010/en/PrecursorsReport2010_Rev_E_V10579291.pdf, доступан 15. 3. 2012.

³¹ МУП РС, *Најзначајнији резултати МУП-а Републике Србије у 2011. год*, стр. 2., на: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/izvestaji.h., доступан 23. 9. 2012.

³² European Commission, *Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*, 2006, стр. 98., на: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/projects/carpo/Pctc_2006_20.pdf, доступан 20. 8. 2012.

многобројну и разноврсну легитимну употребу, веома су распрострањене због чега их је тешко у потпуности контролисати.

Надлежни органи не могу се више ослањати само на традиционалне контролне приступе (кривичну истрагу, контролу на граници), већ у свом раду морају предузимати разноврсне превентивне мере и радње и сарађивати са другим државним органима, службама, институцијама и појединцима. Циљ ових активности би био да се повећа ефикасност откривања и гоњења криминалаца и онемогући њихов приступ прекурсорима.³³

Повећање нивоа свести код свих актера укључених у закониту производњу и промет прекурсора сматра се важним елементом успешне стратегије борбе против незаконитог преусмеравања прекурсора у производњи опојних дрога и психотропних супстанци. Недостатак свести о могућностима злоупотребе прекурсора и даље се сматра акутним проблемом, јер многи чиниоци у индустрији, као и у државним органима и службама задуженим за контролу и надзор нису свесни значаја прекурсора у производном процесу настајања наркотика. Хемијске, фармацеутске и козметичке компаније, као и оне које се баве дистрибуцијом ових супстанци, надлежни органи и службе морају континуирано да обучавају своје запослене и повећају ниво знања о томе како се супстанце користе и како да спрече њихово скретање у криминалну производњу. Доследно и потпуно обележавање хемијских супстанци може да олакша истрагу незаконитог коришћења прекурсора, посебно када се супстанце уместо под својим хемијским називом продају под трговачким именом. Недостатак информација о свим супстанцама у мешавини готовог производа, дозвољава илегалним произвођачима и кријумчарима приступ без знања надлежних органа, односно чине да је праћење сумњивих трансакција много теже.³⁴

Кријумчарење се и даље сматра важним методом набављања прекурсора од стране криминалаца. Зато, земље укључене у увоз и извоз прекурсора морају повећати напоре у правцу идентификације сумњивих пошиљки и развити ефикасне процедуре спречавања ових појава.³⁵ Сви комерцијални оператери у ланцу дистрибуције хемијских производа морају захтевати информацију ко је купац производа и која је крајња

³³ Cherney, A.; O'Reilly, J.; Grabosky, P.: *The governance of illicit synthetic drugs*, Funded by the National Drug Law Enforcement Research Fund, an initiative of the National Drug Strategy, Monograph Series, No. 9, 2005, стр. 12 - 14.

³⁴ Sevick, R.J.: *Precursor and Essential Chemicals in Illicit Drug Production: Approaches to Enforcement*, стр. 18. и 19.

³⁵ Више о томе : Lajić, O.; Ivanović, Z.: *Drug Addiction, Police and Narcotic-Based Crime, NBP*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2009, стр. 171 - 172.

намена производа. Сва предузећа која се баве производњом и прометом прекурсора морају имати добар систем бележења свих производних промена и комерцијалних трансакција прекурсора, односно морају чувати документацију о производњи и промету, продаји, увозу, извозу, претовару и транзиту, која укључују фактуре, товарне листове, царинске документе и др. Наведена евиденција и документи морају бити доступни контролним државним органима и службама. Да би спречили илегалне произвођаче да дођу у посед прекурсора надлежни органи држава треба да имају увид у одговарајућу дозволу издату од надлежног органа државе у коју се прекурсор извози. Заједно са мером претходног обавештавања о пошиљкама могућност надлежних органа да обуставе испоруке и заплене супстанце (када постоји адекватан доказ да могу да падну у руке произвођача дрога) представља моћно средство идентификације илегалних купаца. Полицијаци, цариници, тужиоци, судије и други који учествују у откривању злоупотреба прекурсора морају бити адекватно обучени и свесни улоге коју прекурсор имају у илегалној трговини.³⁶ Они морају остварити контакт са хемијским произвођачима и посредницима, упознати њихове надлежности, те на тај начин разумети како да уђу у траг овим супстанцама. Нарочито требају бити опрезни при контроли слободних трговинских зона, јер иако су исте основане са циљем да олакшају и повећају светску трговину, оне су нажалост омогућиле корисницима складишта да препакују робу без адекватне царинске контроле и избегну откривање од стране контролних органа.³⁷

ЗАКЉУЧАК

Илегална производња опојних дрога и психотропних супстанци представља озбиљан изазов са којим се човечанство сусреће у данашње време. Производња већине дрога није могућа без сложених хемијских реакција и одређених хемијских супстанци – прекурсора. Прекурсор су хемијске супстанце које се употребљавају приликом синтезе контролисаног једињења, тј. у процесу стварања новог производа, чији део и сами постају на крају. Како се овим хемијским супстанцама тргује на велико и из многобројних извора, и како имају широку легитимну употребу на међународном и унутрашњем плану, често су због

³⁶ Milošević, M.: *Suzbijanje ilegalne trgovine drogom i prekursorima i savremeni trendovi u kriminalističkoj praksi otkrivanja ilegalnih laboratorija za proizvodnju sintetičkih droga, Suzbijanje kriminala i evropske integracije (zbornik radova)*, Kriminalističko-policijska akademija, Fondacija Hans Zajdel, Beograd, 2010, стр. 122.

³⁷ Sevick, R.J.: *Precursor and Essential Chemicals in Illicit Drug Production: Approaches to Enforcement*, стр. 20.

неадекватног система контроле и назора у појединим земљама предмет злоупотреба од стране илегалних произвођача и кријумчара. Међународна заједница је предузела читав низ активности како би унапредила законску регулативу и повећала ефикасност спречавања и сузбијања злоупотреба наркотика и прекурсора. Међутим, упркос откривању и уништавању многих тајних лабораторија дроге и прекурсора, проблем недозвољене производње и трговине наркотицима и прекурсорима и даље је акутан. Због тога, основна стратегија спречавања и сузбијања постојећих и нових производних центара опојних дрога и психотропних супстанци заснива се на онемогућавању илегалних произвођача и кријумчара да дођу у посед прекурсора. У том циљу, идентификују се различити начини преусмеравања прекурсора на илегално тржиште, подиже ниво свести код свих актера укључених у закониту производњу и промет прекурсора, усавршавају радње и средства ради спречавања кријумчарења прекурсора, инсистира се на тачној производној и комерцијалној документацији, јасном и детаљном описивању хемијских супстанци, продубљивању знања о прекурсорима код запослених у индустрији и надлежним државним органима и службама, и др.

Petar Stanojevic, LLD

Full Professor

Sasa Atanasov, LLM

Assistant Lecturer

**CONTROL OF CHEMICAL SUBSTANCES - PRECURSORS USED IN
ILLEGAL PRODUCTION OF NARCOTIC DRUGS AND
PSYCHOTROPIC SUBSTANCES**

Summary

In this paper, the author deals with chemicals - precursors which have a wide legitimate use in chemical and pharmaceutical industries, but which may constitute a necessary element of the illegal production of narcotic drugs and psychotropic substances, and they are often subject to abuse by criminals. The author pays special attention to international and domestic environmental control system and indicates the importance of improving the legislation, which led to more effective control and monitoring system of production and trade of precursors in the domestic and international levels, and to numerous positive results in detecting and destroying secret drug labs. Also, the author analyzes the specific ways of sending of precursor to the illegal market and ways to prevent misuse of precursors for which he emphasizes that knowledge of these methods by all participants involved in the production and trade of precursors is an important element of successful strategies to combat illegal production of drugs and psychotropic substances.



Др Владан Михајловић

**ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ КАО ФАКТОР СУКОБА И РАЗГРАДЊЕ
ПОЛИТИЧКОГ ЖИВОТА МОДЕРНОГ ДРУШТВА**

Анстракт:

Политичке странке су достигнуће политичке демократије, не могу без ње нити она без њих. Иако су странке скупине истомишљеника, ужа политичка целина, настале су са амбицијом да уједињују, а не разједињују. Оне су добиле задатак да утичу на јавно мњење, створе политичко мишљење и понуде га необавештеној маси која нема изграђен политички став. Дакле, треба да безброј појединачних мишљења повежу у једно колективно мишљење веће групе које има већу вредност. Но, колико год да странке имају предност над појединцем јер оличавају општије мишљење и интересе, оне су само део једне шире целине – друштва. Као такве, нужно испољавају ужу политичку свест коју разним средствима пропаганде настоје да наметну целом друштву као образац општег веровања и убеђења. Од тога колико успевају да своју идеологију и програм наметну друштву као општу друштвену свест, зависиће и њихов политички успех. Но, у пракси та манипулаторска моћ странке кад – тад покаже њено право лице, сву њену дволичност. Политичке странке једно обећавају грађанима када им се у изборној кампањи удварају и траже гласове, а сасвим друго раде када освоје власт. Странке су поделиле друштво и завадиле појединце и групе, претвориле политички живот у гладијаторску арену за освајање власти. Сву енергију, моћ, организацију и новац странке су усмериле на освајање власти и у томе не презају ни од дозвољених нити недозвољених средстава. Странке су у политички живот унеле безобзирност, ниске страсти, корупцију, па и насиље; уместо да служе демократији, окренуле су се против ње. Од такве мегаломанске улоге странака једини спас је у враћању грађанину, његовом уздизању до главног субјекта политичког живота.

Кључне речи: *Страначка демократија, унутарстраначка дисциплина и лојалност, странка као машина за освајање власти, одсуство слободе мисли и дискусије у странци, перспектива демократије ван странке, грађанин као будућност и водећи субјект политичког живота и активности.*

Проф. др Владан Михајловић

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ КАО ФАКТОР СУКОБА И РАЗГРАДЊЕ ПОЛИТИЧКОГ ЖИВОТА МОДЕРНОГ ДРУШТВА

УВОД

Политичка демократија капитализма родила се из либералистичке и индивидуалистичке доктрине која је прогласила примат појединца над друштвом. Грађанин је постао мера ствари, проглашен господарем заједнице. Он више не постоји због ње, већ обрнуто - она постоји због њега и за њега. Заједница је осигурала миран живот појединцу. Дала му је широке политичке слободе и правну једнакост због које је добио шансу да се, под истим условима као и остали, такмичи у економској и политичкој сфери живота и обезбеђује своју егзистенцију и напредак. То је био револуционарни искорак у односу на претходну епоху у којој је појединац значао мало јер је био политички и правно неслободан и зависан од других. Но то што је донео капитализам и његова демократија није било Богом дано за човека. Формално (правно) људи су међусобно изједначени и имали су могућност или шансу да делују у свом интересу. Стварно су постојале огромне разлике у њиховим појединачним шансама да успеју и у економском предузетништву као и у политичкој игри и утакмици за освајање политичких позиција и власти. За богате и успешне то је био свет њихових остварених снова. За сиромашне и неуспешне капитализам је био илузорна заједница која им је само пружала празна обећања. Иако у основи успешна и напредна, либерална демократија је имала своје наличје у стварној неслободи и немаштини (експлоатацији) сиромашних слојева друштва – радника и сељака који нису јасно увиђали узрок своје беде и пропасти. Томе је свакако допринела и вешта камуфлажа капитализма који је преувеличао своје заслуге за човека и његово ослобођење од окова претходне, феудалне епохе. Капитализам је прогласио и славио демократију, али она није била истинска за све, већ само за богате и успешне. Иако слободан, човек је својом вољом постао роб индустријске машинерије која је из њега цедила последње капи зноја. Такав, уморан и исцрпљен, човек није могао да буде заинтересован за политику. Он није могао да има политичку радозналост и вештину да препознаје суштину политичког живота који га окружује и у коме и сам треба да учествује. Зато је био више гласач него гласан и изгласан, више објект него субјект

власти, мање или ретко иницијатор политике и одлука, а више манипулисан и коришћен од ње и вештих политичара . Оно што није учинио за појединца, грађанина, капитализам је учинио за странке. Постао је „рај“ за страначку (вишестраначку) демократију, довео до процвата и успеха бројних странака које су потиснуле грађанина и преузеле вођење политичког живота.

И тада, као и сада, показује се да грађанин није и не може да буде политички вичан као странке. Оно што је врлина у личном животу и комуникацији са породицом и пријатељима, у политичком животу је наивност и дилетантство. Поштен и искрен грађанин тешко може да се снађе у компликованом политичком свету где се признају само и поштују мерила моћи, интереса, беспштедне борбе и конкуренције која изискује макијавелистичку превејаност и сналажљивост. За то су боље од појединаца прилагођене странке јер су велике, организоване, окупљају људе разних карактера и способности. Што је најважније, ангажују више новца, а мање скрупула у ономе што намеравају да постигну учествујући у политичкој утакмици.

I

Ако је тачно да нема демократије без грађанина , још је тачније да нема модерне представничке демократије без странака. Зато је исправније рећи да уместо грађанске данас имамо страначку демократију. Не тако давно, капиталистичка демократија се уздигла на грађанину и величала га, да би данас дошла дотле да велича странке. Њена веза са грађанином је ослабила, док је ојачала ова са странком. Странке су потиснуле грађане, загосподариле политичким животом и постале његов главни инспиратор и организатор. Пре свега избори, као најважнији чин представничке демократије, незамисливи су и неостварљиви без странака. Како добро примећује Слободан Јовановић, чим је бирачко право дато народу, јавиле су се и прве политичке странке.¹ Оне су преузеле управљање изборима јер кандидате о којима се гласа оне истичу, оне господаре и самим парламентом јер скоро и да нема члана парламента а да није изабран као кандидат неке странке.² Модерна представничка демократија, и када би то хтела, не би успела да буде привржена грађанима онако како је то странкама. Ако би се ослањала само на грађане, била би исувуше индивидуализована и разбијена на мноштво појединачних мишљења која имају мало или ништа заједничко међу собом. Зато су потребне странке,

¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 343

² Ибид, стр. 344

да политички живот подигну са појединачног на један општини ниво. Иако оне подељене и унутар себе често завађене, ипак су у предности над појединцем. Само оне могу да повежу мноштво појединачних мишљења у једно заједничко, колективно, на које ће већина да пристане. Странке успевају у томе јер имају организаторску моћ да разна појединачна и раздвојена мишљења прикупе, среде и уједине и тако створе опште мишљење. То опште мишљење странке са више или мање успеха намећу већини народа који нема такво мишљење или нема никакво политичко мишљење и вољу. Отуда је и снага партија у томе да створе такво опште мишљење које ће да учини утисак на народ који нема одређено мишљење па је тако пријемчив за свако мишљење које ће убедљиво да делује на њега. Слободан Јовановић сматра да, овако делујући, политичке странке не уносе раздор у народ, не разједињују га, већ обрнуто уједињују.³ То успевају тако што, уместо мноштва појединачних и мање вредних мишљења, доносе једно колективно и важније политичко мишљење које је у стању да утиче на правац политичког живота и деловања људи.

Уједињујући фактор сваке странке је да је она организација идеолошких истомишљеника која се залаже за интерес шире групе.⁴ То што уједињује једну групацију људи у партији је истовремено и оно што је одваја од друге скупине политичких истомишљеника. При томе се политичке странке јављају у конкурентској позицији једна према другој јер очекују политичку добит која је вредна труда пошто (како примећује Е.Е.Шатшнајдер) победници стичу много више од оних који губе.⁵ Очекивање те политичке добити је главни подстицај због којег странке постоје и делују и, хтеле или не, улазе у политичку борбу једна са другом. Та борба се води различитим средствима, зависно од тога да ли се води у фази револуционарне смене власти или у доба мирне владавине.⁶ Но каква год била та борба, са ферплејом или без њега, не може да буде без последица по одржавање стабилности друштва. У многим, па и развијеним парламентарним демократијама, сведоци смо оштрих сукоба међу странкама које споља остављају утисак да се те демократије налазе у озбиљним проблемима, ако не и политичком хаосу. Ма колико демократске и цивилизоване, странке не презају ни од неморалних и

³ Ибид стр. 345

⁴ Видети: Владимир Гоати, Политичке партије, „Енциклопедија политичке културе“, Савремена администрација, Београд, 1993. стр. 850

⁵ Е. Е. Schattshneider, Странке у Хрестоматији: Стјепан Пулишељић, Политичке странке као фактор савременог политичког система, Напријед, Загреб 1971. год. стр. 96.

⁶ Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички системи, Нови Глас, Бања Лука, 1991. год. стр. 76.

недозвољених средстава да би постигле своје политичке циљеве. Уместо витешког достојанства које поштује границе племенитости и поштења, странке су се претвориле у бездушне гладијаторе којима „ништа није свето“ и које посежу за насиљем, преваром и подметањима разних врста како би дошле до свог циља и освојиле власт. Власт је сувише велики улог и изазов за људе да би се борба за њено освајање одвијала без траума и потреса у друштву. После жестоких политичких борби за власт увек се „пребројавају мртви“, ма колико се политичари и страначки лидери трудили да смире узавреле политичке страсти и друштво врате у нормални колосек живота.

Страначке активности нису привлачне и лепршаве манифестације пријатељства и љубави које људе зближавају и повезују. Баш супротно, странке завађују људе, хтеле то или не, јер (по Веберу), настоје да својим вођама дају моћ унутар друштва.⁷ То постижу тако што једни побеђују, а други губе, победници ликују и славе своје вође а губитници жале и чекају нову прилику да успеју у својим политичким намерама.

Странке су једна целина већа и шира од појединца али су ипак део (part) једне шире политичке целине – државе у чијим оквирима и делују. То је њихов ограничавајући фактор јер ма колико да уједињују људе, оне их и деле јер не делују у њиховом општем интересу. Ретке су странке које се поистовећују са интересима целе државе или нације да би под њеним окриљем спроводиле шире државне или националне интересе и политику. Иако свака странка настоји да се допадне што ширем кругу људи и придобије их за своје циљеве, у томе никад не успева потпуно. Увек постоји горња граница до које једна странка може да успе у прикупљању својих присталица које ће гласати за њу на изборима . Свака странка може да буде више или мање успешна и освоји гласове на изборима, али не може да освоји све гласове. Данас не постоји толико успешна странка која је у вишестраначкој парламентарној демократији у стању да освоји све гласове и буде апсолутни политички победник. Странке међусобно одмеравају своју снагу и рачунају на реалан проценат гласова који ће им омогућити да освоје власт, било сами (што је теже) или уз помоћ неке друге политичке странке која им је блиска и са којом могу да сарађују.

⁷ Видети: Стјепан Пулишелић, Политичке странке као фактор савременог политичког система, Напријед, Загреб, 1971. год. стр. 14-15

II

Да би странке успешно деловале или, како каже Слободан Јовановић, постале машине за освајање власти,⁸ морају да испуне одређене услове. Пре свега оне морају да буду добро организоване, да имају унутрашњу чврстину и дисциплину која повезује чланство са руководством странке. За странке је важније да се ослањају на послушне и лојалне људе него на оне од интелектуалне вредности или који се држе начела и цене слободоумност. Снага странке је у мноштву просечних кадрова, а не у одабраној мањини натпросечно обдарених и људи способних за политику. Када би странке биле дебатни клуб у коме се сучељава богатство политичких идеја и мишљења, привукле би и људе изузетних политичких и интелектуалних вредности. Пошто то нису, њима не требају способни појединци, људи од интегритета, јер од онога што обећавају странке мало и испуњавају. Ако би се ослањале на људе од начела и речи, који се држе датих обећања, такве странке не би дуго опстале и пропале би. У њима би настао раздор, распалила би се свађа између оних који су пратматични и спремни да зарад успеха изневере идеале странке и оних који то нису у стању. Странке не могу да живе од сањара и идеалиста па у том сукобу увек побеђују вешти прагматичари. Зато су честе појаве да из странке иступи нека разочарана личност великог интелектуалног формата јер се не слаже са политиком странке или са тиме како руководство води странку. У том спору између изузетних појединаца – интелектуалаца и странке никад се не деси да се појединац наметне већини, убеди странку и руководство да раде погрешно. Уместо да изазову промене руководства и наметну своје ставове странци, дешава се обрнуто: да се странке ослобађају таквих непослушних и слободоумних интелектуалаца. Зато су странке осуђене на просечност, да их воде и у њима преовлађују људи просечних вредности, без интегритета – спремних да се у једном тренутку заложу за једну ствар, идеју, платформу и сл. али и да, ако је то „потребно и корисно“, од ње и лако одустану. Странке не маре не само за квалитетан људски састав или потенцијал своје базе него и свог врха – руководства. И у руководство странке не успевају да се пробију угледни појединци, интелектуалне и политичке величине или ако у томе и успеју онда се ту не задрже дуго. Како примећује Слободан Јовановић, странке не избацују на површину велике државнике него велике партијске демагоге и агитаторе који су вични изборној кампањи и кадри да победе на изборима, а како ће после тога да воде државничке послове, то је мање важно.⁹

⁸ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 347.

⁹ Ибид, стр. 347

Но, колико год мањкаве, странке су наше нужно зло без кога не можемо. Оне су срж модерног политичког живота и демократије и блиске су људској природи. Ако се слажемо са Аристотелом да је човек *zoon politikon*,¹⁰ од када постоји, мирне душе можемо да кажемо да је човек наше модерне парламентарне епохе пре свега страначки човек. Он не може без странке нити она без њега. Људи данас воле да странчаре и, како примећује Д. Хелд, странке су нешто неизбежно и прави проблем политике је не да их укине него обузда.¹¹ Обуздавати странке значи пре-дупређивати опасности које извиру из страначког живота и политике. Страначка политика је усмерена да служи остварењу страначких интереса и циљева, а колико ће то користити целом друштву, друго је питање. Када странка победи на изборима, тешко је преусмерити њено деловање и натерати је да се повинује вољи и интересима друштва као целине. Пракса свих политичких странака је да прво задовоље своје политичке циљеве и апетите, а да тек онда брину о интересима друштва и своју преосталу политичку енергију усмере у том правцу. Зато се странке често смењују на власти, јер брзо покажу своје право лице и неспремност да страначке интересе и циљеве жртвују зарад општих друштвених интереса и циљева. То што бирачи на изборима казне странку која је до тада била на власти није велика поука или опомена за странку или странке које преузимају власт. И оне имају у виду само своју партијску рачуницу које се држе и због које ризикују да на следећим изборима буду поражене и изгубе власт. Иако су тога мање више свесне, странке у крајњој линији раде против себе тиме што им је важно да, док су на власти, задовоље своје чланство и присталице, а за остали део друштва много не маре.

Зато се парламентарна демократија још није остварила и доказала као облик развијене политичке праксе. У парламентаризму, политичке партије су политичку рационалност ставиле изнад политичких идеала и убеђења. Њима је најважније да распламсавају страначке борбе и подстичу страначке страсти. Суштина парламентаризма се своди на то да странка на власти има у свом програму само тежњу да политички неутралише супарничку странку и учврсти своју власт. Таква политичка пракса није добра јер странке, уместо да брину о народним пословима, како каже Слободан Јовановић, мисле само на своје страначке рачуне и зађевице.¹²

Странке раде на стварању колективног мишљења али у томе више испољавају осредњост него оригиналност. Политички циљеви се стварају

¹⁰ Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1984. год. стр.

¹¹ Дејв Хелд, Модели демократије, „Школска књига“, Загреб, 1990. стр. 74

¹² Слободан Јовановић, Влада Александра Обреновића, књига II, Сабрана дела, том 7, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик Београд, 1990. год. стр. 345

ван страначког живота – у јавном мњењу - и одатле се преузимају као популарне идеје за које се странке ангажују у политичкој борби. Зато се у странкама траже и успевају људи осредњих, (вредности) а не изузетних вредности, људи способни за страначка надметања, а не за дубока политичка размишљања. Са таквим људима и странкама парламентарна демократија је изазвала такву нетолерантност која може да се пореди са религиозним фанатизмом.¹³ Ослањајући се превише на странке, парламентарна демократија је успоставила превласт страначког над државним и довела дотле да се због страначких интереса занемаре шири државни интереси. Како каже Слободан Јовановић, испада да држава постоји ради странака, а не странке ради државе.¹⁴ Политичка (парламентарна) демократија је померила средиште политичког живота од човека – грађанина према странкама. Оно што му је у једном моменту прокламовала и дала, није успела да одржи. У тој демократији човек је постао грађанин, стекао је политичко достојанство, али га је временом губио јер му није омогућено да управља и одлучује о друштвеним пословима онако како му је обећавано. Парламентарна демократија је погрешно рачунала да ће човекова политичка врлина доћи до изражаја тиме што му је дато право гласа и слободни избори. Међутим, испало је да је човек само још више преварен, јер је много више очекивао од онога што је добио. А добио је слободу избора без могућности да бира јер и нема шта да бира пошто се на политичкој пијаци нуди углавном исто. На политичкој сцени демократије само се смењују шефови власти и политичке екипе, а не и програми и различити начини живота и производње.¹⁵

Брзоплето пробуђено осећање политичке моћи потисло је разочарење и немоћ да се нешто битно промени у друштву. У парламентарној демократији људи су још брже утонули у политичку апатију. Пробуђене наде које нису задовољене стварају потиштеног човека који неће више тако лако нечему да се понада. У недостатку моћи и изневерен човек испољава разне облике немоћи. Остало му је у ствари само толико моћи да свој бес искаљује тако што ће да пише по новинама оно на шта мало ко обраћа пажњу, да демонстрира и извикује паролу по улицама, псује и грди власт и њене шефове који то не могу да чују у или се томе само подсмевају. То је и навело нашег великана Слободана Јовановића да

¹³ Слободан Јовановић, Политичке и правне расправе, свеска друга, издавач, Геца Кон, Београд, 1910. стр. 219

¹⁴ Ибид, стр. 219

¹⁵ Младен Димитријевић, Ни капитализам ни комунизам, 143, Досије, Београд, 1990. стр. 19.

