

*Др Мирослав Миљковић,
редовни професор Правног факултета у Нишу*

ОПШТИ И ПОСЕБНИ ДРУШТВЕНИ ДОГОВОРИ

Једно од важнијих питања које се јавља са појавом друштвених договора, као новим видом самоуправних општих аката, јесте и питање врсте друштвених договора. У нашој правној литератури овом питању се прилази из различитих углова, у зависности који се елемент узима за поделу друштвених договора, односно коме се елементу даје већи значај. Не улазећи ближе у могуће поделе друштвених договора, односно њихово систематизовање, указаће се само на најчешће поделе друштвених договора. Тако, друштвени договори деле се по предмету односа који се њима уређују: једнима се уређују друштвено-економски а другима остали друштвени односи. Друштвени договори могу се разликовати према учесницима: у једнима су учесници друштвено-политичке заједнице или друштвено-политичке заједнице и друштвено-политичке организације, у другима су учесници друштвено-политичке заједнице и организације удруженог рада, у трећима су учесници различити самоуправни субјекти. Друштвени договори се могу посматрати (разликовати) и у односу на територију за коју се закључују (општински, регионални, покрајински, републички и савезни). Друштвени договори могу се разликовати и по областима у којима се закључују: област привредних делатности и област ванпривредних делатности.

Поред ових подела друштвених договора јавља се још једна која се не среће само у правној литератури, већ и у самоуправној пракси, у самим друштвеним договорима. Реч је о општим и посебним друштвеним договорима. Ова подела се најчешће среће код оних друштвених договора код којих су учесници друштвено-политичке заједнице и којима се уређују „шири” друштвени интереси. С обзиром на ову појаву, потребно је видети уставно-правне и законске основе њене појаве у самоуправној пракси и целисходност овакве поделе друштвених договора.

1. Устав СФРЈ, а и устави република и покрајина, не праве поделу друштвених договора уопште, па самим тим ни поделу истих на опште и посебне друштвене договоре. Устав (члан 124) само одређује да се друштвеним договорима обезбеђује и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и других односа од ширег заједничког интереса за учеснике договора или од општег друштвеног интереса. Па и у оним одредбама устава у којима говори да се одређени односи уређују друштвеним договором (члан 22)

и тада не прави никакву поделу таквих договора. Са становишта Устава СФРЈ овакав однос према подели (врстама) друштвених договора је и разумљив и оправдан.

Закон о удруженом раду углавном преузима уставна решења у односу на друштвене договоре, односно ни он не прави поделу истих на опште и посебне. Додуше има мишљења да Закон о удруженом раду (члан 579) прави поделу друштвених договора, односно да се из те „поделе“ може говорити о различитим врстама друштвених договора. Међутим, анализом односне одредбе Закона о удруженом раду не може се извући такав закључак. Закон говори у којим се областима могу да закључују друштвени договори а о врстама истих нема ни речи. Са друге стране, он ни ту није изричит у погледу ограничавања области у којима се могу закључивати друштвени договори, јер одређује да учесници друштвеног договора усклађују и обезбеђују односе од ширег заједничког интереса за учеснике договора или од општег друштвеног интереса „а нарочито у областима“ чиме не искључује могућност, што је и разумљиво с обзиром на природу друштвених договора, да се исти закључују и у другим областима. Самим тим Закон о удруженом раду је питање самоуправног уређивања односа између самоуправних субјеката путем друштвених договора у још већој мери препустио њима самима, дајући могућност слободног избора како у погледу предмета (врсте) тако и у погледу субјекта (учесника).

Не само да Устав СФРЈ и уставни република и покрајина и Закона о удруженом раду, већ и други закони не праве поделу друштвених договора а поготову не праве поделу на опште и посебне.

Међутим, у ранијој законодавној пракси било је такве поделе. Тако, Закон о друштвеном договарању и самоуправном споразумевању о расподели дохотка и личних доходака СР Србије („Службени гласник СР Србије”, број 28/71) омогућавао је поделу на опште и посебне друштвене договоре. Наиме, посебним друштвеним договором закон је омогућавао да се уреде и она питања која су иначе била предмет уређивања самоуправних споразума. Овакав став законодавства довео је до закључка да је могућа подела друштвених договора на опште и посебне, према коме општи друштвени договори усклађују и обезбеђују друштвено-економске односе и интересе шире друштвене заједнице, као и утврђују општа начела, док посебни друштвени договори уређују односе од заједничког интереса. Оправдано се поставља питање да ли се, на основу једног законског решења, могло да говори, на општи начин, о подели друштвених договора на опште и посебне.

