

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У БЕОГРАДУ



# ТРАНСФОРМАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА

Београд, 1992.

PRAVNI ASPEKTI SVOJINSKE TRANSFORMACIJE SRBIJE  
U MODERNI PRAVNU DRŽAVU\*

I

1. U traženju novog privrednog i političkog modela, Srbija nailazi na velike teškoće u oblasti svojinskog restrukturiranja, što se posebno odražava na kompleks odnosa "tržište - država". U tom smislu, ovom bi se prilikom ukazalo na neke pravne aspekte svojinske transformacije, kao i na moguće konsekvence određenih normativnih rešenja koja su usvojena.

2. Prema Ustavu Republike Srbije: 1/

- Ekonomsko i socijalno uređenje zasniva se na slobodnom privredjivanju svim oblicima svojine na jedinstvenom tržištu robe, rada i kapitala; na samostalnosti preduzeća i drugih oblika organizovanja; na upravljanju i prisvajanju po osnovu svojine i rada, kao i na pravu zaposlenih i prava drugih građana na socijalnu sigurnost. Država, merama razvojne, ekonomske i socijalne politike, pod jednakim uslovima, podstiče povećanje ekonomskog i socijalnog blagostanja građana. (čl. 55);
- Privredne i druge delatnosti obavljaju slobodno i pod jednakim uslovima u skladu sa Ustavom i Zakonom. Jamči se pravo stranom licu da obavlja privrednu ili drugu delatnost i prava po osnovu ulaganja i poslovanja, pod uslovima koji su Zakonom utvrđeni za domaća lica. (čl. 57.);
- Svojinska prava i obaveze na sredstvima u društvenoj i državnoj svojini i uslovi pod kojima se ta sredstva mogu pretvarati u druge oblike svojine uređuju se zakonom. Sredstva iz društvene i državne svojine otudjuju se po tržišnim uslovima, u skladu sa zakonom. (čl. 59.);
- Slobodni su razmena robe i usluga i kretanje kapitala i radnika. Preduzeće i druga organizacija slobodno se organizuje, samostalni su u obavljanju delatnosti, povezivanju i udruživanju, imaju isti položaj u pogledu opštih uslova privredjivanja i pravne zaštite i za svoje obaveze u pravnom prometu odgovaraju sredstvima kojima raspolažu. Protivustavan je svaki akt i svaka radnja kojima se stvara ili podstiče monopolski položaj, odnosno na drugi način ograničava tržište. (čl. 64.).

Ustav, takodje propisuje: "Zakonom se utvrđuju uslovi i način obavljanja delatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe". (čl. 65.), kao i da se: "Odredjena upravna ovlašćenja zakonom mogu poveriti preduzećima i drugim organizacijama". (čl. 94. st. 6.).

3. Prema tome, pretvaranje društvene svojine u druge oblike svojine, ne samo što neposredno proizilazi iz Ustava Republike Srbije, već posredno proizilazi i iz osnovnih načela ekonomskog uređenja "post-socijalističke" Srbije, normiranih u odeljku Ustava pod nazivom "Ekonomsko i socijalno uređenje" (čl. 55-69), a konkretizovanih odredbom koja izričito predviđa da se ekonomsko i socijalno uređenje Srbije zasniva na "slobodnom privredjivanju na jedinstvenom tržištu robe, rada i kapitala". (čl. 55. st. 1.). Ova ustavni koncept nedvosmisleno anulira stav o društvenoj svojini kao tzv. društvenom odnosu "sui generis".

## II

1. Normativni okvir svojinske transformacije u Srbiji utvredjen je Zakonom o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, 3/ prema kojem donošenje odluke o pretvaranju društvene svojine (odnosno prema zakonskoj terminologiji: "društveni kapital") u druge oblike svojine, spada u delokrug preduzeća, koje: "... samostalno odlučuje o pretvaranju društvene svojine (društvenog kapitala) sa kojom upravlja i raspolaze, u druge oblike svojine, odnosno o organizovanju u mešovito ili privatno preduzeće" (čl. 1).

