



## **IURIDICA PRIMA**

Institute for Legal – Economic Research and Education

8-th International Scientific Conference

**OHRID SCHOOL OF LAW**

**2022**

*The Role and Significance of the Codification of the Law  
in the Contemporary Legislations*

12-15 May 2022 Ohrid

# 15

**Издавач:**

Институт за правно-економски истражувања и едукација

**ЈУРУДИКА ПРИМА**

Димо Хаџи Димов 8/1-1 Скопје, Република Македонија

iuridicaprima.mk

iuridicaprima@gmail.com

**Publisher:**

Institute for Legal-Economic Research and Education

**IURIDICA PRIMA**

Dimo Hadzi Dimov 8/1-1 Skopje, Republic of Macedonia

iuridicaprima.mk

iuridicaprima@gmail.com

**За издавачот:**

Проф. д-р Ангел Ристов

Претседател на Институтот IURIDICA PRIMA

**For the Publisher:**

Angel Ristov, Phd

Associate Professor Faculty of Law Iustinianus Primus

University "Ss. Cyril and Methodius" Republic of North Macedonia

**Печати:**

Стоби Трејд

**Print:**

Stobi Trejd

Зборникот на трудови – Охридска школа на правото  
е достапен на EBSCO базата Legal Source, како и на [www.iuridicaprima.mk](http://www.iuridicaprima.mk)

Collection of Papers – Ohrid School of Law is available on  
<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>  
<http://www.iuridicaprima.mk/downloads>



## **IURIDICA PRIMA**

Институт за правно економски истражувања и едукација

8-ма Меѓународна научна конференција

**ОХРИДСКА ШКОЛА НА ПРАВОТО**

**2022**

*Улогата и значењето на кодификацијата на правото во  
современиот законодавство*

12-15 Мај Охрид 2022

# 15

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

340.134:316.323.6(062)

INTERNATIONAL Scientific Conference Ohrid school of law (8 ; 2022 ;  
Ohrid)

Ohrid school of law - 2021. The Role and Significance of the  
Codification of the Law in the Contemporary Legislations : 15-16 / 8-th  
International Scientific Conference, 12-15 May 2022 Ohrid. - Скопје :  
Институт за правно-економски истражувања Јуридика Прима = Skorje :  
Institute for legal-economic research an education Iuridica Prima, 2022.  
- 416 стр. : илустр. ; 25 см

Текст на повеќе јазици. - На стр. 3: Охридска школа на правото 2022.  
Улогата и значењето на кодификацијата на правото во современите  
законодавства : 15-16 / 8-ма Меѓународна научна конференција, 12-15 Мај  
Охрид 2022

ISBN 978-608-4996-04-0

а) Кодификација -- Право -- Современи општества -- Собири

COBISS.MK-ID 58939909

Institute for Legal – Economic Research and Education  
IURIDICA PRIMA

Editor –in-chief: Professor Angel Ristov, PhD  
Secretary: Ilija Rumenov, PhD

International Editorial Board:

PhD, Ivan Rushev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria; Phd, Mihail Malchev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria; PhD, Barbara Novak, Faculty of Law, University in Ljubljana, Republic of Slovenia; PhD, Velibor Korać, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro; PhD, Ilija Vukčević, Faculty of Law, University, Donja Gorica, Podgorica, Republic of Monte Negro; PhD, Nenad Tešić, Faculty of Law, University in Belgrade, Republic of Serbia; PhD, Novak Krstić, Faculty of Law, University in Nis, Republic of Serbia; PhD, Marko Bevanda, Faculty of Law, University in Mostar, Republic of Bosnia and Hercegovina; PhD, Radenko Jotanović, Faculty of Law, University in Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Hercegovina; PhD, Sanja Gongeta, Republic of Croatia, College of Applied Sciences Lavoslav Ružički in Vukovar, Republic of Croatia; PhD, Lidija Šimunović, Faculty of Law, University in Osijek, Republic of Croatia; PhD, Marko Tomljanović, Faculty of Economic and Business, University in Rijeka, Republic of Croatia; Seregin Andrej Viktorovich, Assistant Professor, Candidate on Legal Sciences, South Federal University, Rostov on Don, Russian Federation; PhD, Ivana Shumanovska Spasovska, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia; PhD, Lazar Jovevski, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia; PhD, Jovan Zafirovski, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of North Macedonia; PhD, Ilija Rumenov, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of North Macedonia; LLM, Ilija Manasiev, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of North Macedonia; PhD, Toni Gjorgiev, Military Academy, Skopje, Republic of North Macedonia, PhD, Zoran Jovanovski, Military Academy, Republic of North Macedonia; PhD, Milica Shutova, Faculty of Law, University “Goce Delchev, Stip, Republic of North Macedonia; PhD, Bekim Nuhija, Faculty of Law, South East European University, Tetovo, Republic of North Macedonia; PhD, Arta Selmani Bakiu, Faculty of Law, South East European University, Tetovo, Republic of North Macedonia; PhD Irma Bairami, Faculty of Law, State University in Tetovo, Republic of North Macedonia; LLM, Marjan Kocevski, Notary Public, Skopje, Republic of North Macedonia; PhD, Laura Vorpsi, Faculty of Law University of Tirana, Republic of Albania, LLM, Aleksandar Shopov, judge, Republic of North Macedonia, PhD, Kaltrina Zekoli, Faculty of Social Sciences, University Mother Tereza Skopje.

Институт за правно-економски истражувања и едукација  
ЈУРИДИКА ПРИМА

Главен и одговорен уредник: проф. д-р Ангел Ристов  
Секретар: доц. д-р Илија Руменов

Меѓународен уредувачки одбор:

Д-р Иван Русчев, Правен факултет Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија; Д-р Михаил Малчев, Правен факултет, Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија; Д-р Барбара Новак, Правен факултет, Универзитет во Љубљана, Република Словенија; Д-р Илија Вукчевиќ, Правен факултет, Универзитет Доња Горица, Подгорица, Република Црна Гора; Д-р Велибор Кораќ, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора; Д-р Ненад Тешиќ, Правен факултет Универзитет во Белград, Република Србија; Д-р Новак Крстиќ, Правен факултет Универзитет во Ниш, Република Србија; Д-р Марко Беванда, Правен факултет Универзитет Мостар, Република Босна и Херцеговина; Д-р Раденко Јотановиќ, Правен факултет Универзитет во Бања Лука, Република Српска, Босна и Херцеговина; Д-р Сања Гонцета, Колец на применети науки Лавослав Ружички, Република Хрватска; Д-р Лидија Шимуновиќ, Правен факултет, Универзитет во Осиек, Република Хрватска; Д-р Марко Томљановиќ, Факултет за економија и бизнис, Универзитет во Ријека, Република Хрватска; Серегин Андреј Викторович, кандидат на правни наука Јужниот федерален универзитет во Ростов на Дон, Руска Федерација; Д-р Ивана Шумановска Спасовска, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил Методиј“ Скопје; Д-р Лазар Јовевски, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил Методиј“ Скопје; Д-р Јован Зафировски, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје; Д-р Илија Руменов, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје; М-р Илија Манасиев, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје; Д-р Тони Ѓоргиев, Воена Академија „Михајло Апостолски“ Скопје; Д-р Зоран Јовановски, Воена Академија „Михајло Апостолски“ Скопје; Д-р Милица Шутова, Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип; Д-р Беким Нухија, Правен факултет, Универзитет ЈИЕ Тетово; Д-р Арта Селмани Бакиу, Правен факултет, Универзитет ЈИЕ Тетово; Д-р Ирма Бајрами, Правен факултет, Државен универзитет во Тетово; М-р Марјан Коцевски, нотар во Куманово, Д-р Лаура Ворпси, Правен факултет, Универзитет во Тирана, Република Албанија, М-р Александар Шопов, судија, Република Северна Македонија, Д-р Калтрина Зеколи, Факултет за социјални науки, Универзитет „Мајка Тереза“ Скопје.

## СОДРЖИНА / CONTENTS

ПРЕДГОВОР EDITORIAL NOTE.....	11
ВО ЧЕСТ НА ПРОФ. Д-Р ГАЈЕ ГАЛЕВ.....	15
ТРУДОВИ / ARTICLES	
Проф. д-р Борче Давитковски Проф. д-р Елена Давитковска Проф. д-р Ивана Шумановска-Спасовска Проф. д-р Ирина Пиперкова ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИ СПОРОВИ ОД 2019 ПОМЕЃУ НОРМАТА И СТВАРНОСТА.....	27
Др Нина Планојевић Др Драгица Живојиновић О МЕСТУ САХРАЊИВАЊА УМРЛИХ У СРПСКОМ И МАКЕДОНСКОМ ПРАВУ.....	49
Проф. др Нада Тодоровић ИЗАЗОВИ ЗА ДРУШТВЕНУ ОДГОВОРНОСТ КОМПАНИЈА.....	71
Проф. др Новак Крстић Александра Васић ПРОБЛЕМ НЕГАТИВНОГ ПРИРОДНОГ ПРИРАШТАЈА У БАЛКАНСКИМ ЗЕМЉАМА – СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА МЕРЕ ЗА ПОДСТИЦАЊЕ РАЂАЊА ДЕЦЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	85
Prof. dr Darko Dimovski* Dragana Milanović ZLOČINI MRŽNJE PREMA VULNERABILNIM GRUPAMA U REPUBLICI SRBIJI.....	113

Проф. др Желько Лазић Др Мартин Матијашевић КОДИФИКАЦИЈА КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У КРАЉЕВИНИ СХС/ЈУГОСЛАВИЈИ.....	133
Д-р Марјан Кицев КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ИНКРИМИНАЦИЈЕ ПРОТИВ ЈАВНИОТ РЕД И МИР.....	149
Prof. Zoran Jovanovski, PhD ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN NRM.....	163
LLD Žarko Dimitrijević Ksenija Dimitrijević IT CONTRACTS IN VIRTUAL UNIVERSE – BASIC CONCEPT.....	175
Доц. др. Мане Наранчић КОДИФИКАЦИЈА ЗАКОНА: ЊЕГОВА УЛОГА И ЗНАЧАЈ У САВРЕМЕНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ.....	185
Делијан Джуров КОДИФИКАЦИЈА НА МАТЕРИЈАТА НА КОЛЕКТИВНИТЕ ИСКОВЕ В КОНТЕКСТА НА ЗАЩИТАТА НА КОНКУРЕНЦИЈАТА.....	197
Проф. др Александра Јовановић Доц. др Анета Атанасовска Цветковић САНКЦИОНИСАЊЕ КРИВИЧНОГ ДЕЛА ЛИШЕЊЕ ЖИВОТА У ХАМУРАБИЈЕВОМ ЗАКОНИКУ И КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ.....	219
Проф. д-р Драги Рашковски Доц. д-р Вероника Рашковска КОДИФИКАЦИЈА НА ПРАВОТО - НЕЈЗИНАТА УЛОГА И ИМПЛИКАЦИИ ВРЗ ПОСТОЈНИТЕ ЗАКОНОДАВСТВА.....	239



## ПРЕДГОВОР

Почитувани, пред Вас е Збирката на трудови том 15 и 16 од Осмата Меѓународна научна конференција ОХРИДСКА ШКОЛА НА ПРАВОТО – 2022, под наслов: „Улогата и значењето на **Кодификацијата на правото во современите законодавства**“ која се оддржа од 12-15 мај 2022 година во Охрид. Од постоењето на правото, па се до денес, неговата кодификација претставува најголемото правничко достигнување како израз на развиените општествено-економски и правни односи, како и на високиот степен на развој на законодавството и правната наука.

Со помош на законите правото го уредува животот кој е сложен и динамичен. Затоа правото нужно се менува, прилагодува и реформира. Законите се менуваат, укинуват, се донесуваат нови кои се прилагодуваат на новонастанатите општествени прилики. Со текот на времето, голем број на закони се забораваат стануваат дел од историјата. Но, засекогаш, вечно остануваат запаметени големите кодификации. Производ на правните обичаи, правничкиот гениј и на искуството и занењето на големите правници, професори, судии, адвокати и практичари во примената на правото.

Иако се минати милениуми од појавата на првите кодификации на правото тие и денес се сеуште актуелни. Нивната улога и значење во современите законодавства е уште поголема и позначајна. Правната сигурност во правните односи и владеењето на правото, ја наметнуваат потребата правните правила уредени во кодификациите да бидат релативно непроменливи подолг временски период. Тие го унапредуваат правниот живот, овозможуваат поефикасно делење и остварување на правдата и го олеснуваат остварувањето на правата на граѓаните.

Големите кодификации се неизбежно сврзани со големите правнички имиња заслужни во достигнувањата на правната наука. Во историјата се памтат не само имињата на владетелите во чие време се донесени големите кодификации, туку и имињата на правниците кои ги создале големите кодификации. Тие оставиле свој личен белег на значајните кодификации. Со децении, несебично вложувајќи го своето знаење во унапредувањето на правната наука и правната регулатива своето достоино место во македонската историјата го заслужи професорот Гале Галев – „македонскиот Порталис“. Истакнат цивилист и претседател на Комисијата за изготвување на Граѓанскиот законик кој своето животното дело и знаење го вложи во остварувањето на идеата за кодификација на граѓанското право во Македонија. Покрај големиот

број на трудови, книги, коментари, монографии и изготвени текстови на предлог закони, професорот Гале Галев е творецот и главниот промотор на идејата за донесување на Граѓанскиот законик.

Од исклучително значење за големите кодификации е и судската пракса. Судската власт ја има привилегијата, но и товарот во делењето на правдата и остварувањето на правата. Непосредно применувајќи го правото во практиката, судиите се олицетворение на перцепцијата за правдата и довербата на граѓаните во правото и судовите. Во македонската историја на правосудството заслужено го најдоа највисокото место судијата Ранко Максимовски, судијата д-р Фиданчо Стоев и судијата Теофил Томановиќ. Тоа се „тројцата мускетари“ на македонското судство кои не само што ја делеа правдата, туку и пишуваа за да ги просветлат помладите генерации. Најпознати и најистакнати судии, неразделни колеги, со неуморен дух, ведрина и знаење со извонредно чувство за правда и правичност. Судии кои и покрај тоа што се во својата деветта деценија од животот, сеуште работат и творат, несебично споделувајќи го своето искуство и голема мудрост со помладите (*cupida usus iuventuti*).

Почитувани, ја имав честа и привилегијата да учам и напредувам во правната наука покрај големиот професор Гале Галев. Уште повеќе сум среќен што знаењата од примената на правото и судската пракса ги стекнав од словата на големите судии Ранко Максимовски, д-р Фиданчо Стоев и Теофил Томановиќ. Од нивниот правнички гениј и мудрост, преточени во нивните бројни трудови и книги во иднина ќе учат голем број на правници. Благодарни на делото на нашите големи правнички имиња во правната наука и судската пракса зборниците од овогодишната Охридска школа на правото - 2022 ги посветуваме во нивна чест.

Главен и одговорен уредник  
Проф. д-р Ангел Ристов

## FOREWORD

Honorable, before you is the Collection of Papers Volumes 15 and 16 of the Eighth International Scientific Conference OHRID SCHOOL OF LAW - 2022, under the title: “The Role and Significance of the Codification of Law in Modern Legislations” which was held from May 12-15, 2022 in Ohrid. From the existence of the law until today, its codification represents the greatest legal achievement as an expression of the developed socio-economic and legal relations, as well as the high level of development of legislation and legal science.

With the help of laws, law regulates life, which is complex and dynamic. That is why the law necessarily changes, adapts and reforms. Laws are changed, repealed, new ones are adopted with aim to adapt to the new social circumstances. Over the time, a large number of laws are forgotten and become part of history. But the great codifications are forever remembered. A product of legal customs, legal genius and the experience and expertise of great lawyers, professors, judges, lawyers and practitioners in the application of law.

Although millennia have passed since the appearance of the first codifications of law, they are still relevant today. Their role and significance in modern legislation is even greater and more significant. Legal certainty in legal relations and the rule of law impose the need for the legal rules regulated in the codifications to be relatively unchanged for a longer period of time. They improve legal life, enable a more efficient distribution and realization of justice and facilitate the realization of citizens’ rights.

Great codifications are inevitably associated with great legal names credited with the achievements of legal science. History remembers not only the names of the rulers during whose time the great codifications were enacted, but also the names of the jurists who created the great codifications. They left their personal mark on significant codifications. For decades, selflessly investing his knowledge in the advancement of legal science and legal regulation, Professor Gale Galev - the “Macedonian Portalis” earned his rightful place in Macedonian history. Prominent civilian professor and president of the Commission for Drafting the Civil Code who invested his life’s work and knowledge in realizing the idea of codification of civil law in Macedonia. In addition to the large number of papers, books, commentaries, monographs and drafted texts of proposed laws, Professor Gale Galev is the creator and the main promoter of the idea of adopting the Civil Code.