закључи да парламентарна демократија и није права демократија већ демократска маска недемократских установа.¹⁶

III

Поред људи и организације, оно што покреће странке у акцију је и њихова идеологија. Идеологија је систем идеја и уверења, у ширем смислу поглед на свет и друштво, односно начин уређења живота и друштвених односа за које се залаже једна организована скупина људи (класе, групе, странке и др.). Идеологију поседује сваки друштвени субјект а у политичком смислу је важна политичка идеологија која је као вредносни систем усмерена на политичку сферу друштва и обликовање политичких односа (политичког уређења) према интересима одређене политичке странке. За модерно политичко друштво је најважнија политичка идеологија странке јер странке имају најјачи утицај на политички живот и представљају највеће такмаце за освајање политичке власти. Тек са освајањем политичке власти странке стичу услове да остваре и одређене политичке идеје и уверења која чине срж идеологије. Зато је претпоставка успешне политичке активности странке унапред припремљена и стручно обликована политичка идеологија.¹⁷ Уколико је идеологија тачнија, стручно и научно обликованија, биће и објективнија. Уколико је објективнија, мање ће трпети критике да је искривљена и сужена, парцијална или класна свест само једне скупине људи, организације и сл. Идеологија може да буде и једно и друго; искривљена и лажна слика о свету и друштву, али и не мора то да буде. То све зависи од тога колико се начин гледања једне класе, групе или организације приближи општедруштвеном гледању. Но, у пракси, у политичком животу, тешко је постићи да политичка идеологија подједнако служи и интересима једног дела друштва и целог друштва. Идеологија пре свега покреће једну организацију и намењена је њеном политичком животу и успеху, док је интерес и потреба целог друштва за њу у другом плану. Са својом идеологијом, странке су, по А. Токвиљу, нужно зло слободних влада јер оне (странке) свечано проглашавају велика начела своје политике и философије које масе некритички прихватају.¹⁸ Таквим странкама су важније идеје и од самих људи и оне просто сагоревају у страсти своје

¹⁶ Слободан Јовановић, Из историје и књижевности, Књига 2, Сабрана дела, том 12, БИГЗ, СКЗ и Југославијапаблик, Београд, 1991. стр. 805

¹⁷ Др Милован Марковић и др Васо Меденица, Социологија, Приштина, 1998. год. стр. 255.

¹⁸ Алексис Токвил, О демократији у Америци, свеска 2, Државна штампарија, Београд, 1874. стр. 3.

политичке вере коју човек сам, преокупиран својим егоизмом, не може да осети.¹⁹ Да би била пожељна и привлачна за што већи број присталица, идеологија садржи и улепшану слику стварности која тешко може да се оствари. Тако странка улази у сукоб са другом потребом своје идеологије, а то је да она (идеологија) буде објективна и постане образац општег веровања, убеђења.

За странку је важно да оствари ширу и потпунију идеологизацију маса, да буде општеприхваћена и допадне се ширем кругу људи. Ради постизања тог циља, странке не штеде себе и средства, развијају моћну пропаганду своје идеологије и политике да би дошле до сваког појединца и допале му се. Од успеха и ширине идеолошког утицаја странке зависиће и њен политички успех. Уколико странка успе да се наметне целом друштву као облик друштвене свести, онда је тиме превладала своју ограниченост да је парцијална свест, само једне друштвене скупине и као таква искривљена и необјективна. У избору између доследности идеологије и успеха у политичкој пракси освајања власти, странке се окрећу овом другом. То значи да идеологија, ма колико важна била за странку као њен конститутивни део, није више њен стабилан фактор. Поред идеолошких странака које се не одричу своје идеологије, све је више и оних других – неидеолошких, прагматских, које не маре много за своју идеологију и не држе је се чврсто. Шта више, тренд модерних странака је, по В. Гоатију, не да прво створе свој програм и са њиме траже бирачке гласове него да одаберу програм са којим ће победити на изборима.²⁰ То свакако даје нови поглед на идеологију странке. Идеологија више није нешто свето, од чега се обавезно полази и од ње никако не одступа већ све више постаје мање важан део странке. Она (идеологија) се схвата као додатак странке који има функцију да омогући странци да се боље „прода“ на политичком тржишту. Без сталних вредности, начелности и доследног деловања, странке постају дестабилизирајући фактор политичког живота модерног друштва.

Служећи се лукавством и држећи се голих политичких рачуница да се лакше и брже дође до власти, странке све више губе и компромитују се. То треба да помогне да се врати вера у грађанина који ће искреније и поштеније играти политичку утакмицу. Иако се још не назире када ће грађани да замене и потисну странке, изгледа да време ради за њих. Али у корист грађана као политичких субјеката раде и странке саме, тиме што све више девалвирају и компромитују се својим политичким деловањем.

¹⁹ Ибид, стр. 3-4

²⁰ Владимир Гоати, Савремене политичке партије, Истраживачко – издавачки центар ССО Србије, Нови Београд, 1990. год. стр. 38.

IV

Модерне странке су срж парламентарне демократије, утичу на ток изборног процеса и носе највећи терет изборних борби. Колико су корисне и незаменљиве, стварају и тешкоће и проблеме у функционисању парламентарног система власти. Пре свега, највећа дилема савремене демократије је да ли избори постоје за грађане или за странке, да ли се ту ради о грађанским или страначким изборима . Парламентарни избори претпостављају слободног грађанина који се опредељује, бира своје представнике у институцијама власти и на њих политички утиче . Грађанин треба не само да бира (и буде биран) него и да кандидује или предлаже кандидате за представнике у представничке и друге (извршне) институције власти. Но, како грађани нису моћни као странке, то све мање и предлажу кандидате и утичу на изборни процес. Странке су загосподариле кандидовањем па изабрани кандидати мање зависе од грађана који их бирају, а више од странака које их кандидују и са чијих листа се бирају. Странке су криве што се у представничкој демократији отворила дилема: да ли изабрани представници стварно представљају грађане – бираче или странке. Или, другачије речено, да ли су представници у политичком односу са грађанима који их бирају па тако уживају слободни мандат или су у политичком односу са странком па немају слободни, већ једну врсту везаног или страначког мандата. Мада тај страначки мандат савремене демократије одбацују јер се противи доктрини о парламентаризму и националној суверености, он је у пракси још увек присутан. Постоје разна средства утицаја и везивања представника за странку, међу којима се истичу, рецимо, поштовање страначке дисциплине, односно принуда према непослушном члану странке или тзв. бланко оставка – приморавање кандидата странке да унапред прихвати обавезу да ће се у случају настанка одређених околности, а према слободној оцени странке, одрећи мандата.²¹

Свакако да је најпроблематичније средство везивања посланика за странку та бланко оставка посланика. У одсуству опозива мандата непослушног посланика, политичка доктрина (и пракса) је развила ово средство којим се успоставља механизам одговорности посланика, не према бирачима, већ према странци којој највише дугује добијени мандат. Ову институцију су познавале и примењивале и неке раније парламентарне демократије али и неке новије. Од ранијих, то су рецимо Француска у време Треће Републике. Тако доајен француске политичке школе Ведел

²¹ Др Димитрије Продановић, Мандат чланова представничког тела , Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1990. год. стр. 31.

објашњава да се тај везани мандат успоставља заобилазним путем, тако што су „неке партије захтевале од својих кандидата пре избора бланко оставке (*démission en blanc*) на такав начин да, кад посланик није задовољио партију, преостало му је само да потпише оставку и да је пошаље председнику скупштине да оствари опозив недисциплинованог посланика.“²²

Противно логици представничке демократије и доктрине о националној суверености, и наш Устав од 2006. год. садржи проблематичну одредбу да је посланик „слободан да под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање странци на чији предлог је изабран за народног посланика“.²³ Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика („Сл. гласник РС“ бр. 36/2011) је заобишао важећи српски Устав и проблематични члан 102. став 2. и укинуо страначки мандат проглашавајући да је власник мандата посланик, а не странка. Тако сада, према важећој одредби пречишћеног текста Закона о избору народних посланика, „ посланик лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику Народне скупштине, у року од три дана од дана овере.“²⁴ Наравно, могуће је да у пракси странке доскоче и овом решењу и на неки начин приморају посланика да се повинује њиховој вољи. То је недавно (пре последњих парламентарних избора) учинила Српска радикална странка својом одлуком да је сваки њен изабрани посланик дужан да потпише меницу којом се обавезује да Странку обештети у износу од 10.000.000 динара уколико је изневери и са освојеним мандатом је напусти. Дакле, у погледу мандата посланика код нас, сада и политичка пракса и законодавство и теорија стоје на становишту да послаников мандат мора да буде слободан. Проф. Ирена Пејић сматра да је недопустиво да странка одузима мандат посланику пре истека изборног периода и мења посланике са листе по свом нахођењу.²⁵ И Владан Петров, професор Правног факултета у Београду залаже се за слободан посланички мандат, тврдећи да треба правити разлику између партијске дисциплине и лојалности коју посланик дугује странци и

²² Georges Vedel, „Manuel elementaire de Droit constitutionnel, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1949. оп. цит. стр. 135

²³ Видети: члан 102. став 2. Устава Републике Србије од 2006. год. „Службени гласник РС“, бр. 89/2006.

²⁴ Видети: члан 88. став 2. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 36/2011.

²⁵ Ирена Пејић, Парламентарно право, Правни факултет, Универзитета у Нишу, Ниш, 2011. год. стр. 69.

његовог мандата.²⁶ Иако су, теоретски гледано, слободан мандат и страначка лојалност и дисциплина посланика одвојени и различити један од другог, у стварности и политичком животу то није баш тако. Пошто се посланички мандат не добија директно од бирача, него преко странке, логично је да посланици имају „дуг“ према странци и само је питање када ће се и на који начин одужити странци. Нереално је очекивати да посланик освоји мандат уз помоћ странке а да се после тога понаша као суверени власник мандата који ништа не дугује странци. Зато, и уз најчистија законска решења о слободном мандату посланика, треба очекивати да ће странке тражити адекватан одговор и пронаћи начин да сузбију политичку слободу свог посланика.

V

Мада су већ дуго феномен савремене политике и демократије, срж парламентаризма који данас преовлађује, странке су све мање на висини улоге коју имају. Оне треба да служе парламентарној демократији, али је парадокс да су оне све мање демократске. У њима је мање праве демократске унутарпартијске слободе и дискусије, а више круте дисциплине и лојалности према руководству и органима из којих се усмерава. Зато су се странке претвориле у машине за освајање гласова, спровођење са врха зацртане политике и директива, а не у мисаоне и креативне организације које окупљају људе од талента, склоне великим визијама и подухватима. Странке су постале средиште нерада и медиокритета, а не расадник предузимљивих и храбрих кадрова који изазивају веће амбиције странке и гурају је у нове политичке изазове. Без „свеже крви“, храбрих људи и нових идеја, странке ће остати политички стерилне и оковане у својој свакодневици, све мање занимљиве за људе жељне доказивања. Иако су странке покриле огроман простор демократије, створиле утисак да је све око нас „страначко“ и у странци, није све баш тако. Све више се увиђа штетно дејство странака да су постале манипулатор људи, бирача којима обећавају много и искоришћавају их када им требају гласови на изборима. После тога, када освоје власт, на њих заборављају, затварају се у себе и окрећу својој бирократској рутини и пракси.

Све је више у странкама афера, корупције, подметања и заташкавања, а мање прозраности и искрености која привлачи поштене и карактерне људе жељне доказивања у фер страначкој игри и надметању.

²⁶ Владан Петров, Парламентарно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010. стр. 77-78

Зато се странака клоне паметни, морални и поштени људи, а у њих „надиру“ они са варљивим карактером, каријеристи, склони брзом успеху и лаком богаћењу, што ће се на дуже стазе и те како обити о главу странкама. Уместо такве „ружичасте“ страначке демократије која не иде на руку модерном парламентаризму, будућност треба да припадне грађанину очишћеном од ниских страсти, политичке похлепе и болесних амбиција које га гурају у понор гладијаторске борбе за освајање голе власти.

Можда звучи наивно, али наш идеал треба да буде античка политичка арена у којој се, по угледу на славну античку прошлост, цени племенитост, достојанство и доследност, поштовање дате речи. Те античке врлине траже новог и бољег човека, ван странке и њених бирократских окова. То ће бити истински слободан и моралан човек који се води својим начелима и политичким узорима, а не пристаје на оне који му се кроје и нуде из центара организоване моћи.

Са таквим човеком-грађанином политичка демократија има будућност, да опстаје и да се развија, помера границе људске слободе и отвара нове просторе за испољавање човекове политичке индивидуалности и културе.

Vladan Mihajlović, LLD
Full time professor

**POLITICAL PARTIES AS A CONFLICT AND DEGRADATION
FACTOR OF PRESENT POLITICAL LIFE**

Summary

Present political democracy is almost impossible without political parties. Political life has been occupied by political parties and an ordinary citizen has been outlawed. The parties are looking just and only for the power thus the parties were transformed into vote searching machines and machines for undertaking of the power. During political campaigns many people are manipulated by the political parties who promise many things that couldn't be done after the elections. Because of this reason, political parties are not dedicated to their political norms and programmes but more focused on easier power win. Parties act like this, lose peoples' trust they've been compromised but they also provide ranges of parliamentary democracy. Future of the political (parliamentary) democracy is less dedicated on political parties but more dedicated to the citizen as main subject of political act and live.



Др Мијал Стојановић

**АЛТЕРНАТИВНО (ВАНСУДСКО, МИРНО) РЕШАВАЊЕ
ИНДИВИДУАЛНИХ РАДНИХ СПОРОВА У РЕПУБЛИЦИ
СЛОВЕНИЈИ**

Анстракт:

Република Словенија има напредан систем алтернативног (вансудског, мирног) решавања радних спорова, како колективних тако и индивидуалних. Алтернативно решавање радних спорова, које ће *де леге ференда* бити доминантно у решавању радних спорова у свету, доприноси квалитетнијем решавању радних спорова. Методе (начини) алтернативног решавања индивидуалних радних спорова у овој држави су: усклађивање (усаглашавање), посредовање (медијација), мирење (концилација), арбитража и поравнање. Органи за алтернативно решавање индивидуалних радних спорова су несудски органи (органи послодавца и други органи који учествују у претходном поступку) и судови (судови опште надлежности и радни судови).

Кључне речи: *радни спор, индивидуални радни спор, Република Словенија, алтернативно, вансудско решавање радних спорова, усклађивање, посредовање, мирење, арбитража, поравнање, суд, радни суд.*

Проф. др Мијал Стојановић

АЛТЕРНАТИВНО (ВАНСУДСКО, МИРНО) РЕШАВАЊЕ ИНДИВИДУАЛНИХ РАДНИХ СПОРОВА У РЕПУБЛИЦИ СЛОВЕНИЈИ

Увод

Република Словенија је прва од држава које су настале распадом бивше СФРЈ, која је у свој правни систем увела судове за радне и социјалне спорове. Судови за радне и социјалне спорове у Републици Словенији су установљени Законом о радним и социјалним судовима ("Службени лист Републике Словеније", бр. 19/94, 20/98, 42/2002 и 63/2003 - одлука Уставног суда).¹

Закон о радним и социјалним судовима Републике Словеније важио је 10 година. Његова важност је престала 31.12.2004. године.

Доношењем овог Закона престали су да важе Закон о судовима удруженог рада ("Службени лист СФРЈ", бр 38/84), Закон о судовима удруженог рада (Службени листи СР Словеније", бр. 38/74 и 7/86) и Закон о самоуправним судовима ("Службени лист СР Словеније", бр 10/77, 23/81 и 4/82).

У Републици Словенији је 2004. донет нови Закон о радним и социјалним судовима ("Службени лист Републике Словеније", бр. 2/2004.) који се примењује од 01.01.2005. године, те ће у складу с њим бити изложено решавање индивидуалних и колективних радних спорова.

Нови Закон о радним и социјалним судовима (у даљем тексту: Закон, скраћено ЗДСС) је припреман у сарадњи са стручњацима у области радног судства СР Немачке у оквиру **Твининг пројекта Словенија – Модернизација судства и образовање судија – Анализа судова за радне спорове, јануар 2001 – март 2003.**²

¹ Приказ овог закона аутор је дао у раду Прилог дискусији о потреби оснивања радних судова, односно судова за радне и социјалне спорове, Будвански правнички дани, 2001.

² Учесће немачких стручњака у изради пројекта Закона било је од утицаја да у њему буду садржана нека решења из немачког законодавства. О томе видети детаљно: Брус, Марко: *Pomen sodne prakse SES in nemškega delovnega prava za slovensko delovno pravo*, Podjetje in delo, št. 6-7, Љубљана, 2004.

Нови Закон је по оцени немачких и словеначких стручњака у области индивидуалних и колективних радних спорова, модеран и квалитетан пропис. Он је у потпуности усклађен са прописима Европске уније и садржи решења која су компатибилна (примерена) решењима и законодавствима која имају дужу традицију у овој области (СР Немачка, Италија и др.).

Квалитет овог закона је и у томе што су институти садржани у њему засновани на теоријским истраживањима и ставовима познатих стручњака у овој области у Републици Словенији (проф. др Јанез Новак, доц. др Алексеј Цветко, доц. др Алеш Галич, мр Катарина Кресал Шолтерс) и СР Немачкој (проф. др Волфганг Даублер, др Фридрих Штол, др Уве Јиргенсен, др Мартин Берцбах и др.) као и на богатој и квалитетној судској пракси, нарочито Врховног суда Словеније.³

Закон у односу на раније важећи, у делу којим се уређује поступак решавања радних спорова, садржи значајне новине које се огледају у:

1) приближавању решењима којима се уређује парнични поступак, уз уважавање одређених специфичности које произлазе из разлика радноправног односа од грађанскоправног односа;

2) одређивању већег значаја начела концентрације главне расправе, чија је суштина у томе да се главна расправа у радном спору припреми тако да по могућности буде закључена на једном рочишту;

3) налагању обавезе суду да одржи рочиште за поравнање са циљем да се радни спор реши на миран начин (судским или вансудским поравнањем);

4) одређивању обавезе суду да прибави доказе по службеној дужности чиме се намеће примена истражног начела у прикупљању доказа;

5) искључењу института мировања поступка у радним споровима;

6) искључењу института обнове поступка;

7) прописивању забране суду другог степена да укине првостепену пресуду и захтев врати првостепеном суду у нови поступак.⁴

³ Закону о радним и социјалним судовима био је посвећен 3. конгрес за радно и социјално право – Dnevi slovenskih pravnikov za delovno pravo in socialna varnost, Порторож, 1-3 јун 2004. на коме је поднето више реферата о овом закону. Реферати су објављени у часопису *Delavci in delodajalci*, *Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, št. 2-3/2004. Овом конгресу присуствовао је и аутор као једини странац.

⁴ Galič, Aleš: *Predlog zakona o delovnim in socijalnim sodiščih*, Љубљана, 2003, стр. 9-12.

Алтернативно (вансудско, мирно) решавање у индивидуалним радним споровима

У претходном поступку радни спорови, дакле, и индивидуални и колективни, се могу решавати и на друге начине (тзв. надомештајно односно мирно решавање радних спорова). Методе (начини) надомештајног решавања ИРС и КРС су:

- a) усклађивање (усаглашавање),
- b) посредовање (*медијација*),
- c) мирење (*концилација*),
- d) арбитража (на основу чл. 205. ЗДР) и
- e) поравнање.

У даљем излагању изложићемо суштину ових метода (начина) решавања радних спорова.

а) Усклађивање (усаглашавање), као начин решавања, је садржан у чл. 11. Облигацијског законика ("Службени лист РС", бр. 83/01) којим се одређује да учесници у облигационом односу морају настојати да спор реше усклађивањем, посредовањем или на други миран начин. Анализом целокупног система и врста надомештајног решавања спорова у претходном поступку може се закључити да је усклађивање најбољи начин решавања радних спорова јер је слободан и неформалан начин у коме учествују само странке у спору, дакле, без трећих лица. Правило садржано у чл. 11. Облигацијског законика је применљиво и за решавање радних спорова методом усклађивања (усаглашавања).

б) Посредовање (медијација) се у суштини третира врстом "добре услуге" треће странке, чији је основни циљ да се супростављене странке састану и да спор (индивидуални или колективни) реше на миран начин. Битне значајности овог начина решавања спорова је да је деловање треће странке – посредника, по обиму и моћи мање у односу на миритеља у поступку помирења. Посредник углавном не предлаже садржину за решење спора, већ само помаже странкама саветима како би се исте поравнале. И овај начин решавања спорова је садржан у одредби чл. 11. Облигацијског закона и због тога се сматра значајанијом методом (начином) решавања правних спорова.⁵

Посредовање у радном односу је уређено и чл. 228. ЗДР у коме је одређено да, ако послодавац у року од 8 дана од пријема писаног захтева радника не испуни своје оабевезе из радног односа, односно не отклони повреду, радник односно послодавац може предложити посредовање инспектора за рад у спору (ст. 1.).

⁵ Novak, Janez: Ibidem, стр. 244.

Ако је посредовање преложио само радник или само послодавац инспектор рада ће најпре затражити сагласност друге странке за решавање спора (ст. 2.). Инспектор за рад може да посредује у спору између радника и послодавца с циљем да радник и послодавац споразумно реше спор (ст. 3.).

Инспектор за рад може посредовати у спору између радника и послодавца све до извршне арбитражне одлуке о спорном питању, односно до одлуке суда првог степена о спорном питању (ст. 4.).

Споразум о разрешењу спорног питања између радника и послодавца не сме бити у супротности с моралним или принудним прописима (ст. 5. чл. 228. ЗДР).

Треба нагласити да је посредовање више у примени у решавању колективних радних спорова, али се доста користи и у решавању индивидуалних радних спорова.

ц) Мирење (концилација) је метод (начин) решавања индивидуалног и колективног радног спора у коме странке покушавају да постигну споразум уз учешће (деловање) треће странке. Трећа странка (миритељ односно помириатељ) углавном проучава околности које се односе, односно које су у вези с радним спором.

Миритељ странкама саветује и стручно помаже, а може предложити и садржину поравнања односно начин решења спора.

Између посредовања и мирења разлике често нису јасно одређене. Разлика је једино у квалитету учешћа треће странке. У поступку мирења је то учешће више активно (делатно) и стварлачко у односу на посредовање.

Мирење као метод решавања спорова одређено је и цитираним чланом 11. Облигацијског закона.

У Републици Словенији у последње време преовладава мишљење да је мирно решење радног спора најбоље решење.⁶

д) Арбитража је метод решавања радних спорова доношењем арбитражне одлуке од стране непристрасних и компетентних лица одређених (предложених) или изабраних са листе арбитра од стране странака у радном спору. Арбитри су у решавању радних спорова у обавези да поштују кодекс професионалне етике који доноси одговарајуће удружење арбитра.

Арбитража за решавање IRS је уређена одредбама чл . 25. ЗДР (поступак) као и одредбама чл. 85. ст. 2. и 4. ЗДР, чл. 89. ал . 2. ЗДР и чл. 243. ЗДР. Овде ћемо изложити решења садржана у чл. 205. ЗДР, јер је о осталим одредбама било речи напред.

⁶ Novak, Janez: Op.cit . str. 72-73; Galič, Aleš: Op.cit, стр. 64-65.

Чланом 205. ст. 1. ЗДР одређено је да се колективним уговором може одредити арбитража за решавање IRS. У том случају колективним уговором се морају одредити састав, поступак и друга питања од значаја за рад арбитраже.

Чланом 205. ст. 2. ЗДР одређено је да ако је колективним уговором који обавезује послодавца и раднике, предвиђена арбитража за решавање ИРС, послодавац и радник у уговору о запослењу, односно најкасније у року од 30 дана од истека рока за испуњење обавезе, односно отклањања повреде од стране послодавца, ће се споразумети о решавању спорова пред арбитражом.

Чланом 205. ст. 3. ЗДР одређено је да се побијање арбитражне одлуке може захтевати у случајевима које одређује ЗДСС.⁷

Чланом 205. ст. 4. ЗДР одређено је да, ако арбитража не одлучи у року одређеном колективним уговором, а најкасније у року од 60 дана, радник може у даљем року од 30 дана захтевати судску заштиту код радног суда.

Из садржине одреби овог члана, а посебно из одредбе ст. 2. произлази да је у питању добровољна арбитража. Решавање спора пред арбитражом је условљено договором странака да се арбитража као начин решавања радног спора уреди уговором.

Ако се колективним уговором одреди арбитража за решавање IRS, онда је у складу са чл. 205. ст. 5. ЗДР радник дужан да сачека да она одлучи о његовом захтеву. Ако арбитража о томе не одлучи радник је дужан да сачека да истекне рок од 60 дана од дана подношења захтева. По истеку рока од 60 дана, радник у даљем року од 30 дана, може захтевати судску заштиту код радног суда.

Анализом наведених одредби ЗДР може се закључити да уговарање арбитраже и покретање или непокретање поступка код исте, представља процесну претпоставку за вођење судског спора. Ако арбитража није договорена колективним уговором код послодавца, радник може у законом прописаном року покренути судски поступак. У том случају евентуални претходни поступак, ако га није било, не представља процесу претпоставку за вођење судског спора. Међутим, ако је у питању случај из ст. 1, 2. -4. чл . 205. ЗДР покретање и вођење арбитражног поступка је обавезно, те ако до истог није дошло, то је процесна претпоставка за вођење судског поступка.

⁷ Чл. 11. ЗДСС којим се уређује надлежност у вези с арбитражом одређено је, да је за одлучивање о именовању арбитра, односно председника арбитраже, када се арбитража не може конституисати, остављању ван снаге уговора о арбитражи због немогућности конституисања арбитраже и у тужби за поништење арбитражне одлуке, надлежан је радни суд на чијем подручју је седиште арбитраже.

е) Поравнање је најчешћи метод (начин) мирног решења спора. Поравнање је договор између странака у индивидуалном радном спору, којим се окончавају сви поступци односно начини предсудског решавања спорова.

Решење радног спора поравнањем је најбољи начин решења тог спора . То посебно важи за ИРС јер странке у том спору након решења истог и даље настављају да остварују права и обавезе у раноправном односу. Поравнањем се радни спор решава ефикасно јер странке у спору, када прихвате поравнање, добровољно, савесно и ефикасно извршавају обавезе из истог.⁸

Поравнање, које ни за једну странку у спору не значи пораз или победу, у свакодневном животу има више предности у односу на стручну и изванредну судску одлуку, која у већини случајева једну странку у спору одређује искључивим победником, а другу искључивим губитником. Због тога ни осећање победника ни побеђеног нису добра основа за било какав даљи добар однос, нарочито за време трајања њиховог радноправног односа. Насупрот томе код поравнања у радном спору нема ни победника ни побеђеног, па постоји добра основа за наставак тог односа.⁹

Одредбе о поравнању садржане су у Облигацијском законикау (ОЗ), Закону о парничном поступку (ЗПП), Закону о радним и социјалним судовима (ЗДСС, Закон) и Закону о правима индустријске својине из радног односа (ЗПИЛДО).

ОЗ садржи више одредби о поравнању, јер је оно институт облигационог права. Основна одредба је садржана у чл. 11. и иста је интерпретирана у т. а). Остале одредбе о поравнању су садржане у чл. 76., 356., 399., 410., 1000., 1022. и 1050-1059. ОЗ. Посебно су значајне одредбе чл. 1050., 1051. и 1053 ОЗ.

Чланом 1050. ОЗ одређено је да лица између којих постоји спор или несагласност у вези с било каквим правним односом, странке ће уговором о поравнању узајамним попуштањима прекинути спор односно отклонити несагласност и одредити своја узајамна права и обавезе.

За поравнање је битно попуштање које је одређено чл . 1051. ОЗ у виду делимичног или потпуног признавања каквог захтева или отказа каквог захтеву.

⁸ Wedam-Lukić, Dragica: *Vloga in odgovornost sodnika v civilnem pravednim postopku*, Podjetje in delo, Љубљана, 2003., шт. 6-7., стр. 1668.

