

ODUMIRANJE DRŽAVE I PRAVA U OBLASTI DRUŠTVENIH SLUŽBI

1. POJAM DRUŠTVENIH SLUŽBI

Velika raznovrsnost državnih i društvenih sistema, mnogobrojnost i raznovrsnost delatnosti koje se obuhvataju pojmom javnih odnosno društvenih službi, sve veća intervencija države — čine prilično teškoća u određivanju pojma i definicije društvenih službi. Ali, i pored toga ima veoma mnogo definicija i različitih gledišta. Dok su jedni pridavali ovom pojmu priličnu važnost, drugi su ga čak negirali. Praksa i zakonodavstvo su isto zauzimali različite stavove. Pored toga, pokatkad se pod javnom službom obeležavaju samo pojedine vrste delatnosti. Zatim, termin „služba“ se upotrebljava i da označi izvesnu organizacionu jedinicu („pravna služba“, „služba dečje zaštite“ - itd.).

Kad je u početku državna intervencija bila vrlo slaba, postojao je vrlo mali broj delatnosti koje su bile obuhvaćene pojmom javne službe. Funkcija državnog aparata svodi se na regulisanje opšteg reda i bezbednosti, finansija i pravosuđa. Smatralo se da država treba jedino da brani zajednicu od spoljnih neprijatelja i da održava bezbednost, red i mir unutar zajednice. Postojale su tri javne službe: narodna odbrana, policija i pravosuđe. Docnije, u svom daljem razvoju država interveniše u mnogim oblastima. Mnogobrojni društveni odnosi postaju predmet regulisanja od strane države. Pitanja privrede, obrazovanja, nauke, kulture, zdravlja, socijalne zaštite i drugih delatnosti sve više reguliše država. Javne službe dobijaju karakter delatnosti koje su regulisane od strane države drukčije nego što su bile regulisane od običnih građana. Menja se karakter i sadržaj delatnosti regulisane od države.

Institucija javne službe naročito se razvila u Francuskoj. Tome je posebno doprinela praksa francuskog Državnog saveta (Conseil d'Etat). Inače, čitavu teoriju javnih službi stvorio je Leon Digi, a dalju razradu i veliki doprinos dali su Gaston Žez, Rože Bonar i drugi. Digi izlaže da javne službe treba da zamene suverenu ličnost države, da država predstavlja samo „skup javnih službi“. Namesto pojma javne vlasti, suverenosti subjektivnog prava, prava zapovedanja države, pojavljuje se pojam javne službe, socijalne funkcije, dužnosti vladajućih. „Ukratko, pojam javne službe izgleda da se ovako može izraziti: to je svaka ona delatnost čije vršenje upravljači treba da regulišu, obezbede i kontrolišu, pošto je ona neophodna za ostvarenje i razvitak društvene međuzavisnosti i takve prirode, da može biti obezbeđena samo posredovanjem sile kojom raspolažu upravljači.“¹ Predmet javnih službi čine delatnosti koje su dužni da ispune upravljači. To su one delatnosti čija ma i najkraća obustava dovodi do društvenog nereda.

¹ Leon Digi: „Preobražaj javnog prava“, Beograd 1929, str. 51.

Po Gastonu Žezu javne službe su one „potrebe opšteg interesa“ koje su upravljači u datom vremenu odlučili da zadovolje u posebnoj formi, formi javne službe. Bitna je namera upravljača da jedna delatnost bude javna služba.

Valin iznosi da javna služba predstavlja jedan od osnovnih pojmova javnog prava. Andrée de Laubadère piše: „Javnom službom se naziva svaka aktivnost javne ličnosti usmerena na zadovoljenje potrebe opšteg interesa: nacionalna odbrana, železnice...“² Osnovni element u definiciji javne službe je opšti interes: javna služba ima za cilj da zadovolji potrebu opšteg interesa. Država ustanovljava jednu delatnost kao javnu službu umesto da je prepusti privatnoj inicijativi, jer smatra da javna potreba ne može da bude zadovoljena ili će biti rđavo zadovoljena kroz privatnu aktivnost.