2. Без обзира на уставна и законска одређења, у односу на поделу друштвених договора, у самоуправној пракси среће се подела на опште и посебне друштвене договоре. Мерила на основу којих се врши ова подела не срећу се у тако закљученим друштвеним договорима. Такви друштвени договори обично имају за предмет регулисање истих друштвено-економских односа и интереса. Они се јављају у области стицања и расподеле дохотка и средстава за личне дохотке и заједничку потрошњу, у области пореске и кадро-

вске политике. Другим речима, карактеристична је за оне друштвене договоре који се закључују на територијалном принципу (за одређену територију) и између одређених самоуправних субјеката. Једна успутна анализа показује да се подела јавља код друштвених договора који се закључују за територију републике (најчешће) и који се затим шире према ужим друштвено-политичким заједницама. Исто тако, код ових друштвених договора учесници су (по правилу) скупштине друштвено-политичких заједница или скупштина друштвено-политичке заједнице и друштвено-политичке организације и комора на одређеној широј територији. Међутим, то није битно у овом разматрању, јер су могући и други учесници ових договора.

Основно питање је како се врши подела на општи и посебни друштвени договор. Анализом неких закључених друштвених договора¹ не могу се извући ближи критеријуми који разграничавају једне од других. Тешко је извући јединствен закључак зашто су једни општи а други посебни друштвени договори.

У самоуправној пракси се изражава мишљење, које се не среће у друштвеним договорима а и нема неку јачу аргументацију, да су општи друштвени договори они који обезбеђују и усклађују самоуправно уређивање односа који имају општи друштвени интерес, а да су посебни друштвени договори који обезбеђују и усклађују односе од заједничког интереса. Основ оваквог гледања је у уставној дефиницији друштвених договора по којој друштвеним договором се обезбеђује и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и других односа од ширег заједничког интереса за учеснике договора или од општег друштвеног интереса. Међутим, устав не каже да су први договори посебни а други општи. Он само говори о односима и интересима и њиховом значају за учеснике. Општи је друштвени договор и када су у питању општи друштвени интереси као и онај који се закључује ради остваривања заједничких интереса за учеснике договора.

Друго питање које се поставља код појаве општих и посебних друштвених договора јесте какви су стварни разлози ове поделе. Да ли се они налазе у природи друштвено-економских односа који су предмет уређивања друштвеним договором и њиховој потреби да се уреди са више друштвених договора или је у питању множина субјеката и немогућност општег друштвеног договора да изрази заједничке интересе свих субјеката, односно да у пуном смислу речи до краја изрази опште интересе.

Ако се посматра предмет оних друштвених договора на основу којих се закључују посебни друштвени договори, види се да су предмет и једних и других исти друштвено-економски односи (напр.: пореска политика), Због тога се на основу предмета не виде разло-

¹ Друштвени договор о основама за самоуправно уређивање односа у стицању и расподели дохотка („Службени гласник СР Србије” бр. 29/85), Друштвени договор о основама политике пореза у Социјалистичкој Републици Србији („Службени гласник СР Србије бр. 2/85), Друштвени договор о остваривању политике издвајања и удруживања средстава за задовољење заједничких потреба у 1985. године („Службени гласник СР Србије” 2/85).

зи ове поделе. Међутим, из посебних договора види се да њима треба ближе да се уреде нека питања од стране учесника договора, која су начелно уређена или им је само утврђен основ за уређивање. Посебни друштвени договори овде остварују функцију која је одређена уставом да учесници друштвеног договора њиме „усклађују и обезбеђују самоуправно уређивање друштвено-економских и других самоуправних односа”. Посебним друштвеним договором се изражавају „особености” односа код одређених учесника, односно њиме би требало уредити односе међу учесницима друштвеног договора, јер „друштвени договор обавезује учеснике који су га закључили или су му приступили да предузимају потребне мере за његово спровођење” (члан 582. ЗУР). Посебни друштвени договори требало би да буду самоуправни општи акти учесника друштвеног договора којим они даље спроводе друштвени договор коме су приступили и којом приликом су преузели обавезе из друштвеног договора.