Judicial practice is also extremely important for major codifications. The judiciary has the privilege, but also the burden, in dispensing justice and exercising rights. Directly applying the law in practice, judges are the embodiment of the perception of justice and the trust of citizens in the law and the courts. Judge Ranko Maksimovski, Judge Dr. Fidancho Stoev and Judge Teofil Tomanovic deservedly found the highest place in the Macedonian history of the judiciary. These are the “three musketeers” of the Macedonian judiciary who not only dispensed justice, but also wrote to enlighten the younger generations. The most famous and prominent judges, inseparable colleagues, with a tireless spirit, cheerfulness and knowledge with an extraordinary sense of justice and fairness. Judges who, despite being in their ninth decade of life, still work and create, selflessly sharing their experience and great wisdom with the younger ones (*cupida usus iuventuti*).

Honorable, I had the honor and privilege to study and progress in legal science with the great professor Gale Galev. I am even more happy that I gained the knowledge of the application of law and judicial practice from the words and papers of the great judges Ranko Maksimovski, Dr. Fidancho Stoev and Teofil Tomanović. A large number of lawyers will learn from their legal genius and wisdom, translated into their numerous works and books in the future. Grateful for the work of our great legal names in legal science and jurisprudence, we dedicate the proceedings of this year’s Ohrid School of Law - 2022 in their honor.

Editor-in-chief  
Prof. Dr. Angel Ristov



Посветено на професор Гале Галев



## ВО ЧЕСТ НА ПРОФ. Д-Р ГАЛЕ ГАЛЕВ

Проф. д-р Гале Галев зад себе има оставено повеќе од педесетгодишна творечка наставно-научна работа и исто толку години посветени на високоапликативна и легислативна активност. Роден е во 1943 година во с. Сачево (населба во непосредна близина на градот Струмица). Тој потекнува од повеќедетно семејство, кое во воените и повоените години ја живее судбината на немаштија и потребата токму таа судбина да се надмине. Семејството во тие години е насочено кон школување на своите деца. При ова, акцент е ставено на учителската професија, која за ова семејство задира длабоко во минатото. Професорот Галев, растејќи во ваква средина, по завршувањето на основното образование се запишува и завршува учителска школа во Штип. По завршувањето на оваа школа работи како учител во родниот крај (поточно во подрачното петгодишно училиште во с. Моноспитово, клон на осумгодишното училиште „Маршал Тито“ во селото Муртино). Во учебната 1964/65 година се запишува на Правниот факултет и студиите ги завршува во 1968 година. Бидејќи за време на студиите е стипендист на Рудниците за олово и цинк „Злетово-Саса“ – Пробиштип, од месец декември 1968 година до 1 декември 1971 година тој работи како дипломиран правник во оваа организација, при што во меѓувреме, го отслужува и својот воен рок.

По покана на тогашниот декан на Правниот факултет, проф. д-р Александар Христов, од 1 декември 1971 година, по неговиот избор за асистент, тој е вработен на Правниот факултет во Скопје, на кој и останува до крајот на својот работен век (30 септември 2008 година). На Факултетот, во својот развој постапно ги има поминато сите степени на унапредување (од асистент, преку предавач, доцент, вонреден професор, па сè до избор во највисокото наставно звање – редовен професор). На овој Факултет тој ги запишува и завршува своите магистерски студии, а потоа ја изработува и одбранува својата докторска дисертација од областа на Граѓанското право, поточно облигационото. Едукативно и научно негова матична област е граѓанско-правната научна област. Во

рамките на истата е асистент, предавач, доцент и професор на повеќе научно-наставни дисциплини (Основи на имотно право, Облигационо право, Општ дел на Граѓанско право, Наследно право, Граѓанско право – применета програма и Право на индустриска сопственост). Покрај наставните активности на додипломските студии, професорот Галев бил ангажиран и на последипломските студии по Граѓанско право и во определен период на последипломските студии по Деловно право на својот матичен Факултет. Во рамките на овие студии тој е ментор на повеќе магистранди и член во повеќе комисии за оценка и одбрана на магистерски трудови, како и ментор во изработката на докторските дисертации на повеќе докторанди и, секако, член на повеќе комисии за оценка и одбрана на докторските дисертации. Во редот на магистрандите и докторандите се и поголем број од денешните познати и признати имиња на професори на нашиот Правен факултет „Јустинијан Први“.

Проф. д-р Гале Галев, во текот на неговата наставно-научна кариера, бил и на повеќе кратки студиски престои и бил гостин или учесник на научни конференции и друг вид собири на повеќе правни факултети, универзитети и градови во светот. Покрај наставните активности на својот матичен факултет, повремено е ангажиран и на други правни факултети (Правниот факултет при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ во Битола, дисперзираните правни студии на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Штип, на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип, како и на Правниот факултет при Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово) на првиот и вториот циклус на студии. Натаму, проф. д-р Галев за време на својот активен работен век, во еден мандатен период (1995/96) ја извршува функцијата Проректор за образование и наука на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Тоа е период во кој под негово непосредно раководење (за прв пат) се подготвија еднообразни наставни содржини, од областа на Историјата, Македонски јазик и литература и Уставно уредување на Република Македонија, за полагање на приемен испит на сите факултети при Универзитетот.

Што се однесува до активностите на професорот Галев поврзани со Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, но кои се надвор од неговиот наставно-научен ангажман, заслужува да се акцентира дека тој првовремено ја извршува функцијата продекан за настава, а подоцна (2004 – 2008) и функцијата декан. Во вршењето на продеканската функција, покрај вообичаените задолженија поврзани со наставно-образовниот процес на факултетот, тој по овластување на Наставно-научниот совет, Факултетската управа и деканот на Факултетот, е



задолжен и со активности поврзани со решавање на статусот на студентите и наставниот кадар на Правниот факултет во Битола. Кога, пак, станува збор за професорот Галев, како декан, недвојбен е впечатокот на сите вработени на Факултетот дека во периодот кога тој е негов декан, Факултетот го доживува својот процут и подем, преку значајни реформски процеси и иницијативи раководени од него.

Ревносен цивилист, но и познавач на природното право проф. д-р Гале Галев со свои трудови, излагања и дискусии е присутен на најзначајните меѓународни конференции организирани во регионот, а особено е впечатливо неговото учество и влијание на Копанничката школа на природното право, основана и водена од ингениозниот светски признат и уважен проф. д-р Слободан Перовиќ. Бројните библиографски единици, прикажани овде, сведочат за неговата плодотворна работа и влијание на градењето на македонската цивилистика.

Придонесот на проф. д-р Гале Галев за цивилистиката и за нејзиниот развој и осовременување видлив е и од пројавените негови активности во рамките на Форумот за Граѓанско право на Југоисточна Европа. Тој беше и еден од иницијаторите за формирање на овој Форум, којшто имаше за цел да ги обедини веќе етаблираните и познати научници и младите научници околу најактуелните прашања на граѓанското право, а посебно на неговиот регионален развој, но и развој во светло на Европските интеграции на земјите од Југоисточна Европа. Во рамките на Форумот, покрај често водените расправи на ниво на неговите раководни структури (составени од угледни цивилистички имиња), досега беа организирани три меѓународни конференции, со учество на секоја од нив со повеќе од 200 учесници. Резултатите од истражувањата направени за потребите на овие конференции, заедно со расправите и заклучоците од нив се објавени во повеќе книги. Во нив видлив е и придонесот на професорот Галев, како еден од редакторите на овие книги, а во некои од нив и како учесник со свој труд.

Своето темелно познавање на граѓанското право, проф. д-р Гале Галев го вгради и во најзначајните закони со кои се уредуваат граѓанско-правните односи. Професорот е извонреден номо-техничар кој учел од перото на многу значајни кодификатори. Сепак треба да се одбележи дека тој е пасиониран, посветен проучувач и познавач на вештината на кодифицирањето на проф. д-р Валтазар Богишиќ (текстописецот на знаменитиот црногорски Имотен законик од 1888 година) и на проф. д-р Михајло Константиновиќ, (текстописецот на познатата Скица на законот за облигациите и договорите од 1969 година, врз чија основа подоцна (1978 г.) беше донесен добропознатиот од цивилистите

сојузен Закон за облигационите односи). Во иста мера тој е познавач и проучувач и на исклучително значајниот Порталис – Претседателот на комисијата, под чија стручна палка беше кодифицирано француското граѓанско право во далечната 1804 година, насловено под името Code civil, (кој патем речено, во Република Франција и денес е во сила). Затоа и професор Галев кај нас заслужено стои зад низа капитални законски проекти. Така, тој е претседател на работната група за изработка на новиот Закон за облигационите односи и член на работната група за подготовка на нацртот на Законот за сопственост и други стварни права. Подоцна, во 2007 и 2008 година тој ја раководи работата на изработката на измените и дополнувањата на Законот за облигационите односи, познати и како Новела од 2008 година, а со коишто овој закон се усогласува со најзначајните меѓународни извори на Облигационото право и релевантното законодавство на ЕУ. Кратко кажано, го среќаваме како учесник во најголемиот број работни групи за подготовка на нацрти на закони од Граѓанско-правната област во периодот по осамостојувањето на Македонија од поранешната југословенска Федерација.

Сепак, она што ги одбележува законодавно-правните активности на проф. д-р Гале Галев е неговиот животен проект „Кодификација на македонското граѓанско право“. Проф. д-р Гале Галев со длабока посветеност, трпеливост, ставајќи го во функција сето свое знаење, во 2009-та година изработи „Проект за изработка на Граѓански законик на Република Македонија“. Основата на овој проект поаѓа од фактот дека нашата држава е дел од континенталниот европски правен простор и дека како најголем број европски земји треба да вложи напор и знаење за кодифицирање на своето Граѓанско право како одраз на државноста, националниот идентитет и посебност, во единствен граѓански законик. Целта на кодифицирање на граѓанското право, е да помогне во изградбата и стабилизирањето на Граѓанско-правната материја, истовремено влијаејќи со тоа и врз изградбата на стабилен и функционален правен систем воопшто. Владата на Република Македонија, по предлог на Министерството за правда, го прифати проектот: „Изработка на Граѓански законик на Република Македонија“, подготвен од проф. д-р Гале Галев, и врз таа основа на 28.12.2010 година донесе и посебна Одлука за формирање на Комисија за изработка на Граѓански законик на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 4/2011, 19/2012 и 4/2013). Како визионер и космополит, проф. д-р Гале Галев, во проектот предложи Комисијата да ја сочинуваат не само експерти и носители на јавни

функции од земјата, туку во нејзината работа да се вклучат и истакнати стручњаци и професори по право од повеќе странски земји (Сојузна Република Германија, Република Франција, Кралството Холандија, Република Италија, Руската Федерација, Република Турција, Република Албанија, Република Бугарија, Република Хрватска, Република Босна и Херцеговина, Република Црна Гора и Република Србија). Овој предлог беше прифатен, а проф. д-р Гале Галев со Одлука на Владата е именуван за Претседател на Комисијата за изработка на Граѓански законик. Комисијата раководена од проф. д-р Гале Галев веднаш започнува со работа, формирајќи 14 работни групи, задолжени за работа на одделни прашања од граѓанската материја. Овие групи под раководство на професорот Галев подготвуваат првичен регистар од 510 правни прописи, кои директно или индиректно кореспондираат со граѓанско-правната материја, како и регистар на релевантна домашна и странска судска практика од над 750 случаи од доменот на граѓанското право. Покрај ова, работните групи за потребите на кодификацијата прават и попис на домашна и странска литература од земјата и од странство со над 600 библиографски единици. Под раководство на проф. д-р Гале Галев, во јануари 2012 година, во рамките на Македонската академија на науките и уметностите, беше организирана и меѓународна конференција, посветена на кодификацијата, насловена: „Начелни прашања за кодификацијата на македонското граѓанско право“. На неа, забележано е, земаат учество голем број странски и домашни експерти и повеќе од 180 судии и други истакнати правници. По конференцијата, којашто ги дава насоките за работата врз кодификацијата, се започнува со изготвувањето на нацрти на верзиите на книга III – Облигациони односи и книга IV – Наследно-правни односи, од страна на соодветните работни групи. Проф. д-р Гале Галев, како претседател на Комисијата, инсистира на активно вклучување на стручњациите од практиката во дизајнирањето на решенијата на Облигационото и на наследното право, па иницира голем број расправи и стручни средби со: Врховниот суд, апелационите судови и сите основни судови во државата, Нотарската комора, Адвокатската комора, Комората на извршители на Република Македонија, Државното правобранителство, Народниот правобранител, Стопанската комора, Сојузот на стопански комори Стопанска комора на северозападна Македонија, Народната банка, Управата за јавни приходи, како и Министерството за правда, Министерството за финансии и други владини и невладини институции. Покрај тоа, подготвените нацрти на трета книга: „Облигациони односи“ и четвртата книга: „Наследноправни односи“ беа ставени на две јавни расправи. Едната

организирана во рамките на Здружението на правниците во Република Македонија, а втората од Институтот „Јуридика Прима“. Во текот на работата на соодветните работни групи до моментот на подготвување на овој зборник посветен на проф. Галев се изготвени повеќе од пет верзии на споменатите книги. Во нив, а посебно, во последната (петтата верзија) се вградени сите корисни забелешки, сугестии и препораки, произлезени од гореспоменатите водени јавни расправи и стручни средби, како и вградени се повеќе решенија од соодветните европски и меѓународни правни регули. Петтата книга: „Семејно-правни односи“, која исто така е дел од кодификацијата, е во фаза на привршување. Карактеристично за неа е тоа што работната група врз истата работи врз основа на претходно изработена продлабочена теоретска рамка и компаративно истражената правна регулатива, од речиси сите земји на Европската Унија и на оние од регионот.

Работните групи, кои работат на претходно наведените три книги од кодификацијата на граѓанското право, по предлог на професорот Галев, имаат пристапено и кон издвојување на релевантните правни решенија од облигационите, наследно-правните и семејно-правните односи, кои според својата природа, треба да бидат вградени во првата книга, работно насловена како: „Општ дел на граѓанското право“. При ова, заслужува да подвлечеме дека професорот Галев, користејќи ги овде споменатите издвоени правни решенија од третата, четвртата и петтата книга на кодификацијата, како и користејќи се со компаративно искуство од земјите кои го имаат правно уредено општиот дел на граѓанското право, за потребите на членовите на Комисијата за изработка на Граѓанскиот законик на Република Македонија, сам има подготвено прелиминарна работна верзија на првата книга од кодификацијата: Општ дел на граѓанското право.

Кога зборуваме за проф. д-р Гале Галев, треба да се одбележи и тоа дека тој, покрај својата наставно-научна преокупација, како и легислативна ангажираност и високоапликативна дејност, во краток временски период (од декември 1999 до декември 2000 година) првовремено ја извршува и функцијата Министер за образование, а нешто подоцна и Министер за образование и наука. Тоа е времето, кога реформата на високото образование е во својот зенит. Тој во овој исклучително краток временски период го иницираше и на начелно ниво раководеше со донесувањето на Законот за високото образование (кој и за прв пат кај нас е донесен под ова име). Значајно за овој закон е тоа што тој и го овозможи имплементирањето во Република Македонија на познатиот ЕКТ-систем на високото образование (промовирано со

познатата Болоњска декларација за високото европско образование). Но, покрај ова, овој закон е значаен и по тоа што овозможи разрешување на едно од најгорливите образовни прашања во Македонија. Тоа е дадената можност, припадниците на националните малцинства во Македонија, под условите пропишани во законот, да можат наставата да ја следат на својот мајчин јазик во високообразовните институции основани од домашни или странски правни или физички лица.

Професорот Галев долги години наназад е арбитер на листата на арбитри за решавање на спорови без и со странски елемент на Постојаниот избран суд (Арбитража) при Стопанската комора на Република Македонија (сега Северна), а во различни периоди ги извршува и функциите на Претседател на Комисијата за полагање на нотарски испит и на Претседател на Комисијата за помилување во Кабинетот на Претседателот на Република Македонија.