Institut javne službe se razvijao i u drugim državama dobivajući određena značenja. Tako u Nemačkoj, anglosaksonskom pravu itd.

Institut javne službe razvija se i u socijalističkom pravu. Kod nas su mnogi pisci dali definicije ovog pojma. Tako, profesor dr Nikola Stjepanović izlaže da termin javna služba ima dva značenja — šire i uže. Prvo, šire značenje označava „organizacione jedinice“, organe, organizacije i druga javna tela. U formalnom pogledu to su sve organizacione jedinice države i javne uprave. U materijalnom pogledu to je sve što država i drugi opštedruštveni organi rade. Drugo, uže značenje termina javne službe označava izvesnu vrstu delatnosti opštedruštvenih organa, kao i organizacione jedinice preko kojih se te delatnosti obavljaju.³

Po dr Ivu Krbeku za pojam javne službe je odlučna sadržina i svrha te službe. Izvesnu službu smatra zajednica tako važnom da je podvrgava posebnom pravnom režimu, odnosno posebnim upravnopravnim propisima. Odlučno je uvek shvatanje konkretnog društva u određeno vreme, koje se izražava u pravnim propisima.⁴

I drugi naši pisci (dr Payle Dimitrijević, dr Slavoljub Popović i drugi) dali su objašnjenja i definicije ovog pojma, uglavnom polazeći od istih elemenata.

Kod nas se u poslednje vreme pojavljuje pojam društvene službe, vrše podvajanja pojmova javne i društvene službe ili se ti pojmovi izjednačuju. U ovoj novoj problematici smo u priličnom početku. Ustav SFRJ, kad govori o osnivanju radnih organizacija (član 13. stav 2), propisuje da se radna organizacija osniva kao preduzeće ili druga privredna organizacija za delatnosti u oblasti privrede, ili kao ustanova ili druga organizacija za delatnosti u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zaštite zdravlja, socijalne zaštite i drugih društvenih službi. Isto tako kad govori o pravnoj pomoći, Ustav SFRJ navodi advokaturu kao društvenu službu.⁵

Tako je pojmu društvenih službi dat uži značaj. Delatnost društvenih službi su obrazovanje, nauka, kultura, zaštita zdravlja, socijalna zaštita i druge delatnosti. Kod ovih delatnosti osnovni je uslužni karakter. Ne proizvede se materijalna dobra kao u oblasti privrede, već se vrše razne tehničke

² Andrée de Laubadère: „Traité élémentaire de droit administratif“, Paris 1953. i „Manuel de droit administratif“, Paris 1963, str. 19.

³ Dr Nikola Stjepanović: „Upravno pravo FNRJ“, 1958, str. 29.

⁴ Dr Ivo Krbek: „Upravno pravo FNRJ“, I knjiga, str. 19, Beograd 1955. i „Pravo javne uprave FNRJ“, I knjiga, str. 7. i 8, Zagreb 1960.

⁵ Član 67. stav 2. Ustava SFRJ: „Društvena zajednica stvara uslove za pružanje pravne pomoći putem advokature, kao samostalne društvene službe i putem drugih vidova pravne pomoći“.

uslužne radnje, kao predavanja, pomoć i drugo. Pružaju se usluge čime se zadovoljavaju razne potrebe. Iako se i kod nekih privrednih delatnosti može naći uslužni karakter, ipak u oblasti privrede on nije dominantan. On se može pojaviti samo kod nekih privrednih delatnosti.