⁹ Више о последицама поравнања видети: Галич, Алеш: *Vloga sodnika pri spodbujanju sodnih poravnay*, Zbornik znanstvenih razprav, Љубљана, 2002., стр. 52-65.

Чланом 1053. ОЗ одређено је да је предмет поравнања свако право с којим се може располагати. Прекомерно оштећење није разлог за раскид поравнања.

ЗПП одредбе о рочишту за поравнање и судском поравнању, као обавезним, садржи у чл. 305а, 305б, 305ц, 306-309. Од наведених чланова. за претходни поступак је најзначајнија одредба чл. 305б ст. 5. којом се одређује да на предлог странака које се саглашавају, да се обави покушај алтернативног решења спора, суд може прекинути парнични поступак за време које не сме бити дуже од три месеца. О судском поравнању о радним споровима биће више речи у наредним тачкама.

ЗДСС у чл. 26. садржи одредбе о рочишту за поравнање и закључењу судског поравнања. Рочиште за поравнање је обавезно.

ЗПИЛДО одредбе о поступку поравнања у претходном поступку садржи у чл. 24., 29. и 32.

Чланом 24 ст. 1. ЗПИЛДО одређено је да је поступак поравнања пред саветом за поравнање обавезан.

Чланом 29 ст. 5. ЗПИЛДО одређено је да је споразум о поравнању који закључе странке (послодавац и запослени радник) извршни наслов.

Чланом 32 ст. 1. ЗПИЛДО одређено је да је судска заштита дозвољена ако је поступак поравнања претходно спроведен а није био успешан.

Органи решавања у претходном поступку

Питање правилног и законитог деловања и одлучивања органа је одлучујуће за правилно функционисање права, дакле за примену начела о правној и социјалној држави. Органи који у IRS решавају спорове, дакле суделују или/и одлучују о појединачним правима, обавезама или правним односима, су за решавање спорова у законима или колективним уговорима за то посебно овлашћена тела, који могу бити индивидуални органи (физичка лица) или колективни органи, одређени законом, именовани или овлашћени по посебном поступку и чије надлежности су одређене у закону и/или колективном уговору.¹⁰

Основна дужност (надлежност) органа у IRS је да реше спор, при чему је решење спора општи појам за њихово учешће (суделовање), деловање или/и одлучивање у поступку.

У зависности од тога да ли је у питању претходни поступак или судски поступак, за решавање индивидуалних радних спорова, као и колективних, органи могу бити:

¹⁰ Novak, Janez: *Delovni spori*, GV Založba, Љубљана, 2004., стр. 207.

- а) несудски органи и
- б) судски органи.

Несудски органи

Несудски органи су:

1. органи послодавца,
2. други органи, који делују у претходном поступку под заједничким именом трећа странка која посредује у спору (посредници, миритељи, арбитраже).

Треба нагласити да се у Републици Словенији институт посредовања доста мање примењује у IRS него у колективним радним споровима. То пре свега важи за правну регулативу којом се прописују три начина несудског мирног решавања спорова: посредовање, арбитража и поравнање. Ипак, поравнање се у стварности одвија у оквиру судског поступка у тзв. отвореним радним и грађанским споровима, због чега и није могуће говорити о истом као типичном начину решавања спорова посредовањем.

1) Органи послодавца

Органи послодавца, који као органи у претходном поступку одлучују у индивидуалним радним споровима, су одређени Законом о радним односима (ЗДР), Законом о јавним службеницима (ЗЈУ) и Законом о привредним друштвима (ЗГД).

У ЗДР одредбе о органима који су овлашћени да решавају радне спорове односно да одлучују у претходном поступку код послодавца су садржане у чл. 18., 157. и 176. У складу с наведеним члановима ти органи су:

- а) заступник послодавца (законски и статутарни) који је одређен у закону или акту о установљењу (чл. 18. ст. 1. ЗДР);
- б) лице овлашћено у писаној форми од послодавца (чл. 18. ст. 1 и чл. 157. ал. 2. ЗДР);
- с) старешина државног органа или од њега овлашћено лице (чл. 18. ст. 2. ЗДР);
- д) орган одређен законом, актом о установљењу или стаутом (чл. 18. ст. 3. ЗДР);
- е) власник (чл. 18. ст. 3. ЗДР);
- ф) оснивач (чл. 18. ст. 4. ЗДР);
- г) пуномоћник послодавца – физичког лица (чл. 176. ЗДР).

У ЗЈУ одредбе о органима у претходном поступку код послодавца су садржане у чл. 4., 11. и 33. У складу с наведеним члановима ти органи су:

- a) старешина, који врши права и дужности послодавца (чл. 4. ст. 1. и чл 33. ЗЈУ);
- b) пословодни орган, који права и дужности послодавца врши у лицима јавног права (чл. 4. ст. 2. ЗЈУ);
- c) јавни службеник који је од пословодног органа овлашћен у писаној форми за вршење права и дужности послодавца (чл. 4. ст. 2. ЗЈУ);
- d) орган послодавца, који је овлашћен да располаже поклонима (чл. 11. ст. 3. ЗЈУ);
- e) овлашћени службеник, којег овласти старешина (чл. 34. ст. 1. ЗЈУ);
- f) друго овлашћено лице, које овласти старешина (чл. 34. ст. 3. ЗЈУ);
- g) комисија за жалбе (чл. 35-39. ЗЈУ).

У ЗГД су садржане одредбе о оснивачу као органу у претходном поступку. У том смислу од значаја одредбе чл. 32., 47., 77., 137. и 170. ЗГД.

2) Други органи изван послодавца (трећа странка)

Појмом **други органи** сматрају се они органи који (су)делују у претходном поступку у индивидуалним радним споровима, а који нису органи послодавца.

Појмом **трећа странка** је означено физичко лице или колегијско тело, које на предлог странака у спору или на основу принудних прописа посредује у спору с циљем да се спор реши споразумно или да се оконча одлуком, дакле, на миран начин.¹¹

Положај (улогу) наведених органа имају:

- a) посредници,
- b) миритељи,
- c) органи поравнања,
- d) арбитри,
- e) судови као органи у претходном поступку.

Улога наведених органа у индивидуалним радним споровима је различита, у зависности од тога о ком органу је реч.

¹¹ Novak, Janez: Ibidem, стр. 213.

3) Посредници (медијатори)

Посредник (медиатор) је орган (по правилу физичко лице а може и орган) којег странке у индивидуалном спору бирају саме или је одређен законом или колективним уговором,¹² чија је улога да посредује у спору између супротстављених странака.

У Републици Словенији улогу посредника одређену законом има инспектор за рад, коју ћемо с обзором на значај овог органа, изложити детаљније.

Из садржине одредби чл. 112. ст. 1., чл. 115. ст. 3., чл. 214. ст. 4., чл. 227. и 228. ЗДР и одредби Закона о инспекцији рада ("Службени лист Републике Словеније", бр. 38/94, 32/97 и 36/00) произилази да овај орган делује: а) као орган власти државе и б) као орган посредовања.

Као орган власти инспектор за рад им широка овлашћења, како на основу ЗДР тако и на основу Закона о инспекцији рада (ЗИД). На основу ЗИД инспектор је овлашћен: да обави преглед код послодавца (чл. 12.), да улази у његове просторије (чл. 13.), да актом наложи послодавцу да обезбеди примену закона, други прописа, колективних уговора и општих аката (чл. 15.), да забрани послодавцу да обавља радни процес (чл. 16.) односно употребу (коришћење) средстава за рад (чл. 17.).

На основу ЗДР инспектор за рад је овлашћен: да наложи послодавцу да испуни обавезе и отклони кршење права радника у случају ванредног отказа радника (чл. 112.), адекватну сагласност за ванредан отказ радници за време трудноће и за све време док доји дете, као и родитељима за време коришћења родитељског одсуства у обиму пуне одсутности с посла (чл. 115.), да да претходно одобрење за рад детета млађег од 15 година, односно детета које је навршило 13 година старости (чл. 214.), да задржи дејство престанка уговора о запослењу због отказа до истека рока за арбитражу односно судску заштиту, да би се спречило самовољно понашање и отклонила ненадокнадива штета (чл. 227.).

Као орган посредовања инспектора за рад делује на основу овлашћења из чл. 228. ЗДР, на основу којег на предлог радника и/или послодавца посредује у спору између радника и послодавца. Ако је посредовање предложила само једна странка, инспектор рада ће њапре затражити сагласност друге странке за решавање спора посредовањем. Циљ посредовања инспектора за рад је да се спор реши споразумно а исто

¹² О посредовању као начину решавања спорова у претходном поступку било је речи у т. 3.1.3.

може трајати све до извршне арбитражне одлуке о спорном питању, односно до одлуке суда првог степена о спорном питању.

4) Миритељи (концилиатори)

Миритељ (концилиатори) је треће лице (странка), изабрана сагласношћу странака у индивидуалном радном спору, чији је задатак да проучи околности у вези са спором, да странке саветује и стручно помаже и предложи садржину поравнања односно начин решења спора. За разлику од посредника улога миритеља је већа (обсежнија) и више усмерена на његово активно деловање с циљем да се закључи поравнање или спор реши на други начин.¹³

5) Органи поравнања

Поравнање као најчешћи метод (начин) мирног решења спора у претходном поступку се може закључити пред несудским органима. Улога органа поравнања у овом поступку може имати миритељ (концилиатор) који може странкама у индивидуалном радном спору предложити садржину поравнања. На основу чл. 24. Закона о правима индустријске својине из радног односа орган поравнања у спору из тог односа је савет за поравнање, пред којим је поступак поравнања обавезан. На основу чл. 32. истог закона судска заштита за остваривање права по основу индустријске својине је дозвољена ако је поступак поравнања претходно спроведен а није био успешан.

Најзад, органи поравнања у претходном поступку могу бити и судови на основу чл. 305.-309. ЗПП.

6) Арбитри

Арбитража – арбитражни суд је орган који може посредовати у индивидуалном радном спору тако што ће донети одлуку коју странке у спору морају поштовати и извршити. Арбитражу може чинити један или више арбитра. О саставу арбитраже мора постојати сагласност обеју странака у спору, те оба, односно свих арбитра о председнику арбитраже ако истог не одређује државни орган или неки други орган.¹⁴

Словеначко законодавство, за разлику од неких других европских, одлукама арбитраже не даје моћ (снагу) извршног наслова. То произлази

¹³ Новак, Јанез: Ибидем, стр. 215. и 244. О мирењу је било речи у т. 3.1.3.

¹⁴ О надлежности радног суда у вези с именованем арбитра односно председника арбитраже видети чл. 11. Закона

из садржине чл. 205. ЗДР, на основу које се закључује да је арбитража добровољна, што значи да одлуке арбитраже нису обавезујуће и исте се могу побијати код судова за радне спорове.¹⁵

Поступак пред арбитражом је уређен одредбама чл. 459-479. ЗПП. И из садржине овог закона (чл. 460.) произлази да је арбитража добровољна и да је странке могу одредити уговором. Ако су се странке уговором договориле да је за одлучивање о одређеном спору надлежна арбитража, суд код којег је поднета тужба у истом спору међу истим странкама, ће се на приговор тужене странке огласити ненадлежним, укинути обављене процесне радње и одбити тужбу (чл. 464. ст. 1. ЗПП).

7) Суд као орган у претходном поступку

Законодавство Републике Словеније, а нарочито новија судска пракса, указују на тенденције да судови чешће делују у индивидуалним радним споровима у претходном поступку: а) као органи посредовања и/или б) као органи пред којима се веома често закључује судско поравнање у складу с чл. 305.-309. ЗПП и чл. 26. Закона.

У вези с овим питањем у словеначкој правној теорији су изражена два схватања.

Прво схватање је да судови као органи који су примерени и способни да пред њим тече поступак пре суђења, покушавају да се постигне поравнање међу супротстављеним странкама. Ове схватање се темељи и на пракси појединих држава у радним споровима.¹⁶

Друго схватање је да треба странке приволети да покушају да спор реше поравнањем или на други миран начин ван суда тј. пред неким другим органом, јер је овај начин једноставнији, краћи и цењенији у односу на поступак пред судом. Ово схватање се темељи и на великом броју предмета пред судовима у Републици Словенији (годишње од 530-560.000 спорова).¹⁷

Као органи посредовања судови (председници већа, судије појединци) посредују у радним споровима у којима поступак дуже траје, изведени су неки докази и суд покушава да се постигне поравнање. Из праксе се потврђује да је посредовање по правилу успешно, што је наравно за похвалу. ЗПП кроз одредбе чл. 305а и 305б даје могућност суду (по правилу председнику већа) да посредује у спору и помогне странкама

¹⁵ Новак, Јанез: Ибидем, стр. 215.

¹⁶ Tičar, Luka: *Sodna poravnava v delovnih sporih*, Pravna praksa, št. 19/2003, стр. 40/41.

¹⁷ Šetinc – Tekavec, Martina: *Mediacija, Sporazumno rešavanje sporov v teoriji in praksi*, Založba Učila, Kranj, 2002.; Novak, Janez: *Delovni spori*, GV Založba, Љубљана, 2004., стр. 216-217.

да на рочишту за поравнање спор реши мирним начином. У том смислу ова могућност је дата чл. 26. Закона.

Као органи поравнања у складу с одредбама чл. 305-309. ЗПП судови помажу странкама у спору да постигну судско поравнање. Из праксе већине других држава произлази да се рочиште за поравнање одржава углавном пред предсеником већа или судијом појединцем и да се показало да је тако лакше постићи поравнање и тиме окончати радни спор.

Радни судови

Радни судови у Републици Словенији су специјализовани судски органи чија је организација, надлежност и састав уређена Законом о радним и социјалним судовима ("Службени лист Републике Словеније", бр. 2/2004, у овој монографији скраћено Закон и ЗДСС).

Радни судови су надлежни за одлучивање у индивидуалним и колективним радним споровима (чл. 2. Закона).

О надлежности, степенима одлучивања, избору и саставу суда и судијама поротницима судова за радне спорове било је детаљно речи у трећем делу, тако да упућујемо читаоце на излагање о истом. О поступку у ИРС биће детаљније речи у следећем поглављу које следи непосредно иза ове тачке.

ЗАКЉУЧАК

Република Словенија, до 1991. година република бивше СФРЈ, а од 2004. године чланица Европске Уније, од 1994. године у свој правни систем уводи радно судство као специјализовано за решавање индивидуалних и колективних радних спорова. Ово судство је након 10 година модернизовано по угледу на радно судство СР Немачке, које се сматра водећим у савременом свету.

Република Словенија је прихватила тзв. мешовити тростепени систем радних судова у коме:

1. радним споровима у првом степену одлучују радни судови првог степена;
2. жалбама против одлука ни/остепених судова одлучује Виши радни и социјални суд, чије је седиште у Љубљани;
3. жалбама и ревизијама против одлука Вишег радног и социјалног суда одлучује Врховни суд Словеније - одељење за радно-социјалне спорове (чл. 3., 12., 13. и 17. Закона).

Истовремено извршена је квалитетна селекција судија који се стручно едукују за радне спорове (индивидуалне и колективне) због тога што радни спорови у хијерархији правних спорова заузимају високо место

имајући нарочито у виду да од разрешења истих умногоме зависи индустријски и социјални мир.

Услов за квалитетно судовање у радним споровима било је усвајање квалитетних прописа у области радних односа (материјалних и процесних). Република Словенија је своје ново радно законодавство конципирала користећи решења садржана у међународним радним стандардима, радним стандардима у законодавству Европске Уније и упоредном радном законодавству за која је процењено да су примерена степену развоја радних и друштвених односа у Републици Словенији. У том циљу донети су Закон о радним односима (2002.), Закон о јавним службеницима (2002.), Закон о радним и социјалним судовима (2004.), Закон о колективним уговорима (2006.), Закон о парничном поступку (2003.), Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (1991., последње измене и допуне 2000.), Закон о репрезентативности синдиката (1993.) и Закон о учешћу радника у управљању (1993.).

Од материјално правних прописа једино није донет Закон о штрајку али је предлог истог већ неколико година у процедури.

Словеначка радноправна теорија је такође дала велики допринос у изградњи радног судства као и радног материјалног и радног процесног права. Посебан значај словеначких теоретичара радног права је у томе што су дали већи број значајних радова о радним споровима. Такође, треба посебно истаћи и значај словеначке судске праксе, нарочито Врховног суда Републике Словеније у радним споровима, која се изграђује пажљиво, систематски и врло професионално.



Др Зоран Исаиловић

ДРУШТВЕНА ЗБИВАЊА И ПОРЕСКИ СИСТЕМ СРБИЈЕ

Анстракт:

Осетљивост, бројност и сложеност правних норми које обликују модерни порески систем, захтевају изузетну пажњу приликом његовог уређења и ефикасне примене у пракси. Привредни и друштвени амбијент савремене Србије, детерминише потребу изградње пореског система који подразумева у највећој могућој мери, неминовност не повећања пореског оптерећења (притиска) обвезника, и поштовања уставног начела општости и равномерности плаћања.

У циљу остваривања наведених начела, аутор указује на забрињавајуће избегавање плаћања пореза и доприноса за финансирање обавезног социјалног осигурања. Поред тога, по мишљењу аутора, порески систем треба поједноставити и повећати ефикасност његове примене

Уважавајући досадашња достигнућа у конципирању пореских прописа Републике Србије (компаратбилност са другим савременим државама), аутор највећу пажњу усмерава на негативне ефекте који позитивни прописи остављају на привреду земље, залажући се при том за нова решења која би суштински утицала на несметано деловање економских закона и омогућила оптимални привредни развој.

Кључне речи: *порески систем, једноставност плаћања, праведност, регулатива, порез на зараде, порез на додату вредност, пореске стопе, избегавање пореза, фискална децентрализација.*

Проф. др Зоран Исаиловић

ДРУШТВЕНА ЗБИВАЊА И ПОРЕСКИ СИСТЕМ СРБИЈЕ

І Општа разматрања

Динамичне друштвене промене које одликују савремени свет изразито се манифестују на конципирање пореског система. У контексту изложеног, битне карактеристике пореског система детерминишу привредна и социјална кретања. Међутим, у пракси није ни мало лако изградити порески систем, који би по својој садржини био оптималан и истовремено удовољио захтевима привредника за неопходно растерећење од дажбина и сиромашних слојева грађана за прерасподелу плаћања пореза на штету богатих.¹

Уопштено гледано, плаћање пореза је и приликом одвијања позитивних привредних кретања за обвезнике непријатна појава, због чега често изазива бурне несугласице између пореских повериоца и пореских дужника. Природно, да се наведени процеси аверзије према порезима интезивно појачавају у условима економских криза, када бројни привредни субјекти воде животну борбу за свој опстанак у ужареној привредној арени. Због тога, конципирање пореских прописа захтева изузетну стручност писаца, који у савременим условима морају да имају

¹О овим проблемима илустративни пример даје данашња Француска. Наиме, социјалистичка влада председника Франсоа Оланда представила је знатно повећање пореза најбогатијима у оквиру буџета за 2013. чији је циљ да Француска покаже финансијску дисциплину како би задржала кључну позицију унутар зоне евра. С тим у вези, у овој земљи се страхује да уз рекордну незапосленост неће бити остварен скромни привредни раст од 0,8 одсто који се рачуна наредне године. Дакле, овде се сиромашним грађанима у условима економске кризе олакшава (девет од десет Француза нису погођени планираним повећањем пореза), али се зато онима који су потенцијални инвеститори доводе у опасности да не могу улагати у финансијски планираном износу. Поред тога, пословни лидери страхују од егзодуса талентованих јер је влада потврдила привремени суперпорез од 75 одсто на примања већа од милион евра годишње и порез од 45 одсто на зараде веће од 150.000 евра. Од ова два пореза очекује се приход од око пола милијарде евра, док ће повећани порези на дивиденде и друге инвестиције донети још неколико милијарди. У вези са наведеним предсеник Клуба послодаваца Жулем Канру је рекао: „влада гуши инвестиције и тако ће блокирати иновације“. – Извор података: „Политика“, од 29. септембра 2012.

интердисциплинарна знања да би се постигли оптимални резултати. Ти резултати би се огледали у томе, да порески систем повољно утиче на привредни раст, несметано ново запошљавање, подстицање инвестиција итд. Према томе, данас се не могу прихватити речи француског политичара и министра финансија за време краља Луја четрнаестог Jean – Bariste Colberta који је истицао да је „задатак државних власти да очерупају гуске, али на такав начин да са њих скину што више перја уз што мање шиштања“.

Погоршани услови привредног пословања у Србији су утицали на владу да изворе за финансирање јавних потреба претерано проналази, уместо из реалних извора - пореза и других дажбина, путем задуживања. Наиме, у циљу обезбеђења неопходних јавних прихода, Србија је емитовала високи ниво државних записа са врло високим каматним стопама, што је условило да банке своје расположиве динаре пласирају у њих. Негативне реперкусије таквог прикупљања средстава за финансирање јавних потреба манифестовале су се на недовољну масу кредита потребној привреди, пре свега индустрији и пољопривреди. Дакле, држава може правити проблеме привреди у случајевима када није у могућности да оптимално прикупи порезе већ се мора окренути другим јавним приходима.

Негативни привредни токови у нашој Републици, довели су до успоравања код прикупљања јавних прихода. Имајући у виду поменуте тенденције, полазна основа за финансирање јавних потреба у Србији јесте одлучна потреба ка заустављању раста јавног дуга. Поред тога, нужна је радикална рационализација јавног сектора у правцу налажења решења трошења у границама оствареног дохотка. У контексту изложеног, неопходно је преиспитати порески систем и у складу са интересима привреде извршити промене које ће помоћи извлачењу земље из дубоке економске кризе.

Криза јавних финансија у Србији је добила забрињавајуће размере. Зато је неопходно покрити јавне потребе из реалних извора. Висок буџетски дефицит и јавни дуг државе, свом озбиљношћу тражи изналажење рационалних решења. С тим у вези, није време за проблематичке одлуке које би убрзо морале бити замењене изнуђеним променама које захтева стварност. Да би се изложено остварило, порески систем је неопходно поставити на основама прихваћених решења савремене теорије и праксе. Бројне фискалне и парафискалне облике потребно је преиспитати и свести их на разуман број.² Поред тога, држава

² У Бечу приватне фирме месечно имају 18 издвајања граду и држави Аустрији. То је готово за трећину мање пореских обавеза, јер у Београду просечно предузеће је имало чак 46 намета. - Извор података: „Политика“, од 6. октобра 2012.

мора да има строгу контролу на укупно пореско оптерећење фискалних обвезника. Да би се то остварило неопходно је да по правилу овлашћење за установљење фискалних прихода има Република. Приликом конципирања пореског система потребно је бити изузетно обазрив приликом процентуалног одмеравања прикупљених прихода која потичу од непосредних и посредних пореза. Важно је да се ту направи задовољавајући баланс који је потребан за одвијање тржишног начина привређивања.

Код привредника и грађана постоји широко заступљено мишљење о недозвољеном оптерећењу пореским теретом, оних који су лојални држави и уредно извршавају своје обавезе. Другим речима, изгледа да постоји сувише много субјеката који имају јаку економску снагу али не подлежу плаћању пореза. Очито да приликом постављања радних задатака и планова од стране Пореске управе нема довољне дозе реалности. Јер, како објаснити да од ове Службе стижу извештаји да су испунили или премашили постављене планове, а с друге стране постоје бројна богатства која је могуће релативно лако идентификовати а нису оптерећена порезима. Нејасно је како је могуће да постоје бројне непокретности неевидентирание и неопорезоване, и поред преузимања надлежности од пореских служби јединица локалне самоуправе.

Очито, наш фискални систем је недовољно правно уређен. С тим у вези, дискутабилно је како је могуће да бројна министарства и администрација која је у њиховом саставу нема прецизне податке о броју пореских и других фискалних и парафискалних облика који фигурирају у Србији. Поред тога, не зна се прецизно, ко све у Србији има право да уводи фискалне, непореске и парафискалне облике и на основу којих прописа. Чудно је да тај важан посао за државу настоје да ураде са већим ентузијазмом и жаром невладине организације. Због тога, по мом мишљењу неопходно је формирати стручно државно тело чији би задатак био да отпочне посао везан за кодификацију фискалних прописа.

Нејасно је да Пореска управа може да зависно од своје организационе јединице има дијаметрално различито тумачење пореских прописа о идентичним случајевима иако је јединствена служба на територији Србије. У овом случају се директно крши уставно начело о плаћању пореза под једнаким условима.

Често је у пракси однос радника Пореске управе према пореским обвезницима некоректан. Изгледа, по мом мишљењу, да наша пореска администрација није још увек довољно оспособљена за приступање дијалогу са пореским обвезником. Њима је страно сучељавање мишљења

и аргумената. Прецизније, Пореска управа у циљу прикупљања што више средстава, без обзира на чињенице неретко не прихвата аргументе обвезника иако је очито да се ради о основаним и рационалним доказима. У таквој ситуацији, тешко је очекивати да порески обвезници буду лојални држави.

Пореске власти у пракси довољно неприпремљене за извођење пореске реформе, немало пута недозвољено иде из једне у другу краност. Примера ради, најпре се захтева строга употреба фискалних каса, а онда када пракса покаже да за неке субјекте представља велику препреку за обављање пословне делатности хитно се тражи да се та обавеза укине. Међутим, у пракси су већ направљени штетни ефекти и неке радње због тога затворене.

У пракси је уочено, да су порески прописи недозвољено сложени и нејасни. Због тога, поменути прописи пуно пута збуњују не само пореске обвезнике него и пореску власт која их у пракси треба применити. Код бројних пореских прописа, не постоји складан однос између циљева који се желе и остварених пореских резултата њиховом применом. Тако, примера ради, код пореза на добит правних лица, најпре се заговара потреба за растерећење привреде и неодмерено иде са ниским стопама и бројним ослобођењима и олакшицама. Међутим, касније се увиђа да је то негативно, и онда се креће са акцијом у супротном правцу.

Након октобарских промена једно од актуелних питања у Србији је везано за фискалну децентрализацију. Резултати у овом погледу временски гледано су осцилаторни. Тако, од 2001 до 2008. године долази до јачања финансијске улоге локалних заједница. Међутим, са уласком државе у економску кризу тај тренд престаје. Конкретно, долази до смањења јавних прихода јединица локалне самоуправе, суспендовањем њихових законских права учешћа у делу трансфера која даје Република. Недостатак средстава настао на изложени начин, јединице локалне самоуправе су почеле надомештавати путем повећања локалних комуналних такси, задуживањем код банака, неизвршавањем обавеза према добављачима, одлагањем реализације дискреционих расхода везаних за капиталне пројекте итд. Ови процеси се неспорно негативно реперкутују на функционисање привреде. С тим у вези, повећање локалних такси утицало је на предузетнике, микро и мала предузећа да престану да обављају делатност и пређу у сиву економију.