Во својот животен опус има објавено 92 Научни и стручни трудови објавени во земјата, 35 Научни и стручни трудови објавени во странски зборници, списанија и друг вид публикации, а автор е на 40 апликативни трудови. Учествовал на голем број на меѓународни научни конференции и спимпозиуми во земјата и странство, како и на голем број на научно истражувачки проекти во земјата и странство. Автор е на следните учебници, монографии, практикуми и авторски предавања:

1. Закон за облигационите односи (Практикум), Скопје, 1993 (коавтор);
2. Монографија: Приватизација на градежното земјиште, Правен факултет во Скопје, 1994 (коавтор);
3. Облигационо право – општ дел, времен учебник, во вид на авторизирани предавања), Скопје, 1995, 21 авт.таб.;
4. Граѓанско-правниот субјективитет на претпријатијата и нивното стапување во правниот промет, Авторизирани предавања за потребите на постдипломските студии по граѓанско право, 1995;
5. Закон за облигационите односи – практикум, второ изменето и дополнето издание, Скопје, 1996 (коавтор);
6. Какви правни односи настануваат со издавање на банковната гаранција и кои се правните последици од нејзиното издавање за гарантот, должникот и доверителот, авторизирано предавање на последипломски студии по деловно право на Правен факултет Скопје, 1999 (во ракопис);
7. Преддоговорот како посебен облигационен договор, авторизирани предавања на постдипломските студии: Деловно

- право на Правен факултет Скопје, 1999, (во ракопис);
8. Заложното право, како една од основните претпоставки за развојот на пазарното стопанство, авторизирано предавање одржано на постдипломските студии по Деловно право на Правен факултет Скопје, 1999 (во ракопис);
  - Правните извори и основните начела на облигационо право, авторизирани предавања за постдипломските студии по Граѓанско и деловно право, Правен факултет во Скопје, 2000;
  9. Облигационо право (учебник и практикум за предметот Применето граѓанско право) книга 1, Просветно дело, Скопје, 2001 (коавтор);
  10. Облигационо право (учебник и практикум за предметот Применето граѓанско право), книга 2, Просветно дело, Скопје, 2002 (коавтор);
  11. Општо учење за облигационите односи, авторизирани предавања за постдипломските студии по Граѓанско и деловно право, Правен факултет во Скопје, 2002 – 2003;
  12. Правен речник – македонски-албански-англиски, Скопје, 2004 (коавтор);
  13. Слободата на уредување на облигационите односи, со посебен осврт на договорните облигациони односи, авторизирани предавања за постдипломските студии по Граѓанско и деловно право, Правен факултет во Скопје, 2004 – 2005;
  14. Облигационите односи кои настануваат со причинување на штета, авторизирани предавања за постдипломските студии по Граѓанско право, Правен факултет во Скопје, 2006 – 2007 – 2008;
  15. Облигационо право – учебник, Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, 2008;
  16. Облигационо право – учебник, изменето и дополнето издание, ЦЕППЕ, Скопје, 2009;
  17. Облигационо право – учебник, изменето и дополнето издание 2012 година и
  18. Облигационо право – учебник за додипломски студии [Електронски извор], Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2021;
  19. Да продолжат или да прекинат преговорите околу „разликата“ за името на нашата земја (фелџонски текст пренесен во 13 продолженија во дневниот весник „Нова Македонија“ (во периодот од 9 мај до 23–25 мај 2018 година), посветен на

оспоруваниот на нашиот македонски идентитет од страна на Република Грција;

20. Чиј е Гоце Делчев?, фелџонски текст, пренесен во 6 продолженија во дневниот весник „Нова Македонија“ (во периодот од 25 септември до 1 октомври 2019 година), посветен на оспорувањето на неговиот идентитет од страна на Република Бугарија (Забелешка; во подготовка е издавање на монографско издание на овој и претходно наведениот фелџонски текст во посебно монографско издание) и
21. Факти за Македонија (работен наслов) 2021, (Монографија во ракопис (посветена на оспоруваниот македонски национален и јазичен идентитет од страна на нашите непосредни соседи).
22. Надомест на материјална и нематеријална штета, авторизирани предавања на постдипломските студии по Граѓанско право, (2006 – 2010, во ракопис);
23. Одговорност за материјални недостатоци, авторизирани предавања на постдипломските студии по Граѓанско право (2007 – 2010, во ракопис);
24. Субјективна одговорност за причинета штета, авторизирани предавања на постдипломските студии по Граѓанско право, 2008 – 2012 (во ракопис).

Покрај активностите на професорот Галев поврзани со остварувањето на високообразовната дејност на Правниот факултет, научно-истражувачката, како и на неговата високоапликативна работа, изложени погоре, тој, беше веќе речено, имал и забележително активно учество во изработка на бројни законски проекти од доменот на приватно-правната област. Како пример, од нив овде посебно ќе ги спомнеме следните:

1. Законот за облигационите односи (со сите негови измени и дополнувања);
2. Законот за определување на стапката на висината на затезната камата;
3. Законот за сопственост и други стварни права;
4. Закон за невладетелски и владетелски залог на подвижни предмети;
5. Законот за договорен залог;
6. Законот за централен регистар;
7. Законот за користење земјоделско земјиште;

8. Законот за води;
9. Закон за тутун;
10. Законот за домување;
11. Закон за експропријација;
12. Законот за градежно земиште;
12. Законот за денационализација;
13. Закон за енергетика;
14. Закон за приватизација на земјоделското земјиште во трајно користење на земјоделските комбинати;
15. Законот за трансформација на претпријатијата во општествена сопственост и др.

Биографијата и библиографијата на проф. д-р Гале Галев, со сè она што во нив е нотирано се одраз на неговата неуморна и посветена работа. Но, она што ниту една биографија и библиографија не може да го отслика тоа, е кој е и каков е професорот Галев. Ако треба во еден збор да се опише проф. д-р Галев, тогаш тоа ќе биде зборот „учител“. Професорот Галев, за нас, неговите наследници на катедрата по Облигационо право е големиот учител. Оној кој нè научи да истражуваме и да заземеме став за она што сме го истражиле, па макар и погрешиле, како што често знаеше да каже професорот. Тој, во нас, го вгради жарот нашето знаење да го пренесеме на студентите, така што тие на Облигационото право ќе гледаат како на филигранска творба која во своите едноставни нитки ја крие сложеноста на секојдневието уредено со правото. Несебично и со поттик и ненаметливост нè воведуваше во откривањето на тајните на граѓанското право, а посебно во суптилните нивоа и светови на неговата „поседна Љубов“ облигационото. Од нас, кои со љубов, внимание и љубопитност го слушавме и имавме чест, не само да соработуваме, туку би рекле и да другаруваме, ќе остане трајно запаметен како човек кој знаеше да рече: „во животот најважно е до умееш да донесеш одлука“, за да по ова додаде: „кога одлуката ќе биде донесена, чекорите ќе ви бидат полесни, побрзи, со еден збор, полетни“. Тој секогаш остава простор слободно сами и по свое убедување и верување да донесувате одлуки, но покажува и спремност да ве посветува доколку тоа го побарате од него. Професорот Гале Галев е оној кој точно знае кога и како да пофали и да укори и секогаш пофалбите му се подраги. Во неговиот пристап тој е одмерен и умерен, но неуморен. Тој е инспирација, а неговите достигнувања цел. Способноста и вештината на своите соработници, колеги, студенти да им бидете и карпа и крила е способност што ја имаат големите луѓе и професори, оние како професорот, учителот Гале Галев. Ќе завршиме со неговата чесност. Таа, во многу нешта нè



потсетува на сентенцата изговорена од големиот антички мислител од времето на класичното римско право: Улпијан (Ulpianus) „Чесно живеј (honeste vivere), другиот не повредувајќи го (alterum non laedere) и на секој дај му го она што му припаѓа“. (sum quique tribuere)“.



Проф. д-р Борче Давиќовски\*  
Проф. д-р Елена Давиќовска\*\*  
Проф. д-р Ивана Шумановска-Сисовска\*\*\*  
Проф. д-р Ирина Пиперкова\*\*\*\*

## ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИ СПОРОВИ ОД 2019 ПОМЕЃУ НОРМАТА И СТВАРНОСТА

UDK 35.077.2:340.13 (497.7)2019  
347.998.85(497.7)  
Original research paper

**Апстракт:** Во Република Северна Македонија од осамостојувањето до денес се донесени два закона за управни спорови. Како главна специфика на првиот Законот за управни спорови кој беше донесен во 2006 беше етаблирањето на посебен Управен суд како надлежен за решавање на управните спорови, со што управното судство во нашата земја се смета дека е дел од европско-континенталниот систем на решавање на управни спорови, следствено на тоа дека се исполнети двата критериуми кои го карактеризираат овој систем и тоа, постоење на посебен закон со кој се регулираат управните спорови и постоење на посебен Управен суд кој ќе биде надлежен само за решавање на управни спорови. По неколку години оваа примена на овој закон се јави потреба од донесување на нов закон за управни спорови. Оваа потреба за засновање на неколку причини меѓу кои потребата од јакнење на ефикасноста во однос на остварување на управно судската заштита, потребата од усогласување на законот со европските принципи и стандарди во однос на управно-судската постапка, како и потребата од усогласување на Законот за управни спорови со Законот за општите управна постапка од 2015 година. Оттука, во 2019 година беше донесен нов Закон за управни спорови, кој имаше одложно дејство на примена од една година. Во новиот закон се инкорпорирали одредби со кои се врши усогласување на Законот за управни спорови како со европските принципи и стандарди, така и со Законот за општите управна постапка, но и одредби со чија последна

---

\* Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, УКИМ

\*\* Редовен професор на Ветеринарен факултет во Скопје, УКИМ

\*\*\* Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, УКИМ

\*\*\*\* Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, УКИМ

*примена треба да се очекува јакнење на ефикасноста во однос на решавање на управните спорови. Целта на истражувањето во овој труд е да се изврши анализа на новите законски решенија содржани во Законот за управни спорови, како и нивната применливост. И покрај фактот што овој закон се применува само две години во трудот ќе биде направена емпириска анализа во која ќе се анализираат податоците од работењето на Управниот суд, а се со цел да се види дали е зголемена ефикасноста на решавањето на управните спорови, дали и колку често Управниот суд одлучува на основа на претходно спроведена усна расправа, каков вид на одлуки најчесто носи судот и други прашања кои се однесуваат на последната примена на новите законски решенија. Воедно во трудот ќе биде даде одговор на прашањето кои се очекувањата од новите законски решенија и дали во пракса тие се применуваат и ти даваат очекуваните резултати.*

**Клучни зборови:** *управен спор, управно судство, усна расправа, ефикасност, управно-судска постапка*

## Вовед

Судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи се остварува во управен спор. Па оттука, и доколку физичките или правните лица сметаат дека со конечен акт донесен во управната постапка им е повредно одредено право, односно дека актот е формално или материјално незаконит, правната заштита на своите права и интереси може да остварат со поднесување на тужба до Управен суд. Во управниот спор, се врши управно судска контрола над пред се на законитоста на конечните управни акти (исклучок има на пример, во спор на молчење на администрација кога судот одлучува за законитоста на пропуштањето на јавните органи да одлучат во законскиот рок за правата, обврските и правните интереси на тужителот), а се со цел да се заштити начелото на законитост и да се спречи арбитражноста во одлучувањето на јавните органи. Имено, во управен спор се одлучува за: „законитоста на конечните поединечни управни акти кои директно влијаат на правниот статус на тужителот, односно со кои се решава за правата, обврските и правните интереси на тужителот, законитоста на пропуштањето на јавните органи да одлучат во законскиот рок за правата, обврските и правните интереси на тужителот, законитоста на актите на јавните органи донесени во прекршочна постапка, законитоста на конечните поединечни акти донесени во изборна постапка, законитоста на конечните поединечни акти

со кои се одлучува за избор, именување и разрешување на носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, како и органите на единиците на локална самоуправа, законитоста на поединечните акти на јавните органи со кои е повредено некое право, обврска или правен интерес на тужителот, а против кои не е дозволено изјавување на редовно правно средство и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка, судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и градот Скопје и за споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините, и градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот на Република Македонија или законите не е предвидена поинаква судска заштита, споровите кои произлегуваат од постапката за склучувањето на управнитедоговори, законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган кој одлучувал согласно слободна оценка – дискреционото право, законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти или нивно пропуштање“.<sup>1</sup>

Управно судската контрола во Република Северна Македонија е регулирана со Закон за управни спорови. Со овој закон се уредуваат надлежноста, составот на судот и постапката во која се решава во управните спорови и извршувањето на донесените судски пресуди. Законот за управни спорови во нашата земја за прв пат по осамостојувањето е донесен во 2006 година<sup>2</sup>, чија главна новина е посебното управно судство. Имено, до 2006 година управните спорови се решаваа пред Врховниот суд на Република Македонија.

Како надлежен суд за решавање на управни спорови во Република Македонија е Управниот суд со седиште во Скопје. Управниот суд е основан согласно со Законот за судовите во 2006 година<sup>3</sup>, а со работа започна на 5.12.2007 година, со преземање на нерешените предмети од

---

<sup>1</sup> Член 3 од Закон за управни спорови, Службен весник на РМ, бр. 96/2019.

<sup>2</sup> Член 4 од Закон за управните спорови, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06), Управните спорови во Република Македонија ги решаваат: Управниот суд, како првостепен суд и Врховниот суд на Република Македонија, одлучува по вонредни правни средства.

<sup>3</sup> **Член 22 и член 25** од Законот за судовите („Службен весник на РМ“ бр.58/06). Во судскиот систем судската власт ја вршат основните судови, апелационите судови, Управниот суд и Врховниот суд на Република Македонија. Управниот суд се основа и ја врши судската власт на целата територија на Република Македонија. Седиштето на Управниот суд е во Скопје.

управната област, од Врховниот суд на Република Северна Македонија<sup>4</sup> (во тој период Врховен суд на Република Македонија). Во 2010 година со измените и дополнувањата на Законот за судовите<sup>5</sup> и Законот за управни спорови<sup>6</sup>, основан е Вишиот управен суд. Следствено на што управно судската постапка од едностепена стана двостепена постапка.

По неколку годишната примена на законот за управни спорови се отворија нови прашања кои се однесуваат на управно судската заштита, како што се потребата од усогласување на овој закон со Законот за општата управна постапка од 2015 година<sup>7</sup>, усогласувањето со европските принципи и стандарди во врска со управен спор, како и недоследностите од примената на одредени законски решенија кои што доведуваат до неефикасност на оваа постапка. Оваа всушност беа и главните причини за донесување на нов закон за управни спорови. Па така, во 2019 година на сила стапи нов Закон за управни спорови, кој имаше одложна примена од една година.<sup>8</sup> Една од новините во овој закон е и воведување на основни начела во управно-судската постапка, кои претставуваат обврска за судот да ги почитуваат при своето постапување и одлучување. Па оттука, предмет на овој труд е да се изврши позитивно-правна анализа на овие начела и влијанието кое го имаат на остварување на поефикасна и поквалитетна управно-судска контрола. Она што претставува посебен интерес на истражувањето

---

<sup>4</sup> Член 69 од Закон за управните спорови, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06), Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе отпочне да се применува по една година од денот на неговото влегување во сила. Види и на: <http://www.vsrn.mk/wps/portal/usskopje/sud/za-sudot/opsti-podatoci>

<sup>5</sup> **Член 4 Закон за изменување и дополнување на законот за судовите**, (Службен весник на РМ бр.150/2010).

По членот 25 се додава нов член 25-а, кој гласи: „Член 25-а

(1) Вишиот управен суд се основа и ја врши судската власт на целата територија на Република Македонија.

(2) Седиштето на Вишиот управен суд е во Скопје.“

<sup>6</sup> Член 4, **Закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови**, („Службен весник на РМ“ бр.150/2010. Членот 4 се менува и гласи: „Управните спорови во Република Македонија ги решаваат:

- Управниот суд, како првостепен суд;

- Вишиот управен суд како второстепен суд и

- Врховниот суд на Република Македонија кој одлучува по вонредни правни средства во случаите кога тоа е уредено со овој закон“.

<sup>7</sup> Законот за општата управна постапка, (Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година)

<sup>8</sup> Види член 93 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

на авторите во овој труд е како она што е нормирано, се реализира во стварноста. Од таа причина во трудот се прикажани и законските решенија, но и нивната применливост која е оценувана на основа на податоците објавени во Годишните извештаи за работа на Управниот суд и податоци кои ги добивме од поднесено барање за слободен пристап до информации од јавен карактер.

## **1. Краток осврт на историскиот развој на управниот спор во РСМ**

Нашата држава во однос на контрола на конечните управни акти е карактеристична по тоа што од нејзиното осамостојување до денес оваа контрола е регулирана со посебен закон за управни спорови, со кој е регулирана како надлежноста за постапување во управен спор, така и постапката. Оваа укажува на тенденцијата на прифаќање на ставот дека органите на управата, односно конечните управни акти кои ги носат јавни органи треба да бидат контролирани од страна на независен судски орган, со што од една страна би се спречило арбитражно постапување јавните органи, а од друга страна се остварува и еквилибриум помеѓу носителите на власта или се обезбедува доследно спроведување на начелото на поделба на власта, каде што судската власт врши контрола над извршната власт. Па така, од осамостојувањето на Република Македонија во 1991 година до 2006 година, се применуваше Законот за управни спорови од 1977 година.<sup>9</sup> Ваквото законско решение, според кое управно судската контрола се спроведуваше од страна на највисокиот редовен суд, ја вбројуваше Република Македонија во дел од земјите од англосаксонскиот систем. Но, според вториот критериум односно дали управно судската постапка е уредена со посебен закон или не, таа се сметаше за дел од земјите од европско континенталниот систем. Следствено на што, може да констатираме дека Република Македонија до 2006 година имаше мешовит концепт на решавање на управни спорови, кој имаше примеси и од двата системи.