Društvenim službama se ne zadovoljavaju samo potrebe korisnika — pojedinaca, već i opšte potrebe društva. I ove potrebe su mnogo jače izražene, mnogo je veći interes zajednice za vršenje ovih delatnosti nego kod delatnosti u oblasti privrede. Zajednica je jako zainteresovana da se društvene službe pravilno razvijaju i delatnosti vrše. Dok se delatnostima u oblasti privrede u celini zadovoljavaju potrebe pojedinaca i putem tržišta, ekonomskih zakona i mera planiranja regulišu i opšte društvene potrebe, te je moguće ostvarivanje dobiti i rentabilnosti kao osnovnih zakona, dotle to nije slučaj kod delatnosti društvenih službi. Kod ovih delatnosti mora se ostvariti funkcionisanje bez obzira na rentabilnost i dobit. Izvesne delatnosti obrazovanja, kulture, zaštite zdravlja, socijalne zaštite moraju se vršiti bez obzira na ekonomske zakone i dobit. Tako se kod ovih delatnosti jako manifestuje interes zajednice, poseban društveni interes. To su posebne opštedruštvene delatnosti. Ako i dođu do izražaja izvesni ekonomski momenti (formiranje cena usluga i dr.), ipak oni ne mogu biti takvog intenziteta i karaktera kao kod privrednih delatnosti.

Ovakav karakter delatnosti društvenih službi i razvoj socijalističke države u pravcu odumiranja državnih funkcija ukazuju još na jedan moment kod ovih delatnosti. Naime, u vršenju ovih delatnosti treba obezbediti takve organizacione forme i takav način njihovog funkcionisanja da se učešće društva ostvari i da se opšti interes uskladi sa posebnim, sa interesom onih koji vrše te delatnosti. Ovo se može ostvariti na razne načine i ne postoje izvesni predodređeni propisani sistemi. Ali, razvijajući marksističku misao o slobodnim asocijacijama, sigurno je da sistem društvenog samoupravljanja i njegovo dalje usavršavanje predstavlja jedan od osnovnih oblika organizacije i funkcionisanja ovih delatnosti u pravcu odumiranja državnih funkcija i prava.

2. ORGANIZACIONI OBLICI U KOJIMA SE VRŠE DRUŠTVENE SLUŽBE

Delatnosti društvenih službi mogu se vršiti putem različitih organizacionih oblika. Počev od državnih organa, pa preko ustanova i udruženja do samih korisnika i građana. Pojedini oblici su pretežni dok su drugi sporedniji. U liberalističkoj državi razna udruženja i organizacije su bili pretežni oblici, dok su docnije to bili državni organi, organizacije i ustanove. Danas su ustanove osnovni organizacioni oblik delatnosti društvene službe, i to kako u kapitalističkoj državi tako i u socijalističkoj državi. Posebno je pitanje položaja i uloge ustanove u državi i u određenim etapama razvoja državnog i društvenog uređenja. Ali je osnovno da se danas delatnosti društvenih službi vrše preko ustanova.

Međutim, ma kakav da je organizacioni oblik, suština je, s obzirom na problem odumiranja države i prava, u odnosu između državnih organa i organizacionih oblika preko kojih se vrše delatnosti društvenih službi, odnosno u tome u kojoj je meri taj organizacioni oblik postao samostalan i samoupravan van državnog mehanizma. U kapitalističkoj državi uticaj državnih organa na ove organizacione oblike je prilično veliki i sa razvojem države sve više jača državna uloga. Ona može da se manifestuje na razne načine,

počev od toga da su ti organizacioni oblici državni, da su u sklopu državnog mehanizma, da su ustanove inkorporirane u državni sistem, pa do posebnih organizacionih oblika u kojima država određuje zadatke, donosi propise i u drugim vidovima utiče, čini ih zavisnim od svog državnog i pravnog sistema, kao što je slučaj sa mnogim udruženjima ili drugim organizacijama. I u početku izgradnje socijalističke države imamo vezanost tih organizacionih oblika za državu i jak uticaj države. Ali, dalja pravilna izgradnja socijalističkog društva zahteva odumiranje državnih funkcija u oblasti društvenih službi, pa i odvajanje od države organizacionih oblika delatnosti društvenih službi i njihovo razvijanje kao društvenih tela sa određenom ulogom države do potpunog podružvljavanja sa nestankom države i prava.