2. U postupku organizacione i svojinske transformacije, Zakon predviđa obavezno angažovanje jedne tzv. posebne organizacije, odnosno "agencije". Poslovi i organizacije ove agencije normirani su Zakonom o republičkoj agenciji za procenu vrednosti društvenog kapitala. 4/ Kako se ova agencija obrazuje kao "posebna organizacija", obavljanje poslova i rukvođenje njenim radom vrši se na način i pod uslovima koji su propisima utvrdjeni za rad i poslovanje tzv. posebnih republičkih organizacija, odnosno organa uprave: drugim rečima, agencija ima ovlašćenja posebnog organa uprave. 5/

3. S tim u vezi, Zakon o pretvaranju društvene svojine, takodje propisuje i "prelazni pravni režim" u vezi sa izdavanjem deonica i reorganizacijom preduzeća, kao i proceduru i pravna sredstva u slučajevima kada Agencija sprovodi postupak preispitivanja odluka preduzeća koja su se reorganizovala pre stupanja na snagu Zakona o pretvaranju društvene svojine (čl. 36.-41.). Tako, između ostalog, ukoliko Agencija utvrdi da je vrednost društvenog kapitala u odnosu na vrednost koju je utvrdila Agencija, Zakon propisuje da su: "radnje i akti kojima je izvršena promena oblika svojine, odnosno organizovanje preduzeća kao društva, ništavi." (čl. 37. st. 4.). Pošto je Agencija posebna upravna organizacija sa upravnim ovlašćenjima to je po ovoj (administrativnoj) logici prirodno da Zakon propiše proceduru (ili se pozove na postojeću u Zakonu o opštem upravnom postupku 6/) utvrdjivanja ništavosti. Zakon, međjutim, odstupa od "regularne" procedure utvrdjivanja neva-

znosti "ništavih" odluka i akata preduzeća, već propisuje da se određeni akti i radnje smatraju ništavim i bez donošenja formalne odluke o ništavosti (tj. posebnog rešenja kojim se akt "oglašava" ništavim). Osim toga, Zakon predviđa da? "... kada se ponište akti na osnovu kojih je izvršen upis promene statusa preduzeća u sudski registar, taj upis se briše". Na žalost, upravo u situaciji kada zakonske odredbe proceduralnog karaktera treba da budu "nadprosečno precizne" (s obzirom da se radi o fundamentalnim promenama u svojinskim odnosima i organizacionim oblicima preduzeća, koje celokupnu privredu treba da dovedu u sklad sa načelima slobodnog privrdjivanja i tržišne privrede izričito predviđene novim Ustavom Srbije, "zakonopisac" pada na ispitu iz osnova pravne tehnike. Ovo iz razloga što "ponišćavanje" (kao posebna vrsta tzv. sankcije prema aktu) nije moguće primeniti prema aktu koji je po svojoj pravnoj prirodi "ništav". Notorno je da (iako bi jezičke formulacije, iauka na to upućivale) se "ništavi" akti ne mogu "ništiti" (odnosno "ponišćavati"), već samo "oglašavati ništavim". 7/

## III

1. Pri poredjenju saveznog sa republičkim zakonodavstvom u oblasti svojinske transformacije, stručnjaci procenjuju da: "Zakon o transformaciji društvene svojine u Srbiji predstavlja korak nazad u odnosu na Savezni zakon o kapitalu. Mada trenutne okolnosti nisu povoljne, potrebno je i dalje razmišljati o načinu privatizacije društvene privrede." 8/