Во 2006 година во Република Македонија е донесен сосема нов закон за управни спорови.<sup>10</sup> Согласно овој закон, како

<sup>9</sup> Закон за управните спорови во Социјалистичка Федеративна Република Југославија („Службен лист на СФРЈ“ бр. 4/77, кој согласно Уставен закон за спроведување на Уставот на Република Македонија (Сл. Весник на РМ, бр.52 од 22.11.1991 година), се применуваше од 1991 година до 2006 година. (види член 5 од Уставниот закон). Види и во Закон за редовните судови, Службен весник на СРМ, 10/1976 и измени во <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/31C695CA2185400087F1918482DD115A.pdf>, Види и во член 34 од Закон за судовите, Сл. весник на РМ бр. 38 од 95

<sup>10</sup> Закон за управни спорови, Службен весник на РМ, бр. 62/2006

надлежен орган за спроведување на управно судската контрола се предвиде посебен Управен суд, со што РМ стана дел од земјите од европско-континенталниот систем кои имаат посебно управно судство. За таа цел беа извршени и измени во Законот за судови, затоа што на овој начин беа извршени и измени во судскиот систем.<sup>11</sup> Овој закон претрпе измени и дополнувања во 2010 година, со кои измени се етаблираше Вишиот управен суд како суд надлежен да одлучува по жалба против одлуките на Управниот суд.<sup>12</sup>

После повеќе од еднодецениската примена на Законот за управни спорови од 2006 година, се нотираат неколку слабости на оваа законско решение, а кои пред се сè однесуваат на недоволната усогласеност на одредбите од овој пропис со европските принципи и стандарди кои се однесуваат на управно-судската контрола, неусогласеноста на Законот за управни спорови со Законот за општата управна постапка од 2015 година, недоследности во однос на извршувањето на судските пресуди, предолго траење на управно-судската постапка, односно неефикасноста на Управниот суд, недоставување на списите од страна на тужениот орган, неуреденоста на второстепената-управно судска постапка, кои доведуваа до неефикасна и не делотворна управно судска заштита на правата и интересите на индивидуите и правните лица. Едноставно, одредени одредби од законот беа само декор дека имаме добро уредена управно судска контрола на актите на управата, но во пракса преку обиколување или несоодветно толкување и применување на одредбите не се обезбедуваше соодветна заштита со што од една страна се влијае на неефикасноста во работењето на Управниот суд, а од друга страна се одразува и на јакнење на недоверба на граѓаните во оваа заштита.<sup>13</sup> Следствено на ова, како една од целите на Стратегијата за реформа на правосудниот систем (2017-2022 година) е и реформа на управното судство заради ефикасно остварување на неговата функција на контрола над актите на извршната власт и државната администрација.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Закон за судовите, Службен весник на РМ, бр. 58/2006

<sup>12</sup> **Закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови**, Службен весник на РМ, бр. 150/2010

<sup>13</sup> Поконкретно види и во Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, <https://rm.coe.int/action-plan-for-implementation-of-the-judicial-sector-for-the-period-2/16808c4383>. Види и во Б.Давитковски, А.Павловска-Данева, И.Шумановска-Спасовска, Д. Гоцевски, Градење на капацитетите на административното судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на европските стандарди, Скопје, 2015 година. Види и во: П Р Е Д Л О Г - З А К О Н за управни спорови, Скопје, декември 2018 година, [https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=45563](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=45563)

<sup>14</sup> <https://rm.coe.int/action-plan-for-implementation-of-the-judicial-sector-for-the-period->



Имајќи го ова во предвид, стана повеќе од јасно дека треба да се пристапи кон изготвување на ново законско решение, во кое ќе бидат инкорпорирани одредби со кои ќе се надминат укажаните недоследности. Па оттука, во 2018 година се изготви предлог Закон за управни спорови, а самиот закон беше донесен во мај 2019 година, кој имаше одложено дејство на примена од една година.<sup>15</sup>

## **2. Новите начела согласно Законот за управни спорови од 2019 и нивната применливост во пракса**

Во Законот за управни спорови од 2019 година за прв пат таксативно се наведуваат основните начела во управно-судската постапка. Овие принципи се воведени со цел да се зајакне ефикасноста и квалитетот во работењето на Управниот и Вишиот управен суд, што воедно треба да се одрази и на јакнење на довербата на физичките и правните лица во управно-судската контрола, но и да се зајакне интегритетот на Управниот суд. Па оттука, судиите кои одлучуваат во управни спорови треба да се залагаат за доследна примена на начелата при одлучувањето и на тој начин да влијаат и на јакнење на својот авторитет, но и над законито постапување на јавните органи кои одлучуваат во управната постапка, а воедно и законитоста на управните акти. На овој начин ќе се зајакне правната сигурност на граѓаните и институциите.

Како основни начела согласно Законот за управни спорови се предвидени начело на законитост, начело на сослушување на странките, начело на усна расправа, начело на контрадикторност и пропорционалност и начело на ефикасност. Исто така, во делот кој се однесува на начелата инкорпорирани се и обврска за соработка со судот, како и задолжителност на судските одлуки.

Начелото на законитост, предвидува дека судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани согласно Уставот на Република Македонија, **водејќи грижа за конзистентност на своите одлуки**, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.<sup>16</sup> Согласно оваа начело се предвидува правниот основ на кој управните судови постапуваат и ги донесуваат своите одлуки. Од одредбата се воочува дека при постапувањето судот ќе го применува не само домашното

---

2/16808c4383

<sup>15</sup> Закон за управни спорови, Службен весник на РМ, бр. 96/2019

<sup>16</sup> Член 7 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

законодавство, туку и ратификуваните меѓународни договори. Она што е новина во оваа начело е делот кој се однесува на конзистентноста на одлуките кои ги донесува судот. Ваквото законско решение воедно навестува и примена на прецедентно право во управно судската постапка, што не е карактеристика на нашиот правен систем. Па оттука, останува отворено прашањето дали со принципот на законитост се става акцент и на судската пракса со оглед на тоа што се вели дека судиите ќе се грижат за конзистентноста на своите одлуки и еднаквата примена на законите? Во однос на применливоста на оваа одредба во текот на истражувањето не се добиени податоци, со оглед на фактот што на веб страницата на Судот не се објавени ниту збирки, ниту анализи. Со оглед на фактот дека овој закон се применува само две години, во иднина е потребно да се спроведе истражување на доследната примена на ова начело, односно дали и на кој начин управните судови ја применуваат судската пракса во управниот спор. Ова со оглед на фактот дека кај нас судската практика не претставува формален извор на правото, на основа на кој судот е должен да ги заснова своите одлуки. Сепак, треба да се истакне дека водењето на грижа за конзистентност на одлуките треба да има позитивен ефект врз предвидливоста во постапката, а воедно и да не се донесуваат сосема различни одлуки од страна на два посебни совети кои одлучуваат за предмет кој се заснова на иста правна основа и за иста фактичка состојба.

Согласно со начелото на сослушување на странките, пред да ја донесе својата одлука, судот ќе им овозможи на странките да се произнесат во врска со наводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и за сите факти и правни прашања изнесени во управниот спор, **освен во случаите определени со закон.**<sup>17</sup> Следствено, на ова начело управно судската постапка сега се смета за контрадикторна постапка. Со примена на ова начело се обезбедува активна улога на странките во постапката и се дава можност странките на влијаат на донесување на одлуката на судот.<sup>18</sup> Примената на ова начело најчесто доаѓа до израз при поднесување на тужба, при поднесување на одговор на тужба, при одржување на усна расправа. На странките им се дава можност да ги изнесат фактите на основа на кои го засноваат тужбеното барање, како и да се произнесат за фактите предложени од другата странка, можноста да предложат нови докази, како и обврската за судот пресудата да се донесе на основа на факти за кои претходно и е дадена можност на странката

---

<sup>17</sup> Член 8 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

<sup>18</sup> Види во: Aleš Galic: Pravo na sasluġanje i pravna pravila, Zbornik PFZ, 56 (2-3) 479-500 (2006), <https://hrcak.srce.hr/file/8223>

да се изјасни. Согласно, новиот закон како еден од елементите кои што треба да ги содржи тужбата се наведување на факти и докази на кои е засновано тужбеното барање.<sup>19</sup> Во однос на утврдувањето на фактичката состојба согласно новото законско решение е предвидено дека судот одлучува во спорот врз основа на слободна оценка на доказите. При тоа, судот ги зема во предвид сите факти утврдени во управната постапка за донесување на оспорениот акт, но исто така може и самиот да утврдува факти за кои смета дека се неопходни за донесување на одлуката. Новина во законот е можноста, странките да изнесуваат нови факти и да предлагаат нови докази на расправа. Оваа можност претставува исклучок и им се дозволува на странките само доколку тие без своја вина не биле во можност да ги изнесат, односно предложат во тужбата и одговорот на тужбата или во дотогашниот тек на постапката.<sup>20</sup> Откако ќе ја утврди фактичката состојба судот ја донесува пресудата врз основа на сопственото убедување и оцената на правните и фактичките прашања, при што пресудата може да биде заснована само на факти и докази за кои на странките им било дадена можност да се произнесат.

Согласно со начелото на усна расправа, судот по правило, ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа. Судот може да одлучи во управен спор без одржување на расправа само во случаите утврдени со овој закон.<sup>21</sup> Во законот таксативно се наведени случаите во кои судот може да одлучи без одржување на расправа, а тоа се: во случај кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел одлука); доколку тужителот ја оспорува примената на материјалното право, а не утврдената фактичка состојба; во случаи кога судот одлучува со решение, освен во случаите за времена мерка и доколку судот најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што ја спречуваат оцената на законитоста на актот, поради што ќе го поништи таквиот акт.<sup>22</sup> Ова начело е во корелација на исполнување на европските принципи и стандарди за управниот спор предвидени во Препорака која се однесува на судска контрола на управни акти<sup>23</sup> и Европската конвенција за човековите

---

<sup>19</sup> Член 25 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

<sup>20</sup> Член 35 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

<sup>21</sup> Член 9 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

<sup>22</sup> Член 38 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

<sup>23</sup> Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>

права. Со оваа начело јавната расправа од исклучок станува правило. Сметаме дека доследната примена на ова начело во иднина ќе зависи од капацитетите на Управниот суд, а пред се техничките и кадровските капацитети со кои работи судот. Од друга страна одржувањето на усните расправи може да се одрази и на ефикасноста на работењето на Управниот суд.

За да ја утврдиме применливоста на оваа начело во праксата на работењето на Управниот суд, поднесовме Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, а во Одговорот на барањето во однос на одржувањето на усната расправа добивме податоци од кои произлегува заклучок дека Управниот од 2020 година, од кога започна да се применува овој закон, се почесто одржува усни расправи, што подразбира дека овој член ја наоѓа својата примена и во праксата.

Одржани усни расправи				
2017	2018	2019	2020	2021
43	7	7	454	2736

*Извор: Одговор на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер 0819 СПИ бр.03-6/22-3 од 26.04.2022 година*

Согласно начелото на контрадикторност, судот на странките ќе им овозможи да се произнесат за наводите и предлозите на спротивната страна. Согласно начелото на пропорционалност, судот на странките ќе им овозможи да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси, доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на другите странки или трети лица и не се на штета на јавниот интерес утврден со закон. Кога на странките во постапката им се наложуваат обврски, судот е должен да ги примени дејствијата кои се поповолни за странките, ако таквите дејствија се доволни за да се постигне целта утврдена со закон.<sup>24</sup> Оваа начело е во согласност со Препорака која се однесува на судска контрола на управни акти, во која се наведува дека постапката треба да биде контрадикторна по природа. Сите докази што ги признал судот во принцип треба да им бидат достапни на странките со цел да се спротивстават.<sup>25</sup>

Согласно со начелото на ефикасност, судот ќе ја спроведува постапката брзо, без употреба на непотребните дејствија и трошоци и ќе ја донесе својата

<sup>24</sup> Член 10 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

<sup>25</sup> Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>

одлука во разумен рок, односно најдоцна во рок од девет месеци од денот на доставување на списите или создавање на услови за одлучување по тужбата.<sup>26</sup> Ова начело е во согласност со Препорака CM/Rec(2010)3 на Комитетот на министри до земјите-членки за ефективни правни лекови за прекумерна должина на постапката. Тука се поставува прашањето за тоа колкав е периодот во кој се врши создавање на услови за одлучување по тужба и како во праксата се утврдуваат условите и од кои критериуми зависи? Имено, во наше идно истражување ќе се обидеме да извршиме анализа на периодот во кој завршуваат постапките, со цел да се утврди дали управниот спор може да заврши во рок од 9 месеци или пак судиите ќе ја користат можноста за заобиколување на примената на оваа решение.

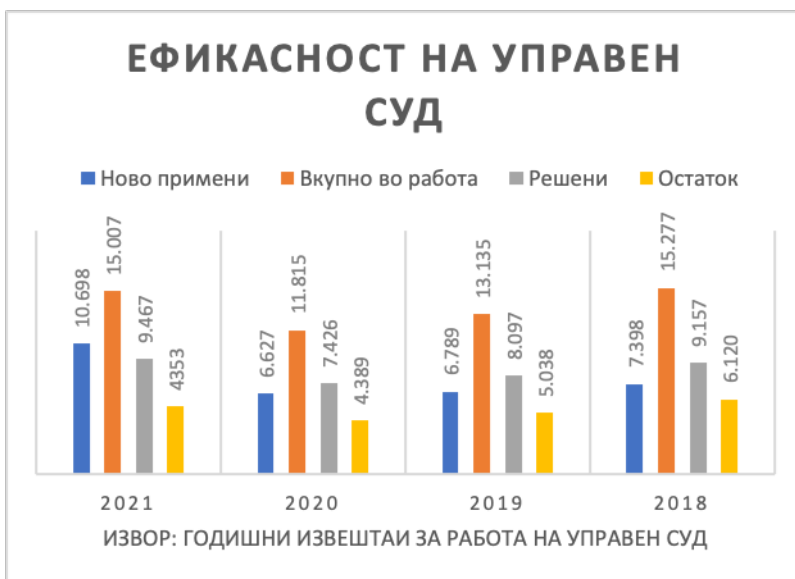
Во прилог на остварување на оваа начело влијание може да има одредбата според која сите судови и јавни органи се должни на судот во управен спор да му обезбедат неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош, и одредбата за задолжителност на судските одлуки. Кога судот не е во можност да одлучи за предметот без списите, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт односно го презело оспореното дејствие, или на одговорното лице, односно овластеното лице во тужениот, односно во органот кој располага со списите што не се доставени поради неоправдани причини.<sup>27</sup> Додека, како одредени предизвици што може да имаат влијание на доследната примена на оваа начело и донесување на одлука во рок од 9 месеци би ги навеле предизвикот околу комплетирање на списи за предметот, донесување на пресуди со кои предметот се враќа на повторно одлучување пред тужениот орган, одржувањето на усна расправа, постапката по жалба во управен спор.

Со цел да утврдиме дали Управниот суд бележи пораст во однос на зголемување на ефикасноста во своето работење од донесување на новиот ЗУС, направивме анализа на податоци од Годишните извештаи за работењето на Управниот суд.

---

<sup>26</sup> Член 11 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

<sup>27</sup> Член 33 став 6 од Закон за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)



*Графикон бр. 1 Ефикасност на Управниот суд  
Извор: Годишни извештаи за работење на Управниот суд  
за период 2018, 2019, 2020 и 2021 година<sup>28</sup>*

Анализирајќи ги податоците прикажани во Графикон бр.1 се доаѓа до следниов заклучок:

- Управниот суд од година во година бележи остаток на предмети кои не се решени и се прелеваат од година во година. Но, видно од податоците е дека овој број од година во година се намалува, особено во 2020 година и 2021 година, од кога се применува новиот ЗУС. Она што може да го констатираме за 2021 година е дека бројот на решени предмети е највисок споредено со другите години, а бројот на нерешени предмети е најнизок. Тоа значи дека Управниот суд ја зголемил својата ефикасност. Но, од друга страна само во 2021 година судот не успеал да ја совлада работата и да реши ни онолку предмети колку што се примени во тековната година. Одредено влијание за ваквата состојба најверојатно има нагло зголемениот број на новопримени предмети, кој споредено со 2020 година, во 2021 година се зголемил за 38%.

<sup>28</sup> Извештај за работа на Управен Суд за 2019 година, <http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje>, Извештај за работа на Управен суд за 2020 година, <http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/>  
Управен суд - извештај за период: 1.2021 - 12.2021, <http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/>

Па оттука се доведува во прашање идната ефикасност на Управниот суд, односно доколку со овие капацитети Управниот суд успева да реши максимум околу 9500 предмети во текот на една календарска година, како ќе успее во наредните години да ги реши и остатокот на предметите и новопримените предмети.

Поради ваквиот факт, во труд е направена анализа и на податоци на прилив на предмети по области, со цел да се утврди која е причината на наглиот пораст на нови предмети и во која област бројот е најголем.