PROCES ODUMIRANJA DRŽAVE I PRAVA U OBLASTI DRUŠTVENIH SLUŽBI

1. Odumiranje socijalističke države i prava u oblasti društvenih službi vrši se postupno i lagano, postepenim prenošenjem ovlašćenja sa državnih organa i smanjivanjem njihovog uticaja na razne organizacione oblike u kojima svoju delatnost vrše društvene službe. Ovaj proces se vrši u priličnom sukobljavanju novog i starog, i zavisi od mnogih uslova i okolnosti. Odumiranje države i prava je opšti proces koji zahvata sve oblasti, a sve je to u međusobnoj zavisnosti i uslovljenosti. Polazeći od toga odumiranje države i prava u oblasti društvenih službi zavisi pre svega od broja i obima ovlašćenja koja se sa državnih organa prenose na ustanove, odnosno na razne organizacione oblike u kojima vrše svoje delatnosti društvene službe. Ukoliko državni organi prenose veća ovlašćenja, utoliko će se ustanove i drugi organizacioni oblici odvajati od državnih organa i postajati posebni društveni individualiteti. U tom procesu ovi organizacioni oblici ne treba da imaju ovlašćenja u pravcu raspolaganja silom, prinudom, vlašću. Ako bi se u tom pravcu razvijao proces, onda bi ove organizacije naličile na državne organe i odumiranje ne bi u stvari ni bilo. Ukoliko bi u jednom prelaznom periodu prenošenja ovlašćenja sa državnih organa i bilo izvesnih elemenata vlasti, to bi trebalo samo da bude jedna etapa u daljem razvoju podružvljavanja vlasti. U daljem procesu ovi elementi morali bi da se sve više gube a da se zadrže samo oni elementi sile koji su nužni za vršenje same delatnosti društvene službe. Kao, na primer, pravo donošenja pravila o disciplini korisnika usluga da bi se mogla vršiti sama delatnost.

Ovlašćenja koja se prenose sa državnih organa mogu biti različita, počev od osnovnih, kojima se daje sloboda u vršenju stručnih tehničkih poslova osnovne delatnosti (predavanja, medicinska pomoć itd.), pa do mnogobrojnih i raznovrsnih prava upravljanja, raspolaganja finansijskim i materijalnim sredstvima, podele dohotka i nagrađivanja.

U procesu prenošenja ovlašćenja sa državnih organa smatramo da su sledeća ovlašćenja najbitnija:

1) ovlašćenja potrebna za vršenje stručne delatnosti — Organizacioni oblici preko kojih se vrše društvene službe moraju uživati stručnu autonomiju i biti potpuno samostalni u svom radu. Državni organi ne mogu se mešati u njihov rad, već samo mogu davati sugestije, preporuke i podsticaje;

2) ovlašćenja u pogledu upravljanja — Upravljanje može biti različito, ali je sigurno da je društveno samoupravljanje najvažnije i osnovno za razvoj

ovih organizacionih oblika, kao posebnih društvenih individualiteta. Upravljanje od strane državnih organa ili njihov uticaj na upravljanje ne dozvoljava razvoj samostalnosti i samoupravnosti ovih organizacija. Upravljanje može biti posredno i neposredno, kao i razni sistemi povezivanja posrednog i neposrednog. Posredno je upravljanje od strane predstavnika. Oni mogu biti, pre svega, predstavnici članova zajednice onih organizacionih oblika koje vrše društvene službe. Ali, s obzirom da su ove delatnosti najviše delatnosti od posebnog društvenog interesa, to imamo kao predstavnike u upravljanju i predstavnike raznih organa i organizacija zainteresovanih za rad ovih delatnosti, predstavnike društvene zajednice.