У циљу поновне афирмације фискалне децентрализације, дошло је до промене Закона о финансирању локалне самоуправе којом се учешће јединица локалне самоуправе у порезу на зараде повећало са 40% на 80%. Београду, због његове економске снаге утврђена је мања припадност - 70% од пореза на зараде, који се плаћа према пребивалишту запосленог. Међутим, наведеним променама очекује се, да ће развијеније општине

имати веће приходе од пореза на зараде било да се мере по становнику или као проценат укупних буџетских прихода општине. Другим речима, повећање прихода од пореза на зараде свих општина за исти проценат има за последицу повећање неједнакости у нивоу буџетских прихода што је супротно циљу равномернијег регионалног развоја и смањењу неједнакости између општина.

У контексту изложеног, у Србији је изведена нова фискална реформа, којом је од почетка октобра укинута 138 различитих такси и намета на државном и локалном нивоу. Овим мерама жели се остварити значајно растерећење занатлија, малих и средњих предузећа, у којима ради близу милион људи.³ Променама прописа по свему судећи, највише новца од локалних самоуправа изгубиће Београд, коме је укинута 11 локалних комуналних такси.

II Непосредни и посредни порези

Као и у другим савременим државама и у Србији, нужне јавне потребе које треба да се задовоље условљавају неминовност примене у пракси непосредних и посредних пореза. При томе, се у савременој теорији ради помагања привреди, инсистира на снажнијом редукацијом финансијског учешћа пореза на зараде и доприноса за обавезно социјално осигурање који се плаћају из истог извора. Усмеравање пореског система у наведеном правцу, позитивно делује на нужну извозну орјентацију привреде, повећање инвестиција, запошљавања, решавање проблема дефицита платног биланса итд. Поред тога, наведено опредељење би по наведеној концепцији позитивно деловало у правцу радикалнијег смањења избегавања плаћања пореза, јер би се јачи ослонац на прикупљању средстава ставио на порез на додату вредност (у даљем тексту ПДВ).

³ Предузетницима је укинута фирмарина, која је до сада у зависности од општине и града, делатности и зоне износила од 24.000 до 120.000 динара годишње. Мали инвеститори неће убудуће морати да плаћају ни локалну комуналну таксу за истицање рекламе, која је до сада на годишњем нивоу, коштала између 9.250 и чак 98.400 динара. Од важнијих такси које су укинуте то су и комунална такса за држање и коришћење пловних направа и других објеката, чиме ће се растеретити грађани који држе чамце, сојенице и разне друге објекте на води, као и такса за држање ресторана и других угоститељских објеката на води (сплавови). Укида се шумарина, коју су до сада морала да плаћају сва предузећа на укупан приход који остваре, независно од тога да ли њихова делатност има икакве везе са заштитом шума. Укинута је и такса за држање музичких уређаја и пререређивања музичког програма у угоститељским објектима.

Настојање ка суштинском редуцирању дажбинског оптерећења рада у Србији, неће смањити актуелност испитивања правног функционисања наплате пореза на зараде и доприноса за обавезно социјално осигурање. Код наведених прихода потребно је разликовати правног и стварног обвезника с једне стране, од обвезника у техничком смислу (тзв. пореског платца), с друге стране. Правни и стварни обвезник је физичко лице (послопримац) који остварује приходе (зараду). Порески платцац (технички обвезник) је послодавац, његова обавеза утврђена по Закону о порезу на доходак грађана (за порезе) и Законом о доприносима за обавезно осигурање (за доприносе) је да за правног и стварног обвезника, утврди обавезу, обрачуна висину и одбије је. Уплату наведених прихода платцац је обавезан да изврши приликом сваке појединачне исплате зараде, која је оптерећена овим дажбинама. Како се зараде (плате) могу исплаћивати и више пута у току месеца, моменат доспећа наплате не везује се за месец или било који други проток времена већ за моменат исплате прихода обвезника. Имајући у виду природу пореза и доприноса као принудних давања, поменути законима прописане су санкције⁴ за послодавце који не изврше обрачун и плаћање пореза и доприноса истовремено са исплатом зараде запосленог. По Закону о пореском поступку и пореској администрацији Пореска управа у поступку пореске контроле проверава и утврђује законитост и правилност испуњавања пореске обавезе. Нажалост, Пореска управа као надлежни орган није задовољавајуће обављала контролу спровођења поменутих закона. С тим у вези, посебно је у пракси била неефикасна наплата доприноса током више година.

Изразита стерилност рада Пореске управе условила је измену и допуну Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Наиме, имајући у виду да од уплате доприноса за обавезно социјално осигурање непосредно зависи остваривање права осигураника, као и да се из пореза финансирају одређена права и дужности Републике, покрајине и јединице локалне самоуправе, у циљу повећања финансијске дисциплине утврђено је да од 1. јула 2012. године, банка дозвољава исплату зарада, односно накнаде зарада, само уз истовремено плаћање обавеза по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, обрачунатих у складу са

⁴ Законом о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“, бр., 24/01,80/02 – др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 –испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11, 7/12 и 93/12, чл.166) и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06 и 5/09.) нормирано је да правно лице који не обрачуна не обустави и не уплати порез и доприносе истовремено са исплатом зараде запосленог, биће кажњен за прекршај новчаном казном до милион динара, а одговорно лице у правном лицу новчаном казном до 50.000 динара.

законом. У случају да на рачуну исплатиоца нема довољно средстава за истовремену исплату зарада, односно накнада зарада, уз плаћање припадајућих пореза и доприноса утврђених прописима, банка би дозвољавала исплату сразмерног дела зараде, односно накнаде зараде, уз плаћање припадајућих пореза и доприноса. Након испољених дилема у вези са наведеним обавезама банке, одустало се од ових правних решења. Променама прописа, суштински је банкама додељена много скромнија улога. Новим важећим прописима, банка преко које се врши реализација налога за исплату зарада, односно накнада зарада, укључујући и уговорену накнаду за привремене и повремене послове, у целини или делимично, као и реализација налога за плаћање пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање на те исплате, до истека наредног дана од дана у коме је реализовала те налоге, доставља Пореској управи, у електронској форми информације о извршеном платном промету по тим основама.⁵

На недавно објављеној листи Еуростата, Европског института за студије у привреди, просечни рокови наплате потраживања у Србији су 128 дана и овим резултатом смо се нашли на последњем месту у Европи. Илустрације ради, рокови за наплату потраживања износе: у Немачкој 18 дана; Француској 24 дана; Шпанији 32 дана; Бугарској 44 дана; Словенији 39 дана; Хрватској 34 дана; Македонији 76 дана; Босни и Херцеговини 104 дана и Албанији 127 дана.

Због оваквих алармантних резултата Унија послодаваца је захтевала од државе да законом ограничи рокове плаћања још од почетка економске кризе. Конкретне потезе у наведеном правцу су предузеле многе земље у ЕУ као и оне у окружењу. Наведени субјекти су у циљу увођења реда у систем потраживања, донели конкретне законске прописе или су ажурирали рад државних институција, посебно трговинских судова. С тим у вези, у Европском парламенту ће се ускоро гласати да рокови плаћања малих и средњих предузећа буду 30 дана, док ће се у случају прекорачења уводити затезне камате. У Србији Влада је октобра 2011., донела Уредбу о мерама за спречавање неблагоприятног измиривања новчаних обавеза јавног сектора према привредним субјектима. Међутим, јавна предузећа која дугују шест пута више новца изузета су овим прописом. То се правда тиме, да су јавна предузећа много већи повериоци, него дужници. Недостатак поменуте уредбе је и тај што не важи за приватне корпорације и не прописује санкције за прекршиоце прописа. Да би се отклониле све наведене слабости Министарство

⁵ Видети: члан 30 а, Закона о пореском поступку и пореској администрацији, "Службени гласник РС", бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12 и 93/12.

економије и регионалног развоја је донело Нацрт Закона о роковима измирења новчаних обавеза. Главни циљеви овог Закона су: побољшање ликвидности, транспарентности у пословању, изједначавање приватног и јавног сектора и усклађеност са прописима ЕУ и најбољом међународном праксом.

У контексту изложеног, поремећени привредни односи праћени просечним роковима плаћања дужим од четири месеца утицали су негативно на привредне субјекте у Србији на извршавање законске обавезе плаћања ПДВ као посредног пореза. Разлог овоме је тај што је Законом о ПДВ било прописано да се порез на додату вредност наплаћује унапред (у тренутку издавања рачуна – фактурисања) за робу испоручену купцу или услугу извршену за наручица посла. Међутим, пошто су фирме дошле у позицију да не могу да се наплате у примереном року од својих дужника, биле су приморане да улазе у дозвољени или недозвољени минус код банака, узимају краткорочне кредите и тим путем се изборе против неликвидности. Дакле, док су у оваквим условима привредног живота, банке зарађивале на камати од датих зајмова привредним субјектима, а држава се намиривала порезом унапред, привредници су остајли без нужних средстава неопходних за привређивање. Спољне манифестације изложених слабости у кретању привредних токова огледали су се у томе да су бројни обвезници затварали фирме. Прецизније, према истраживањима Уније послодаваца Србије, због плаћања пореза унапред (у тренутку издавања рачуна – фактурисања) за робу испоручену купцу или услугу извршену за наручица посла, затворено је преко 13.000 фирми у периоду 2008. до краја 2010. године. То је разлог да је Унија послодаваца захтевала промене Закона тако што би се ПДВ наплаћивао у тренутку реализације посла (истог дана) или максимално три дана од дана наплате посла. Образлажући свој захтев, оно су истицали да су у условима светске економске кризе то урадиле и многе друге савремене државе. Тако су Чешка, Словачка, Румунија, Шпанија, Португалија, Естонија решиле ово аутоматски, обавезивањем банке којој је достављена профактура са обрачунатим износом ПДВ, да у тренутку када новац од дужника легне на рачун дате фирме скида износ за ПДВ и пребацује га на рачун државе. У предизборној кампањи неке странке су се полазећи од препоруке ЕУ, залагале да се ПДВ наплаћује у тренутку реализације посла само за мала и средња предузећа што се променама Закона о ПДВ практично та идеја и остварила.

У вези са наведеним, аутори нових законских решења су написали:⁶ “ У циљу стварања повољнијих услова за пословање привредних субјеката предлаже се увођење система наплате за одређену категорију обвезника ПДВ (а што је у потпуној сагласности са стандардима Европске уније, према којима се одређеној категорији пореских обвезника може одобрити примена наведеног система). Према систему наплате, пореска обавеза за промет добара и услуга настаје у пореском периоду у којем је наплаћено потраживање за тај промет (односно истеком рока од шест месеци од дана извршеног промета ако потраживање у том року није наплаћено), а не у пореском периоду у којем је промет извршен, док се право на одбитак претходног пореза може остварити за порески период у којем је плаћена обавеза добављачу. Примена овог система утицаће на смањење неликвидности привредних субјеката изазване неплаћањем обавеза примаоца добара и услуга. Систем наплате на основу одобрења од стране надлежног пореског органа, могу да примењују обвезници ПДВ који су у претходних 12 месеци остварили укупан промет добара и услуга у износу мањем од 50. 000.000 динара и који су у том периоду непрекидно били евидентирани за обавезу плаћања плаћања ПДВ, уз испуњење одређених услова.”

При формулисању пореских закона утврђивању есенцијалних елемената пореза (пореском предмету, пореској основици, пореском обвезнику и пореској стопи) се придаје важан значај, посматрано с аспекта стварања оптималног привредног амбијента. Међутим, не умањујући значај других пореских елемената, неопходно је истаћи да од висине пореске стопе највише зависи колики ће се приход захватити од обвезника. При непромењеној основици примена веће стопе значи и прикупљање обилнијих прихода и обрнуто. Пореска стопа је део пореске основице, чијом се применом на основицу израчунава порески дуг. Пошто се најчешће основица утврђује ад валорем (по вредности) и стопа се одређује код највећег броја пореза у процентима (понекад и у промилима). Код основица по количини (специфичних основица), стопа се утврђује у апсолутном (фиксном) износу, што је проблем у условима постојања високе инфлације.

У теорији и пракси се појављују више врста пореских стопа: пропорционалне, прогресивне, дегресивне и регресивне. Међутим, без обзира на врсте пореских стопа, у теорији и пракси се озбиљно анализира значај њихових снижења на привредни живот. Инвеститори озбиљно воде рачуна када улажу, да то буде у земљи које имају ниске пореске стопе.

⁶ Видети: Образложење Предлога Закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност, 2012., Београд, стр.19., и члан 36а, Закона о порезу на додату вредност ("Службени гласник РС", бр., 84/04, 86/04, 61/05, 61/07 и 93/12.).

Повољне (ниске) пореске стопе су озбиљан порески стимуланс за пореске обвезнике. Оне одговарају и пореском повериоцу (држави), поред осталог и због тога што су са аспекта административних трошкова и трошкова плаћања пореза привлачније од других пореских подстицаја.

Када се ради о врстама пореских стопа у пракси су истовремено у примени пропорционалне и прогресивне стопе. Међутим, емпиријска истраживања последње деценије сугеришу да прогресивне стопе нису најпогодније оруђе за прерасподелу друштвеног дохотка, већ је прерасподелу друштвеног дохотка оптимално спроводити путем одговарајућих и добро таргетираних политика јавних расхода. Ово је нарочито случај у условима високих пореских утаја и сиве економије, као што је случај у Источној Европи, где су практично све земље у протеклим годинама увеле системе пореза на доходак с јединственом пореском стопом (тзв., flat – tax системи). Смањено ослањање на прогресивне пореске стопе и синтетичке порезе на доходак грађана у претходним годинама праћено је снажнијим ослањањем на опорезивање потрошње, пре свега путем ПДВ.⁷

Природа ПДВ неминовно захтева примену пропорционалне стопе. У контексту изложеног, некада распрострањено мишљење да је ПДВ неправичан порез који највише погађа сиромашне слојеве становништва је значајно оспорено у новијим економским истраживањима у последње две деценије. Новија истраживања сугеришу да је ПДВ значајно мање регресиван него што се раније веровало, па чак и благо прогресиван ако се посматра цео животни век.⁸

Постоје и други аргументи у прилог појачавања улоге посредних пореза. С тим у вези, се истиче да ће притисак порезне конкуренције учинити неатрактивним пораст стопа пореза на доходак, а захтеви за праведношћу и бојазан од пораста кријумчарења одвраћат ће порезну власт од већих повећања домаћих стопа пореза на потрошњу (као што су ПДВ и трошарине).⁹

⁷ Нова истраживања данас снажно истичу позитивне особине ПДВ. Оне се огледају у томе што је наведени порески облик неутралан, који ствара једнаке услове за све активности у привреди. Поред тога, указује се на ефикасност ПДВ у сузбијању сиве економије. Најзад, истиче се да је потрошња као основица ПДВ-а мање подложна флукуацијама од дохотка и због тога су приходи од овог пореза стабилнији.

⁸ Видети: Никола Алтипармаков, Пореска правичност главних пореских облика у Србији, „Квартални монитор“, бр.24, јануар – март, 2011., Београд, стр. 85.

⁹ Видети: Howell H. ZEE, Светски трендови у порезној политици : Економска перспектива, „Финансијска теорија и пракса“, Загреб, 2005., стр., 240.

Уопште говорећи, још увек су честе расправе и дилеме у савременим државама да ли се одредити за једноступни или вишеступни систем ПДВ. С тим вези, бројни су аргументи и против аргументи за једну или другу опцију. Тако, примена једноступног система омогућује једноставност опорезивања која омогућује свођење трошкова пореске администрације на подношљиву меру. Поред тога, овај систем омогућује примену широке пореске основице и смањује дисторзивно дејство пореза што се позитивно реперкутује на тржишни начин привређивања. Недостатак једноступног система везан за регресивно дејство ПДВ могуће је отклањати корективном применом прогресивног пореза на доходак грађана и путем давања разних социјалних трансфера сиромашним грађанима. Са друге стране, и вишеступни систем ПДВ има својих предности. Овај систем ефикасније утиче на сузбијање регресивног дејства посредних пореза што позитивно психолошки утиче на плаћање пореза код бројних сиромашнијих крајњих потрошача који се појављују као економски и стварни обвезници.

Наведена расправа о једноступном или вишеступном систему ПДВ корисна је у расправама које се воде у Србији поводом нове пореске реформе. Наиме, изузетан проблем у Србији јесте високо присуство избегавања плаћања пореза. Према Анкети о животном стандарду домаћинства из 2007. године коју је спровела Светска банка пореска утаја у области прихода од рада код нас је процењена на преко 25% оствареног дохотка. С тим у вези, далеко је мање избегавање ПДВ. Наиме, за избегавање овог пореза неопходна је организованост током читавог производног и продајног ланца. Откривање утаје у било ком сегменту повлачи обрачун пореза за све претходне фазе производног циклуса. Поред овога, новија истраживања показују да највише новца на потрошњу добара по сниженој ПДВ стопи (од 8%) у апсолутним износима троше богатији грађани чији је апсолутни ниво потрошње највиши. То је разлог да највећи део имплицитних ПДВ субвенција (смањење буџетских прихода услед опорезивања по сниженој стопи од 8% уместо по општој стопи од 18%) управо одлази богатијим грађанима. На основу изложених истраживања у Србији, ради остваривања правичности и ефикасне употребе средстава, могуће је приближавање ка једноступном систему ПДВ у наредном периоду постепеним смањивањем листе добара која се опорезује сниженом ПДВ стопом, а да се додатни буџетски приходи искористе за повећање програма социјалне помоћи (дечији додатак, материјално обезбеђење породице) и за повећање прогресивних буџетских расхода (образовање, здравство).¹⁰ Поред тога, неопходно је појачано

¹⁰ Видети: Никола Алтипармаков, оп. цит., стр. 89 и 90.

залагање за неутралност ПДВ, његово немешање у тржишне токове и издашније приходе обухватом порезом што већег броја добара и услуга и редуцирањем ослобођења од плаћања на што мањи број.

IV Закључак

Алармантна ситуација у привреди Републике Србије се интензивно рефлектује на систем јавних прихода, у којем порези имају централну улогу. Имајући у виду да је јавни дуг достигао законом могућу дозвољену висину, да нема могућности остваривања озбиљнијих нових прихода од тзв. изворних јавних прихода (продајом државне имовине и др.), озбиљно испитивање пореског система представља неизбежан задатак пореске власти.

У контекст изложеног, пошто је даље пореско оптерећење привреде немогуће, потребно је порески систем усмерити ка праведном оптерећењу пореских обвезника, и конципирању пореске структуре која ће омогућити прикупљање издашних прихода и истовремено позитивно деловање на нужну извозну орјентацију привреде, повећање инвестиција, запошљавања, решавање проблема дефицита платног биланса итд. С тим у вези, неопходно је изградити предвидиви порески систем, утемељан на општим правилима који по правилу не сме пореске обвезнике да доведе уметним, пореским путем, у различити положај.

Zoran Isailovic, LL.D
Full Professor

SOCIAL EVENTS AND TAX SYSTEM IN SERBIA

Summary

Susceptibility, abundance and complexity of legal norms, which shape a modern tax system, demand a remarkable attention in the course of its building and efficient implementation in practice. Economic and social ambient of contemporary Serbia, determines the need for building the tax system which mostly means inevitability of not increasing taxpayer's burden (pressure) and compliance with constitutional principles of payment generality and equality.

For the realization of the stated principles, the author points to a worrisome evasion of contribution payment for financing compulsory social insurance. In addition, in the author's opinion, the tax system should be simplified and the efficacy of its implementation increased, among others, through lowering tax expenses and their reducing to the real needs of economy and society. The implementation of these measures would have positive impact regarding non - increment of tax burden for the purpose of covering public needs.

Considering current achievements in the formulation of fiscal regulations in the Republic of Serbia (compatibility with other modern countries), the author devotes his greatest attention to the negative effects which current legal regulations have on a country's economy, instigating thereat new solutions which would have a substantial influence on unrestricted functioning of economic laws and would provide optimal economic development.



Др Душанка Јововић

**ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА КАО БИТАН ЕЛЕМЕНТ
ЕКОНОМСКОГ ОПОРАВКА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У
ПОСТКРИЗНОМ ПЕРИОДУ**

Анстракт:

Искуство најразвијенијих привреда у свету говори о позитивној корелацији између интензитета привредног раста и промена структуре привреде у правцу растућег учешћа технолошких и иновационих сектора привређивања. У том процесу изузетно значајну улогу одиграла је индустријска политика као компонента управљања привредним развојем. Имајући у виду ту чињеницу, с једне, и околност да је пре двадесет година започео колапс индустријске производње у многим земљама у транзицији, укључујући и Србију, с друге стране, у раду се истражује место које индустријска политика нужно мора имати у управљању привредним развојем по окончању економске кризе.

Кључне речи: *привредна структура, модерне гране индустрије, индустријска политика, реиндустријализација, економска криза, посткризни период, иновативност.*

Проф. др Душанка Јововић

ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА КАО БИТАН ЕЛЕМЕНТ ЕКОНОМСКОГ ОПОРАВКА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ПОСТКРИЗНОМ ПЕРИОДУ

„Када би се економско прилагођавање могло обавити без икаквих трошкова, историја не би имала никакав значај. Али, наравно, то није случај.”

Пол Кругман

Уводне напомене

Светска економска криза из 2008. године, поред осталог, најавила је наставак нове етапе економског развоја на глобалном нивоу, етапе која се веома лако може показати вишеструко неповољнијом у односу на ранији период. Ова констатација се односи на највећи број земаља у свету, укључујући и све транзиционе државе Западног Балкана, које уједно представљају једно од економски најнеразвијених подручја у Европи. Под претпоставком да је најгори део ове кризе прошао, реално је очекивати да свет улази у период успореног увећања међународне трговине, инвестиција и последично у период умеренијег привредног раста.

У контексту тражења решења која су у функцији оживљавања привредног раста у будућем периоду, све се чешће говори о нужности реиндустријализације, посебно у земљама које су најизраженије погођене економском кризом. Разумљиво је да се при том износе и конкретни предлози у вези са вођењем активне индустријске политике, као компоненте укупне политике развоја. Истини за вољу, има и супротних ставова, односно мишљења да мале отворене привреде, попут земаља Западног Балкана и конкретно Србије, не треба да се ослањају на индустријску политику као компоненту управљања привредним развојем, већ да их само треба усмеравати на обликовање амбијента који ће бити максимално стимулативан за оживљавање бизниса. Као илустрацију таквог размишљања погодно је навести децидан став Бранка Милановића, експерта Светске Банке, који каже: “Формирање различитих комисија и група за индустријски развој, чији би задатак био да праве „индустријску стратегију” за земљу чији је друштвени производ мањи од друштвеног производа једног кварта у Лондону, непродуктивни је рецидив

самоуправних споразума, договора и „стратегија” које су биле заборављене истог тренутка када су биле потписане. Задатак мале државе није да привредницима прави стратегију развоја, већ да их пусти да раде оно што је за њих најпробитачније, уз постављање тврдог законског оквира.”¹

Не упуштајући се у детаљнију експликацију напред поменутих ставова, у контексту насловом дефинисане теме истраживања у овом раду, битне су следеће констатације:

- током претходних двадесетак година дошло је до снажног процеса деиндустријализације у свим земљама Западног Балкана²,

- на знању и иновацијама темељена привреда не може се искључиво базирати на непрекидном расту удела услуга у стварању бруто домаћег производа,³

- инструменти и мере индустријске политике често се преклапају са инструментима и мерама већег броја секторских политика (политике конкуренције, политике развоја малих и средњих предузећа, политике истраживања и развоја технологије, енергетске политике, политике заштите животне средине, итд.)⁴

Претходно поменуте констатације ће имплицитно бити присутне у даљем тексту рада.

Промена привредне структуре као фактор привредног раста

Искуство стечено након Другог светског рата нас учи да је кључни извор економског напредовања привредно водећих земаља данашњице у свету био технички прогрес и на њему темељене промене привредне структуре.⁵ При том су магистралне структурне промене биле подржане бројним секторским економским политикама широко закупљеним императивом раста продуктивности.⁶

¹ Милановић, Б. *Мала земља*, Политика, 02. 07. 2010.

² Савић, Љ. Бошковић, Г. *Утицај Светске економске кризе на развој српске индустрије*, Индустрија, бр. 4. 2011. стр. 93-97.

³ *Industrial Policy in an Enlarged Europe*, Commiaion of the European Communitis, Brissel, 2002.

⁴ Јововић, Д. Цветановић, С. *Економске интеграције и Европска унија*, Економски факултет, Универзитет у Приштини, Косовска Митровица, 2011. стр. 190.

⁵ Марјановић, В. *Промене привредне структуре Србије и интеграциони процеси у Европи*, докторска дисертација, Економски факултет, Ниш, 2010. стр. 47.

⁶ Link, A. Siegel, D. *Technological Change and Economic Performance*, Routledge, 2003. pp. 18.

Све данас економски успешне привреде су своје стратегије економског раста базирале на развоју индустријских капацитета, уместо на специјализацији производње на основу статичких компаративних предности. Свака од држава које данас припадају групацији економски водећих привреда у свету постала је индустријска суперсила, много пре него што би се то, на основу њиховог искоришћавања ресурса, очекивало. Узмимо примере привредног успона азијских земаља у чијој се основи налази развој индустријске производње, а које су биле најотпорније на ударе најновије економске кризе. Кинески извозни потенцијал је изграђиван на основу стратешке економске политике, која је натерала иностране компаније да трансферишу технологију у Кину, па су и резултати овакве политике били слични онима у три или четири пута економски напреднијим државама. Јужна Кореја је стартовала са индустријским капацитетима на веома ниском нивоу, али је брзо напредовала од произвођача једноставнијих производа (током шездесетих година прошлог века) до комплекснијих производа (седамдесетих година прошлог века). За разлику од ове две земље, Јапан је изградио респектабилну индустријску базу још пре Другог светског рата, током кога је она у потпуности уништена, а која је поново изграђена, добрим делом захваљујући економским политикама које су штитиле домаће произвођаче.

Лекција која се од ових земаља може научити јесте: земље са високом стопом раста су у могућности да предузму брзе структурне промене, од ниско продуктивних (традиционалних) до високо продуктивних (модерних) активности. Ове модерне активности углавном продукују утрживе производе. Другим речима, мање развијене земље су економску конвергенцију ка развијеним економијама постизале освајањем продукције роба које су богате земље у одређеном смислу већ производиле и које су пласирале на светско тржиште.⁷

Оваква искуства се потпуно разликују од начина остваривања привредног раста у деветнаестом веку, када је економско напредовање појединих земаља остваривано на бази специјализације производње углавном примарних производа. У овој чињеници лежи објашњење узаног привредног раста многих земаља у развоју у периоду након Другог светског рата.

Изражена корелација између структурних промена у индустрији и интензитета привредног раста посебно је испољена у деценијама друге половине претходног века. Експанзија индустријске производње је у блиској сразмери са укупним привредним растом, и насупротив ономе што

⁷Todaro, M. Smith, S. *Economic Development*, Adison-Wesley, 2009. pp. 115-121.