Ни множина субјеката не даје одговор на питање појаве посебних друштвених договора. Код неких друштвених договора једни исти учесници се јављају како код општих тако и код посебних друштвених договора. Код неких опет учесници посебних не јављају се као учесници општих. И овај разлог не даје одговор на питање зашто се јављају посебни друштвени договори.

3. Појава општих и посебних друштвених договора у самоуправној пракси намеће и нека питања правне природе о њиховим међусобним односима.

Да ли постоји хијерархијски однос између општих и посебних друштвених договора? Полазећи од општег појма хијерархије, прихваћеног у правној теорији, тешко је одредити се за такав однос по коме би општи друштвени договор био јачи акт по својој правној снази у односу на посебни друштвени договор као слабији акт. Учесници неких друштвених договора (општих) нису на вишој хијерархијској лествици у односу на учеснике посебног друштвеног договора. Напротив. Има друштвених договора код којих се исти учесници јављају и код општих и код посебних друштвених договора. Има више основа, да се на основу анализе оваквих друштвених договора у самоуправној пракси, они схвате као комплементарни акти, односно да се и једним и другим друштвеним договором регулишу исти друштвено-економски или други односи. Самим тим то је и питање њихове оправданости у самоуправној пракси, односно да ли уопште треба делити друштвене договоре на опште и посебне, и створити обавезу за учеснике посебног друштвеног договора да исти закључе на основу општег друштвеног договора. Међутим, у примени посебних друштвених договора учесници истих се понашају као да је општи друштвени договор јаче правне снаге у односу на посебни друштвени договор.

Друштвени договори на основу којих се закључују посебни друштвени договори недвосмислено упућују на закључак да су им они правни основ за закључивање. Још више! Да су оквир за даље регулисање односа у посебном друштвеном договору. Тако се у општим друштвеним договорима срећу формулације: „при доношењу

посебних друштвених договора полазиће се од овог договора". Или: „у складу са овим договором", „посебним договором утврдиће се", „утврђује се посебним договором ко се ослобађа" и сл. Све ово говори да су општи друштвени договори правни основ и оквир за закључивање посебних друштвених договора, односно за регулисање одговарајућих односа. Посебни друштвени договори јављају се у улози „подзаконских аката" којима се даље остварују норме општег друштвеног договора. Свакако да таква намера не стоји приликом закључивања општих друштвених договора, али из њихових одредаба и понашања самоуправне праксе то непосредно излази. Код неких посебних друштвених договора учесници договора у правном основу истог позивају се и на одговарајуће одредбе општег друштвеног договора.

У погледу односа који су предмет регулисања општих и посебних друштвених договора, може се рећи да се налазе у односу као норме „општег" и „посебног" закона које смо некада имали. Посебним друштвеним договорима треба да се изразе неке особениости односа код учесника који их закључују у односу на оне односе који су регулисани општим друштвеним договором. Отуда и мишљење у самоуправној пракси да се њима изражавају особености односа на одређеној територији у односу на односе на широј територији, односно њима се даје могућност да се у неким случајевима и приликама искажу одступања од односа који су прихваћени и регулисани за ширу територију.

У том светлу се поставља и питање садржине посебних друштвених договора. Они углавном преузимају, у већини случајева, норме из општег друштвеног договора уз самостално регулисање оних односа који су препуштени учесницима посебних друштвених договора. Са пуно разлога се може да постави питање колико су они заиста посебни у оном смислу у коме то жели општи друштвени договор. Претпоставка је да односи који су регулисани општим друштвеним договором његови учесници немају ни потребе ни разлога да те исте норме преносе у посебни друштвени договор чији су такође учесници (случај код договора у области пореске политике). Све ово упућује на закључак да самоуправна пракса закључивањем општих и посебних друштвених договора нехотице ствара велике тешкоће у њиховој каснијој примени.