U tom slučaju treba omogućiti da radni ljudi u tim organizacijama što neposrednije odlučuju o pitanjima rada, o uređivanju međusobnih odnosa, o raspodeli dohotka, kao i o drugim pitanjima svog ekonomskog položaja, obezbeđujući istovremeno najpovoljnije uslove rada za rad i poslovanje organizacije kao celine. Ovo zbog toga što putem ovakvog načina samoupravljanja treba omogućiti što neposrednije odlučivanje i upravljanje radnih ljudi, kao i oslobođenje rada, oslobođenje od svake eksploatacije i najamnih radnih odnosa. Neposredno upravljanje je direktno upravljanje od strane radnih ljudi, ako je to radna organizacija, ili od strane samih građana ako su to drugi organizacioni oblici (udruženja i dr.). S obzirom da neposredno upravljanje predstavlja više demokratičnosti i samostalnosti, to njemu treba što više težiti i negovati i usavršavati sve bolje forme. Ukoliko je sprovedeno posredno upravljanje, uvek je potrebno pronalaziti određeni oblik neposrednog upravljanja koji bi se kombinovao sa posrednim upravljanjem da bi se dobila veća samoupravnost i demokratičnost. Tu dolaze razne forme, počev od odgovornosti, reizbornosti i rotacije predstavnika, pa sve do raznih oblika neposrednog odlučivanja o pojedinim pitanjima (zbor radnih ljudi, referendum, inicijativa itd.). Tako je organizovano društveno samoupravljanje kod nas u radnim i drugim organizacijama koje vrše društvene službe. Ovi oblici nisu sigurno jedini po obliku i po funkcijama u procesu odumiranja državnosti u ovoj oblasti i mogu postojati i drugi oblici, drukčije kombinacije tih oblika, kao i njihove različite funkcije i poslovi, ali je sigurno da ovakvi oblici zaista predstavljaju jedini put kojim će pojedini poslovi državnih organa postupno moći da se prenesu na organizacije u društvenim službama da bi ove mogle sve više da se odvajaju od državnih organa i da postaju društvena tela, što će značiti razvoj procesa odumiranja države;

3) ovlašćenja u pogledu organizacije delatnosti — Vrlo važna prava za rad i razvoj organizacije jesu prava u pogledu organizacije i vršenja delatnosti. Ukoliko organizacije dobivaju pravo da same organizuju delatnost, da se staraju o razvoju, da donose planove i programe rada i razvoja, kao i da rešavaju i druga pitanja iz domena poslovanja, utoliko će se organizacije razvijati kao vandržavne, društvene organizacije;

4) ovlašćenja imovinskopravnog karaktera — Da bi organizacije mogle slobodno da vrše društvene službe, potrebno je da imaju na upravljanju određenu imovinu. Tako, kod nas ustanove dobivaju na upravljanje stvari iz društvene svojine i u vezi s tim imaju određena ovlašćenja, prava i dužnosti. Ustanove odlučuju o upotrebi društvenih sredstava, o njihovom raspolaganju i koriste ih ekonomski i celishodno radi postizanja najvećeg efekta za ustanovu i društvenu zajednicu. Ali su ustanove dužne očuvati nesmanjenu vrednost društvenih sredstava i odgovorne su za svoje obaveze prema društvenoj zajednici. Ovlašćenja

imovinskopravnog karaktera su od neobično velikog značaja za razvoj organizacije i njene odnose sa državnim organima, jer imovinska samostalnost je osnova celokupne samostalnosti organizacije;

5) ovlašćenja finansijske prirode — U pogledu finansiranja organizacija društvenih službi postoje razni sistemi. Ukoliko je veća finansijska samostalnost organizacija, utoliko one uživaju i veću samostalnost u radu. U vezi sa finansiranjem, sticanjem prihoda i njihovim raspolaganjem, organizacije uživaju izvesna prava i imaju određene dužnosti. Ako organizacije stiču prihode tako da ne zavise od državnih organa i ako su prihodi dovoljni za razvoj delatnosti, onda to ima jakog uticaja na formiranje organizacija kao posebnih vandržavnih tela. Organizacije u takvom slučaju same vrše raspodelu dohotka, obezbeđuju razvoj materijalne osnove svog rada i ispunjavaju obaveze prema društvenoj zajednici;

6) ovlašćenja u pogledu vršenja unutrašnje kontrole — U razvoju osamostaljivanja i samoupravnosti organizacija društvenih službi vrlo važnu ulogu imaju ovlašćenja u vršenju kontrole rada od samih organizacija. To je unutrašnja kontrola koja sve više treba da zameni državnu i razne vrste spoljne kontrole, kontrola koja će sve više odgovarati ukoliko se sa razvojem samoupravnosti razvija i savest i ideologija članova organizacije. Ova kontrola može biti različita i može ići sve do neposredne odgovornosti pred članovima organizacije i najšire javnosti rada organa i svih članova organizacije;