би теорија компаративних предности сугерисала, ова корелација није ништа слабија ни код сиромашнијих земаља.

На који начин се може остварити неопходна структурна трансформација и које место и улогу су у том процесу имале секторске и остале економске политике? Иако су се економске политике земаља у развоју значајно разликовале, могуће је идентификовати њихове заједничке елементе. Пре свега, јасно је да су јаке „основе“ одиграле значајну улогу, с тим што би се те „основе“ схватиле на најшири могући начин, тј. не везујући их ни за једну посебну економску политику (као што су, на пример, Вашингтонски консензус или државне реформе које су данас актуелне). Може се рећи да су владе свих економски успешних земаља данашњице у дугом временском интервалу давале приоритет привредном расту и развоју, спроводиле економске политике које нису ограничавале неопходно деловање тржишта и које су одржавале економску стабилност. Због тога се може рећи да су оне *conditio sine qua non* привредног раста. Различити су начини на које су се ови основни принципи спроводили у пракси, а они су најчешће зависили од конкретног контекста у којем су се поједине државе налазиле и општих прилика на светском тржишту. Стога њихово навођење не пружа упутства за неке будуће економске политике других националних економија.

Све успешне земље у развоју су примењивале различите секторске економске политике чија је заједничка нит усмереност ка повећању укупне продуктивности националне економије. Оне су биле опседнуте сељењем ресурса из тзв. традиционалних у модерне гране привреде. То значи да су ишле даље од уобичајених препорука за економску политику, које се свде на спречавање привредног криминала, смањење корупције и снижавање трошкова производње. Поред (а понекад и уместо) ових политика, примењивале су експлицитну *индустријску политику*, која пружа подршку новим економским активностима (субвенције, пореске и кредитне олакшице). Ово запажање је веома значајно имајући у виду чињеницу да је перцепција аутора овог рада да ће глобално окружење у времену након кризе много мање погодовати привредном расту него што је оно било у претходним периодима. Јер, све до момента избијања актуелне светске економске кризе, глобално економско окружење је у суштини погодовало тежњама земаља у развоју да диверзификују индустријску производњу и да интензивирају раст властитих привреда на тој основи.⁸

⁸ Ацић, С. *Индустрија у другом таласу кризе*, Привреда Србије у другом таласу кризе: изгледи за 2012., Економски факултет, Београд, 2011. стр. 237-254.

Полазиште сваке идеје о нужности вођења активне развојне политике у малој земљи и у том контексту великом практичном значењу вођења адекватне индустријске политике мора бити сазнање о иновационом капацитету земље. Премда постоји већи број показатеља иновационог потенцијала појединих земаља најчешће се користи фреамворк Индекса глобалне иновативности (The Global Innovation Index), који је развила Конфедерација индустрије Индије (Confederation of Indian Industry), INSEAD (The Business School for the World) i Canon India.

На основу података из најновијег извештаја приказаног у табели 1, може се закључити да је полазиште сваке индустријске политике малих отворених привреда Западног Балкана низак ниво иновативности њихових привреда. Стога сваку идеју о нужности вођења активне политике развоја императивно треба лоцирати у императив унапређења глобалне иновативности њихових привреда.

Табела 1. Индекс глобалне иновативности земаља Западног Балкана⁹

	Вредност (0–100)	Ранг 2011	Ранг 2010	Ранг 2009
Албанија	30.45	80	81	121
БИХ	30.84	76	116	н/а
Македонија	33.47	67	77	89
Србија	36,31	55	101	92
Хрватска	37,98	44	45	62

Извор: The Global Innovation Index 2011, Accelerating Growth and Development, INSEAD.

Приметан је велики помак Србије по критеријуму висине индекса глобалне иновативности у 2011. години у поређењу са претходним годинама. Наиме, са 101. места у 2010. години Србија је по овом критеријуму заузела 55. место у 2011. години. Међутим, чак и под условом да не посумњамо у некомпатибилност статистичких података на бази којих се компонује индекс глобалне иновативности, чињеница је да се Хрватска налази значајно испред Србије по критеријуму висине индекса глобалне иновативности у 2011. години. Од земаља са којима се Србија непосредно граничи, једино су Босна и Херцеговина и Македонија иза ње по висини Глобалног индекса иновативности.

Низак ниво иновативности малих земаља са овог подручја последично је узроковао и неконкурентност њихових привреда. То је у

⁹ Црна Гора није присутна у Глобалном индексу иновативности.

неку руку и очекивано када се има у виду да је један од значајнијих фактора макроконкурентности показатељ иновативности привреде. (табела 2)

Табела 2. Индекс глобалне конкурентности Србије и земаља Западног Балкана

	Србија		Западни Балкан	
	Ранг	Индекс	Ранг	Индекс
2007	91	3,78	90	3,77
2008	85	3,90	86	3,86
2009	93	3,77	85	3,88
2010	96	3,84	79	4,01
2011	95	3,88	77	4,06

Извор: Global Competitiveness Report, World Economic Forum, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

Србија се по величини Индекса глобалне конкурентности, који је у 2011. години износио 3,88, нашла на 95. месту, што је значајно испод просека шест земаља Западног Балкана (вредност Индекса глобалне конкурентности 4,06, што би обезбедило 77. место на светској ранг-листи по критеријуму конкурентности земаља).

Кључни разлог ниске конкурентности Србије у 2011. години је низак степен софистицираности и иновативности пословања. Наиме, по овом критеријуму Србија је 2001. заузела 118. место у свету, што може бити посебно проблематично у склопу анализе императива вођења активне политике развоја у времену након завршетка економске кризе и посебно у контексту става о императиву реиндустријализације у том процесу. (табела 3)

Табела 3. Индекс појединачних стубова конкурентности Србије (2007-2011)

	Основни захтеви		Раст ефикасности		Софисицираност пословања и иновативност	
	Ранг	Индекс	Ранг	Индекс	Ранг	Индекс
2007	78	4,19	88	3,56	88	3,30
2008	88	4,15	78	3,82	91	3,30
2009	97	3,90	86	3,77	94	3,21
2010	93	4,15	93	3,75	107	3,04
2011	88	4,28	90	3,73	118	2,99

Извор: Global Competitiveness Report, World Economic Forum, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

Стране директне инвестиције у земљама Западног Балкана у периоду 2007-2010. године

Процес промене структуре привреде се, поред осталог, у последње време ставља у корелациони однос са токовима страних директних инвестиција. Такав присуп у основи је прихватљив, јер и поред бројних критика страних директних инвестиција, бројна истраживања упућују на став да се по много чему ради о најповољнијем облику ангажовања екстерних извора финансирања развоја.¹⁰ Имајући ту чињеницу у виду, својом актуелношћу се намеће питање какав је сензибилитет токова страних директних инвестиција у кризним временима, односно да ли током економских криза долази до њиховог наглог смањења? У табели 4 дати су подаци о величини страних директних инвестиција у малим земљама Западног Балкана у периоду 2007-2010. године.

Табела 4. Стране директне инвестиције у земљама Западног Балкана у периоду 2007-2010. (у милионима долара)

Земља	2007	2008	2009	2010
Албанија	656	988	979	1.097
БиХ	2.080	932	246	63
Македонија	693	586	201	293
Србија	3.439	2.955	1.959	1.329
Хрватска	5.035	6.179	2.911	583
Црна Гора	934	960	1.527	760
Укупно	12.837	10.600	7.823	3.035

Извор: UNCTAD, World Investment Report, 2011.

Из података садржаних у табели 4 се види да се стране директне инвестиције у земљама Западног Балкана смањују у временском периоду 2007-2010. године. Изузев Албаније, где је упркос економској кризи дошло до њиховог раста, код осталих пет земаља је присутно смањење прилива страног капитала у облику директних инвестиција. Највеће смањење страних директних инвестиција у сагледаваном временском интервалу се среће код Хрватске, и то са 5.035 милиона долара у 2007. години на свега 583 милиона у 2010. години.

¹⁰ Младеновић, И. Цветановић, С. *Финансирање раста и развоја*, Економски факултет, Ниш и Национална агенција за регионални развој, Београд, 2011. стр. 150.

На смањење вредности страних директних инвестиција у овом временском периоду поред утицаја економске кризе деловало је и окончање приватизације предузећа у државној својини у неким земљама Западног Балкана. Међутим, сматрамо да има места закључку да су стране директне инвестиције посебно осетљиве у времену кризних поремећаја. Овакав став потврђују и подаци о њиховом кретању у појединим регионима света. (табела 5)

Табела 5. Динамика страних директних инвестиција у појединим регионима света у периоду 2007-2010. (у милијардама долара)

Регион	2007	2008	2009	2010
Развијене земље	1.305	965	602	601
Земље у развоју	573	658	510	573
Транзиционе земље	91	120	71	68
Земље Западног Балкана	13	11	8	3
Свет	3.439	2.955	1.959	1.329

Izvor: UNCTAD, World Investment Report, 2011.

У периоду 2007-2010. године земље Западног Балкана које припадају широј групи транзиционих привреда су имале неупоредиво израженији пад страних директних инвестиција у односу на групације развијених земаља у развоју, укључујући и групацију транзиционих земаља. (табела 6)

Табела 6. Географска структура страних директних инвестија (у%)

	2007	2008	2009	2010
Свет	100,0	100,0	100,0	100,0
Развијене земље	66,3	55,4	50,8	48,4
Земље у развоју	29,0	37,7	43,2	46,1
Земље у транзицији	4,7	6,9	6,0	5,5

Izvor: UNCTAD, World Investment Report, 2011.

Нужност вођења активне политике развоја у малим отвореним привредама

У мери у којој ће земље у развоју моћи да освајају производњу нових производа (оних који се производе у развијеним земљама), толико ће моћи и да избегну неповољније односе размене. То су коначно најуспешније земље у развоју и до сада чиниле.

Интензивни привредни раст је последица брзих структурних трансформација, односно прелаза са производње нископродуктивних на високопродуктивне производе. Оваква трансформација није аутоматска, не условљава је само тржиште, из простог разлога што постоје бројна ограничења тржишта и институција, чију цену диспропорционално високо плаћају модерни сектори привреде. Модерни сектори бивају погођени како производним вишковима, тако и неодговарајућом координацијом, али и слабостима правних и регулационих система и институција. Неопходно је имати у виду чињеницу да је ове слабости тешко отклонити у кратком року и да искуства високо развијених земаља данашњице указују на то да су се оне овим проблемима бавиле током деценија, па чак и векова.

Имајући у виду мале отворене привреде Западног Бакана сматрамо да индустријска политика као саставна компонента политике економског развоја мора да буде конципирана и реализована на начин који обезбеђује повећање релативне продуктивности сектора индустрије, који су оптерећени великим информационим екстерналијама или недостатком координације, као и сектора који су погођени последицама недовољно уређеног институционалног окружења. Пореске олакшице, директно кредитирање, субвенционисање намета на зараде, субвенционисање инвестиционог одржавања, бесцаринске зоне само су неке од мера индустријске политике. (табела 7) Оно што карактерише овакву политику јесте да она таргетира конкретна предузећа или секторе, стављајући их на одређени начин у привилеговани положај у односу на друге секторе и друга предузећа. Међутим, све док је ово таргетирање у највећој мери успешно (докле год се оно фокусира на нове активности, тј. неке нове компаративне предности националне економије), успех је врло вероватан.

Табела 7. Врсте и инструменти државне интервенције

Тип интервенције	Инструменти
Субвенције	Државни фонд ризичног капитала, студије изводљивости, анализе тржишта, фонд за иноваторство
Кредитирање	Кредити за почетнике/мала и средња предузећа/регионални развој/извоз/иноваторство/кредити за фондове ризичног капитала
Подстицање кредитирања	Гаранције за инвестиције и извозне послове, гаранције за улагање у фондове ризичног капитала
Пореске олакшице	Олакшице у зависности од региона и сектора улагања, олакшице за улагање у фондове ризичног капитала
Техничка помоћ	Повезивање, обука, менторинг, информисање, организација семинара
Специфична инфраструктура	Пословни инкубатори, кластери, технички паркови, слободне зоне

Извор: Посткризни модел економског раста и развоја Србије, стр. 195.

Два најгласнија аргумента против индустријске политике су да држава никада не може да прецизно таргетира секторе које треба субвенционисати због тога што нема довољно информација, а и када би могла, сам процес постаје високо подложен корупцији и многим додатним трошковима. Међутим, постоје добри контрааргументи за обе примедбе. Пре свега, није реално очекивати да ће компетентна влада увек одабрати секторе, произвођаче и производе који ће се показати пропульзивним на тржишту. Имајући у виду неизвесности које владају у економији, грешке не само да су неизбежне, већ су и саставни део креирања оптималне развојне политике. Уколико креатори политике развоја никада не би правили грешке, то би значило да нису довољно амбициозни. Много би значајније и пожељније било када би креатори политике развоја могли да препознају своје грешке и да у складу са таквим сазнањима мењају политику, уколико је то потребно.

Када се говори о корупцији, јасно је да се ради о реалној опасности. Међутим, индустријска политика није једина област деловања државе која је подложна корупцији. Образовање и пореска политика су само неке од области деловања државе, које су такође под ризиком од корупције. Па ипак, никада се не тражи од влада да одустану од прикупљања пореза или да не финансирају образовни систем и изградњу школа. Уместо тога, држава настоји да пронађе начине на које ће ове

системе учинити мање подложним корупцији. Ни индустријска политика не би требало да буде изузетак.

Закључак

Неадекватне политике развоја имале су за последицу процес деиндустријализације и смањења запослености у свим земљама Западног Балкана. Стога је од примарне важности да се у периоду који долази после завршетка економске кризе реализује одговарајући модел политике развоја.

Имајући у виду светске привредне трендове, које поред осталог одликује и својеврсни заокрет ка реиндустријализацији, сматрамо да је вођење компетентне индустријске политике од примарне важности за привредни опоравак малих балканских привреда. Треба имати у виду чињеницу да кључно подручје деловања политике развоја у целини, а тим више индустријске политике као њене значајне компоненте, представља унапређење глобалне иновативности њихових привреда. Ниска иновативност земаља Западног Балкана представља кључни узрок неконкурентности њихових привреда, односно индустрија.

Dusanka Jovovic, LL.D
Full Professor

**INDUSTRIAL POLICY AS AN ESSENTIAL ELEMENT FOR
ECONOMIC RECOVERY WESTERN BALKAN COUNTRIES IN
POST-CRISIS PERIOD**

Summary

The consequence of inadequate development policies has been the process of deindustrialization and reduction of employment in all the countries in the western Balkans. Therefore, it is of primary importance to realize an adequate model of development policy in the period that follows the termination of the economic crisis.

Taking into consideration the world's economic trends that are, among the rest, characterized by a prominent turn towards reindustrialization, we consider the complete industrial policy making to be of primary importance for the economic recovery of the small Balkan economies. The fact to be taken into consideration is that the key area of influence of the development policy as a whole, and this way even more of the industrial policy as its important component, represents the advancement of the global innovativeness of their economies. The low innovativeness of the countries in the western Balkans represents the main cause of their economies being uncompetitive.



Др Љубомир Митровић, мр Славка Митровић

ЦЕНА КАО НАЈВАЖНИЈИ СЕГМЕНТ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ

Апстракт:

Проблем цена пољопривредних производа као централни стуб аграрне политике, још увек у нашој економској теорији и пракси није у целости решен. Оне су још увек отворено и недовршено питање укупне аграрне политике. Досадашња теоријска решења о формирању цена пољопривредних производа била су углавном погрешна, јер није уважавана специфичност пољопривреде у односу на друге области. Та специфичност се огледа у чињеници да је вредност пољопривредних производа виша од цене производње. Имајући ту тврдњу у виду, с једне, и уважавајући чињеницу да је питање цена пољопривредних производа данас све израженије, обзиром да се ради о стратешкој грани привреде у остваривању бруто домаћег производа, с друге стране, у раду се дају могући начини формирања цена у пољопривреди, као и савремени облици цена у пољопривреди.

Кључне речи: *систем и политика цена, цена пољопривредних производа, аграрна политика, формирање цена пољопривредних производа, облици цена у пољопривреди, тржишна цена, заштитна цена, гарантована цена, орјентациона цена, увозна цена, минимална извозна цена.*

**Проф. др Љубомир Митровић Мр Славка Митровић,
Пољопривредни факултет Приштина-Лешак**

ЦЕНА КАО НАЈВАЖНИЈИ СЕГМЕНТ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ

УВОД

Систем цена¹ несумљиво представља један од најважнијих подсистема привредног и уопште друштвеног система. Он чини оквир за вођење одговарајуће политике у области цена којом се конкретније утврђује динамика цена у укупној привреди и њеним деловима, као и међусобни односи цена производа и других различитих сектора друштвене репродукције. Заправо, политика цена се ставља у функцији остваривања установљених циљева опште економске политике.

у нашој привреди као економска категорија цене су основни елемент преко кога се врши прва (примарна) расподела националног дохода. Њоме се може остварити проста репродукција, обезбедити потребна акумулативност и њено преливање (из пољопривреде) у друге секторе (области) привреде као и одредити развојна орјентација.

Поред општих начела на којима се темељи систем и политика цена у целости, неопходно је назначити и начела формирања цена у појединим важним гранама привреде, као и њиховим секторима. Имајући у виду да је наш предмет истраживања пољопривреда, сагледаћемо систем и политику цена пољопривредних производа . У том контексту систем и политику цена пољопривредних производа посматраћемо као подсистем система цена у функцији остварења циљева развоја пољопривреде као подсистема укупне економије. У раду посебно ћемо размотрити начине формирања цена као и савремене облике цена у пољопривреди.

1. Формирање цена пољопривредних производа

Цене пољопривредних производа представљају епицентар укупне аграрне политике сваке националне економије. Колико је сложено питање цене пољопривредних производа сведочи и ова чињеница да је то стално

¹ Данас постоје различите дефиниције система цена код нас и у свету. Међутим , оно што је заједничко, најкраће и најопштеније се може рећи да се под системом цена углавном подразумева начин, метод, правило њиховог формирања. Често уместо система цена користи се израз режим цена, тржишни систем и сл.

"отворена и недовршена књига" укупне аграрне политике.² У том контексту најпре ћемо изнети ставове о томе како формирати цене у пољопривреди.

Доминантна теоријска решења о формирању цена у пољопривреди се огледају у томе, да се цене пољопривредних производа могу формирати као просечне величине, исто онако као што је случај у индустрији. Очито да такав став поистовећује формирање цена пољопривредних са индустријским ценама. Да ли је заиста такав приступ оправдан? Наиме, такав став по нама нема основа. Пољопривреда као привредна област има низ специфичности. Тако, вредност производа у пољопривреди је виша од цене производње. Поред тога, све привредне гране своју робу реализују по цени производње (капиталистичке привреде), једино пољопривреда своје производе продаје по вредносној цени. Очито да је вредносна цена виша од цене производње и то за износ апсолутне ренте, која се исплаћује власнику најлошије парцеле која се обрађује са циљем да би се задовољиле потребе друштва. Дакле, извор апсолутне ренте је у разлици између више вредносне цене и ниже цене производње односно виши органски састав у осталом делу привреде у односу на пољопривреду. Заправо, захваљујући осталом делу привреде могуће је обрађивати и лошије пољопривредне парцеле са којих је производња потребна друштву.

Досадашње излагање нас упућује на закључак да се цене у пољопривреди морају формирати на бази услова који владају на најлошијем земљишту, а не на основу просечних услова како је у индустрији. Наиме, индустријска цена коштања је просечна цена коштања која настаје под просечним условима производње, а то су: просечна квалификованост, просечан интезитет, просечна опремљеност, просечни услови рада. Формирање цена у пољопривреди није тако. Наиме, друштвена цена коштања се не одређује на бази друштвено потребног радног времена као што је случај у индустрији, већ тржишна вредност, односно друштвена цена коштања постаје она индивидуална цена коштања пољопривредних производа произведених под најлошијим условима привређивања (рада и капитала).

С обзиром да се у оваквим условима пласмана капитала јавља релативно висока цена коштања то се и формира висока индивидуална цена производње. Дакле, ове (највеће) цене, а не просечне као у индустрији, постају у пољопривреди друштвено регулаторне.

Из свега изложеног намеће се питање, зашто су највеће цене односно највећи трошкови производње у пољопривреди регулаторни. Три

² Милан Милановић, Политика цена пољопривредних производа, Београд, 1996, стр. 23.

су основна разлога: а) земља је ограничена природно, дакле, мало острво у великом универзуму, б) немогућност економске употребе сваког земљишта у пољопривредној производњи и в) нужност становништва да се храни. Зато је потребно да се у обраду укључе не само најбоља земља, с обзиром да само најбоља земља не може да подмири својим производима све неопходне потребе становништва односно, тржиште, па отуда је потребно да се обрађују све врсте земљишта (и најбоље и најлошије). Зато најлошији услови привређивања детерминишу цену производње. Уколико би се цене у пољопривреди формирале на бази просечних трошкова производње, то би довело до тога да велики број пољопривредних површина испадне из производње. Зато се не може прихватити концепт формирања цена на бази трошковног принципа јер се не може обезбедити довољно пољопривредних производа за подмирење сопствених потреба. Проблем постаје израженији са губљењем извозних перформанси наше индустрије, уз појаву великих диспропорција у структури привреде, осећа се велики недостатак средстава за увоз хране. Отуда принуђени смо да поштујемо економску науку и формирамо нормалну цену³, преко које ће пољопривреда остварити проширену репродукцију⁴. Имајући у виду да је цена категорија расподеле то код нас она треба да омогући нормалну репродукцију свих произвођача чија је производња неопходна да се подмире потребе нашег друштва. Уколико прихватимо цене које се формирају по трошковном принципу онда ће регулаторна цена бити у иностранству (ако су увозне цене пољопривредних производа ниже од домаћих). Уколико су, пак, цене више у иностранству тада су просечне домаће цене регулативне. Крајни исход је увоз, а то значи и пораст необрађених површина.

Треба истаћи да је код нас политика цена била концепирана тако да су цене пољопривредних производа свесно формиране на нижем нивоу у односу на индустрију односно, осталу привреду, што је свакако, утицало на погрешну локацију средстава у привреди. Зато је и капитал бежао у ванпољопривредним делатностима, јер се у њима више оплођивао баш захваљујући политици цена.

Чињеница је да се економски закони у целости не могу применити у пољопривреди, обзиром да пољопривреда мора да обезбеди исхрану становништва као и функционисање читавог друштва, посебно данас када се у њој ствара значајна нова вредност, када показује бољу виталност у односу на друге секторе привреде. Поред тога, ова грана привреде има

³ Види: Радован Томић, Нормална цена и њен утицај на пољопривредну производњу, Виша економска школа, Нови Сад, 1992.

⁴ Радован Томић, Репродукција индивидуалних пољопривредних газдинстава, Нови Сад, 1994.

одговарајуће производе за светско тржиште. Отуда јавља се потреба за вођење адекватне политике цена у пољопривреди како не би се угрозила репродуктивна способност овог потенцијално водећег сектора у извозу пољопривредних производа.

Досадашња пракса као и одувек економска наука даје заправо да се формирају цене пољопривредних производа на основу трошкова најлошијег земљишта односно "последњег земљишта". Заправо, данас готово да нема економског познаваоца који сматра да се на формирање цена пољопривредних производа не могу применити добро уходана правила као у другим областима приликом формирања цена. Дакле, регулаторни трошкови за формирање цене пољопривредних производа су највећи трошкови односно, на бази "најлошијег земљишта" а да у осталим привредним секторима регулаторни трошкови су просечни трошкови.

Имајући у виду да се наше друштво и привреда определила за тржишни концепт привређивања, поставља се питање да ли цене пољопривредних производа треба слободно да се формирају на тржиште под дејством понуде и тражње? Нема сумње, да је договорну економију која је егзистирала на нашим просторима све до увођења привредне реформе 1989. године у потпуности потиснуло тржиште, тако да се због многих слабости исте сада сви залажу за тржиште као да је оно једино "спасоносно уже" да се изађе из кризе. Исто тако, тржиште јача конкурентност робних произвођача, међутим, нигде у свету не делује самостално и самостално решава привредне и уопште друштвене проблеме. Уосталом, стихијино деловање тржишта мора бити подвргнуто корективним мерама од стране државе. И зато сматрамо да и код нас тржиште не може самостално да формира цене пољопривредних производа, па зато је потребно мешање државе. Имајући у виду да се деценијама водила депресирана политика цена пољопривредних производа и да је зато крајње време да се уз помоћ државе учини радикални заокрет.

Ако смо констатовали да цене пољопривредних производа не могу се формирати аутоматски на тржишту под дејством понуде и тражње, то свакако не значи да се и аутоматски одступа од принципа негације "најлошијег земљишта" односно, "последњег земљишта". Такође, овим се не удаљавамо од економских критеријума, јер се снижавањем, односно повећавањем регулативне цене смањују или, повећавају пољопривредне површине, а што слободно тржиште не може да обезбеди. Заправо, на овај начин се уводи "променљивост" последњег земљишта односно "најлошијег земљишта", а што битно одређује динамику пољопривредне производње.

Уколико сагледамо ретроспективу кретање цена пољопривредних производа у односу на индустријске можемо констатовати да је њихово

стално заостајање. Можемо слободно рећи да је та стална појава присутна у периоду од 1954. године до данас, стим што је некада мање а некада више. Тако, већ од 1960. године пољопривредне цене заостају за индустријским, да би своју кулминацију испољиле 1965. године, када долази до привредне реформе којом се покушава поправити положај пољопривреде у примарној расподели. Наиме, један од циљева привредне реформе из 1965. године, а који се односи на пољопривреду је био остварење слободног формирања цена под утицајем домаћег и иностраног тржишта. Треба истаћи, да је у овом периоду утицај цена пољопривредних производа на усмеравање пољопривредне производње нешто изразитији, мада велики пораст цена пољопривредних производа ипак није допринео бољем економском положају пољопривреде, јер је пораст цена пољопривредних импута био знатно бржи.

За период 1966-1970. године на снази су биле гарантоване цене говеђег меса и млека, ради обезбеђења рентабилности производње ових производа. Краткорочно побољшање положаја пољопривреде траје до 1974. године као резултат увођења паритетних цена и паритетног дохотка. Већ од 1975. године имамо поновно заостајање цена пољопривредних производа у односу на индустријске. У периоду 1973-1975. године политика цена у својој основи садржи трошковни принцип.

За разлику од трошковног принципа (период 1973-1975. године) у периоду 1976-1980. године уводи се у политици цена доходовни принцип, који ће у пракси, имати судбину свог претходника. За овај период настојало се да се цене у пољопривреди формирају на принципу деловања законитости тржишта, а у складу са самоуправним споразумима и друштвеним договорима. Чињеница је да самоуправно споразумевање и друштвено договарање није дало задовољавајуће резултате тако да цене пољопривредних производа и даље су биле на нивоу нижем од индустријских. Време је такође показало да образовање цена пољопривредних производа путем самоуправног споразумевања и договарањем погрешан пут.