#### Ефикасноста на Управниот суд по области

##### *Судска управа и претставки и појлаки*

Година	2018	2019	2020	2021
Новопримени	2988	3033	1801	1315

Податоците укажуваат дека бројот на предмети од оваа област низ годините бележи пад.

##### *Состојба со предметите од областта на имотно – правна област, денационализација, урбанизам, градежништво и други сродни права*

Година	2018	2019	2020
Новопримени	848	626	1048

Податоците укажуваат зголемен прилив на предмети од оваа област.

##### *Состојба со предметите од областта на денационализација и други права и состојба со предметите од областта на урбанизмот, градежништво и други сродни права*

Година	2018	2019	2020
Новопримени	2114	1822	1280

Следствено на прикажаните податоци се забележува дека низ годините бројот на предмети од оваа област се намалува.

##### *Состојба со предметите од областта на пензии, права од пензиско и инвалидско осигурување и други права*

Година	2018	2019	2020
Новопримени	994	1010	634

Согласно податоците се забележува дека низ годините бројот на предмети од оваа област се намалува.

*Составља со предметите од областа на царините и други сродни права*

Година	2018	2019	2020
Новопримени	919	1087	2245

Податоците укажуваат дека постои зголемен прилив на премети и тоа за повеќе од 50%

*Составља со предметите во одделот за јавни набавки и други сродни права*

Година	2018	2019	2020
Новопримени	2523	2244	1635

Согласно податоците се нотира дека постои намален прилив на предмети од оваа област.

*Прекршоци во управни спорови*

	2018	2019	2020	2021
Јануари	111	54	64	116
Февруари	78	43	31	1056
Март	86	54	72	1035
Април	66	41	21	102
Мај	28	42	14	91
Јуни	19	36	Нема Извештај	74
Јули	21	35	63	106
Август	17	32	39	81
Септември	8	45	29	64
Октомври	23	68	36	105
Ноември	48	68	28	157
Декември	63	70	31	94
Вкупно	568	590	428	3081

Од податоците се забележува видно зголемување на приливот на предмети

Она што го констатираме е дека зголемување на предмети се забележува на предметите од областа на царините и други сродни права и тоа за повеќе од 50%, предмети од областа на имотно – правна област, денационализација, урбанизам, градежништво и други сродни права и најголемо зголемување кај прекршочните предмети особено во 2021 година, за дури околу 2500 предмети или пет пати повеќе од 2019 година.



*Одлуки од Виши управен суд*

	2018	2019	2020
Обжалени предмети	3323	3066	2737
Укинати одлуки	248	254	208

Имајќи ги во предвид податоците во однос на обжалените предмети може да констатираме дека оваа бројка е значителна, што подразбира дека доколку Управниот суд ќе треба да одлучува уште еднаш по овие предмети, тоа значително би ја намалило неговата ефикасност. Сепак, податокот за бројот на укинати предмети е мал, што значи дека постапувањето по второстепените одлуки донесени од страна на Вишиот управен суд не би требало многу да се одрази на ефикасноста на работењето на Вишиот управен суд.

Во прилог на јакнењето на ефикасноста, но и ефективноста на Управниот суд би ја навеле и одредбата од ЗУС според која сите судови и јавни органи се должни на судот во управен спор да му обезбедат неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош.<sup>29</sup> Како и одредбата за задолжителност на судските одлуки според која правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и за нивните правни следбеници како и за јавните органи. Доколку судот го поништи управниот акт и предметот го врати на органот кој го донел управниот акт, во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. При тоа тужениот орган е врзан за правното мислење на судот во однос на примената на материјалното право и за неговите ставови кои се однесуваат на постапката. Ако одговорното или овластеното лице, од неоправдани причини, не постапи, судот по предлог на тужителот или по службена должност ќе му изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата на тоа лице. Овие одредби се во согласност со Препораката која се однесува на извршување на управните и судските одлуки (Препораката. Р (2003) 16 ) чија цел е да гарантира ефикасно извршување на управните и судските одлуки во областа на управното право преку почитување на начелата на добрата работа на управата.

Како значајна новина во ЗУС од 2019 година е и воведување на управниот спор на полна јурисдикција како правило во управно-судската постапка, за разлика од претходното законско решение според

<sup>29</sup> Член 12 од Закон за управни спорови („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

кое одлучување во спор на законитост беше правило, а одлучување во спор на полна јурисдикција беше исклучок. Имено, сегашното законско решение гласи: дека доколку судот најде дека оспорениот управен акт е незаконит, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа (пресуда во спор на полна јурисдикција), при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт. Воедно, доколку судот најде дека јавниот орган во утврдениот рок не го донел поединечниот акт кој според прописите требало да биде донесен, со пресудата ќе го усвои тужбеното барање и самиот ќе ја реши управната работа.<sup>30</sup>

Во спор на законитост, во кој Управниот суд може да донесе одлука со која оспорениот акт се поништува, а предметот се враќа на повторно одлучување Управниот суд може да одлучува само по исклучок и тоа, доколку тужениот орган решавал по слободна оценка или доколку природата на управната работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управната постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.

Во однос на прашањето кое го поставивме до Управниот суд, а кое се однесуваше на бројот на донесени мериторни одлуки, или колку одлуки судот донел во спор на полна јурисдикција не добивме одговор, односно одговорот е дека во АКМИС системот на Управниот суд во видот на одлуките не постои поле кое се однесува на одлуки донесени во спор на полна јурисдикција.

Имајќи го во предвид неколку годишниот проблем кој судовите го нотираат во Годишните извештаи за своето работење, а кој се однесува на недоставување на списите од страна на тужениот орган, од Управниот суд побаравме податок за тоа колкав е бројот на ургенции кои тие ги имаат доставено до тужениот орган за доставување на списите кои се однесуваат на оспорениот предмет, податок не добивме од причина што како е наведено во одговорот на барањето во АКМИС системот на Управниот суд не постои опција за избор дека се работи за ургенција. Надоврзувајќи се на овој проблем, до судот поставивме и прашање колку парични казни се изречени за недоставување списи, одговорот е дека во анализираниот период судот нема донесено решение за изречена парична казна за недоставување на списи. Ваквиот одговор, би требало да значи дека Управниот суд во пракса не се соочува со овој проблем, односно дека тужените органи ги доставуваат списите до судот. Па така, доколку во иднина се укаже во Годишните извештаи или пак во одлуките кои се донесуваат од страна на судот дека органот не ги доставил списите, проблемот е во несоодветно применување на одредбите од

---

<sup>30</sup> Член 60 од Законот за управни спорови, („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

ЗУС од страна на судиите, односно не искористување на нивното овластување кое им го дава законот за надминување на ваквата недоследност.

### Заклучок

Консеквентно на наведеното може да констатираме дека акцент во новиот ЗУС е ставен на одредбите кои влијаат на јакнење на ефикасноста на управно судската постапка.

Споредувајќи ги новините во ЗУС со одредбите од Европската конвенција за човекови права, поконкретно на членот 6 од ЕКЧП според која секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски или основаноста на какви било кривични обвиненија против него<sup>31</sup>, може да констатираме дека новиот ЗУС со инкорпорираните начела ги опфаќа сите европски принципи и стандарди, а кои се однесуваат пред се на независно судство, донесување на пресуда во спор на полна јурисдикција, водење на контрадикторна управно-судска постапка, како и грижа за воедначена судска пракса, и грижа за доследно спроведување на одлуките донесени во управен спор.

Освен со ЕКЧП, новиот ЗУС е усогласен и со Препораките на Советот на министри кои се однесуваат на управно судската постапка, како што се Препораката која се однесува на извршување на управните и судските одлуки<sup>28</sup> (Препораката. Р (2003) 16 ) чија цел е да гарантира ефикасно извршување на управните и судските одлуки во областа на управното право преку почитување на начелата на добрата работа на управата,<sup>32</sup>Препорака која се однесува

---

<sup>31</sup> Article 6 Right to a fair trial, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf), 1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice. Европска конвенција за заштита на човековите права и основните слободи и протоколите кон Европската конвенција“ е меѓународен договор кој ги штити правата и слободите на граѓаните на државите - договорни страни, ратификуван од страна на Собранието на Република Македонија на 10 април 1997 година, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/BA7BE4977CDB45ADB0234BB1ACD0F392.pdf>

<sup>32</sup> Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law

на судската заштита од незаконитите управни акти<sup>33</sup> и Препорака CM/Rec(2010)3 на Комитетот на министри до земјите-членки за ефективни правни лекови за прекумерна должина на постапките<sup>34</sup>.

Исто така, проширен е и опсегот на примена на ЗУС, кој сега се протега не само на конечните конкретни управни акти со кои се одлучува за права и интереси на странките, туку со овој закон се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи.<sup>35</sup> При што, управно дејствие опфаќа донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи во согласност со закон.<sup>36</sup> Воедно, во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи во согласност со овој закон.<sup>37</sup>

Со новиот ЗУС се менува и стариот модел на управниот спор во кој судот има пред се касаторна улога и се воведува нов модел каде акцент се става на мериторното одлучување на Управниот суд.

Во однос на доследната примена на новите одредби од емпириската анализа се констатира дека Управниот суд во иднина треба да ги зајакне своите капацитети, човечки, технички и да се грижи за применување на одредбите согласно духот и целта на законот, а не одредбите да се заобиколуваат и да се

---

<sup>33</sup> Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts

<sup>34</sup> Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings

<sup>35</sup> Член 1 од Законот за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година

<sup>36</sup> Член 4 од Законот за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година

<sup>37</sup> Член 2 од Законот за управни спорови („Службен весник на РМ“ бр.96/2019)

толкуваат на начин што може да се применат поинаку од пропишаното. Само на тој начин може да се обезбеди делотворна, ефикасна и ефективна управно судска заштита како на законитоста на актите на јавните органи, така и на правата и интересите на физичките и правните лица.

Исто, така во Годишните извештаи за работа на Управниот суд не постои евиденција во однос на видот на одлуките кои ги донел Управниот суд, како што е на пример, колку тужби се отфрлени, колку одбиени, колку уважени. Исто така, не постои евиденција колку од пресудите се донесени во спор на законитост, а колку мериторно или во спор на полна јурисдикција. Секако, ова влијае на квалитетот на емпириските истражувања за оваа проблематика.

Prof. Dr. Borce Davitkovski

Full Time professor at the Faculty of Law “Iustinianus Primus” in Skopje, UKIM

Prof. Dr. Elena Davitkovska

Full Time professor at the Institute of Economics, Skopje, UKIM

Prof. Dr. Ivana Shaumanovska-Spasovska

Associate Professor at the Faculty of Law “Iustinianus Primus” in Skopje, UKIM

Prof. D-r Irina Piperkova

Associate Professor, at the Institute of Economics - Skopje, University Ss. Cyril and Methodius in Skopje

## THE LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES FROM 2019 BETWEEN THE NORM AND REALITY

### Summary

***Abstract:** In the Republic of North Macedonia, since independence, have been adopted two laws on administrative disputes. The main specificity of the first Law on Administrative Disputes that was adopted in 2006 was the establishment of a special Administrative Court as competent to resolve administrative disputes, which the administrative judiciary in our country is considered part of the European-continental system of resolving administrative disputes. This is because the two criteria that characterize this system are met, namely, the existence of a special law that regulates administrative disputes and the existence of a special Administrative Court that will be competent only for resolving administrative disputes. After several years of application of this law, there was a need to adopt a new law on administrative disputes. This need was based on several reasons, including the need to strengthen efficiency in terms of achieving administrative court protection, the need to harmonize the law with European principles and standards regarding administrative court procedure, as well as the need to harmonize the Law on Administrative disputes with the Law on General Administrative Procedure of 2015.*

*The purpose of the research in this paper is to analyze the new legal solutions contained in the Law on Administrative Disputes, as well as their applicability. Despite the fact that this law has been applied for only two years, in the paper we will make an empirical analysis, in which will analyze the data from the work of the Administrative Court, in order to see if the efficiency of resolving administrative disputes has increased, and how often the Administrative Court decides on the basis of a previously conducted oral hearing, what kind of decisions are most often*

*made by the court and other issues related to the consistent application of the new legal solutions.*

*Also in the paper we will answer the question what are the expectations from the new legal solutions and whether in practice they are applied and give the expected results.*

**Keywords:** *administrative dispute, administrative judiciary, oral hearing, efficiency, administrative court procedure*





Др Нина Планојевић\*  
Др Драгица Живојиновић\*\*

## О МЕСТУ САХРАЊИВАЊА УМРЛИХ У СРПСКОМ И МАКЕДОНСКОМ ПРАВУ

UDK 351.776:393(497.7)(094.5072)  
Original research paper

**Резиме:** Иако је смрт неминовност, човек нерадо размишља о овој теми. Услед тога је већина људи мало информисана о регулативи сахрањивања и с поверењем све у вези судбине сопствених посмртних остатака преузима законодавцу и најближима. Зато је посебно важно да област сахрањивања буде добро регулисана, како би се оно, када дође тај тренутак, несметано одвијало. Иако се потребне услуге пружају свакодневно, недостаци у њиховој регулативи се најлакше уочавају у ванредним околностима, када долази до најлоше повећања броја умрлих, попут епидемија заразних болести - што је недавно са болешћу covid-19 снашло читав свет. То је био и непосредни повод да предмет овог рада буде анализа и компарација прописа којима је у српском и македонском праву регулисано сахрањивање умрлих. Пошто је реч о обимној теми, ауторке је нису могле обрадити у целини, па су своја разматрања ограничиле на само једно питање, које су сматрале посебно значајним, а то је место сахрањивања умрлих. У оквиру ове теме оне ће се најпре у основним цртама бавити правним режимом гробаља, а затим детаљима регулативе права на гробно место (појмом, врстама, начином стицања и преноса *inter vivos i mortis causa*). У закључном делу рада ауторке ће, на основу прелиминарних анализа, дати вредносну оцену прописа којима је уређено сахрањивање, посебно указујући на оне, које би за будуће требало кориговати.

---

\* редовни професор Правног факултета, Универзитета у Крагујевцу, Република Србија

\*\* редовни професор, Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија

**Кључне речи:** *сахрањивање умрлих у српском и македонском праву, местѿо ѿѿреба, ѿробље, ѿраво на ѿробно местѿо.*

## 1. Увод

Погребне услуге се пружају свакодневно<sup>1</sup>, али се недостаци у регулативи сахрањивања најлакше уочавају у ванредним околностима, када дође до наглог повећавања броја умрлих - као што су ратови или епидемије заразних болести, што је недавно са болешћу *covid-19* снашло читав свет. Зато је посебно важно да ова област буде добро уређена, како би се сахрањивање, када дође тај тренутак, несметано одвијало. Из наведених разлога предмет овог рада биће анализа и компарација прописа којима је у српском и македонском праву регулисано сахрањивање умрлих, јер је то најбољи начин за уочавање добрих и лоших страна решења о којима је реч. Иако оба правна система чију ћемо регулативу разматрати познају и покопавање и кремирање као облике сахрањивања, ми ћемо се у раду бавити само анализом регулативе сахрањивања покопавањем - што је део традиције на нашим просторима. Пошто је реч о обимној теми, коју није могуће у једном чланку обрадити у целини, разматрања ћемо ограничити само на једно од најважнијих питања: где ће посмртни остаци конкретног човека почивати, односно питање места сахрањивања умрлих. Прописи обе државе овој теми поклањају посебну пажњу и највећи број одредби, издвајајући у том контексту два основна појма: *ѿробље*, као подручје намењено сахрањивању умрлих уопште; и *ѿробно местѿо*, као део гробља намењен сахрањивању конкретног лица. Стога ћемо се најпре бавити појмом и правним режимом гробаља, као и критеријумима на основу којих се одређује на ком гробљу или ван њега ће умрли бити сахрањен; а затим и појмом и врстама гробних места, као и стицањем и преносом права на њима *inter vivos* и *mortis causa*. Наш циљ је да на основу извршених анализа у закључном делу рада дамо критички осврт на решења о којима је реч и предложимо начин за отклањање уочених недостатака.

---

<sup>1</sup> Батављевић, Д., *Услуге без којих се не може – ѿѿребне услуге*, у: Мићовић, М. (ур.), *Услуге и права корисника*, Крагујевац, 2020, стр. 347 и др.

## 2. Регулатива места сахрањивања

1. *Српско право*. Регулативу сахрањивања посмртних остатака у српском праву чини неколико прописа, чији су доносиоци различити субјекти. То је најпре *Закон о сахрањивању и гробљима*<sup>2</sup> (надаље: ЗСГ), којим су уређена само основна и најважнија питања из ове области. За уређивање осталих питања<sup>3</sup> и даљу разраду законских норми надлежне су општине (и градови), а у овом раду биће анализирана решења *Одлуке о сахрањивању и гробљима града Крагујевца*<sup>4</sup> (надаље: Одлука). Регулативу која је наведена употпуњује и *Правилник о условима и начину постојања са посмртним остацима умрлој лица*<sup>5</sup> (надаље: Правилник), донет од стране министра здравља<sup>6</sup>.