7) ovlašćenja u pogledu regulisanja unutrašnjih odnosa a posebno radnih odnosa u organizaciji — Ukoliko državni organi prenesu na same organizacije društvenih službi ovlašćenja za regulisanje unutrašnjih odnosa, utoliko će jačati samoupravnost tih organizacija. Posebno mesto u unutrašnjim odnosima imaju radni odnosi članova radne zajednice. Ukoliko sama organizacija te odnose reguliše, kao što su zasnivanje i prestanak radnih odnosa, unapređivanje uslova rada, podela dohotka itd., utoliko će to zaista biti prave radne, samostalne organizacije, u kojima će se vršiti i oslobođenje rada, ukidanje najamnine i eksploatacije, tako važnih procesa za odumiranje države i prava;

8) ovlašćenja u pogledu donošenja akata — Za vršenje delatnosti organizacije društvenih službi moraju imati prava na donošenje raznih akata. Samostalnost i samoupravnost organizacije se i ogleda u pravu na donošenje akata. Ta prava mogu biti različita, što zavisi od širine prenetih ovlašćenja.

Ovlašćenja u raznim oblastima izražavaju se u stvari u donošenju akata. Organizacije kod nas mogu donositi statute, pravilnike i druge pravne akte. Ali, mogu donositi i vanpravne akte (preporuke, smernice i drugo), kao i koristiti razna vanpravna sredstva (vođenje brige, staranje, razmatranje itd.).

Mnoge pravne akte organizacije donose na osnovu akata državnih organa, mađa su veoma često slobodne da neke odnose i originerno utvrde. Isto tako mnoge pravne akte koje donesu organizacije sankcionišu, potvrđuju državni organi (potvrda statuta). Ali mnogi poslovi se vrše i putem vanpravnih sredstava i vanpravnih akata, što predstavlja jedan od vrlo važnih instrumenata u procesu odumiranja prava. Uz to i sami pravni akti menjaju svoj klasični karakter, tj. donose ih organizacije koje nisu više državne organizacije i oni na taj način gube postupno elemente javne vlasti svojstvene državnoj organizaciji, što sve predstavlja lagani proces odumiranja prava.

Ukoliko se sva ova ovlašćenja prenose sa državnih organa na organizacije društvenih službi i ukoliko se ovi poslovi razvijaju kod organizacija, utoliko će

se element državnosti gubiti, odumirati država i pravo, a organizacije sve više postajati vandržavna, društvena tela.

2. U procesu odumiranja države i prava u oblasti društvenih službi nije samo važno prenošenje ovlašćenja sa državnih organa i razvoj organizacija u pravcu samostalnih i samoupravnih organizacija, nego i određeni razvoj državnih organa i njihov odnos prema organizacijama koje vrše društvene službe. Makoliko da se poslovi prenose na vandržavne organizacije, država će još uvek zadržati određene funkcije regulisanja i kontrolisanja određenih odnosa. Pri tome će se menjati i same funkcije države i prava, a u samim državnim organima i pravu menjaće se raniji klasni karakter ovih pojava koje će se sve više pretvarati u nove društvene kategorije.

Država će u ovom procesu još uvek pravnim normama regulisati određene odnose, ali će te norme imati drugi karakter. One će biti u toj meri opšte, načelne da će sve više prepuštati organizacijama društvenih službi detaljnije regulisanje i odnosa, a time omogućiti da dođu do izražaja specifičnosti samih delatnosti i organizacija.

Tako se kod nas zakonima regulišu mnoge materije, a ostavlja da radne organizacije (ustanove i dr.) svojim pravilnicima i drugim aktima detaljno regulišu dalje ovu materiju s obzirom na svoje specifičnosti i potrebe (na primer Osnovni zakon o radnim odnosima).