Зато се уводи нови модел (систем) цена који за период 1981-1985. године уводи заштитне цене за основне пољопривредне производње. Режимом заштитних цена обухваћено је било око три четвртине пољопривредне производње. Иначе, до 1984. године цене основних прехранбених производа су биле под непосредном друштвеном контролом, односно прописан је највиши ниво цена. Такође, биле су предвиђене мере економске политике у циљу обезбеђења образовања цена пољопривредно-прехранбених производа око нивоа произвођачко продајних цена. Може се рећи да је за овај период дошло до побољшања паритета цена пољопривредних производа у односу на цене пољопривредних инпута, мада је примењивана договорна откупна цена

("договорне цене"). Наравно овим је практично елиминисана конкуренција и настављена традиција да се економски положај пољопривреде одређује без утицаја тржишта. Цене пољопривредних производа формиране на овај начин нису могле да штите стандард становништва (мада су оне биле ниске) већ да је било неопходно да слободније формирање цена према условима тржишта и дефинитивно да се успоставе економске законитости у овој привредној области.

Од 1986. године образовање цена (прехранбених производа) врши се на бази прописаних заштитних цена сировина и стварних трошкова откупа, и прераде (за шећер, уље, брашно, хлеб) или на бази утврђених коефицијената у односу на прописане заштитне цене (за месо). Треба истаћи да је Законом о систему друштвене контроле цена из 1989. године (децембра) сужена листа производа. Под режимом заштитних цена захваћено је две трећине вредности укупне пољопривредне производње, док цене индустријско-прехранбених производа су либеризоване.

Неповољне тенденције у развоју српског аграра протежу се од 1986. године до данас. То значи да реформски процеси у пољопривредном сектору нису били задовољавајући услед бројних неповољних чиниоца, као што су: техничко-технолошког заостајања, споре измене аграрне структуре, лоше спровођење процеса приватизације, спорог адаптирања захтевима међународног тржишта, нестабилног система подршке. Овоме свакако треба додати диспаритете цена и постојање "маказе цена" које су отворене у корист индустрије (на штету пољопривреде), као и постојање лобија који врше утицај на цене пољопривредно-прехранбених производа (трговачки лоби, увозни лоби, разни видови монопола и слично).

Треба истаћи да Србија спада у ред европских земаља са најнижим ценама пољопривредних производа. Ценовна конкурентност повољно утиче на раст извоза, али са друге стране нестабилне и ниске цене примарних пољопривредних производа условљавају спори продор научно-техничких достигнућа у аграрну праксу, успоравају реструктурирање сектора и генеришу рурално сиромаштво. Охрабрује чињеница да је пољопривреда остварила суфицит од 1,5 милијарди долара током 2011. године. Напоменимо да је за период од шест година овај суфицит удесетостручен. Уколико би се повећали резултати у биљној и сточарској производњи, онда би девизни прилив био знатно већи и отуда развојна шанса Србије. Нема сумње, чланство Србије у ЕУ допринело би стварању повољнијег односа цена инпута и готовог производа, захваљујући стабилнијим тржишним механизмима дефинисаним правилима за заједнички организована тржишта стратешких производа.

2. Савремени облици цена у пољопривреди

Данас се систем цена у пољопривреди заснива на следећим облицима цена:

- тржишне цене-слободно образовање,
- гарантоване цене,
- орјентационе цене,
- увозне-праг цене и
- минималне извозне цене

Већ смо истакли да апсолутно формирање цена пољопривредних производа не може бити слободно. Такав начин утврђивања цена не постоји у свету и многе води у заблуди. Тај се принцип једноставно не може применити јер пољопривреда има своје специфичности. То су: пољопривредна производња је детерминисана пре свега, природним факторима, инвестициони циклус је дуг што значи да је обрт капитала спор (износи 1, а у другим областима се креће чак и 20), затим, чување залиха и њихово постепено трошење итд. Можда би било корисно истаћи шта би се десило уколико би се слободно формирале цене пољопривредних производа? Одмах да кажемо, да то неби побољшало положај пољопривреде у земљи. Наиме, наша земља има отворену привреду (економију), тако да уколико, дође до пораста цена домаћих пољопривредних производа и при томе буду веће од светских цена, на њих ће се деловати увозом. То ће на крају имати за последицу пад домаћих цена пољопривредних производа. Према томе, због специфичности пољопривредне производње, данас и развијене тржишне привреде за поједине производе и услуге цене не формирају само на тржишту већ су присутна и вантржишна решења. Ту се пре свега, мисли на производе и услуге из следећих области: енергетика, саобраћај-железница и ПТТ, као и основне пољопривредне производе. Дакле, основа за формирање цена пољопривредних производа морају бити економске цене, док ће ванекономски чиниоци представљати само корективни фактор. Заправо, слободно формирање цена код нас и у свету није било на дужи и краћи рок, цене су се формирале уз одређене субвенције, компензације, као и кроз одређене специфичности у финансирању аграра.

Као што је речено тржишне цене се формирају слободно на бази понуде и тражње на тржишту пољопривредних производа. Готово да нема пољопривредног производа који се штити (осим хлеба и жита, али само за количине потребне робним резервама). У циљу заштите домаће производње и дохотка пољопривредних произвођача, потребно је поред обезбеђења екстерних паритета цена и обезбеђење интерног паритета цена

односно односа цена у размени између грана пољопривредне производње, као и значајно елиминисање диспаритета цена између пољопривредних сировина и прерађених пољопривредних производа. Заправо, правилно одређени паритети цена пољопривредних производа значајно утичу не само на заштиту пољопривредних произвођача него и на заштиту пољопривредне производње од увоза.

Заштитне цене су уведене за пољопривредне производе који имају стратешки значај, да би произвођачи ових производа обезбедили дугорочну економску сигурност како би више производили пољопривредне производе. Међутим, ове цене нису у потпуности оствариле ту улогу. "Низак ниво заштитних цена оправдан је само ако су трошкови пољопривредне производње ниски, као и трошкови у индустријским гранама које производе инпуте за пољопривреду. Спорији раст заштитних цена од раста цена инпута и тржишних цена пољопривредних производа не доприноси усмеравању пољопривредне производње у жељеном правцу. Измене у структури пољопривредне производње могу се усмерити путем нивоа цена пољопривредних производа. Ниске заштитне цене неких пољопривредних производа одвраћале су земљораднике од уговорне производње, па су се они оријентисали ка другој, уноснијој производњи. Највећи позитиван ефекат цена на усмеравање пољопривредне производње је онај када се оствари раст производње уз повећану продуктивност и рентабилност.

Како су заштитне цене пољопривредних производа, имале утицаја не само на производњу него и на прераду пољопривредних производа, обим продаје на домаћем и иностраном тржишту и на кредитну политику (обрачун ресконтних кредита), оне не смеју бити депресирани. Највише је штићено свињско месо у сточарској производњи и кукуруз и пшеница у биљној производњи. Сточарска производња је била мање заштићена од ратарске производње. Ниво подстицаја је веома низак у нашој пољопривреди у односу на пољопривреду развијених земаља. Увођење премија за женска грла која остају у стаду, на пример, може представљати подстицај развоју сточарске производње."⁵

Као основни облици заштитних цена пољопривредних производа су гарантована цена и оријентациона цена, а док су допунски облици заштитних цена аграрних производа увозна праг цена и минимална извозна цена.

Гарантоване цене односе се на најзначајније производе (жито, месо, млеко и др.), а оне су важне тиме што заштићују пољопривредну производњу од могућих годишњих колебања и променљивог обима

⁵ Снежана Ђекић, Економика пољопривреде, Свен, Ниш, 2005, стр.83-84.

производње. Сам назив ових цена указује да гарантује произвођачу на тржишту трошкове производње, доходак и минималну добит. Заправо, гарантована цена је најнижа цена која може бити плаћена произвођачу одређеног пољопривредног производа, која важи за све куповине тих производа од примарних произвођача, у циљу даље продаје или прераде, као и за куповину у циљу продаје на страном тржишту. По тој цени јавне (државне) тржишне институције, у условима тржишног поремећаја, интервентно купују све понуђене количине тог производа прописаног квалитета.

Оријентациона (индикативна) цена је циљна тржишна цена и она представља основу за активирање механизма мера економске политике, ради успостављања и одржавања тржишних цена одређених производа. Овај облик је увек виши од заштитних цена. Овај облик цене треба позитивно да утиче на стабилност тржишта, заштиту потрошача и стварање извозних вишкова. Оријентациона цена се по правилу утврђује за основне прерађевине од производа за које су прописане гарантоване цене, као и за примарне пољопривредне производе који се у непрерађеном облику значајном обиму могу налазити у примени.

Ова цена се може утврдити на различите начине али најчешће се формира на бази просечних трошкова производње одређеног пољопривредног производа и добити коју треба да оствари произвођач просечне продуктивности или одређене величине породичног газдинства уколико би се одређеним системским погодностима, субвенцијама и другим мерама материјално помогла пољопривреда, онда би се могло условљавати, да се производи продају по оријентационим ценама. Да би заштитне и оријентационе цене биле ваљане потребно је непрекидно праћење трошкова производње и продуктивности на научној основи. Сагледавање реалних индикатора, као и благовремено доношење (пре сетве) ових цена представљају значајну основу за планирање производње пољопривредних произвођача.

Увозна "праг" цена је најнижи гранични ниво цена одређених производа увозног порекла који обезбеђују да циљна структурна стабилност домаћег тржишта, која је успостављена на бази конкуренције домаћих произвођача заштићених гарантованом и /или оријентационом ценом, не буде угрожена увозом тих производа који су индомицилно високо субвенционисани и у производњи и у извозу.

Минимална извозна цена представља најнижи ниво цена одређених пољопривредних производа по којима се могу закључивати спољно трговински послови извоза, а која се утврђује када надлежни орган процени да је то у интересу остваривања политике заштите домаће производње и политике извоза ових производа.

На крају треба нагласити да наведени облици цена пољопривредних производа имају улогу реалне заштите домаће производње и доходака пољопривредних произвођача само уколико се задовоље следећи услови: а) да се објективизира начин и поступак утврђивања њиховог нивоа и б) да се обезбеди њихова функционална веза са другим елементима механизма управљања аграрним тржиштем. Углавном су важне две везе тог механизма. Прво, интервентни аранжмани на унутрашњем тржишту (робне тржишне резерве) и друго, систем спољне заштите, увозна заштита, царина, прелевмани и сл. Ниво увозне заштите треба бити еквивалентан нивоу интерне подршке. Уколико је увозна цена нижа од утврђене "праг" цене на домаћем тржишту, та увозна цена се ажурним увођењем променљивих прелемана изједначава са домаћом ценом тог производа. Ако је извозна цена домаћег производа нижа од домаће гарантоване цене, тада ту разлику у принципу покрива извозна стимулација.

Закључак

Цене пољопривредних производа представљају епицентар укупне аграрне политике сваке националне економије. У нашој аграрној политици оне су стално представљале отворено и недовршено питање. Нема сумње да ни мере аграрне политике као што је субвенционисање и њихова подршка аграрном инпуту нису могле да успоре деградацију аграрног сектора. Разлог оваквог стања је одржавање социјалног мира.

Имајући у виду да је пољопривредна производња специфична, то систем и политику цена у пољопривреди треба посматрати као подсистем система цена у функцији остваривања циљева развоја пољопривреде као подсистем укупне привреде.

Политика цена пољопривредних производа у нашој земљи треба да се заснива на искуству развијених земаља, а то је да се цене пољопривредних производа формирају на тржишту слободно, уз усмеравање економским, а не административним инструментима.

На крају треба истаћи да неведени облици цена (гарантована, орјентациона увозна и минимална извозна цена) пољопривредних производа имају улогу реалне заштите домаће производње и доходака пољопривредних произвођача.

Ljubomir Mitrovic, LLD
Full Professor
Slavka Mitrovic, LLM
Assistant Lecturer

PRICE AS THE MOST IMPORTANT SEGMENT AGRICULTURAL POLICY

Summary

The problem of agricultural prices as a central question of agricultural policy is still not fully resolved in our economic theory and practice, and remains open and incomplete in overall agricultural policy. Previous theoretical solutions on the creation of prices of agricultural products were mostly wrong, because they did not respected the specificity of agriculture in relation to other areas.

This specificity is reflected in the fact that the value of agricultural products is higher than the cost of production. Bearing this statement in mind, on one hand, and the fact that the issue of the price of agricultural products today is more sensitive in the role of this strategic sector of the economy in achieving GDP, on the other hand, the paper presents possible ways of pricing in agriculture and contemporary forms of agricultural prices.



Мр Сузана Димић

ПАКТ О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

Апстракт:

Постављањем тзв. критеријума конвергенције (критеријума из Маастрихта), установљени су услови за земље чланице Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) које су се спремале да уведу евро уласком у Европску монетарну унију (у даљем тексту: ЕМУ). Доношењем Пакта о стабилности и расту (у даљем тексту: Пакт)даље су разрађени критеријуми који се односе на државне финансије, одређивањем границе буџетског дефицита и државног дуга. Пакт, који је требало да обезбеди фискалну дисциплину држава чланица, није се показао потпуно делотворним. У условима преливања кризе започете на хипотекарном тржишту САД, ЕУ није имала механизме да избегне настале проблеме управо због недостатака у концепту стварања ЕУ у домену фискалне дисциплине. Неиспуњавање захтева у погледу усклађености монетарне и фискалне политике, које се огледа у централизованом монетарној и децентрализованом фискалној политици, имало је за последицу фискалну политику која је постала слаба карика у економској политици ЕУ.

Кључне речи: *критеријуми конвергенције, Пакт о стабилности и расту, Европска унија, Европска монетарна унија, фискална дисциплина, нови фискални оквир, координација монетарне и фискалне политике.*

Мр Сузана Димић

ПАКТ О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

Критеријуми конвергенције (критеријуми из Мастрихта)

Стварање Европске монетарне уније и увођење евра 1999.год. представља јединствени случај у историји економских унија.¹ Монетарна сувереност је пренета на наднационални ниво, вођење монетарне политике прелази у надлежност Евросистема, који сачињавају Европска централна банка и националне централне банке држава чланица ЕМУ. Пошто монетарно уједињење није праћено фискалном унијом, јер је фискална политика остала у надлежности држава чланица, наметнула се потреба усклађивања економских политика држава чланица у фискалном домену.

Усклађивање фискалне политике у ЕУ отпочело је Уговором о ЕУ из Мастрихта 1992.г. Критеријуми конвергенције (тзв.критеријуми из Мастрихта) постављају услове које државе чланице ЕУ треба да испуне како би ушле у трећу фазу економске и монетарне уније, увођењем евра и постале чланице Европске монетарне уније (енгл. *Economic and Monetary Union*).² Критеријуми конвергенције (енгл.*convergence criteria*) се односе на:

- стабилност цена,
- државне финансије,
- курс домаће валуте и
- дугорочне каматне стопе.

¹ Примарни извори права ЕУ су: Уговор о Европској унији (*Treaty on European Union*, Official Journal of the European Union, 9.5.2008.) и Уговор о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, 9.5.2008.)

² В.Британија и Данска су добиле посебан статус (тзв. *opt-out* клаузуле) овим уговором, те нису биле у обавези да приступе ЕМУ. Државе које су постале чланице ЕУ после 1992.год. нису могле добити ову клаузулу, па су биле обавезне да уведу евро.

Један од важних циљева новонастале економске и монетарне уније је било постизање високог степена стабилности цена . Отуда се овим критеријумима прописују граничне вредности у погледу стопе инфлације. У земљи која претендује да постане чланица ЕМУ инфлација не сме бити већа од 1,5 процентуалних поена просечне стопе инфлације за три земље ЕУ са најнижом инфлацијом у години која претходи преиспитивању стања у земљи кандидаткињи за ЕМУ. На сличан начин се одређују и дугорочне каматне стопе (на државне обвезнице и сл.) Номинална дугорочна каматна стопа не сме за више од 2 процентуална поена прећи одговарајућу каматну стопу у три земље са најнижом инфлацијом. Са аспекта државних финансија, утврђена су два критеријума којима се прописују оквиру у којима се могу кретати буџетски дефицити и јавни дугови држава чланица:

- удео буџетског дефицита у БДП-у не сме прећи 3% на крају претходне финансијске године, ако није тако, допушта се да дефицит привремено буде изнад, али близу ове граничне вредности, под условом да је реч о привременом и ванредном догађају;

- удео бруто државног дуга у БДП-у не сме прећи 60% на крају претходне финансијске године. Ако није тако, удео државног дуга мора показивати тенденцију значајног смањивања.³

Пакт о стабилности и расту

Као резултат даљег настојања да се сачува фискална дисциплина усвојен је Пакт о стабилности и расту (енгл. *Stability and growth Pact*), који се примењује од 1999.год.⁴ Док су тзв.критеријумима из Маастрихта утврђени услови које земља чланица треба да испуни да би постала чланица ЕМУ, Пакт је имао за циљ одржавање фискалне дисциплине у земљама чланицама након увођења евра . Прихватајући критеријуме конвергенције у погледу дефицита и јавног дуга:

- буџетски дефицит земље чланице не сме прећи 3% БДП и

- удео државног дуга у БДП не сме бити већи од 60%,

³ Детаљније о критеријумима конвергенције видети: Kesner-Škreb, M. - Kriteriji konvergencije, Financijska teorija i praksa 30(4) str.407-408/2006s

⁴ Пакт о стабилности и расту чине: Резолуција о Пакту о стабилности и расту (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact); Уредба о изградњи буџетске контроле и координације економских политика (Council Regulation on the strengthening of the surveillance and coordination of Economic Policies, The Council of EU, No 1466/97/EC); Уредба о убрзању и објашњењу поступка у случају прекомерног дефицита (Council Regulation on Speeding Up and clarifying the Implementation of the Excessive deficit procedure, The Council of EU, No 1467/97/EC).

Пакт иде корак даље, предвиђајући поступак у случају прекомерног дефицита.

Спречавање прекомерног дефицита, треба нагласити, односи се не само на чланице ЕМУ, које су се обавезале критеријумима из Мастрихта, него и на остале чланице ЕУ. Вођење здраве фискалне политике, кроз разборито вођење политике јавних прихода и расхода, основни је услов очувања економске стабилности ЕУ. Како је применом начела супсидијарности, фискална политика остала у надлежности националних суверенитета држава чланица, било је неопходно установити одређена фискална правила на наднационалном нивоу. Земље чланице ЕУ, према Пакту, се обавезују да обезбеде равнотежу или суфицит буџета, посматрано у средњорочном временском периоду. Субјектима економске политике у националних оквирима држава чланица оставља се простор за реаговање на нормалне цикличне флукуације, те се референтна вредност за величину дефицита одређује према цикличном дефициту.⁵ Успостављање буџетске равнотеже јесте средњорочни циљ фискалних политика држава чланица.

Примена Пакта, према Шимовићу, заснива се на два стуба (тзв. twin-track стратегија): на начелу мултилатералног надзора буџетских позиција и на процедурама у случају прекомерних дефицита.⁶

Надзор буџетских позиција обухвата тзв. рани систем упозорења и краткорочни надзор.⁷ Рани систем упозорења (енгл. *early warning system*) полазећи од средњорочних буџетских позиција, настоји да у раној фази препозна евентуалне препреке у извршавању фискалних правила постављених Пактом. Савету министара и Европској комисији државе чланице ЕМУ су дужне да поднесу годишњи програм стабилности, док су остале земље чланице ЕУ дужне да поднесу планове конвергенције. Уколико на основу презентованих података, Савет донесе мишљење да држава не може задржати дефицит у прописаним оквирима, она ће бити дужна да изврши измене у програму, одн. плану конвергенције.

⁵ За оцену карактера фискалне политике користи се структурални дефицит, јер се експанзивност и рестриктивност фискалне политике оцењује само према ефектима дискреционих мера. Прави се разлика, наиме, између структуралног и цикличног дефицита да би се знало да ли је фискална политика исправно стабилизацијски усмерена и добро дозирана. Структурални дефицит чини онај део салда јавних прихода и јавних расхода који је резултат дискреционих одлука носилаца фискалне политике, док онај део салда који је резултат аутоматског деловања фискалног система чини тзв. циклични буџет. (Вид.: Jurković, P. – *Javne finansije*, Masmedia, Zagreb, 2002, стр.239)

⁶ Šimović, J. Šimović, H. – „Fiskalni sustav i fiskaalna politika Europske unije“, Zagreb, 2006, стр.246 ⁷ Исто, стр.247-248

Краткорочним надзором (енгл.*short-term surveillance*) Комисија проверава тренутне буџетске позиције, на основу полугодишњих извештаја. Уколико утврди да постоји прекомерни дефицит и да буџетска политика није адекватна за извршење циља у погледу дозвољене величине буџетског дефицита, обавештава Савет, који доноси позитивно или негативно мишљење. Приликом доношења одлуке, Савет узима у обзир све олакшавајуће околности, као што су природне катастрофе, рецесије и сл.(нпр.уколико се смањио БДП за најмање 2%, држави ће се дозволити дефицит већи од 3%).

Процедуре у случају прекомерних дефицита (енгл.*excessive deficit procedure*) наступају уколико Савет донесе негативно мишљење. Започиње се са давањем одређених препорука земљи чланици којих би требало да се придржава како би отклонила прекомерни дефицит у року од 4 месеца. Ако се држава чланица не придржава тих препорука, Савет моће да одлучи да јој наметне детаљне мере за смањивање дефицита, које треба да примени у року од месец дана. Уколико се држава и даље не придржава тих мера, Савет се може одлучити за увођење санкција:

- информисање јавности о непослушности у случају да држава емитује обвезнице за финансирање дефицита;
- позивање Европске инвестиционе банке на ревизију кредитне политике дотичне земље;
- обавеза депоновања бескаматног депозита у одређеном износу;
- наметање разних новчаних казни (глоба).

Земљи чланици се оставља накнадни рок (од 2 месеца) након одлуке Савета о предузимању конкретне мере, да доведе свој дефицит у прописане границе, па тек ако то не учини ни тада, санкције наступају тренутно.

Најтежа санкција за земљу чланицу која није кориговала свој дефицит је претварање бескаматног депозита у новчану казну, уколико у року од 2 године од давања депозита то није учинила.⁸

Основни смисао Пакта о стабилности и расту, садржан у утврђивању одређених фискалних правила које су дужне да поштују државе чланице ЕМУ, одн.ЕУ (јер се односи на обе уније, само се разликује у погледу обавеза њихових чланица) је остварен. У условима постојања економске и монетарне уније и фискалне самосталности држава

⁸ Комплетна процедура у случају прекомерног дефицита траје 10 месеци. Детаљније о временском приказу процедуре видети:Š: imović, Н. – Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 3, 2005,стр.81.

чланица постојала је потреба за координацијом фискалних политика држава чланица. Опасност од појаве, познате у економској теорији по називу екстерналије⁹, присутна је у вођењу (самосталних) фискалних политика држава чланица уније. Несклад у вођењу економске политике чланица уније огледа се у централизованом монетарној политици (у делокругу Европске централне банке, ЕЦБ) и децентрализованом фискалној политици. Фискална сувереност држава чланица, међутим, не значи да ће се ефекти фискалне политике ограничити само на националне оквири, напротив, могу се на више начина, прелити на друге земље чланице, са позитивним или негативним последицама.¹⁰ У таквим условима када долази до преливања ефеката економских политика између земаља чланица, наднационална монетарна институција није у могућности да оптимално обезбеди остваривање ценовне стабилности на нивоу монетарне уније. Како су фискалне политике остале у надлежности националне суверености, ова настојања су се могла остварити само већим усклађивањем фискалних политика држава чланица и увођењем заједничких фискалних правила.

Губљењем монетарне суверености, уласком у ЕМУ, државе чланице више немају могућности вођења монетарне политике, те им фискална политика остаје као једини инструмент у вођењу економске политике. Како су у вођењу фискалне политике државе чланице суверене, постоји опасност од "инфлаторних тенденција" носилаца економских политика. Уколико би се инфлација повањавала, бреме отплаћивања јавног дуга би се смањило. Оправдана је бојазан да би чланице са вишим уделом јавног дуга у БДП-у могле би да преферирају вишу стопу инфлације, како би смањиле реалну вредност дуга. Заједничка монетарна политика, са друге стране, подразумева просек преференција држава чланица у погледу инфлације, што би значило губитак благостања за државе са релативно нижом инфлацијом. Управо из разлога одржавања стабилности цена и праведне расподеле користи и трошкова монетарне уније било је нужно успоставити фискална правила која ће обезбедити да државе чланице воде

⁹ Екстерналије (*spillovers*) су ефекти (позитивни или негативни) који наступају код једних привредних субјеката, а последица су деловања (производње или потрошње) других привредних субјеката (Вид.: Brummerhoff, D. – Javne financije, Mate, Zagreb, 1996, стр.58).

¹⁰ На пример, у случају вођења експанзивне фискалне политике једне државе чланице, у циљу отклањања одређених привредних поремећаја, може доћи до значајних екстерналија на друге земље чланице. Експанзија потрошње кроз финансирање буџетског дефицита, може да прелије корист на друге земље чланице кроз експанзију увоза, а већи трошкови задуживања падају на терет само државе чланице која се задужује емитовањем обвезница (вид.: Голубовић, С. - Фискална правила у Европској монетарној унији, Ниш, 2012, стр.33).

здраву фискалну политику.¹¹ Фискални критеријуми конвергенције имају задатак да обезбеде спровођење одрживе фискалне политике од стране држава чланица, одн. такве фискалне политике која неће повећати ризик од више стопе инфлације у будућности. Само деловање финансијских правила у ЕМУ на основу тржишних механизма не би дисциплиновало владе при задуживању. То би повећало бреме отплаћивања јавног дуга за све државе, а не само за државе у кризи, због ефеката преливања. Фискалне потешкоће ових држава, због интегрисаности фискалног тржишта, би се пренеле на финансијски сектор осталих чланица, што би лако дестабилизovalo цело европско подручје. У условима када не постоји могућност пружања финансијске помоћи таквим чланица путем трансфера из (наднационалног) буџета, фискална недисциплина појединих чланица довела би и до поремећаја у монетарној сфери. Уговором о ЕУ предвиђена забрана преузимања дуга у случају инсолвентности чланица (правило да нема *bail-out* клаузуле) би могла бити прекршена. Могло би се доћи у искушење да Европска централна банка и националне централне банке финансирају буџетски дефицит, што би ишло на рачун ценовне стабилности. Уколико би се Европска централна банка одлучила да не прекрши ову забрану, дошло би до аутоматског реаговања финансијских тржишта растом каматних стопа.¹²

Примена Пакта показала је недостатке у поступању у случају прекомерног дефицита. Изостанак аутоматизма, постојање дискреционог одлучивања у процедури при прокомерном дефициту су највеће слабости у спровођењу Пакта.¹³ У појединим случајевима (на пример Немачке и Француске) доследна примена фискалних правила је потпуно изостала. Реформа Пакта спроведена 2005.год. направила је извештајан помак у бољуј економској утемељености фискалних правила. Постигнут је већи степен флексибилности фискалних правила уважавањем погоршаних економских услова у поступку надзора.¹⁴ Повећање сложености процедуре при прекомерном дефициту, као значајна промена установљена реформом, наишла је на критике у економској литератури. Као супротност сложенијој процедури, предвиђеној реформисаним Пактом, истицала се

¹¹ О економској утемељености потребе за фискалним правилима у монетарној унији видети детаљније: Faulend, M. et al - Kriterij Evropske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije - Gdje je Hrvatska?, Pregledi Hrvatske narodne banke, p-19,2005, стр.9-10.