Законодавац најпре одређује *појам сахрањивања*<sup>7</sup>, под којом се подразумева покопавање посмртних остатака умрлог; или њихово спаљивање и остављање пепела на одређена места, као и друге радње које се у том циљу предузимају. Из наведеног се може закључити да сахрањивање у Србији може имати два облика. *Први* је покопавање умрлог у земљу – што је одувек био уобичајени и традиционални начин сахрањивања на нашим просторима, а и шире. *Други* облик сахрањивања је спаљивање посмртних остатака умрлог – што некада није био чест начин поступања са телом умрлог и углавном се примењивао на неким другим континентима и државама. Последњих година, међутим, спаљивање као начин сахрањивања се из различитих разлога све чешће практикује и у Србији<sup>8</sup>.

Мишљења смо да је корисно што ЗСГ садржи дефиницију сахрањивања на почетку регулативе ове материје у коју нас на тај начин уводи, а појам сахрањивања је адекватно постављен. Наиме, проширивањем појма сахрањивања, под којим се сада поред покопавања

<sup>2</sup> Сл. гласник СРС 20/77, 24/85, 6/89; Сл. гласник РС 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005, 120/2012 - УС, 84/2013 - УС.

<sup>3</sup> По закону, то су: сахрањивање умрлих; одређивање и стављање ван употребе гробаља; и одржавање и уређење гробаља и крематоријума.

<sup>4</sup> Сл. лист града Крагујевца 18/2014; 9/2017.

<sup>5</sup> Сл. гласник РС 96/2016, 139/2020.

<sup>6</sup> Правилник је донет на основу чл. 65 Закона о заштити становништва од заразних болести (Сл. гласник РС 15/16).

<sup>7</sup> Видети чл. 3, ст. 2 ЗСГ.

<sup>8</sup> Према подацима београдског ЈКП „Погребне услуге“, на десет гробаља у њиховој надлежности 2019. године се на пет класичних дешавала једна сахрана путем кремације, што представља 21,6 % свих сахрањивања.

подразумева и кремација умрлог, законодавац је показао да има слуша за нове потребе наших грађана у овој области и промене које се у том смислу дешавају у пракси.

2. *Македонско право*. У македонском праву сахрањивање је уређено *Законом за гробишта и погребални услуги*<sup>9</sup>, чија је регулатива тако обимна и детаљна да је врло мали број питања остављен подзаконским актима, тако да ћемо у овом раду анализирати само законске одредбе. У поређењу са српским законом из ове области, македонска регулатива је потпунија и квалитетнија. Она пружа могућност целовитог увида у начин на који је у Македонији уређено сахрањивање, за разлику од српског закона, чија је регулатива општег и начелног карактера, па без увида у општинске и градске прописе није могуће стећи комплетну слику о концепцији сахрањивања у Србији.

Македонски закон, међутим, нешто другачије од српског одређује циљеве и предмет своје регулативе<sup>10</sup>, па не дефинише сахрањивање. И мада се из целокупног текста закона може закључити да и македонско право познаје исте видове сахрањивања као и српско (покопавање и кремирање<sup>11</sup>), пратећи у том смислу потребе корисника погребних услуга, мишљења смо да би и македонски закон требало да садржи дефиницију сахрањивања, чиме би само додатно добио на систематичности и квалитету.

3. Иако и српско и македонско право, као што смо изнели, познају и покопавање и кремирање као облике сахрањивања, ми ћемо се у овом раду бавити само анализом регулативе сахрањивања покопавањем - што је традиционални вид сахрањивања на нашим просторима. У том контексту једно од најважнијих је свакако питање где ће посмртни остаци конкретног човека почивати, односно регулатива места сахрањивања. Стога питању места покопавања и почивања прописи обе државе поклањају посебну пажњу и највећи број одредби, издвајајући у том контексту два основна појма: *гробље*, као подручје намењено сахрањивању умрлих уопште; и *гробно место*, као део гробља намењен сахрањивању конкретног лица - о чему ће надале бити речи. Констатовали бисмо да је однос гробља и гробног места просторног карактера, а не однос ширег и ужег правног појма: гробно место је саставни део сваког гробља, поред осталих неопходних садржаја који га чине.

---

<sup>9</sup> Службен весник на Р. Македонија 86/08 од 14.07.2008 година.

<sup>10</sup> Видети чл. 1 и 4 Закона за гробишта и погребални услуги.

<sup>11</sup> Више о кремирању у Македонији видети у тексту објављеном 18. 11. 2019. на «Религија.мк», под називом «*Ке има ли крематориум во Македонија? Желби и идеја има, реализација нема*».

### 3. Гробља у српском и македонском праву

#### 3. 1. Појам и њавни режим гробља

1. *Српско ѡраво*. Српски законодавац гробље дефинише као земљиште, које је одговарајућим урбанистичким планом или општинском одлуком одређено за сахрањивање умрлих, као и све објекте и уређаје који се ту налазе, а служе у сврху сахрањивања, коришћења и управљања гробљем<sup>12</sup> - што сматрамо адекватним одређењем. Гробља која су у употреби могу се и проширивати до граница утврђених урбанистичким планом, с тим што то може чинити само надлежна општинска/градска управа, али не и физичка лица продајом земљишта и на друге начине.<sup>13</sup> Наведено решење показује да су субјекти који су креирали прописе о сахрањивању у Србији узели у обзир и непожељне ситуације које се дешавају у пракси – попут неовлашћеног проширивања гробља од стране појединаца - и формулисали норме које их предупредују. Поред тога, посебно је истакнуто да се гробље сматра комуналним објектом<sup>14</sup>, што је исправно опредељење. Као што се из наведеног може видети, у питању је прилично оскудна законска регулатива правне категорије којом се бавимо.

2. У *македонском ѡраву* гробље се дефинише као изграђено или неизграђено грађевинско земљиште, предвиђено за израду гробних места и осталих објеката намењених обављању погребав путем покопавања.<sup>15</sup> Иако се из изложеног види да је појам гробља у српском и македонском праву одређен на сличан начин, македонска дефиниција је ипак конкретнија, јер прецизира и врсту земљишта на коме се гробље може налазити, а то је само грађевинско земљиште, свеједно да ли је изграђено или није, што је корисно одређење. Оно искључује могућност изградње гробља на пољопривредном, шумском или неком другом земљишту, што из разумљивих разлога сматрамо исправним опредељењем и што би било пожељно да је и у српском праву изричито наведено. Претпостављамо да би за изградњу гробља могле послужити и друге врсте земљишних парцела, али под условом промене њихове намене и претварања у грађевинско земљиште, ако је то могуће. Оно што није сасвим јасно из норми које анализирамо је питање: како се

<sup>12</sup> Видети чл. 4 ЗСГ и чл. 2 Одлуке.

<sup>13</sup> Видети чл. 27 Одлуке.

<sup>14</sup> Видети чл. 2 Одлуке.

<sup>15</sup> Видети чл. 3, ст. 1, т. 1 македонског закона.

на већ изграђеном грађевинском земљишту може оформити гробље? Могуће је да се ова одредба односи на грађевинска земљишта која нису у потпуности изграђена, па се на њима још може градити; или се мисли и на већ постојећа, изграђена, а не будућа гробља – па у том случају ова одредба има смисла.

Македонски законодавац гробља затим одређује као добра у општој употреби<sup>16</sup>, па је у складу са тим прописано и да сва физичка и правна лица имају право да користе гробља<sup>17</sup> - с тим што нису прецизирани основи по којима, рецимо, правна лица могу користити гробља, јер је јасно да их сви ови субјекти неће употребљавати на исти начин. Сврставањем гробаља међу добра у општој употреби, законодавац даје и могућност њиховог опредељивања као стварноправне категорије, односно као непокретних ствари које су изузете из промета (*res extra commercium*)<sup>18</sup>. Иако се подразумева да су гробља добра у општој употреби, озбиљна и систематична регулатива би требало да садржи оваква одређења – што у српском праву није случај.

Македонским законом је дефинисан и својинскоправни режим гробаља, па је прописано да су она у државној својини<sup>19</sup>, а да општине и градови на њима посебним уговором заснивају право дугорочног закупа, који се уписује у регистар права на непокретностима<sup>20</sup>; као и да гробља уживају посебну заштиту<sup>21</sup>. И у српском праву су гробља у државној својини, али у закону који уређује материју сахрањивања то није изричито наведено као у македонском праву, што није добар приступ. Прво, и логично је и пожељно да се све норме које се

---

<sup>16</sup> Више о добрима у општој употреби: Рашовић, З., *Стварно право*, Подгорица, 2010, стр. 10.

<sup>17</sup> Видети чл. 7 македонског закона.

<sup>18</sup> О гробљима и гробним местима као стварима ван промета: Ковачевић Куштримовић, Р., Лазић, М., *Стварно право*, Ниш, 2004., стр. 19-20; Станковић, О., Орлић, М., *Стварно право*, Београд, 1999., стр. 14; Бабић, И., Јотановић, Р., *Грађанско право*, књ. 2 - *Стварно право*, Бања Лука, 2020, стр. 37; Ведриш, М., Кларић, П., *Грађанско право*, Загреб, 2004.; Gavella, N. i dr., *Stvarno pravo*, Zagreb, 1998. Избор судске праксе у вези овог питања: Планојевић, Н., *Стварно право у пракси*, Крагујевац, 2012, стр. 28.

<sup>19</sup> О државној својини више: Јелић, Р., *Посебни облици права својине у СРЈ*, Београд, 1999.

<sup>20</sup> Више о овим регистрима: Цветић, Р., *Савремена евиденција нејокрејности*, Нови Сад, 2009.; Планојевић, Н., *Начела катјастра нејокрејности у Србији и Републици Срјској*, Правна ријеч, 32/2012, стр. 165-180; Живковић, М., *Право регистара нејокрејности – ојштити оео*, Београд, 2021.

<sup>21</sup> Видети чл. 2 македонског закона.

тичу гробаља нађу на једном месту, у оквирима истог закона, као у македонском праву, а не расуте по већем броју прописа – што и лаицима и правним стручњацима отежава сналажење. Друго, својинскоправни режим гробаља није маргинално, већ кључно питање и нормално би било да регулатива ове материје решењем тог питања и започне – па се македонска регулатива може оценити као темељнија и успешнија и у овом сегменту.

Македонски законодавац је уредио и основ по коме општине и градови врше изградњу и одржавање гробаља, прописујући да је то дугорочни закуп земљишта у државној својини. Општине и градови у Србији на гробљима имају право коришћења.<sup>22</sup> Ако се треба одредити које је од наведених решења прикладније – ми бисмо констатовали да независно од тога што су право коришћења и право закупа државног земљишта различите правне категорије, оне ипак овим субјектима пружају готово идентична овлашћења и могло би се рећи да је разлика између њих можда само у називу. Уступање овлашћења коришћења из оквира државне својине од стране њеног титулара трећем лицу може имати облигационоправну форму закупа, али остаје питање да ли се општина (град) третира као треће лице или су заправо и општине титулари државне својине у ширем смислу речи, па је закључивање уговора о закупу (такорећи са самим собом) сувишно. Ипак, наведену правну конструкцију македонског права и поред ове дилеме не сматрамо неприхватљивом. Оно што је извесно је да, када се овакав закуп заснује, он због природе објекта о коме је реч свакако мора бити дугорочан; и да је уписивање овог права у одговарајући регистар адекватно решење.

### ***3. 2. Гробље на коме ће умрли бити сахрањен***

1. *Српско право.* По правилу, свако насељено место у Србији мора имати гробље<sup>23</sup>, а већа места могу имати и више гробаља. Услед тога, поставља се питање: на које ће конкретно гробље од више могућих умрли бити сахрањен? Закон у том смислу не предвиђа ништа, али је градском Одлуком прописано<sup>24</sup> да то треба да буде гробље оног насељеног места у коме је умрли имао последње пребивалиште, независно од тога где је умро. Изузетно, умрли се може сахранити и на другом гробљу, у два

---

<sup>22</sup> Рајковић, В., *Право коришћења гробног места*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1-2/2002, стр. 128-157.

<sup>23</sup> Видети чл. 16 ЗСГ.

<sup>24</sup> Видети чл. 7 Одлуке.

случаја: - ако је за живота изразио такву жељу; или - ако умрли за живота није изразио жељу где ће бити сахрањен, то је могуће по жељи лица које обезбеђује његово сахрањивање<sup>25</sup>. Предуслов за сахрањивање на другом гробљу је обезбеђено гробно место или бар могућност његовог обезбеђивања – што је логичан захтев, јер се жеља наведених лица не може уважити ако недостају објективне претпоставке за то.

Решење о коме је реч сматрамо добро конципираним и у погледу постављеног правила и у погледу изузетака од њега.<sup>26</sup> Правило о сахрањивању на гробљу места пребивалишта је најпримереније решење, јер је логична претпоставка да ће лице, које је свој живот везало за одређено место, желети да ту и почива. Друга опција би могла једино бити да се умрли сахрањују на гробљу места свог рођења (које се често и подудара са местом пребивалишта у тренутку смрти), али се чини да би ово решење било много мање у складу са оним што у праву зовемо хипотетичком, претпостављеном вољом човека; него решење о сахрањивању у месту пребивалишта умрлог. И правило о сахрањивању у месту пребивалишта се заснива на претпостављеној вољи умрлог, али оно, по нашем мишљењу, има чвршће упориште - јер је покојник за живота избором пребивалишта већ изразио вољу да успостави трајну везу са једним местом, посебно ако је због тога напустио место свог рођења.

Правило, по коме се умрли сахрањује на гробљу места свог последњег пребивалишта, може бити стављено ван снаге другачијом жељом, коју је умрли изразио за живота. То значи да је норма о којој је реч диспозитивног карактера и да је интенција законодавца била да предност да вољи умрлог, када је она позната - како и треба да буде. Наиме, као што има право да одлучи где ће живети, сваки човек има право да за живота слободно одлучи и о месту на коме ће почивати. Прописима се не тражи чак ни да је умрли своју жељу изразио у одређеној форми, што је такође у складу са интенцијом поштовања воље умрлог у највећој могућој мери.

Правило о сахрањивању у месту пребивалишта ван снаге може ставити и лице које обезбеђује сахрањивање умрлог<sup>27</sup>, који своју

<sup>25</sup> Видети чл. 7 Одлуке.

<sup>26</sup> О овој теми је писано и у оквиру рада: Планојевић, Н., *Осврћ на џройисе о сахрањивању умрлих*, у: Вујисић, Д. (ур.), XXI век - век услуга и услужног права, књ. 12, Крагујевац, 2021, стр. 97-113.

<sup>27</sup> По чл. 14 ЗСГ сахрањивање умрлог дужни су да обезбеде: његови сродници; лица која би према важећим прописима била обавезна да га издржавају, односно да се о њему старају; или друга физичка и правна лица која преузму обавезу или су дужна да



жељу у том смислу није за живота изразио. И ова могућност указује на опредељење, које је у складу и са нашом традицијом, да се прво поштује жеља умрлог, па да се тек ако ње нема да могућност другом лицу, блиском покојнику, да одреди место његовог почивања. Мишљења смо да је и овај изузетак исправно постављен, јер ако умрли није имао неку посебну жељу око места сахрањивања, у реду је да место његовог почивања одаберу лица која су прихватила да га сахране, јер ће се она по правилу и надаље старати о гробном месту умрлог и посећивати га кроз време. Ти субекти ће обично одабрати гробље које им је најдоступније и најближе; или гробље на коме већ имају обезбеђено гробно место, јер накнада која се плаћа за прибављање новог гробног места није мала. Стога би неправично било субјекту који обезбеђује сахрањивање наметнути додатне трошкове, које можда није у стању да сноси, обавезом да сахрањивање изврши у месту пребивалишта умрлог.

Из свега наведеног произилази да је законодавац водио рачуна о свим евентуалностима и да су његова решења у складу са стварним потребама грађана, традицијом и обичајима. Коначно, сахрањивање се по правилу и врши у месту пребивалишта умрлог, а изузеци нису тако чести, јер многи људи за живота не желе да размишљају о ономе што ће бити након њихове смрти и с поверењем судбину својих посмртних остатака у погледу места сахрањивања препуштају законодавчевим решењима или вољи својих најближих.

2. *Македонско право.* У вези одређивања конкретног гробља на коме ће умрли бити сахрањен у македонском праву важе иста правила<sup>28</sup> као и у српском праву: то је неко од гробала места на коме је умрли имао своје последње пребивалиште, изузев уколико он за живота није изразио другачију жељу или ако законом одређена лица не одлуче другачије. Исто правило важи и за начин вршења погреб<sup>29</sup>. У македонском праву се, за разлику од српског, када друга лица одлучују о месту погреб<sup>29</sup> не тражи изричито да умрли за живота није изразио жељу где ће бити сахрањен - мада се то, чини се, подразумева. У супротном, испада да би жеља законом одређених лица која се старају о сахрањивању умрлог могла дерогирати већ изражену жељу умрлог у погледу места сахрањивања, што би било неприхватљиво.