Isto tako, država će uticati na taj način što će mnoge akte koje donose organizacije sankcionisati i time omogućiti njihovu primenu. Tako kod nas imamo potvrde statuta ustanova i drugih organizacija.

Ali, sa druge strane, u mnogim odnosima država neće dejstvovati pravnim aktima i sredstvima već vanpravnim aktima i sredstvima (preporuke, smernice i dr.). Ovde se već odnos pojavljuje u sasvim novom vidu. Ti akti nisu pravni. To su društveno-političke norme. Njima se snagom argumenata, ubeđivanja i putem svesti želi postići pravilan i zakonit rad. Za nepoštovanje tih normi ne može se upotrebiti sila, ili prinuda kao kod pravnih normi. U daljem procesu odumiranja države i prava broj ovakvih akata i sredstava biće sve veći.

Ovakvo regulisanje odnosa menja i samu organizaciju i funkcionisanje državnih organa, a time i karakter ovih organa u pravcu gubljenja klasičnog tipa državnosti i sve većeg podruštvljanja i dobivanja nove uloge.

Isto tako, u procesu prenošenja poslova sa državnih organa na organizacije društvenih službi država će zadržati određene kontrolne funkcije. One su neophodne s obzirom na sam proces odumiranja i na veliki broj organizacija sa raznim ovlašćenjima, velikim brojem akata koje same donose i velikim brojem vanpravnih akata gde ne postoje određena pravna sredstva kontrole. U takvom jednom procesu u kome imamo veliki broj organa i organizacija sa posebnim, velikim pravima i interesima, potrebno je putem određenih organa i određenim sredstvima obezbediti jedinstvo i opšti interes. Međutim, i ta kontrola će postepeno menjati svoj klasni karakter. Država će pre svega imati pravnu kontrolu kao pravu državnu kontrolu, pri kojoj može upotrebiti i razna sredstva prinude. Ali, sve više će jačati društvena kontrola. Državni organi se menjaju u opštem procesu odumiranja države i prava. Oni su zahvaćeni ovim procesom i postepeno se transformišu u društvene organe. Tako se kod nas u svim državnim organima primenjuje sistem društvenog samoupravljanja. Državni organi postaju i organi društvenog samoupravljanja. Nisu više ni organizacioni ni funkcionalno pravi klasični državni organi. Polazeći od ovog, državni organi vrše političku, društvenu kontrolu. Kod nas skupštine društveno-političkih zajednica (naročito u svojim većima radnih zajednica) i saveti u opštinama i sre-

zovima, vrše ovu kontrolu. Čak i organi državne uprave vrše u određenom smislu ovu kontrolu, kad ukazuju, objašnjavaju, opominju. Isto tako, može se reći da i sudovi u određenom smislu učestvuju u ovoj kontroli kad prate i proučavaju društvene odnose i pojave i obaveštavaju predstavnike državnih organa o primeni zakona. Društvena kontrola se ne zasniva na prinudi već na ubeđivanju. Kod nje imamo primenu raznih političkih sredstava a ne primenu prinude. Zbog toga je značaj ove kontrole sve veći sa razvojem odumiranja države i prava. Ona treba sve više da zameni državnu pravnu kontrolu.

Pored toga, u procesu odumiranja države i prava u oblasti društvenih službi imamo sve veći broj vanpravnih akata koje donose državni organi a i same organizacije. Poštovanje ovih akata nije obezbeđeno državnim prinudom, te se pojavljuje potreba obezbeđenja izvršenja ovih akata naročito u početnim fazama odumiranja države i prava kad svest ljudi nije još dovoljno razvijena i kad moralna sankcija nije dovoljna. Tako se pojavljuje potreba društvenog nadzora nad tim aktima da bi se zaštitio javni interes, interes društva. Potrebno je tražiti sredstva i načine uspostavljanja efikasne društvene kontrole i društvenih sankcija, baš zbog nepoštovanja ovih akata. Potrebno je stvoriti određenu društvenu zakonitost i ustavnost društveno-političkih normi. Jer, u krajnjoj liniji, u današnjem stepenu razvoja odumiranja države i prava društveno-političke norme se u stvari nadovezuju na pravni sistem i one nisu izolovane već su deo jednog celovitog jedinstvenog društvenog sistema.