¹² Bednaš, M. - Reforma Pakta stabilnosti in rasti, Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, 12/2006, Ljubljana, стр.20

¹³ Šabić, A. - Reforma Pakta o stabilnosti i rastu, Financijska teorija i praksa 30(3)(2006), стр.286

¹⁴ Исто, стр.290

једноставност првобитне верзије Пакта. Сложенија правила утичу на транспарентност фискалног оквира, чиме се повећава ризик од двосмислених интерпретација и дискреционе моћи држава чланица или институција ЕУ. Отуда се може закључити да промене у процедури при прекомерном дефициту означавају кретање у правцу веће толеранције прекомерног дефицита, што би могло имати за последицу слабљење фискалне дисциплине у оквиру ЕУ.¹⁵

С обзиром да су се постојећа фискална правила показала неадекватним у решавању проблема насталих преливањем америчке хипотекарне кризе на земље ЕУ, променом фискалног оквира настоји да се појача фискална дисциплина земаља чланица. Нови фискални оквир је настао ступањем на снагу пакета законодавних мера децембра 2011.год., познатог под називом "пакет 6" (*Six-pack*) и потписивањем Споразума о стабилизацији, координацији и управљању у економској и монетарној унији.¹⁶ "Пакет 6" представља покушај оснаживања Пакта, јер предвиђа појачано дејство фискалних правила. Фискални споразум садржи 3 кључна елемента:

- златно буџетско правило,
- примена златног правила на националном нивоу кроз одредбу тзв. кочнице за дугове (енг. *debt brakes*) и
- супранационална контрола буџета држава чланица.¹⁷

Златно буџетско правило представља највећи искорак у промени фискалног оквира еврозоне. За разлику од измењеног Пакта, који је предвиђао обавезу држава чланица да избегавају прекомерне дефиците, ново правило прописује обавезу очувања буџетске равнотеже одн. остваривање буџетског суфицита. Изузетно се дозвољава постојање структуралног буџетског дефицита у прописаним границама:

- буџетски дефицит не може бити већи од 0,5% за државе код којих је удео државног дуга у БДП-у већи од 60% и
- буџетски дефицит не може бити већи од 1% за државе код којих је удео државног дуга у БДП-у испод референтне вредности.¹⁸

Значајан напредак у утврђивању правила о фискалној дисциплини представља успостављање фискалних правила на националном нивоу. За очување фискалне дисциплине држава чланица, показало се, нису довољна правила на наднационалном нивоу. Отуда се овим споразумом

¹⁵ Видети детаљније о томе: исто, стр.290-291.

¹⁶ Споразум о стабилизацији, координацији и управљању у економској и монетарној унији (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) потписан је марта 2012.год., а очекује се да ступи на снагу јануара 2013.год.

¹⁷ Наведено према: Голубовић, С. нав.дело, стр.168

¹⁸ Исто

предвиђа обавеза држава потписница да у национално законодавство инкорпорирају одредбу којом се успоставља "кочница за дугове" (*debt brakes*). Поред тога, државе чланице су дужне да дефинишу корективни механизам који би се аутоматски активирао уколико би дошло до значајног одсупања од реализације средњорочног циља.¹⁹

Трећи елемент Споразума се односи на правила поступања у случају прекомерног дефицита, која су највише била изложена критици у претходном фискалном оквиру. Поред предвиђања могућности програма буџетске и економске сарадње за државе код којих се утврди постојање прекомерног дефицита, новину представља стрикна примена процедуре у случају прекомерног дефицита. Недостатак аутоматизма у примени санкција настоји се отклонити увођењем тзв.обрнутог већинског гласања (*reverse majority voting*). Док се раније захтевала квалификована већина за усвајање санкција, сада се предвиђа квалификована већина за доношење одлуке о непримењивању санкције према одређеној држави. Значајну новину, свакако, представља установљавање судске надлежности у овом домену. Споразумом је прописана контрола поштовања одредби од стране Европског суда правде уз примену прописаних санкција. Када држава потписница, на основу извештаја Комисије или независно од њега, оцени да нека држава потписница није испунила обавезу о уношењу златног правила у домаће законодавство може изнети предмет пред суд Правде. Одлука суда обавезује државу да у одређеном року предузме одговарајуће мере. Уколико држава потписница оцени, на основу своје процене или процене Комисије да држава, која је била у обавези да предузме одговарајуће мере за извршење одлуке суда, то није учинила, може изнети предмет пред суд Правде. Уколико се установи да држава није поступила у складу са његовом одлуком, суд може одлучити да примени финансијску санкцију. Ова санкција се састоји у плаћању паушалног износа или казне, која не може прећи 0,1% БДП.²⁰

Каква је будућност фискалне политике ЕУ?

Слаба карика у координацији економских политика у оквиру ЕУ лежи у самом концепту, по коме је монетарна политика централизована, а фискална политика је децентрализована. На значај координације ових двеју политика указује се у економској литератури.²¹ Мада њихова оптимална комбинација зависи од конкретне економске ситуације, од циљева који се желе постићи, фискална политика се сматра ефикаснијом у

¹⁹ Исто, стр.168-169

²⁰ Исто, стр.170

²¹ Вукадин, Е. – Економска политика, 2007, Београд, стр.155

деловању на потрошњу, него на инвестиције, те је прикладина за остваривање стабилизационих циљева, а монетарна политика код стимулисања убрзаног привредног раста. У регулисању финалне потрошње, цена и запослености примат припада фискалној политици, док се инструменти монетарне политике користе у циљу одржавања равнотеже биланса плаћања. У сузбијању депресије ефикаснија је фискална политика када делује експанзионо, а монетарна политика у сузбијању инфлаторног бума.²²

Према традиционалној фискалној теорији, постоје одређена оквирна правила у изградњи фискалног система на више нивоа. Стабилизациона функција јавних финансија, по овим правилима, мора да се спроводи на централном нивоу.²³ Због тзв. leakage ефекта фискална функција стабилизације једино је и могућа на нивоу централне власти.²⁴ Питање оптималне расподеле фискалних функција у сложеној држави, добија посебан одјек у теоријским расправама о фискалној политици ЕУ. Традиционална правила фискалног федерализма у погледу модела одлучивања о фискалним питањима не могу се у потпуности применити на ову заједницу, јер се не ради о „класичној“ националној држави, него о једној, по својим политичким и економским условима, својеврсној конфедерацији. Отежавајућу околност у решавању ових питања чини и чињеница да државе чланице нису склоне препуштању већих фискалних одговорности на супра-национални ниво.²⁵ ЕМУ је први случај у историји монетарних унија где је монетарна политика у рукама централне власти, док је фискална политика децентрализована. Као потпуно нови институционални оквир, код економиста изазива дилеме и опречна мишљења у погледу пројекције како би требало да изгледа фискални систем ЕУ. Створени институционални механизам (на основу уговора из Мастрихта и Пакта о стабилности и расту), који је требало да обезбеди фискалну дисциплину држава чланица, показао је своју неделотворност у ситуацији када је дошло до преливања кризе настале на америчком хипотекарном тржишту.

Досадашње функционисање економске и монетарне уније, засноване на монетарном централизму и фискалном децентрализму, показало је недостатке у самој својој концепцији. Оправдано се поставља питање каква ће бити фискална политика ЕУ у будућности. Да ли би фискална унија неминовно пратила постојеће монетарно уједињење? Кретање ка фискалној унији није решење проблема, мишљења су неки

²² Вид.: Jurković, P. – Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi, Zagreb, 1986, стр.40

²³ Musgrave, R. – Teorija javnih finansija, Beograd, 1973, стр.146

²⁴ Jurković, P. Javne financije, нав.дело стр.146

²⁵ Вид.: Šimović, J. Šimović, H. – нав.дело стр.14

аутори. Имајући у виду културну хетерогеност и различите преференције, фискална политика треба да остане под националном сувереношћу. Фискална правила, која би имала већи кредибилитет, могу да обезбеде фискалну дисциплину и ублаже негативне последице настале преливањем кризе.²⁶

Поједини аутори сматрају да би централна власт требало да добија већу контролу над фискалним пословима. Историјска искуства федерација, мишљења су они, могу бити од помоћи како би се избегао распад евро зоне . Велика економска криза у прошлом веку показала је потребу за новом улогом централне власти у вођењу економске политике. У случају привредног шока, власт на централном нивоу мора бити спремна да предузме одговарајуће мере. Поред јачања улоге централне власти у односу на остале нивое власти, да би се отклониле последице привредне неравнотеже, потребно је обезбеђивање трансфера нижим локалним колективитетима.²⁷ Финансијска помоћ државама чланицама које су више погођене кризом није могућа. У условима постојања буџета на наднационалном нивоу са неразвијеним функцијама , какав је буџет ЕУ, обезбеђивање трансфера државама чланицама није остварљиво. У прилог тези да треба направити помак ка наднационалном нивоу, говори и предлог, који је, бар за сада, остао у домену литературе. За бољу координацију на нивоу ЕУ треба увести Високог представника за економску политику (*High Representative for Economic Policy*), по узору на такав модел који већ постоји у спољној политици. Као висока институција у хијерархији ЕУ, била би посредник између Комисије и Савета. Путем надзора и координације акција, успела би да оствари већу сарадњу између држава чланица без формалног смањења националне суверености у економској политици.²⁸

Стварање ЕУ, као јединственог случаја економског и монетарног уједињења изазивало је бројне теоријске дилеме и различите ставове међу ауторима. Од настојања за успостављање фискалне уније, па све до задржавања постојећег места фискалне политике у економској политици ЕУ, изнијансирани су погледи на решавање овог проблема. Имајући у виду све до сада речено, може се закључити да постојећи фискални оквир представља један стадијум на путу проналажења адекватних решења . Каква ће будућност фискалне политике у окриљу ЕУ (па и саме ЕУ) бити

²⁶ Keuschnigg, C. - Should Europe Become a Fiscal Union, Economics Working Paper series 1205, University of St.Gallen

²⁷ Bondo, B.M. et al – A Fiscal Union for the Euro: Some lessons from history, NBER Working paper 17380/2011

²⁸ Gabvisch, H. - A macroeconomist view on EU governance reform: why and how to establish policy coordination?, Economic Annals, Volume LVI, No191/2011

зависи од политичких и других фактора, али у великој мери и фискалне дисциплине њених чланица. Стварање одговарајућих фискалних правила је поступак који тече и који ће у будућности показати (не)исправност постојећег фискалног оквира.

Suzana Dimic, LLM
Teaching Assistant

STABILITY AND GROWTH PACT

Summary

Fiscal policy in EU is based on coordination of single member states fiscal policies through Maastricht convergence criteria and the Stability and Growth pact.

The financial crisis that originated in subprime mortgage markets was spread and amplified through globalized financial markets and resulted in severe debt crises in European countries. Events revealed that the European Union had insufficient means to halt the spiral of European debt crisis. In particular, no pan-European fiscal mechanism to face a global crisis is available at present.



Данијела Петровић

УЛОГА ДРЖАВЕ У САВРЕМЕНОМ ДРУШТВУ

Анстракт:

Присуство државе унутар сфере привреде је неспорно и очигледно. Недостаци тржишног механизма и чињеница да је тржиште изложено цикличним кризама захтевају активно учешће државе. Питање мере и обима државне интервенције је изузетно важно, јер је њен циљ да ублажи недостатке тржишта, а не да га својом интервенцијом замени. За остваривање интервенције држава на располагању има широк спектар мера. Сама интервенција није савршена, ствара трошкове ангажовањем ресурса који имају опортунитетне трошкове. Поред интервенције коју држава остварује кроз своје економске функције, имамо и интервенцију у случају када држава препознаје оно што је у интересу људи боље од њих самих, што представља патернализам. Савремена држава се налази у односима са многобројним привредним учесницима и врло често наступа као равноправни тржишни трансактор. На улогу и функцију државе у савременим условима привређивања велики утицај имају и процес глобализације са једне, као и процес дељења националних привреда са друге стране. У раду је указано и на значај државе у животу сваког појединца, затим на разлоге и аргументе државне интервенције, као и на облике саме интервенције. Да би државна интервенција била ефикасна неопходно је антиципирати између ефеката и последица интервенције, уз стално прилагођавање мера интервенције условима у којима се привреда једне земље налази.

Кључне речи: држава, државна интервенција, несавршеност тржишта, облици интервенције, ефикасност интервенције.

Данијела Петровић

УЛОГА ДРЖАВЕ У САВРЕМЕНОМ ДРУШТВУ

Због значаја, улоге и утицаја у друштву, држава је одувек привлачила пажњу мислилаца и теоретичара који су својим ставовима о држави обележили време у коме су деловали. За разумевање савремених погледа на државу значајне су идеје из 18. и 19. века које су од пресудног значаја за економску историју 20. и почетак 21. века. Доминантан став да држава треба активно да подстиче трговину и производњу везује се за меркантилисте, док се за њену ограничену улогу залагао један од најзначајнијих економиста, по многима утемељивач савремене економије Адам Смит, који је тврдио да невидљива рука тржишта наводи привреду да на најбољи начин производи оно што се тражи. По мишљењу најзначајнијих економиста 19. века Џона Стјуарта Мила и Насау Сениора који су развили доктрину *laissez faire* (Laissez faire) држава не би смела да се меша у приватни сектор и да контролише приватна предузећа, већ је слободна конкуренција та која би најбоље остварила интересе друштва. Велика економска криза тридесетих година, када је незапосленост достигла стопу од 25%, а друштвени производ пао на трећину оствареног 1929. године и када су тржишта испољила своје слабости, увидело се да држава треба да има улогу у регулисању привредног живота. Посебно важно питање је питање размере коју би деловање државе требало да има.

Држава је најзначајнија институција једног система која својим деловањем утиче на животе сваког од нас. Од рођења, преко школовања, лечења или остваривања било ког права свако од нас је упућен на државу, а ако томе додамо и обавезе које имамо према држави у смислу пореза или других давања, али и прописа и закона које држава доноси и којима ствара оквир у коме се све активности обављају, онда схватамо колики је значај и улога државе за сваког од нас. Међутим, државу не доживљавају сви на исти начин. Док је једни доживљавају као поробљивача, неког ко спречава остваривање њихових интереса и амбиција, неког ко им одузима шансу и наноси неправду, докле имамо оне који у држави виде заштитника својих права и интереса, некога ко обезбеђује једнака права и шансе за рад и стваралаштво. Поред ових схватања државе имамо и оне који у држави виде инструмент за стицање привилегованог положаја,

моћи и утицаја.¹ Неспорна је и очигледна улога државе у привредном животу, али је исто тако очигледна трансформација државе из периода преддемократских друштава, у државу какву имамо данас . Држава данас не задржава нагласак само на државном инетерсу, већ се државна власт трансформише у јавну службу.² За разлику од класичне државе која је била сконцентрисана око апарата репресије, а њена улога у привреди била ограничена на обезбеђивање инструмената економских слобода, савремена држава многим управноправним димензијама остварује задатке везане за унапређење и развој образовања, здравствене заштите, социјалне политике и других делатности којима се уређују општи услови живота једне заједнице. Држава се налази у многобројним и разноврсним односима са другим учесницима у привреди и врло често се јавља као равноправни уговорни партнер, као тржишни трансактор (приликом запошљавања људи, набавке материјалних средстава које државни апарат троши и сл.). Кључни појам који се везује за савремену државу постаје кредибилитет њене политике у очима приватних привредних субјеката, а не сила власти.

1.1. Државна интервенција – разлози и аргументи државне интервенције

Недостаци тржишног механизма, односно ограничења која се постављају дејству перфектне тржишне конкуренције, стварају услове да држава преузме функцију алтернативног координатора и алокатора.

³ Недостаци тржишта дакле, представљају разлог државне интервенције од које се очекује да ублажи тржишне мане, а не да настоји да га својом активношћу замени. Основни разлози за државну интервенцију у привреди најчешће су: привредни циклуси, негативни екстерни ефекти, јавна добра, монополи, асиметричне информације и неједнака расподела дохода.⁴

Флуктуација друштвеног производа као синтетичког показатеља нивоа привредне активности карактеристична за све земље света представља *привредни циклус*. Бројни су разлози који доводе до појаве привредних циклуса и који изазивају кретање привредних активности у

¹ Иван Шијаковић: *Социологија – увод у разумевање глобалног друштва*, Бања Лука, 2008, стр.131.

² L. Digi: *Преображаји јавног права*, Београд, 1929.

³ Ј. Бајец, Љ.Јоксимовић: *Савремени привредни системи*,2002,стр.112.

⁴ М. Лабус: *Основи економије*, Центар за публикације правног факултета, Београд, 2006, стр.99-110.

виду морских таласа. Дно циклуса представља доњу тачку привредне активности, док је врх циклуса њена горња тачка. Кретање привредне активности од доње тачке ка пресеку са дугорочним просеком представља опоравак, док је раст привредне активности изнад тренда просперитет. Пад са врха до тренда представља успоравање привредне активности, која ће се ако се пад настави продужити у рецесију, а она ће резултирати порастом незапослености, падом животног стандарда, растом инфлације итд. Циљ сваке државе је да без обзира на разлоге настанка привредних циклуса (спољни шокови, недовољна аграгатна тражња, природа инвестиционог процеса) продужи трајање циклуса, како би се смањиле амплитуде његовог дејства.⁵

Негативни екстерни ефекти као трошкови који се преносе на трећа лица која нису учесници у тржишној трансакцији, нису обухваћени тржишном ценом па утичу на неефикасну алокацију ресурса. Наиме, у условима постојања негативних екстерних ефеката а услед екстернализације трошкова, између маргиналних приватних трошкова и маргиналних друштвених трошкова долази до непоклапања (маргинални друштвени трошкови су већи од маргиналних приватних трошкова за износ маргиналних екстерних трошкова, $MDT = MPT + MET$). У циљу интернализације негативних екстерних ефеката држава својом интервенцијом, увођењем корективних пореза настоји да укључи ове трошкове у тржишну цену и створи услове за обештећење оних који су штету претрпели.

Једна од важнијих, ако не и најважнија функција државе у привредном и не само привредном животу, свакако је понуда, односно пружање јавних добара и услуга. *Јавна добра* представљају она добра и услуге, која испуњавају услове у смислу одсуства ривалитета у потрошњи и немогућност искључења корисника.⁶ Нека добра тржиште или неће да обезбеђује или их обезбеђује у недовољним количинама, па би друштво остало без низа неопходних роба уколико држава не би интервенисала. Бројни су примери јавних добара, од јавне безбедности, превенције заразних болести, емитовања радио програма и сл., у којима приватни капитал не види свој интерес, због чега је држава позвана да својом интервенцијом обезбеди неопходна добра. Подстицај сваког корисника јавног добра је да примени стратегију слепог путника, односно да не плати коришћење јавног добра, јер не постоји могућност његовог

⁵ Видети шире: М. Лабус, *Основи економије*, Центар за публикације Правног факултета, Београд, 2006, стр.99-100.

⁶ Б. Беговић, М. Лабус, А. Јовановић: *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008, стр.295.

искључења из потрошње. Корисник јавног добра очекује да ће јавно добро платити неко други, односно да ће трошкове понуде јавног добра неко други покрити. Уколико би сви корисници јавних добара применили ову стратегију трошкови понуде јавних добара не би били покривени, па би понуда ових добара изостала, што би се у крајњој линији негативно одразило и на друштвено благостање.⁷

Ефикасно функционисање тржишта у смислу Прето ефикасности⁸ подразумева постојање великог броја фирми које појединачно не би могле да утичу на цене, односно подразумева постојање савршене конкуренције. Међутим, један од најизразитијих видова несавршености тржишта који се односи на тржишну структуру, односно на услове конкуренције јесте *монопол*.⁹ Монополист као искључиви продавац или купац на неком тржишту, у ситуацији је да може да одређује цене и количине роба које се купују односно продају. Постојање монопола условљено је одсуством супститута и постојањем баријера уласку на неко тржиште, а саме баријере могу бити економске и правне природе. У делатностима у којима је уведен систем дозвола (на пример, у области телекомуникација) држава може да креира монополе уместо да се бори против њих. У осталим делатностима у циљу заштите конкуренције држава антимонополском политиком покушава да регулише монополе. Основни сегменти антимонополске политике односе се на: а) забрану споразума којима се ограничава конкуренција, б) забрану злоупотребе доминантног положаја, и в) контролу концентрација.¹⁰ Иако наше законодавство забрањује монополско понашање, ниједно предузеће није осуђено као монополист, нити је захтевано његово разбијање на мања предузећа. Код анализе типа тржишне структуре потребно је утврдити да ли се субјекти чије се понашање оцењује налазе потенцијално у конкурентској ситуацији или не. За анализу конкуренције потребно је утврдити оквир који право одређује као релевантно тржиште.¹¹

⁷ *Ibid*, стр.305.

⁸ Вилфредо Парето је поставио аналитичке критеријуме за упоређивање економских система на основу којих се процењује супериорност једног система у односу на други, а да притом није потребно уводити вредносне или идеолошке судове о њиховој оправданости.

⁹ Шире о монополима и антимонополској политици видети: Б. Беговић, М. Лабус, А. Јовановић, Економија за правнике, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008, стр.229-288.

¹⁰ *Ibid*, стр.275.

¹¹ Релевантно тржиште обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту. Видети чл.6 нашег Закона о заштити конкуренције.

Асиметрија информација се обично јавља у ситуацијама када тржишни трансактори нису једнако обавештени о размени у којој учествују. Та неадекватна информисаност, односно асиметрија може настати по основу својстава објекта размене или по основу цена по којима се размена обавља. Чињеница да асиметрија информација о својствима објекта размене може довести до нестанка тржишта, указује на то да је ово озбиљан проблем који захтева интервенцију државе. Интервенција државе у овој области односи се на прописивање услова и стандарда, које привредни субјекти морају поштовати. Услови се односе на минимум хигијенских, техничких и заштитних услова који морају бити обезбеђени за обављање одређених процеса рада, док се стандарди односе на стандарде квалитета (намирница на пример), сигурности (у производњи превозних средстава, грађевинарству и сл.) којих се привредни субјекти морају придржавати у пословању. У решавању проблема асиметричних информација када су у питању својства објекта размене, а у питању су квалитетнији производи постоје бројна иновативна решења којима се купцима омогућава да дођу до адекватне информације. Та решења су пре свега обезбеђени сервис, гаранције квалитета производа којима се произвођачи обавезују да производ поправе или замене новим у гарантног року, па и дужина самог гарантног рока купцима представља информацију о висини квалитета производа.

Улога државе у отклањању асиметрије информација превазилази заштитне мере намењене произвођачима и потрошачима. Тежња за повећањем ефикасности захтева да се информације бесплатно шире, односно да се само наплаћују стварни трошкови преноса. Информације по много чему представљају јавно добро.¹² Бројни проблеми у многим областима привредног живота своју основу имају баш у недовољној или неадекватној информисаности. Из тог разлога као и због значаја информација и информисаности, велика количина средстава се улаже управо у ову област, па се на улагање у истраживање и развој може гледати као категорију расхода за информисање.

Дистрибутивна алокација државне интервенције представља *перераспodelу* доходака у складу са принципом правичности, настојећи да се смањи неједнакост између људи. Распodelа која се обавља на тржишту по основу понуде, тражње и конкуренције тежи остваривању ефикасности. Међутим ефикасно не значи и праведно, па је врло често таква распodelа доходака доводила до превелике разлике у богатству појединих слојева друштва. Држава би перераспodelом настојала да део

¹² Цозеф Стиглиц, *Економија јавног сектора*, Економски факултет Београд, 2008, стр. 83-84.

доходка од богатих усмери ка сиромашнима. Социјална функција је једна од важнијих функција савремене државе, али се мора водити рачуна да претерана уједначеност не угрози и не дестимулише иницијативу тржишта. Као аргумент државне интервенције у условима када привреда послује у складу са ефикасношћу у смислу Парета, је брига да људи неће деловати у складу са својим интересима. Наиме, људи врло често иако су информисани о бројним штетним стварима настављају да их чине (пушење, иако и сами знају, а постоји и упозорење о штетности по здравље, затим не везивање појасева иако се зна да повећавају могућност да се преживи саобраћајна несрећа и тако даље). Из тог разлога је неопходна интервенција државе, која ће својим мерама да подстиче људе да делују у свом интересу. Интервенција државе, јер она зна шта је у интересу људи, боље од њих самих представља *патернализам*. Супротно од става патерналиста имамо став да држава не би требало да се меша у избор појединца, који се зове *либертинизам*.¹³ Патернализам се јавља у ситуацијама које се односе на расподелу одговорности између родитеља и државе, када су у питању одлуке које се тичу деце. Иако многи сматрају да о деци треба да брину њихови родитељи, неоспорно је и широко прихваћено да држава има извесне одговорности, нарочито када је у питању образовање које свако дете треба да стекне, затим здравствена заштита деце као и све чешћа потреба за заштитом деце од емоционалних и физичких злостављања. Друга, исто тако важна ситуација патернализма односи се на интервенцију државе код појединаца који доносе лоше одлуке. Држава настоји да подстицајима утиче на одлуке појединаца како би у ситуацији које не могу да се предвиде (земљотреси, поплаве и друге непогоде) били у стању да себи помогну како би и држави мање били на терету. Држава у ту сврху подстиче људе да буду осигурани, да штеде, да граде објекте у складу са стандардима како би у било којој ванредној ситуацији могли да помогну сами себи, а тиме олакшали и држави која врло често није у стању да им помогне.

Интервенцију у наведеним областима држава остварује бројним инструментима, са мање или више успеха, јер на одлучивање и квалитет деловања у овим областима врло често велики утицај има политика и начин доношења друштвених одлука. Начин на који држава интервенише, односно којим облицима интервенције то чини биће предмет даљег излагања.

¹³ *Ibid*, стр. 85-87.

1.2. Функције државе и облици интервенције

Решавање сложених задатака и активно учешће у привређивању држава остварује кроз реализовање својих економских функција¹⁴. Економска функција се у зависности од конкретних околности остварује у различитој мери и интензитету, а крајњи резултат њеног деловања је ефикасна економска политика и привредни развој земље. Основне економске функције државе су:

1. *Стварање и регулисање правне основе функционисања привреде.* Ова функција у суштини представља утврђивање „правила игре“ или правних принципа економске комуникације, којих су дужни да се придржавају сви економски заступници – произвођачи, потрошачи, сама држава.¹⁵ Држава дакле, доношењем закона и прописа, ствара правни оквир за обављање привредне активности и пословања¹⁶ који су обавезујући за све учеснике у привредном животу, па и њу саму.