---

обезбеде сахрањивање.

<sup>28</sup> Видети чл. 29 македонског закона.

<sup>29</sup> Видети чл. 33 македонског закона.

### 3. 3. Могућности сахрањивања ван гробља

1. *Српско право*. Прописи чијом се анализом бавимо најпре предвиђају да се сахрањивање умрлих може вршити само на гробљима<sup>30</sup> која су у употреби<sup>31</sup> и која се морају користити искључиво на законом предвиђени начин.<sup>32</sup> Иако се на први поглед може чинити сувишном, ова одредба је ипак неопходна, имајући у виду да се још увек дешава оно што је некада била честа пракса, посебно на сеоским подручјима, да људи своје најближе сахрањују на својим имањима, па чак и у двориштима.<sup>33</sup> То, међутим, није пожељно пре свега из санитарних и хигијенских разлога, јер гробља морају испуњавати одређене стандарде<sup>34</sup>, почев од геолошког састава тла до вођења рачуна о подземним водама и другим евентуалностима; а овакво поступање није прикладно ни из социјалних разлога, због других људи који живе у блиском суседству.<sup>35</sup>

2. *Македонско право*. За разлику од српског права, у коме није предвиђено ни једно одступање од законског правила о сахрањивању на гробљима, у македонском праву је предвиђено више таквих изузетака<sup>36</sup>. Прво, сахрањивање ван гробаља је могуће у ситуацијама за које је заједничко да бе се могле назвати ванредним, а у које македонски закон убраја природне и друге несреће, рат, терористичке акције и епидемије. Чини се да се умрли у оваквим околностима могу сахрањивати и у заједничке гробнице. Оно што у вези наведеног изузетка није јасно је да ли он важи за све смртне случајеве који се догоде у наведеним ситуацијама, независно од тога да ли су те смрти директна последица околности о којима је реч; или се ван гробља могу сахранити само лица која су страдала услед наведених ванредних околности. Пошто је суштина изузетних ситуација које су прописане изгледа у томе да

<sup>30</sup> Видети чл. 2 ЗСГ.

<sup>31</sup> Видети чл. 10 ЗСГ и чл. 4 Одлуке.

<sup>32</sup> Видети чл. 5 ЗСГ.

<sup>33</sup> Познато је да је некадашњи српски председник, Слободан Милошевић, сахрањен у дворишту породичне куће у Пожаревцу.

<sup>34</sup> Видети чл. 4 ЗСГ. О томе више: Планојевић, Н., *Осврти на историју о сахрањивању умрлих*, у: Вујисић, Д. (ур.), XXI век - век услуга и услужног права, књ. 12, Крагујевац, 2021, стр. 97-113.

<sup>35</sup> О неопходности прописног сахрањивања: Васин, Г., Божанић, С., Кисић-Божић, М., *Неадекватно сахрањивање као важан фактор у епидемијама куће код Срба у Хабзбуршкој монархији крајем 18. века - историјска анализа*, Српски архив за целокупно лекарство, 11-12 /2014, стр. 764-767.

<sup>36</sup> Видети чл. 29 македонског закона.

оне фактички онемогућавају коришћење гробља у неком временском периоду (нпр. поплава, земљотрес, рат); или да доводи до тога да постојећа гробља нису довољна за сахрањивање повећаног броја умрлих (нпр. епидемија) – мишљења смо да могућност сахрањивања ван гробља важи за све умрле, независно од узрока смрти. Наиме, наведени изузетак је више везан за чињеницу да у једном временском периоду гробља нису употребљива, него за питање како се смртни случај догодио. Ово значи да ако неко премине у време разорних земљотреса, који не дозвољавају приступ гробљима или њихову употребу кроз дуже време, биће сахрањен ван гробља независно од тога што је узрок његове смрти болест, а не разарања изазвана земљотресом. Други изузетак од правила да се сахрањивање мора вршити на гробљу у македонском праву предвиђен је за црквене великодостојнике, на основу одлуке цркве, верске заједнице или религиозне групе, уз одобрење надлежних органа државне управе и по поступку који они одреде – што је адекватно решење.

Наведене изузетке сматрамо не само прихватљивим, већ и неопходним, па би их требало увести и у српско право – што посебно потврђују актуелни догађаји у вези пандемије *covid-19* или у зонама ратних дејстава (попут оних у Украјини). Кроз историју имамо и других случајева где су одређена лица, попут председника некадашње Југославије, Јосипа Броза, сахрањивана на местима ван гробља, а што је био израз посебног поштовања јавности према умрлом.

## 4. Гробна места у српском и македонском праву

### 4. 1. Појам *гробног места*

1. *Српско право*. Поред термина гробље, у контексту места сахрањивања важан је и појам гробног места. Под гробним местом се подразумева део гробља, који представља простор за сахрањивање умрлих, у виду парцеле, које могу бити одвојене и повезане<sup>37</sup>. У првом случају реч је о појединачном, а у другом о породичном гробном месту. Општинским и градским одлукама одређене су и тачне унутрашње и спољашње димензије сваке од наведених врста гробних места, као и надгробних споменика<sup>38</sup> – што сматрамо исправним и неопходним

<sup>37</sup> Видети чл. 34 Одлуке.

<sup>38</sup> Видети чл. 34 Одлуке.

решењем, не само да би гробља имала унификован и уредан изглед, већ и да би се могао планирати њихов капацитет и рационално поступање са расположивом површином намењеном изградњи гробља.

2. *Македонско право.* У македонском праву се гробно место дефинише<sup>39</sup> шире него у српском праву, па оно подразумева како део гробља са одређеном изграђеном или неизграђеном површином, намењен за сахрањивање покопавањем; тако и посебно уређен простор за чување урни (розаријум и колумбаријум), када се сахрањивање врши спаљивањем посмртних остатака. Приступ македонског законодавца сматрамо прикладнијим, јер у складу са чињеницом да су могућа два начина сахрањивања и појам гробног места мора бити редефинисан и одређен кроз две форме. У складу са темом нашег рада, ми се надаље нећемо бавити гробним местом у смислу розаријума и колумбаријума, као места за чување урни.

Поред појма гробно место, македонски законодавац познаје и од гробног места разликује и појмове гробница и гроб. Гроб је део гробног места у који се полагају посмртни остаци, што значи да је гробно место просторно шире од гроба и да је реч о разликовању техничког, фактичког карактера. Гробница је дефинисана као простор који је одређен за заједнички погреб и покопавање посмртних остатака лица, страдалих у несрећама и ванредним околностима о којима је било речи, а услед којих је укуп могућ и ван гробаља. То би значило да гробница не мора бити саставни део гробља, за разлику од гробног места – па разграничење појмова гробно место и гробница има и правни значај. Пошто је реч о терминима који се употребљавају и у српском језику и праву – мишљења смо да би било корисно да их и српски прописи дефинишу.

#### 4. 2. *Право на гробно место и његово стицање*

1. *Српско право.* Што се тиче питања како се и од кога стиче право на гробно место, српски ЗСГ предвиђа да га грађанима додељују правна лица која врше послове погребне делатности<sup>40</sup>, уређивања и одржавања гробаља - тј. комунална предузећа; или месна заједница којој је поверено вршење тих послова<sup>41</sup> од стране надлежне општине. Мишљења смо да

<sup>39</sup> Видети чл. 3 македонског закона.

<sup>40</sup> Више о погребној делатности: Планојевић, Н., *Регулатива погребних услуга опремања, транспорта, чувања и уклопа посмртних остатака*, у: Вујисић, Д. (ур.), Садашњост и будућност услужног права, Крагујевац, 2022, стр. 323-338.

<sup>41</sup> Видети чл. 17 ЗСГ.

је избор субјеката који додељују гробна места исправан - имајући у виду делокруг њиховог рада и непосредност контаката са грађанима.

Што се тиче врсте права које грађани стичу на гробном месту, из прописа које анализирамо произилази да то у српском праву није својина, већ правна категорија коју законодавац назива правом коришћења<sup>42</sup>. Ово право се стиче уз посебну накнаду, која се плаћа за десетогодишњи период (што треба разликовати од накнаде за коришћење гробљанских услуга, која се плаћа годишње).<sup>43</sup> Имајући у виду дужину рока за који се плаћа накнада при прибављању права коришћења, као и чињеницу да се овај рок поклапа са временом обавезног почивања (које се може и продужавати) – чини се да је 10 година само минимални рок на који се право коришћења прибавља, са могућношћу његовог дужег трајања, што зависи од носиоца права на гробно место. Признавање права коришћења, због специфичне намене гробног места<sup>44</sup>, сматрамо примеренијим решењем од својине, посебно зато што и оно представља право трајнијег карактера (мада под одређеним условима може бити изгубљено). Што се тиче природе права коришћења на гробном месту, оно више личи на административну, него на неку од стварноправних или облигационоправних категорија, какве су дугорочни закуп или лична службеност. С обзиром на то да за приватну и државну својину у Србији важе готово идентична правила у погледу већине питања, наведене правне категорије закупа или личне службености, чију садржину чини овлашћење употребе и коришћења, су могле бити изведене из ње и пренете грађанима. Ипак, законодавац се определио да право на гробном месту назове правом коришћења, које је тешко сврстати у неко од познатих грађанских субјективних права.

Садржину тог права чини само могућност коришћења гробног места на прописани начин, уз бројна ограничења, без могућности промене намене гробне парцеле или слободног располагања њоме. Додељено гробно место се не може стављати у правни промет. Иако то није посебно наглашено, мишљења смо да слободан промет није могућ не само за гробна места у која је већ извршено сахрањивање, већ и када су она прибављена као будуће место нечијег почивања – што је у Србији чест случај. Ипак, код лаика је укоренењено мишљење

---

<sup>42</sup> Више о овој теми: Рајковић, В., *Право коришћења гробног места*, Анали Правног факултета у Београду, 1-2/2002, стр. 128-157.

<sup>43</sup> Видети чл. 6 Одлуке.

<sup>44</sup> По многим мишљењима реч је о добрима у општој употреби: Рашовић, З., *Стварно право*, Подгорица, 2010, стр. 10.

да плаћајући накнаду субјекту који им додељује гробно место они стичу својину на њему и да у складу са тим са гробном парцелом могу поступати како желе, па је и продавати. Зато се понекад у средствима јавног информисања могу наћи и огласи у којима се гробна места нуде по одређеној цени.

2. Што се *македонској њрава тиче*, њиме је предвиђено да грађани на гробним местима, која су као и у Србији у државној својини, имају право личне службености<sup>45</sup>, које је изведено из те својине и терети је. Стичу га на неодређено време, на основу уговора закљученог са управником гробља и уписују у регистар права на непокретностима<sup>46</sup> - што је адекватна регулатива деривативног стицања овог права. Уговор о стицању личне службености<sup>47</sup> је теретан, па носилац права на гробно место за то плаћа једнократну накнаду, независно од накнаде коју годишње плаћа за одржавање гробног места и гробља. Као што се из наведеног може видети, македонски законодавац се определио да право, које ће грађани имати на гробном месту, буде из категорије ограничених стварних права која спадају у круг тзв. права коришћења – што је могуће извести из државне својине и што је у складу са природом и наменом објекта на коме се ово право признаје. Оно што није прописано је која се врста личних службености на гробном месту стиче, али је вероватно у питању лична службеност употребе (*usus*), јер плодуюживање свом титулару пружа више овлашћења него што је то случај са овлашћењима која има носилац права на гробно место.

Специфичност ове личне службености је у томе што се она стиче на неодређено време, што представља одступање од правила да се личне службености увек стичу на одређено време, а највише до краја живота свог титулара. У каснијим излагањима ћемо видети и да је ова лична службеност преносива – што је одступање и од општеприхваћеног, традиционалног правила да су личне службености непреносиве и ненаследиве<sup>48</sup>; и да се евентуално може уступити само њихово вршење.

Питање које бисмо издвојили као интересантно је и однос између права дугорочног закупа, које на гробљима имају општине и градови у

<sup>45</sup> Видети чл. 3 и 7 македонског закона.

<sup>46</sup> Видети чл. 19 македонског закона.

<sup>47</sup> Више о личним службеностима: Лазих, М., *Личне службености – ususfructus, usus, habitatio*, Ниш, 2000.

<sup>48</sup> Станковић, О., Орлић, М., *Стварно њраво*, Београд, 1994., стр. 215-227; Ковачевић Куштримовић, Р., Лазих, М., *Стварно њраво*, Ниш, 2004; Планојевић, Н., *Стварно њраво у њракси*, Крагујевац, 2012, стр. 260 и други аутори.

Македонији (а који су задужени за изградњу и одржавање гробаља)<sup>49</sup>; и права личне службености, које на гробним местима, као деловима гробаља, имају грађани. Оба ова права имају исти објекат – гробно место; оба су трајног карактера; оба се стичу деривативно и уписују у јавне књиге; и оба су изведена из државне својине на грађевинском земљишту на коме се налазе гробаља – само у корист различитих субјеката. Иако права о којима је реч имају различиту природу, оба имају сличну садржину и своје титуларе овлашћују на државину и коришћење истог објекта, а њихова коегзистенција је можда правно могућа пре свега зато што су начини на које ови субјекти врше овлашћење коришћења гробног места различити. Притом уговор о стицању дугорочног закупа општине закључују са надлежним органом државне управе, а грађани са управником гробаља – за кога није јасно да ли репрезентује државне органе или општину/град<sup>50</sup>. Зато постоји могућност и да личну службеност на гробном месту можда конституише титулар дугорочног закупа, дакле општина, а не директно држава; преносећи грађанима вршење одређених овлашћења из оквира дугорочног закупа у виду личне службености – што је неубичајена конструкција, за коју треба спровести додатне анализе које превазилазе оквир овога рада да би се утврдило да ли је она правно могућа. Обрнута могућност постоји, тј. да титулар личне службености њено вршење пренесе на закупца - али то овде није случај.

3. Пошто се из наведеног види да српски и македонски прописи грађанима признају различите врсте права на гробном месту, изјашњавање у вези питања које је од ових решења боље није лако, јер свако од њих има одређене предности и недостатке. Предност македонског решења о личним службеностима је што се право на гробно место, као право изведено из државне својине, покушало уклопити у стварноправне оквире. Недостатак овог решења је што је лична службеност на гробном месту тако конципирана да одступа од уобичајене садржине личних службености и начела која важе за њих – у погледу трајања и преносивости. Резултат овакве регулативе је да се право на гробном месту зове личном службеношћу, али да оно то заправо није. Можда концепту по коме су гробаља добра у општој употреби у државној својини и као таква ван промета више одговара решење српског законодавца по коме грађани на гробном

---

<sup>49</sup> Видети чл. 7 македонског закона.

<sup>50</sup> На основу чл. 19 македонског закона рекли бисмо да репрезентује општину/град.

месту имају право коришћења, које је више административног него грађанскоправног карактера – па се као такво врши и преноси у складу са посебним прописима. Чини се ипак да су оквири и суштина овог права исти и одређени природом и наменом гробног места као његовог објекта, независно од тога како га ми назвали.

У погледу трајања права на гробно место исправнијим сматрамо опредељење македонског законодавца да се ово право заснива на неодређено време, него да оно буде орочено на 10 година, уз могућност продужења његовог трајања зависно од тога да ли је носилац овог права уплатио накнаду за његово даље вршење, као у српском праву. Свакако да постоје други начини да се накнада о којој је реч наплати, а не да се неплаћање санкционише губитком права на гробно место, а природа овог права је таква да оно начелно треба да буде трајног карактера.

#### **4. 3. Пренос права на гробно место *inter vivos* и *mortis causa***

1. *Српско право.* Својство корисника гробног места има лице које је са надлежним субјектом закључило уговор о коришћењу. После његове смрти то право се начелно не гаси, већ прелази на друга лица<sup>51</sup> - што сматрамо адекватним решењем, без обзира што се на гробном месту не стиче својина, већ само право коришћења, и то из два разлога. Прво, могуће је да се у то гробно место може извршити још једно сахрањивање након истека рока обавезног почивања. Друго, чак и када ново сахрањивање није могуће, чланови породице који су надживели умрлог желе да знају где му је гроб, да га одржавају и посећују. То значи да је право коришћења наследиво, али су наследни редови у овом закону дефинисани нешто другачије него у наследноправним прописима, тј. специјалног су карактера<sup>52</sup>.

Градском Одлуком је предвиђено да право коришћења гробног места прелази најпре на преживелог брачног друга, а ако њега нема или ако је он засновао нову брачну заједницу, то право прелази на преостале чланове уже породице, под којима се подразумевају сродници из првог наследног реда – што је решење које је у складу са нашим обичајима, али које одступа од уобичајених правила о наследним редовима и

---

<sup>51</sup> Ово питање уређено је чл. 35 Одлуке.

<sup>52</sup> Више о специјалним наследним редовима: Платојевић, Н., Живојиновић, Д., *Прометив делова човековог тела у нашим новим прописима и преднацирпу Грађанској законика*, Правни живот, 10/2019, стр. 413-433.