U prilog navedene konstatacije može se navesti i sledeća situacija. Tako je Zakonom o stranim ulaganjima 9/ (koji je inače bio "revolucionaran" u smislu da je imao svega 34 članova u poredjenju sa dotadašnjom tzv. ZUR ovskom zakonodavnom praksom da propisi imaju na stotine članova), jedna uobičajena upravnopravna kategorija kao što je tzv. ćutanje organa uprave, postavljena na sasvim nove osnove, čime je na "jednostavan i jeftin" način postignut pozitivan i propulzivan (ekonomski) efekt. Prema tradicionalnim shvatanjima, u slučaju "ćutanja uprave", tj. u slučaju da povodom podnetog zahteva, organ uprave ne donese rešenje u predviđenom roku, uzima se tzv. negativna opcija, odnosno postoji zakonska konstrukcija da je zahtev stranke odhijen. Na ovaj način, situacija "ćutanja uprave" principiuelno je "problem" stranke (jer ona mora da izjavljuje žalbu, da vodi upravni spor, ulaže druga pravna sredstva, i tako dalje). Medjutim, prema odredbama Zakona o stranim ulaganjima, situacija "ćutanja uprave" definisana je kao tzv. pozitivna opcija, tj. u slučaju da organ ne donese rešenje u propisanom roku, ima se smatrati da je zahtev stranke uvažen. Tako, prema odredbi člana 18. st. 3-4. ovog Zakona, ugovor o koncesiji je punovažan "... kada na njega da saglasnost savezni organ uprave nadležan za ekonomske odnose sa inostranstvom, koji o tome donosi rešenje. Rešenje, savezni organ uprave (...) donosi u roku od 30 dana od dana prijema ugovora. Ako rešenje ne bude doneto u ovom roku, smatraće se da je saglasnost data (podvukao SL)." Isto tako, i kod prijavljivanja i registrovanja stranih ulagača, odredbama člana 22. stav 1-4. Zakona, predviđeno je da se: "Ugovor o ulaganju i promene određenog organizacionog oblika ulaganja prijavljuju saveznom organu uprave nadležnom za ekonomske odno-



se sa inostranstvom. Ugovorne strane su dužne da autentičan tekst ugovora (...) prijave saveznom organu uprave (...), u roku od 30 dana od dana njegovog potpisivanja. Savezni organ uprave (...) ocenjuje uskladenost ugovora o ulaganju sa Ustavom SFRJ i saveznim zakonom. Ako savezni organ uprave (...) utvrdi da ugovor nije u skladu sa Ustavom SFRJ i saveznim zakonom, doneće rešenje kojim se takav ugovor odbija. Rešenje je savezni organ uprave (...) dužan doneti u roku od 30 dana, od dana prijema ugovora. Ako rešenje ne bude u ovom roku, smatraće se da je ugovor u skladu sa Ustavom SFRJ i saveznim zakonom (podvukao - SLJ".

2. Na osnovu iznetog, moglo bi se zaključiti da pravni aspekti svojinske transformacije u modelu saveznog reformskog zakonodavstva odgovaraju potrebama tržišne orijentacije moderne pravne države (u kojoj postoji pretpostavlja da je dopušteno sve što izričito nije zabranjeno). Na taj način, pitanje zaštite ustavnog poretka i javnog interesa, pre svega, postaje "problem države" a ne građana. Ilustracije radi, u "paketu" ranijih saveznih reformi, između ostalog, u Zakonom o društvenom kapitalu, 10/ ponudjen je jedan model svojinske transformacije za koji se može reći da je bio zadovoljavajući i ohrabrujući. Prema podacima objavljenim u štampi, u toku 1990. godine i početkom naredne godine, oko 1100 društvenih preduzeća sprovelo je svojinsku transformaciju u privatna i mešovita, pre svega, putem izdavanja internih deonica. U istom periodu osnovano je oko 53000 privatnih preduzeća, s tim što je sa radom prestalo oko 13000: procenjuje se da sada u našoj zemlji ima oko 65000 privatnih preduzeća koja su orijentisana na tržišni privredni model, kao posledica toga, privatni kapital sada generiše oko 12% ukupnog društvenog kapitala. 11/ Kao što je poznato niz razloga, pre svega, ratni sukobi u zemlji, neposredno su presekli dalji razvoj u ovom pravcu.

#### IV

1. U kontekstu rasprave o navedenim normativnim i ustavnim okvirima transformacije svojine u Srbiji, i ovom prilikom čini se korisnim ukazati i na jedno pitanje koje se neopravdano izostavlja pri ovakvim raspravama. Radi se o tzv. anti-monopolskom zakonodavstvu.