2. *Макроекономска стабилизација,* представља активност државе којом се у зависности од стања и фазе у којој се привреда налази, делује мерама којима се обезбеђује економски раст, запосленост, стабилност цена и сл. Често су ови циљеви међусобно искључиви, нарочито ако се ради о кратком року, па се резултати интервенције државе могу очекивати у дужем року. За остваривање макроекономске стабилизације држава на располагању има широк спектар мера из области фискалне, монетарне, кредитне, девизне политике, политике цена и царинске политике.

3. *Алокација ресурса,* односно размештај ресурса на одговарајуће привредне активности, представља област у којој држава прописивањем стандарда одређује оквир за избор технике и технологије производње, затим порезима и субвенцијама ствара постицаје или одвраћа ресурсе од појединих производњи чиме усмерава ресурсе у оне области у којима ће се стварати добра за којима постоји потреба.

4. *Регулаторна функција* државе остварује се у оним областима у којима тржиште не остварује своје функције (јавна добра, екстерни ефекти и сл.) или у областима у којима постоји посебан интерес државе да утиче на економску активност.

¹⁴ Р. Мазгрејв је сматрао да држава има три економске функције(стабилизација, алокација, расподела).

¹⁵ Љ. Митровић, С. Цветановић, *Основи економије*, Правни факултет Приштина са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2011, стр.347.

¹⁶ Прописи којима држава остварује своју економску функцију су прописи о својини, прописи о уговорима, прописи о накнади штете, кривични прописи о заштити својине, прописи о стечају итд. Видети шире: М. Лабус, *Основи економије*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, 2006.стр.94-95.

5. Трансферним плаћањима из буџета држава остварује *редистрибутивну и социјалну функцију*, тиме што прерасподелом доходака штити слабије плаћене и угрожене слојеве друштва. Постоје две категорије експлицитних програма расподеле: програми државне помоћи у виду бенефиција онима који су сиромашни да могу да се квалификују за њих, и социјално осигурање које обухвата давања пензионерима, незапосленима, болеснима, инвалидима и др. Ове расходе из буџета треба разликовати од буџетских расхода којима држава финансира изградњу путева, мостова и сл., јер изградњом било ког објекта држава смањује количину других добара у којима друштво може да ужива, а трансферним плаћањима се врши само промена оних који имају право да добра троше.¹⁷

6. Остваривањем наведених функција држава ствара услове за привредни развој и реализацију дугорочних циљева, што представља *њену развојну функцију*.

Иако је несавршеност тржишта добар и потребан, врло често није и довољан разлог за државну интервенцију. Отклањање једне врсте несавршености тржишта често доводи до стварања његових нових несавршености. Исто тако, то што је тржиште несавршено не значи да ће државна интервенција бити савршена. Приликом одлучивања о интервенцији треба вршити поређења несавршености тржишта са једне и несавршености државне интервенције са друге стране. Поред несавршене информисаности као важног фактора који битно утиче на ефикасност државне интервенције, на њену несавршеност битно утичу и циљеви који интервенцијом треба да се остваре. Државна интервенција у највећој мери зависи од констелације приватних интереса у друштву, јер је доношење одлука о циљевима државне интервенције под утицајем интереса приватних интересних група. Врло често се од нормативних циљева државне интервенције (исправљања несавршености тржишта и максимизације друштвеног благостања) одступа, управо из разлога што интересне групе вођене својим заједничким интересом настоје да интервенцијом те интересе заштите. Релативна снага већег броја супростављених интересних група доводи до формулисања циљева државне интервенције у политичком процесу. Оно што је посебно важно приликом доношења одлука у политичком или било ком процесу колективног доношења одлука, је то што представља основу теорије јавног избора која је заснована на методолошком индивидуализму. То у ствари значи, да без обзира о којим одлукама је реч, донете одлуке су одлуке појединца. Појединци теже максимизацији индивидуалног

¹⁷ Џозеф Стиглиц, *Економија јавног сектора*, Економски факултет Београд, 2008, стр. 32-33.

благостања, па се очекује и претпоставља да ће се и приликом доношења колективних или државних одлука, понашати на исти начин. Бројни примери из праксе и лична искуства нам показују да је то најчешће случај, јер појединци увек теже максимизацији индивидуалне користи било да се ради о доношењу индивидуалних или одлука које се тичу неког колективитета, па чак и државе.

Још једно важно питање у вези са државном интервенцијом је питање трошкова које државна интервенција ствара. Да би интервенција била ефикасна неопходно је ангажовати велике ресурсе како за формулисање, тако и за спровођење државне интервенције. Сви ти ресурси имају своје опортунитетне трошкове, па је уколико је донета одлука о интервенцији веома важно одредити ниво и меру те интервенције. Иако оптерећена бројним несавршеностима и проблемима државна интервенција није непожељна, потребно је само за сваки случај који захтева државну интервенцију пажљиво и детаљно размотрити и упоредити недостатке тржишта који се интервенцијом треба да реше, и недостатке саме интервенције и тек онда донети одлуку о томе да ли је интервенција пожељна или не.

Ефикасна државна интервенција, заснива се на потреби антиципирања последица и ефеката њених активности. За добру антиципацију неопходно је да буду испоштована следећа правила: а) предмет регулације могу бити оне варијабле које држава и њене институције непосредно контролишу, б) механизмима државне интервенције треба стимулисати тржишни механизам, в) механизми интервенције морају бити подвргнути процесу техничког усавршавања, г) морају се уважавати правила која намећу пракса и теорија и један број интервенција препустити тржишту иако оно не испуњава своје функције на адекватан начин.¹⁸

Многобројне привредноуправне активности државе познате као државни интервенционизам¹⁹ компонента су њеног постојања већ пар векова. Чини се да у условима кризе улога државе, како некад тако и сад добија на значају. Поред свих задатака који се пред државу у савременим условима постављају данас имамо и два паралелна процеса „растакања“ националних држава.

С једне стране имамо транснационализам (регионализам, глобализам) као интеграцију националних држава у веће заједнице и

¹⁸ Софија Ацић, *Економски погледи*, 2000, 2, (1-2), стр.43.

¹⁹ М.- L. Pavia: „*Un essai de definition de l' interventionnisme*“: y L' interventionnisme de la puissance publique. Etudes en l' honneur du Doyen Georges Pequignot, Montpellier, 1984, t.2., 549.

требализам (повратак племену, дељење) као пут унутрашњег растакања, што додатно усложњава и онако сложену и комплексну улогу државе, у условима привређивања које развој друштва пред њу поставља.

Закључак

Улога државе као најзначајније институције привредног система, имплицитно се одређује као екстерно обезбеђивање услова стабилности у којима ће се обављати све привредне активности, односно обезбеђивање услова стабилног јавног поретка у коме држава треба да буде гарант права и слобода субјеката које они испољавају преко тржишта. Недостаци које тржиште испољава у областима које апсорбују велике количине ресурса, указују да је интервенција државе неопходна и пожељна. Приликом одређивања обима и мера интервенције које ће држава примењивати неопходно је пронаћи аранжмане који ће исправљати грешке у једном делу система, а да при том не изазову озбиљну штету у другим његовим деловима. Кориговање несавршености тржишта интервенцијом државе која је исто тако несавршена, може да доведе до још веће интервенције, што ће резултирати стварањем већих проблема од оних које је интервенција требала да реши.

Утицај који држава има на живот сваког појединца, који могућност остваривања својих права и интереса види управо кроз бројне функције које држава има, савремени услови привређивања као и процес глобализације и процес дељења националних држава које се истовремено дешавају у свету, стављају пред државу бројне задатке које она обављањем својих економских функција треба да оствари. Велики социјални проблеми и економска криза, који такође захтевају државну интервенцију додатно отежавају положај државе ограничавајући њено деловање и успех.

Danijela Petrovic, LLM
Teaching Assistant

ROLE OF GOVERNMENT IN MODERN SOCIETY

Summary

The role of the state as the most important institution of the economic system, is implicitly defined as the guarantee of external stability conditions in which all business activities would be conducted, in reference to ensure the conditions of stable public order in which the state should be the guarantor of rights and freedoms of entities which they express through the market. The shortcomings which market exerts in the areas that absorb large amounts of resources, suggests that the state intervention is necessary and welcomed. In determining the scope and extent of intervention that the state will apply it is necessary to find arrangements which would correct defects in one part of the system, not causing serious damage to its other parts at the same time. Correcting market imperfections with the intervention by the state, which is imperfect itself, can lead to more interventions, which will result in creating greater problems than those interventions intended to resolve.

The impact that the state has on life of every individual, who have the ability to exercise their rights and interests, see that opportunity rather trough the many functions of the state. Contemporary economic conditions as well as the globalization process and divisions of national states that are happening in the world at the same time, put a number of tasks before the state which carrying out its economic functions should achieve. Great social problems and economic crisis, which also require state intervention additionally, complicate the position of the state limiting its performance and success.



Др Сава Аксић

**ОКОЛНОСТИ КОЈЕ СУ ПРЕТХОДИЛЕ И У КОЈИМА ЈЕ
ИЗВРШЕН ДРЖАВНИ УДАР 6. ЈАНУАРА 1929 ГОДИНЕ**

Анстракт:

Прву заједничку државу Срба, Хрвата и Словенаца је карактерисала прилично оскудна законодавна активност. Главни разлог таквога стања је чињеница да је законодавна активност у представничком телу замењена острашћеном политичком борбом на бази ускостраначких интереса. У ситуацији недостатка консензуса око основа постојања и функционисања нове државе, партикуларизам извора и важења правних норми је био једино решење, али и решење које је могло бити само привремено.

У принципу, период пре државног удара обележен је утицајем четири групе фактора, који су уједно били и основа која је резултирала стањем суспендованих демократских права и слобода, названог шестојануарска диктатура. Прво, нестабилном политичком ситуацијом и сталним политичким борбама унутар државе, друго отвореним територијалним претензијама појединих суседних држава на спољнополитичком плану, треће политиком Ватикана обележеном концепцијом прозелитизма, и на крају, надлазећом глобалном економском кризом.

Кључне речи: *Краљевина, законодавство, политичка борба, партикуларизам, централизам, децентрализам, криза, територијалне аспирације.*

Доц. др Сава Аксић

**ОКОЛНОСТИ КОЈЕ СУ ПРЕТХОДИЛЕ И У КОЈИМА ЈЕ
ИЗВРШЕН ДРЖАВНИ УДАР 6. ЈАНУАРА 1929 ГОДИНЕ**

Ако се анализира законодавна активност од стварања заједничке државе до увођења диктатуре, и поред настојања владе, значајнији закони нису донети, чак ни елементарни закони, као ни тзв. политички закони.¹ На пример, политички закон за који је било логично да се донесе после доношења устава, с обзиром да је био услов да власт законито функционише, а односио би се на формирање и функционисање највише државне власти, за читавих једанаест година није донет, и ако су постојала четири предлога таквог закона који су се појавили у току 1922., 1924. и у току скупштинског заседања за 1926/27 годину. Такав закон је донет тек након суспензије Видовданског устава, за време диктатуре, 31 марта 1929 године под називом Закон о уређењу врховне државне управе² (објављен у Службеним новинама Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца број 78 од 3. IV 1929 године).

Ако се узме у обзир број и значај закона, може се видети да нормативна активност за период од 1. децембра 1918 године до 6. јануара 1929 године, у целини није била плодна. Уместо законодавне активности која је требала да буде централна тачка активност скупштине, њено место је заузела острашћена политичка борба обојена уско страначким интересима, национална заслепљеност, а дневна политика и интереси кроз ове страсти пројектовани, могли су се, мање –више, често идентификовати у скупштинским расправама и дебатама.

Од тренутка стварања нове, заједничке државе, стање у њој никада није било онакво како је то по замисли главних протагониста идеје о заједничкој држави требало бити, у првом реду круне, политичког вођства сва три народа и крупне буржоазије, сваког из своје позиције и разлога који нису исти, с обзиром да је различита позиција и мера економског или

¹ И ако је унификација законодавства Видовданским уставом била предвиђена, до ње ипак није дошло па је на пољу законодавства владала права анархија – Живојин Перић, *Unifizierung der Strafgesetzgebung im Königreiche der Serben, Kroaten und Slovenen (Jugoslavien)*, Heidelberg, 1926, стр. 258.

² Архив Југославије – Београд, Број фонда 138, *Инвентар Министарског савета Краљевине Југославије 1918-1941*, стр. II.

политичког утицаја одређивала и жељену пројекцију заједничке државе и односа у њој. Нису дакле, сви актери политичког и друштвеног живота, као и они који су на било који начин могли да утичу на живот у заједничкој држави, желели централизовану државу, као што нису сви они хтели ни децентрализовану државу. Централизовану државу је желео краљ и неки политички кругови око њега. Крупна буржоазија је наравно имала другачије место у друштву, па њој и није био циљ централизована држава, посебно не она централизована држава која је бременита политичким сукобима и увек у опасности да склизне у сукобе, чак и оштрије од политичких, него је крупној буржоазији био циљ функционална држава у којој не би постојале административне баријере било које врсте, или још³ горе, законодавне препреке као последица неуједначеног законодавства, које би на тај начин биле сметња оплодни капитала. С друге стране, није био занемарљив утицај политичких кругова у Словенији, па и у Србији, посебно након доношења Септембарског устава, а највише пред крај живота заједничке државе, који су желели федеративно уређену државу, док је на трећој страни највећи део хрватског политичког вођства од почетка са Србијом и Словенијом хтео међународни савез конфедеративног типа.⁴ Тачније, хрватско политичко вођство, је у сваком случају хтело стварање независне државе Хрватске, а заједница са Србијом би јој послужила у мери колико је то било неопходно да би сачувала спољне границе.

Међутим, реално стање је било такво да није у потпуности одговарало ни једној страни. Нити је централизација дала резултате који су се очекивали (она је била невољна прихваћена, са сталном тенденцијом њеног ограничења), нити је постојала федерација, нити конфедерација, односно устројство покрајина у заједници, тј. таквих ентитета који би имали прерогативе државе.

У свему томе, плурализам правних извора и партикуларизам важења прописа је била општа карактеристика за ондашњи период Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Постојала је различита територијална подела, и то подела на котаре, жупаније и општине,⁵ као и тенденција сталног слабљење централне власти у таквој ситуацији. Још горе од тога је што су представници различитих политичких опција толико били укупани у својим позицијама да се до ниједног од ових

³ Живојин Перић, *Нав. дело*, стр. 260.

⁴ В. Мачек тражи у писму Ситону Вотсону да нова заједничка држава мора да настане уговором, *Записници са седница Министарског савета Краљевине Југославије 1929-1931*, приредили: Љубодраг Димић, Никола Жутић, Благоје Исаиловић, Београд, 2002, стр. XLVII.

⁵ *Исто*, стр. X.

решења, које би могло бити остварено на принципијелан начин и без изузетка, дакле да држава буде уређена на централистички начин, као проста држава, или као федерална, односно конфедерална, није могло доћи договором политичких субјеката. До сваког од ових решења, које би било спроведено до краја, могло се доћи само силом или употребом ауторитета иза којег би реална сила била неспорна и извесна. Уместо државног уређења у којем потенцијални или актуелни сукоб централне и локалних власти није опште обележје, постојала је једна управна организација предвиђена Видовданским уставом о подели територије, и један тотални плуралитет извора и важења права, да у појединим сегментима нису остављали слику да се ради о једној држави.

Уставно право је Видовданским уставом било унификовано и кодификовано, али је након њега и на основи њега, требало донети низ системских и оперативних закона који би уставним принципима дали конкретније обресе, те им тиме дали реалне претпоставке како би се ови могли применити. До свега тога није дошло. Унификовани су само неки, мање битни закони за устројство државе, као и неки закони који су се требали само једном применити, као на пример закони о појединим врстама помоћи појединим крајевима, ратификације неких уговора, затим закони који су се требали применити за један одређени период, као на пример закони о буџету или разни финансијски закони. Уместо парламентарног рада који је требао да резултира унификацијом законодавства, постојала је политичка борба чија је позадина био групни или лични интерес⁶. Парцијалне концепције су увек биле испред општих, а практични, увек испред државотворних интереса. Тако да у целини посматрано, стањем у правно – политичкој сфери, нико није био задовољан, присталице нити једне концепције. Ако би и наступило примирје у политичким сукобима, онда је то обично било на кратко и последица чињенице да су исцрпљена средства за међусобне оптужбе и прозивања, а не промена политичког курса, или је то једноставно био тактички потез примирја и ишчекивања до настанка неке нове ситуације која би била повољнија за одређени политички обрачун.

На другој страни, што се тиче спољнополитичке ситуације, она је била слична унутрашњој, дакле, уопште не сјајна. У оквиру спољнополитичке ситуације карактеристичне за овај период, можемо разликовати две групе фактора који су ван земље на њу утицали, мање – више за све време постојања заједничке државе, па и у периоду диктатуре

⁶ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд, 2000 год. стр. 231.

нису престајали, али су утицали на различите начине, и власт је на њих морала различито да делује.

Ту пре свега мислимо на суседне државе: Италију, Мађарску и Бугарску, које су имале отворене територијалне претензије према појединим деловима територије Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца⁷. А сама Краљевина, растрзана унутрашњим политичким сукобима, уопште није била фактор који би могао дуже и озбиљније да одолева аспирацијама те врсте, посебно ако би такве аспирације добиле оштрију и отворену форму. С тога је требало државу изнутра стегнути и учврстити, јер је слаба држава увек изазов за разноврзне планове о територијалном распарчавању. Тако да поред унутрашње, ни спољнополитичка ситуација, па ни ситуација у војно – безбедоносном смислу, уопште није ишла на руку одржавању постојећег стања.

Поред овог међународног фактора – групе држава која је имала територијалне претензије према заједничкој држави, и чији је утицај између осталог био повод за увођење диктатуре, постоји још један чинилац који се тичао међународних односа Краљевине а чији утицај није био директан повод за увођење диктатуре, али је оставио траг на стабилност земље, политичко расположење, законодавство државе, посредно или непосредно за све време трајања државе. То је био утицај Ватикана, а за разлику од претходног међународног момента које се састоји у ревизионистичким захтевима територијалне природе, утицај Ватикана је био пре свега обележен у духовној сфери – тенденцији прозилетизма, односно преобраћању некаталика у католичку веру, и уопште тежњом за јачањем утицаја Ватикана на Краљевину у сваком смислу, уз мере притиска на нову државу које укључују и отворену сарадњу са земљама које су имале територијалне аспирације према држави јужних Словена (СХС). Међутим, када је извршен државни удар, без обзира што је њиме уведено стање у којем је суспендован рад политичких странака, као организације које су имале национална и верска обележја, Ватикан није негативно реаговао на стање настало државним ударом, због тога што је дефинитивно укинута Устав из 1921 године, који од стране Римокатоличке цркве није признат, са надом да ће у новом уставу издејствовати већа права.⁸ Затим, Ватикан се надао да ће забраном рада антиклерикалних странака оне трајно ослабити, и у том смислу посебно због забране рада Хрватске сељачке странке која је била антиклерикална, и Словенске демократске странке, која је била по својој оријентацији либерална, и у том смислу, Римокатоличка црква је сматрала

⁷ Исто, стр. 232 – 233.

⁸ Љубодраг Димић, Никола Жутић, *Римокатолички клерикализам у Краљевини Југославији 1918 – 1941*, Прилози за историју, Београд, 1992 год. стр. 182 и 183.

да ће се политичка ситуација у Краљевини изнова етаблирати, те у свом том препозиционирању Ватикан одиграти битну улогу зарад својих циљева, с обзиром да је и утицај Ватикана био већи у тренутку државног удара него када се стварала заједничка држава јужних Словена (СХС).⁹

Са друге стране, и влада Краљевине је била толерантна према активностима Римокатоличке цркве, па је тако Римокатоличка црква почела да организује верске и просветне приредбе у циљу интеграције свих католика у Краљевини, те су у Београду су 1929 и 1930 године јавне манифестације одржали лазаристи и језуити.¹⁰

Међутим, илузорно је било да ће Ватикан остати неутралан и ако је однос између Краљевине и Ватикана био на нивоу конвенције и општин саопштења, јер је Ватикан био у фази ишчекивања конкретних акција у Краљевини. Тако, чим је Министарски савет, на једној од седница 1929 године, заузео став да је религије неће бити у школама, епископат Римокатоличке цркве се одмах огласио захтевом да се католичкој цркви мора омогућити утицај на васпитање омладине.¹¹ Свакако да је Ватикану област образовања и васпитања била од изузетног значаја, и то Ватикан није ни крио, већ је напротив, овом питању придавао изузетан значај за мир у друштву и за стабилност социјалног поретка, за консолидацију јавног поретка и за избегавање културног боја.¹² С тим у вези, Ватикан је Закон о народним школама, окарактерисао као закон који је у директној супротности са начелима Римокатоличке цркве.¹³ Став Ватикана је у појединим тренуцима имао и ултимативни карактер јер се захтевало да се акти о настави у школама објављују само после споразума са Ватиканом, што је доказ озбиљности коју је за Ватикан имало ово питање, а све ово још више говори о слободи коју је Ватикан себи давао у мешању у

⁹ Исто.

¹⁰ Исто, стр. 187.

¹¹ Исто, стр. 191, и даље: "У актима које је упутио краљу Александру I Карађорђевићу и председнику владе Петру Живковићу, председник бискупске конференције и надбискуп загребачки др Антун Бауер тражио је "да се Цркви загарантује несметано право пуног уплива на вјерско – морални узгој школске омладине. Да се то право законом загарантује, сматрамо неопходно потребним, да се садашњи нацрт употпуни, односно исправи, примједбама, које омогућују Цркви доличну слободу уплива на религијском, моралном васпитању школске омладине" – АЈ, 66 (пов), ф – 63/167, Акт упућен Петру Живковићу; АЈ, Збирка В. Ј. Марамбоа, ф – 16, Акт упућен Александру Карађорђевићу. – наведено по : Исто.

¹² Исто, стр. 193; Са друге стране, "Либерално оријентисани кругови блиски режиму указивали су на погубан утицај који су неговање латинштине и верски фанатизам остављали на покушај изграђивања југословенске националне индивидуалности." – Исто, стр.195.

¹³ Исто, стр. 196.

унутрашње ствари Краљевине.¹⁴ Министарски савет је на велики притисак из Ватикан неке захтеве прихватио, али ипак задржао либерални програм државне просвете, јер је идеја интегралног југословенства била једна од круцијалних идеја и Југословенске владе и нове државе, као и целине државе уопште.¹⁵ Мада се за режим, слободно може рећи, да је након тога, све више и више попустио Ватикану у његовим захтевима.¹⁶

Даље, трећа отежавајућа околност, је била стање економије Краљевине, која се налазила у економском стању далеко од сјајног, или још горе, није ни било знакова да ће бити боље, него само горе. Крајем двадесетих година се почела захуктавати економска криза и то у светским размерама¹⁷, а Краљевина је и те како, као земља зависна споља од аграрног извоза и индустријског увоза, и земља која је ослободивши се од туђе власти, била практично на стакленим ногама буржоаско друштво, у економском смислу била зависна од европских и глобалних економских кретања. Лоша економска ситуација у светским размерама се у Краљевини сусрела са слабом економијом, па би та економија у старту била десеткована као последица јаким политичких или економских удара, долазили они споља или изнутра. Та слабост се могла огледати у недовршеној аграрној реформи, аграрној пренасељености, чињеници да ситна буржоазија, која је била најбројнија, није ускладила своје ставове, и посебно појави разних радничких покрета¹⁸.

Тако да у целини гледано, ситуација унутар земље, исто као ни вани, дакле у сваком аспекту, уопште није била таква да је могла ишта позитивно да обећава, с једне стране, али с друге стране, није свако ни био кадар да би могао да предузме одређене кораке који би разрешили такво стање. Политичке партије, које су представљале ситну или крупну буржоазију, нису биле јединствене да би могле да предузму јединствене кораке, док су остале социјалне групе и организације биле неорганизоване да би извршиле један револуционарни преокрет тако великих размера, који би имао за циљ сређивање свеукупног стања у друштву. Тако да преостаје, да је од свих политичких и друштвено утицајних фактора, који су могли да у постојећој ситуацији нешто ураде, када се све има у виду, силом прилика једино био краљ, који је био свестан непопуларности мера

¹⁴ Исто, стр. 197 и 198.

¹⁵ Исто, стр. 199 и 200.

¹⁶ Исто, стр. 203 и 204. "Од државних власти је тражено да сваки учитељ има елементарно знање из четири темељне дисциплине католичке верске обуке: апологетике (основи католичке вере), догматике (истине католичке вере), католичког морала и историје цркве." – Исто, стр. 204.

¹⁷ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Нав. дело*, стр. 231.

¹⁸ Исто.

које предузима, као и револта које ће те мере изазвати у земљи, као и у међународним односима, али и свестан чињенице да је то био једини начин да се нешто покуша на сређивању стања у земљи.

Sava Aksic, LLD
Docent

CIRCUMSTANCES PRECEDING COUP ON JANUARY 6TH 1929

Summary

First join state of Serbs, Croats and Slovenians was characterized by pretty sparse legislative activity, even in the most basic, so called political laws, which were requirements for newly state to function on legal basis. Main reason of such condition was the fact that legislative activity in representative body was replaced with passionate political struggle on the basis of narrow party interests. That political condition and relations in newly formed state was not in anyones interest, nor could anyone be satisfied with such condition: not even the government with its concentration of centralism, nor the majority of opposition, personalized through decentralization tendency. In a situation where there was a lack around basics of existence and functioning of a new state, particularism of source and validity of legal forms was the only solution, but also a solution which could only be temporary.

In principle, period before the coup was marked by the influence of four groups of factors, which were also a basis which resulted with condition of suspended democratic laws and freedoms, called "6th January's dictatorship", firstly, by unstable political situation and constant political struggles inside the country, secondly by open territorial claims of some neighboring countries in foreign policy area, thirdly by Vatican's politics marked with conception of proselytism, and lastly by upcoming of global economic crisis, which badly affected the newly formed state, in a moment when it like bourgeois state was forming and when it did not fully recovered from recent war.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(082)

ЗБОРНИК радова Правни факултет, Универзитет у
Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици
; [главни и одговорни уредник Марија Крвавац]. – Приштина
[Т.] Косовска Митровица : Правни факултет, 2012 (Краљево :
Graficolor). – 184 стр. : табеле ; 25 cm

Тираж 100. – Напомене и библиографске референце уз текст.
– Summaries.

ISBN 978-86-6083-024-3

1. Правни факултет (Приштина ; Косовска Митровица)
а) Право – Зборници

COBISS. SR-ID 195871244