U ovom procesu odumiranja potrebno je dalje sve više razvijati javnost i odgovornost rada organizacija koje vrše društvene službe, kao i svih lica u njima. Ovi instrumenti čine osnovu u obezbeđenju celokupnog mehanizma samouprave da neprekidno jača demokratizam i poštovanje prava građana i organizacija, ali i da se izvršenje njihovih obaveza prema društvu obezbeđuje političkim vanpravnim sredstvima. Ovaj oblik društvene kontrole, uključujući i sredstva reizbornosti i rotacije, onemogućuje birokratizaciju i samih predstavnika u upravljanju.

3. Najzad sva teorijska načela marksizma, kao i postavke i principi koji se izgrađuju u socijalizmu, ne mogu uvek da budu ostvareni do kraja. Ali, oni moraju da služe kao cilj koji treba da se ostvari i kome treba težiti. Proces odumiranja države i prava i stvaranje besklasnog društva je dug i složen proces, pun protivurečnosti i sukoba. U tom procesu nisu samo dovoljne organizacione forme, mehanizmi i sredstva, već i svakodnevna praksa ljudi, njihova misao i društvena svest. Sa većom i čvršćom društvenom organizacijom treba produžiti i razviti svest i aktivnost svakog pojedinca. Nema produžavanja i uspešnog razvijanja procesa odumiranja države i prava u svim oblastima, pa i u oblasti društvenih službi, ako svaki pojedinac ne oseća da je subjekt celine u kojoj se rešavaju pitanja koja i njega interesuju. Za ostvarivanje ovog procesa odumiranja treba se svakodnevno boriti, produžavati ga i ostvarivati kvalitet.

Dr Momčilo V. DIMITRIJEVIĆ,
docent Pravno-ekonomskog fakulteta
u Nišu

Summary

The notion of the social services is with us of a recent date. Before this notion there was a notion of public service, which originated in the French law. As to the positive legislation, the social services acquired a narrower meaning than that of the

former public service. The social services are constituted by some general social service activities which satisfy not only the needs of an individual beneficiary, but also the general needs of the society. Therefore, in such activities the interest of the social community is more intensive, so that, in consideration, too, of the process of decaying of the state and law, these activities must be exercised through a system of social self government.

The organizational forms through which the social services are exercised may be different, but, in the actual degree of social development, institutions are the most characteristic and the most frequent forms. But, regardless of the organizational form, the essential is, owing to the withering of the state and the law, in the relation between the state organs and those organizational forms, how much the affairs are transferred from the state agencies to those forms, and how much they have become autonomous and separated from the state apparatus. In the process of the transfer of powers from the state organs the most essential are the following: a) the powers necessary for the practising of a professional activity; b) the powers concerning the management; c) the powers concerning the organization of the activity; d) the powers of a property law character; e) the powers of a financial nature; f) the powers concerning the exercise of the internal control; g) the powers concerning the regulation of the internal and labour relations, and, h) the powers concerning the promulgation of acts.

Nevertheless, in the process of the transfer of affairs, decaying of the state and the law, the state is withholding some functions: the regulation and the control of some determined relations. As a matter of course, owing to the fact that the process of decaying of the state is a general process and that the social self-government has become with us a basis of the entire socio-political system, so that the state organs themselves and the law are losing their classical character. The state organs are becoming also the organs of the social self-government and along with the law are appearing also the socio-political norms. Along with the legal and state control we have a social, political control. The great number of socio-political norms, promulgated by state organs and by organizations in the province of social services, on one side, and the necessity of securing the unity of the community in the actual degree of development, on the other side, require the creation of a determined social legality and constitutionality of these norms.

But, all the principles and the premises in the process of withering of the state and the law in general, as well as in the province of social services, require not only organizational forms, mechanisms and means, but also a daily practice of the men, their thought and their social consciousness.