2. Problematika anti-monopolskog zakonodavstva nužno prati svaki oblik organizovane države sa orijentacijom na tržišnu privredu i politički pluralizam. Primera radi, eva kako se anti-monopolsko zakonodavstvo ocenjuje u SAD: "Naše savezno anti-monopolsko zakonodavstvo teži da u ovoj zemlji sačuva slobodnu kompetitivnu privredu. Mi smo sa političkog, ekonomskog i moralnog stanovišta ubedjeni da je reč o javnom interesu, i tokom proteklog vremena to smo ubedjenje formulisali u pisana pravila privrednog ponašanja koja danas usmeravaju američke privrednike". 12/

3. Kao što je poznato, osnova savremenog anti-monopolskog zakonodavstva SAD čini tzv. Clerman Act iz 1890. godine, zajedno sa izmenama i dopunama, posebno Federal Trade Commission Act, 1914.; Clayton Act, 1914.; Robinson Patman Act, 1936. kao i sudskom praksom, posebno slučajevim kao što su "Standard Oil Co. of New Jersey" i "American Tobacco", 1911. i tako dalje. 13/

4. Problematika monopola i anti-monopolskog zakonodavstva nije nepoznata i kod nas. Tako, propisi u vezi sa monopolizma poznati su kako još u Kraljevini Srbiji, 14/ tako i u Kraljevini Jugoslaviji, 15/ a u našoj ranijoj 16/ i savremenijoj 17/ pravnoj teoriji i praksi poznate su ozbiljne analize anti-monopolskog zakonodavstva.

5. "Anti-trust", tj. anti-monopolsko zakonodavstvo našlo je mesta u saveznim reformskim zakonima. Tako, prema važećim saveznim propisima, pre svega, prema Zakonu o trgovini, 18/ između ostalog, u okviru posebnog odeljka normira se da se: "Konkurencija na tržištu narušava monopolističkim delovanjem, nelojalnom konkurencijom, špekulacijom i ograničavanjem tržišta". (čl. 20.), dok, "Monopolističko delovanje obuhvata monopolističke sporazume i monopolističko ponašanje" (čl. 21. st. 1).

## V

1. Na osnovu iznetog, kao generalni zaključak u vezi sa procesom svojinske transformacije može se konstatovati sledeće: "Potrebni da se privatizacija izvede brzo, odgovoraju izgledi da će proces privatizacije dugo trajati. Taj proces toliko je glomazan i tako široko okrenut najvećem delu privrede, da je po mnogim kompetentnim mišljenjima, nemoguće da bude kompletiran za manje od nekoliko decenija. Radi se o faktičkoj kompletnoj zameni celokupnog vegetativnog nervnog sistema u privredi: moraju se stvoriti nove upravljačke strukture; obezbediti nova posloводства; novi računovodstveni standardi i procedure; nova vrsta revizije i kontrole; novi tip investicionog bankarstva; novi instrumenti i institucije finansijskog posredovanja; novi tip stručnjaka za privredno pravo; nova mreža, i tako dalje. Iza svega stoji čitava gomada novih znanja sa kojima zemlja uopšte ne raspolaže, znanja koja mogu (i moraju) decenijama da se formiraju. Sva drama naše svojinske transformacije može se sažeti konstatacijom da je ona izvanredno urgentna stvar, a da su za njeno kompletiranje potrebne decenije". 19/

2. U tom kontekstu, može se posebno zaključiti da "državno-pravni" aspekti svojinske transformacije u Srbiji treba da imaju tendenciju opadanja, a ne rasta. U suprotnom, tj. ukoliko se proces svojinske transformacije sve više odvija kao tendencija etatizacije, umesto privatizacije društvene svojine, nije daleko dan ponovnog oživljavanja neke forme "administrativno-operativnih rukovodstava" (tzv. AOR-ii) i povratka na administrativno-komandni model privrede.

3. Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine po svojoj pravnoj prirodi ima značajne odlike tzv. organskog zakona, a obzirom da je oblast koju reguliše po svim obeležjima ustavnog karaktera, te je njegovo donošenje značajna pretpostavka uspešne "post socijalističke" transformacije postojećeg "svojinskog" i privrednog sistema Srbije. Međutim, po svojoj prilici, u primeni Zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine uskoro će postaviti pitanje raznih modifikacija ("izmene i dopune"), s obzirom da se ima opšti utisak da su zakonska rešenja (koja, između ostalog predviđaju i značajna ograničenja u pogledu mogućnosti pretvaranja društvene svojine u najznačajnijim privrednim oblastima i javnim službama), doneta "ex post facto", tj. da su rešenja predviđena ovim Zakonom praktično iznudjena realnim razvojem događaja, umesto da predstavljaju stimulativan i praktičan okvir i osnov za "novi ciklus" preduzetničkog i privrednog poleta Srbije.

---

\* Osnovne postavke ovog rada pripremljene su za stručni skup pavnika u privredi, Vrnjačka banja, 21- do 23. maja 1992. godine.

- 1/ Ustav Republike Srbije, "Sl. glasnik Republike Srbije" br. 1/90.
- 2/ Uporedi: Društvena svojina na raskršću, referati sa naučnog skupa, Ekonomska misao, Beograd, br. 3/90.
- 3/ Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, "Sl. glasnik Republike Srbije" br. 48/91, 75/91.
- 4/ Zakon o republičkoj agenciji za procenu vrednosti društvenog kapitala, "Sl. glasnik Republike Srbije", br. 45/91.
- 5/ Uporedi: Zakon o ministarstvima, "Sl. glasnik Republike Srbije", br. 7/91.
- 6/ Uporedi: Zakon o opštem upravnom postupku, "Sl. list SFRJ" br. 9/86.
- 7/ Upordi: Nikola Stjepanović, Stevan Lilić: Upravno pravo, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991. str. 331-333.
- 8/ Miroljub Labus: Program privatizacije, referat Okrugli sto, "Transformacija svojinskih odnosa" SANU, Beograd, 1991. str. 1.
- 9/ Zakon o stranim ulaganjima, "Sl. list SFRJ", br. 77/88.
- 10/ Zakon o društvenom kapitalu, "Sl. list SFRJ" br. 84/89, i 46/90.
- 11/ Izvor: "Borba", Beograd, 9. maj 1991.
- 12/ Jerrold Van Cise: Understanding The Antitrust Laws, Practising Law Institute, New York, 1955, str. 1.

- 13/ Uporedi: Antitrust Laws, Report of The Attorney General's National Committee To Antitrust Laws, US Government Printing Office, Washington D.C. 1955.
- 14/ Uporedi: Zakon o ustanovljavanju novih državnih monopola na žigice, petroleum, hartiju za cigarete i alkohol, Štamparija Kraljevine Srbije, Beograd, 1893. Monopolski zakoni i monopolski krivični postupak, Monopolska uprava Ministarstva finansija, Beograd, 1902. i dr.
- 15/ Uporedi: Zakon o državnim monopolima. Izdavačka knjižarnica Gene Kona, Beograd, 1932. i dr.
- 16/ Uporedi: Milan Popović: O kartellima i trustovima s privrednog i društvenog gledišta, izdanje piščevo, Zagreb, 1905.
- 17/ Uporedi: M. Sukijasović: Američki zakoni protiv trustva, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1960; Dušan Crnogorčević: Monopolski sporazum i njihovo suzbijanje - pravi aspekti, Pravni fakultet, Beograd, 1980. i dr.
- 18/ Zakon o trgovini, "Sl. list SFRJ", br. 46/90.
- 19/ Ljubomir Madžar: Putevi privatizacije u Jugoslaviji - zakonski modalitet i neke prepreke, referat, Okrugli sto: "Transformacija svojinskih odnosa", SANU, Beograd, 1991. str. 2.