4. Већ је речено да Устав СФРЈ и Закон о удруженом раду не праве поделу друштвених договора на опште и посебне. Уставом СФРЈ (Члан 404) одређује да се под изразом „самоуправни општи акт" подразумевају друштвени договори, самоуправни споразуми којима се на општи начин уређују самоуправни односи и други општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница. Ову уставну формулацију преузима и Закон о удруженом раду (члан 573), с тим што је нешто ближе објашњава (члан 609) када одређује да се под другим самоуправним општим актима подразумевају: статут, правилник, одлука, пословник и друго. Очигледно је да се и у једном и у другом случају говори о

врстама самоуправних општих аката, али се у оквиру таквог одређивања не може да види разврставање појединих самоуправних општих аката па самим тим и друштвених договора. Све ово упућује на закључак да пракса поделе друштвених договора на опште и посебне, које чине учесници договора, нема свој основ ни у Уставу ни у Закону о удруженом раду. Отуда њу са становишта уставних и законских одређења треба напустити као сувишну и беспотребну у самоуправној пракси.

И разлози правне природе налажу да не треба правити поделу друштвених договора на опште и посебне. Проблем је како одредити њихов међусобни однос, нарочито у случајевима када је основа за закључивање друштвеног договора у закону и када на основу њега не излази могућност да се закључују посебни друштвени договори, јер су у њему садржана овлашћења да се одређени односи уреде друштвеним договором без наглашавања општи или посебни, односно без овлашћења учесника да закљученим друштвеним договором овлашћују субјекте (будуће) да своја овлашћења даље пренесе. У склопу са овим је и питање какав је однос једног друштвеног договора (општи) према другом друштвеном договору (посебни), јер је то од битне важности за њихову даљу примену и понашање учесника друштвеног договора. Исто тако, и садржај норми једног и другог представља тешкоћу у њиховом остваривању. Колико норме посебног друштвеног договора могу да буду самосталне за његове учеснике ако су оне преузете из општег друштвеног договора.

Рационалност и економичност самоуправног одлучивања радника и њихово право на самоуправно уређивање односа у организацијама удруженог рада, постављају питање оправданости постојања општих и посебних друштвених договора. Да ли је неопходно о истим друштвеном-економским или другим односима одлучивати на више нивоа и више пута. Претерано ангажовање радника каткад не постиже одговарајући циљ и оно се врло често своди на формализам а не на суштинско и садржајно одлучивање, поготову ако се има у виду чињеница да се нека самоуправна решења одређених односа често понављају приликом изјашњавања радника. То доводи до незаинтересованости радника у поступку одлучивања, одсуства њихове самоуправне ангажованости, што погодује разним формалним и неформалним групама на намећу своја решења, чиме изражавају своје групно-својинске интересе, а која имају форму самоуправних одлука и које као такве делују унутар организације удруженог рада.

И на крају. За самоуправну праксу и вредност ових договора је и питање њихове међусобне усклађености и њихове усклађености са самоуправним споразумима о удруживању и статутом организације удруженог рада. У самоуправној пракси се овом питању не поклања одговарајућа пажња, па често имамо појаву неусклађености ових договора са наведеним самоуправним општим актима. То поставља питање и њихове важности, јер „одредбе других самоуправних општих аката које су у супротности са самоуправним спо-

разумом о удруживању и статутом не могу се примењивати". И само познавање и усвајање норми ових договора од стране радника, и подређивање њиховог понашања истима, представља тешкоћу ако се има у виду множина тих норми којима се утврђују, права, обавезе и одговорности радника.

Све ово показује да опредељење самоуправне праксе за увођењем општих и посебних друштвених договора нема свој правни основ ни у Уставу СФРЈ нити у Закону о удруженом раду, као и да таква подела ствара бројне тешкоће правне и практичне природе, и да такву поделу треба напустити.

*Dr Miroslav Miljković,
professeur titulaire à la Faculté de droit à Niš*

LES ACCORDS SOCIAUX ET PARTICULIERS

— Résumé —

Dans la pratique auto-administrative, nous assistons à une répartition des accords sociaux, en tant que actes communs auto-administratifs, en accords sociaux généraux et actes sociaux particuliers. Les uns aussi bien que les autres ont pour objet de régler les mêmes relations socio-économiques et autres. Pourtant, il n'existe pas de critères plus précis pour les délimiter les uns des autres dans la pratique auto-administrative. Ils créent à la fois de nombreuses difficultés sur le plan juridique et pratique, d'où provient le problème de leur application, de leur coordination mutuelle, ainsi que de la façon dont les ouvriers respectent et observent ces accords. Ayant en vue qu'une telle répartition n'est pas basée sur la Constitution de la République socialiste fédérative de Yougoslavi, ni sur la Loi du travail associé, une telle répartition devrait être abolie dans la pratique auto-administrative.