наслеђивању осталих права на више начина.<sup>53</sup> Прво, преживели брачни друг увек има приоритет у односу на остале наследнике, што је можда и прихватљиво због ограниченог броја могућих сахрањивања у једно гробно место; али је прелазак права на гробно место на њега условљен питањем да ли је он засновао нову брачну заједницу или није – при чему није јасно на који се временски тренутак заснивања нове брачне заједнице мисли. Наиме, ако је пре смрти носиоца права на гробно место његов некадашњи супружник изашао из те и засновао нову брачну заједницу – онда се он и не може сматрати преживелим супружником носиоца права на гробно место, јер је брак престао пре његове смрти.<sup>54</sup> Ако се мислило на заснивање нове брачне заједнице у међувремену, од смрти носиоца права коришћења на гробном месту па до истека рока у оквиру кога треба одредити ко ће бити његов нови корисник – ово решење опет није у реду, јер је дискриминаторско и није јасно шта је његов циљ. Испада да се губитком права на гробно место преживели супружник заправо кажњава, јер је наставио са својим животом и закључи нов брак – на шта има право; иако је вероватно и сам учествовао у прибављању гробног места док је био у браку са покојником, који је можда само игром случаја уписан као његов корисник. Коначно, ако преживели супружник који је након смрти свог брачног друга засновао нов брак може наследити његова друга права,<sup>55</sup> зашто не би могао да наследи и право на гробно место? Друго је питање да ли ће преживели брачни друг који је засновао нов брак желети или неће желети да буде сахрањен у гробно место које је припадало покојнику и које се вероватно налази уз његов гроб, јер он од те могућности увек може одустати.

<sup>53</sup> О редовним правилима законског наслеђивања видети: Стојановић, Н., *Наследно право*, Ниш, 2022, стр. 130-136.

<sup>54</sup> Законско наследно право супружника проистиче из постојања његовог брака са оставиоцем у моменту његове смрти. Ако је брак пре тога разведен или поништен, супружник неће постати законски наследник. Међутим, упркос постојања брака у тренутку оставиоачеве смрти, супружнику може бити ускраћено својство законског наследника због одређених недостатака у његовом браку са оставиоцем, услед којих се не могу остварити правнополитички разлози супружничког наслеђивања (чл. 22 Закона о наслеђивању Србије, Сл. гласник РС 49/95, 101/2003, 6/2015). Више о губитку законског наследног права супружника: Ђурђевић, Д., *Институције наследног права*, Београд, 2015, стр. 112-114.

<sup>55</sup> Сва наслеђивању подобна права која су припадала оставиоцу у тренутку његове смрти, у истом овом моменту прелазе на његове наследнике по сили закона (чл. 212, ст. 1 Закона о наслеђивању Србије). О предностима наслеђивања по сили закона више: Живојиновић, Д., *Стицање наслеђа у европско-континенталним правима*, Правни систем Србије и стандарди Европске Уније и Савета Европе (Бејатовић, С., ур.), 2008, књ. 3, стр. 233-243.

Друго, нови корисник гробног места, када то не може бити брачни друг, може да буде само неко од сродника из првог наследног реда – дакле потомци умрлог. Ако њих нема – право на гробно место престаје, што није у реду. Наиме, има доста људи који иза себе нису оставили потомство из различитих разлога (умрли су у млађим годинама, деца су умрла пре њих, уопште нису имали деце итд.), али имају живе родитеље, браћу и сестре или друге сроднике – па је и логично и уобичајено да њима припадне ово право, уместо да се угаси. Зато би требало изменити српске прописе у правцу враћања уобичајеном формулисању законских наследних редова.

Чланови уже породице дужни су да обавесте надлежног субјекта о смрти носиоца права на гробно место; и о споразумно одређеном његовом новом кориснику у року од три месеца од дана смрти претходног корисника. Ако они то не учине, сматраће се да су од даље употребе гробног места одустали, а са тим гробним местом после истека рока обавезног почивања даље ће располагати комунално предузеће, односно месна заједница. Пошто је за неизвршавање ове обавезе предвиђена санкција која је озбиљна, сматрамо да би требало да се пре њене примене најмање предвиди обавеза надлежног субјекта да покуша да утврди да ли лица на која прелази право коришћења гробног места постоје или не; или је њихово нечињење можда само последица незнања.<sup>56</sup>

2. *Македонско право* такође предвиђа могућност наслеђивања права на гробно место<sup>57</sup>, што, као што смо већ нагласили, није у складу са садржином права личне службености, које би требало да буде ненаследиво. Лица на која ово право прелази другачије су одређена него у српском праву, па су то брачни друг и сви законски наследници преминулог носиоца права на гробно место,<sup>58</sup> а не само они из првог наследног реда, као у српском праву. Из одредби македонског закона једино није сасвим јасно да ли брачни друг има приоритет у односу на остале законске наследнике као у српском праву (на шта реч „односно“ између ова два термина можда указује) или не. Ако има приоритет,

---

<sup>56</sup> Више о томе: Планојевић, Н., *Осврт на пројекте о сахрањивању умрлих*, у: Вујисић, Д. (ур.), XXI век - век услуга и услужног права, књ. 12, Крагујевац, 2021, стр. 97-113.

<sup>57</sup> Видети чл. 18 македонског закона.

<sup>58</sup> Круг законских наследника у македонском праву утврђен је чл. 12, ст. 1 Закона о наслеђивању (Сл. весник на Р. Македонија 47/1996). Детаљније: Спиrowик Трпеновска, Љ., Мицковик, Д., Ристов, А., *Наследувањешто во Европа*, Скопје, 2011, стр. 143-148.

онда би то значило да тек ако нема преживелог брачног друга, право на гробно место прелази на остале наследнике. Притом македонско право не искључује могућност наслеђивања за супружника који је засновао нови брак, што је прикладније решење од српског - о чему је већ било речи. Ако брачног друга нема, осталим наследницима право на гробно место припада у складу са редовним законским наследним редовима код наслеђивања других ствари и права – што је исправније решење од српског из разлога о којима је било речи. Када наследник гробног места буде одређен, он закључује нов уговор са управитељем гробља у року који је дупло дужи од оног, који је прописан у српском праву и који износи 6 месеци, без посебних санкција за његово пропуштање – што сматрамо исправнијим решењем од српског.

Занимљиво је да по македонским прописима наследник право на гробно место може уступити трећем лицу изјавом овереном код нотара, али није сасвим јасно да ли се ова могућност односи само на наследника или је то могуће учинити и за живота од стране дотадашњег, првог носиоца права на гробно место<sup>59</sup>. Пошто у македонском праву на гробном месту титулар има личну службеност, а дозвољава се уступање, односно пренос тог права који се врши *inter vivos* (свеједно да ли то чини наследник или први носилац права на гробно место) – опет морамо констатовати да то није у складу са природом личних службености. Услед оволиких одступања од правила о личним службеностима – питање је да ли се уопште може говорити о том праву.

Независно од тога што ова могућност није у складу са особеностима личних службености, мишљења смо да је решење македонског права о могућности уступања права на гробно место за живота исправно опредељење, које је у складу са потребама грађана. Наиме, чињеница је да се понекад дешавају ситуације када из одређених разлога једно лице жели да другом уступи своје право на гробно место, па нема разлога да правни поредак у овој осетљивој области људског живота то не допусти, ако су актери ове ситуације са тим сагласни. Стога смо мишљења да би решења српског права требало ревидирати у овом правцу по узору на македонска; а да би македонски законодавац требало да размисли о другачијем именовању права на гробно место, које је као део гробља добро у општој употреби и као такво није сасвим погодно да буде објекат стварног права личне службености, од чије садржине значајно одступа.

---

<sup>59</sup> Видети чл. 19 македонског закона.

## 5. Закључак

На основу свега изнетог, могли бисмо констатовати да је македонска регулатива многих питања у вези места сахрањивања умрлих потпунија, детаљнија и квалитетнија од српске. Српски закон та питања уређује у основним цртама, па се без подзаконских аката не би могао стећи комплетан утисак о регулативи сахрањивања покопавањем у српском праву. Оба закона у контексту места сахрањивања као кључне издвајају 2 појма – гробље и гробно место.

У оба правна система појам *гробља* одређен је начелно на исти начин, с тим што је македонска дефиниција прецизнија, јер предвиђа да се гробља могу градити само на грађевинском земљишту – што се подразумева и у српском праву, али би било добро да је то наведено. У македонском праву дилему ствара само назнака да се гробље може установити на неизграђеном, али и на изграђеном земљишту – што је помало нејасна формулација. У српском закону нема посебних одредби које регулишу правни режим гробаља, што је нешто чиме би регулатива ове материја морала започети, јер није реч о маргиналном, већ једном од кључних питања - које македонски законодавац уређује врло детаљно. Он прописује да су гробља у државној својини, да се сматрају добрима у општој употреби и да општине на основу посебног уговор на њима имају право дугорочног закупа, који се уписује у јавне књиге – што је исправан приступ овој проблематици.

И српски и македонски законодавац имају исти приступ питању на ком конкретно од више гробаља треба сахранити покојника. Сахрањивање на гробљу места његовог пребивалишта је правило, које је у складу са хипотетичком вољом умрлог, јер се основано може претпоставити да човек жели да буде сахрањен у месту где је и изабрао да живи. Од овог правила могућа су 2 изузетка, а то је ситуација када је умрли за живота изразио жељу да буде сахрањен на другом месту; или када то желе њему блиска лица задужена за сахрањивање – што је решење које је и у складу са нашим обичајима. Умрли треба да има право да слободно одабере место свог почивања, као што бира и место у коме ће живети. Исто право важи и за лица која ће се надаље старати о његовом гробу, ако умрли није имао посебну жељу.

За разлику од српског права, у македонском праву су предвиђена 2 изузетка од правила да се умрли могу сахрањивати само на гробљу. Ван гробља сахрањивање је могуће у случају умирања услед ванредних околности набројаних у закону и за црквене великодостојнике, по посебној процедури – што су прихватљиви изузеци које би требало уврстити и у српске прописе.

*Гробно место*, као други релевантан појам у контексту места сахрањивања у оба правна система дефинисано је на сличан начин, с тим што

је македонска дефиниција шира и, за разлику од српске, обухвата оба начина сахрањивања – покопавањем и спаљивањем посмртних остатака.

Највећа разлика између српске и македонске регулативе постоји у вези права које је грађанима признато на гробном месту. У Србији, то је право коришћења, које је више административно, него грађанско субјективно право; чије је трајање ограничено на 10 година и може се продужавати у зависности од плаћања накнаде. У Македонији, на гробном месту грађанима је призната лична службеност, чија врста није одређена, која је трајног карактера и која се стиче на основу уговора и уписује у јавне књиге, уз плаћање једнократне накнаде. Оба права су наследива, при чему приоритет при наслеђивању има супружник, а затим у Србији наследници из првог наследног реда, а у Македонији сви наследни редови. Македонско решење сматрамо исправнијим, а српско би свакако требало кориговати, јер неосновано дискриминише преживелог супружника искључујући његово право наслеђивања ако је засновао нови брак; као и остале наследнике умрлог – уколико иза себе није оставио потомке из првог наследног реда. Право на гробном месту се у македонском праву може пренети овереном изјавом титулара на треће лице и за живота – што у српском праву није могуће.

Македонско решење о праву личне службености на гробном месту сматрамо неприхватљивим, јер то право, са својствима наследивости, преносивости за живота и неограниченим трајањем носи само назив, али не и својства личних службености. Можда је српско решење о праву коришћења гробног места више у складу са карактером гробља као добра у општој употреби, с тим што би оно свакако требало да буде неограниченог трајања, преносиво и наследиво – на начин о коме је било речи.

*Dr Nina Planojević, full professor  
of the University of Kragujevac Faculty of Law, Republic of Serbia  
Dr Dragica Živojinović, full professor  
of the University of Kragujevac Faculty of Law, Republic of Serbia*

## **BURIAL GROUND IN SERBIAN AND MACEDONIAN LAW**

### Summary

***Abstract:** Although death is inevitable, people do not like to think about it. As a result, very few are actually informed about the norms which regulate burial procedure and tend rather to leave it to the closest family and legislators to take care of their remains after death. This is why it is important that the matter related to burial procedure is well regulated in order; when the time comes, everything should go smoothly. Although funeral services are offered on daily bases, the weaknesses of pertaining regulations are most easily discerned in outstanding circumstances when there is an increased number of deaths, such as during the outbreaks of infectious diseases, or in case of the recent global pandemics affected by covid-19 virus. This has motivated the authors of this paper to conduct comparative analysis of the norms in Serbian and Macedonian legislation which regulate the burial procedure. Since it covers rather a large scope of regulations, the authors could not cover the entire corpus, but focused their attention to the issue which they think deserves special consideration, the issue of burial ground. Hence, in this paper they will first briefly analyze the legal arrangement of cemeteries and then discuss the details of the norms regulating the right to the burial place (concept, types, acquisition and transfer of right inter vivos and mortis causa). In the concluding part, the authors will, on the basis of the previously conducted analyses, present their assessment of the norms which regulate burial procedure, pointing to those that need to be corrected in future.*

***Key words:** burial of the deceased in Serbian and Macedonian law, burial ground, cemeteries, the right to a burial place.*

## ИЗАЗОВИ ЗА ДРУШТВЕНУ ОДГОВОРНОСТ КОМПАНИЈА

UDK 005.35  
Original research paper

***Апстракт:** У раду се разматра питање одрживости концепта друштвено одговорног пословања компанија у светлу нових кризних догађаја који појресују савремени свет, као што су пандемија COVID 19, нова рајна жаришта, угрожавање животне средине. Друштвено одговорно пословање компанија је део дуорочне пословне стратегије компанија која служи оштем добру, најрејку друштвене заједнице и уравнотежењу профитних и ширих друштвених циљева у пословању компанија. Трећи агенцијски проблем корпоративног управљања који настаје збој конфликта интереса интерних и екстерних група везаних за пословање компанија (мултиинтересни концепт) решава се кроз стратегију друштвено одговорног пословања компанија. Основ за друштвену одговорност компанија је право признај stakeholder концепт који почива на вишеслојности конститутивних интереса у компанији (интерес запослених, интерес управе, интерес пошрошача, интерес државе и локалне заједнице), насупрот shareholder концепту који признаје постојање само једног интереса, интереса акционара као власника капитала. Посебан осврт у раду је дај на друштвену одговорност у ширем смислу, према спољним носиоцима интереса и то одговорност према држави и локалној заједници. Овај аспект друштвене одговорности у садашњем тренутку пред мултинационалне компаније поставља неке изазове који могу да доведу у питање основне постулате друштвене одговорности. Ошожани услови пословања у кризним временима пред модерне компаније постављају нове изазове*

---

\* редовни професор, Правни факултет Крајјевац, Република Србија

који се своде на то да уједине друштвено одговорно пословање као дугорочну пословну стратегију са профитном, тржишном стратегијом. Последица овог циља подразумева најпредак на плану регулативе концепта друштвене одговорности компанија, а то значи да ће у времену које долази друштвена одговорност у ширем смислу постати све више правни институти, а не само морална обавеза компаније која почива на добровољној основи.

**Кључне речи:** друштвена одговорност компанија, stakeholder концепт, shareholder концепт, одговорност компанија према држави, профит од друштвено одговорног пословања.

## Увод

Савремени капитализам донео је просперитет и благостање, али се у исто време нашао у вртлогу бројних политичких, историјских, економских и социјалних промена. Суштинска одредница глобалног капитализма је корпоративно управљање и корпоративно удруживање.<sup>1</sup> Друштвена одговорност компанија је део ширег концепта корпоративног управљања, који подразумева баланс пословних и ширих друштвених циљева уз поштовање принципа финансијске и пословне етике у вођењу пословања компанија.

Трећи агенцијски проблем корпоративног управљања који настаје због конфликта интереса интерних и екстерних група везаних за пословање компанија (мултиинтересни концепт), решава се кроз стратегију друштвено одговорног пословања компанија. Програми друштвено одговорног пословања компанија су свеобухватни, подразумевају различите активности компанија на плану унапређења њиховог економског и друштвеног утицаја. Због тога не постоји нека опште прихваћена, универзална дефиниција друштвено одговорног пословања. Неспорно је да је друштвено одговорно пословање компанија део дугорочне пословне стратегије које служи општем добру, напретку друштвене заједнице и уравнотежењу профитних и ширих друштвених циљева у пословању компанија. Међународне економске институције

---

<sup>1</sup> Корпоративно удруживање треба разликовати од корпоративног управљања. Корпоративно удруживање подразумева различите облике корпоративне сарадње и повезивања у савременој тржишној привреди и то: картели, концерни, трустови, мултинационалне компаније. Корпоративно управљање је систем управљања и вођења корпорација.



и организације су препознале значај друштвене одговорности компанија у доба глобализације, глобалног трансфера капитала, знања, технологија. Концепт друштвено одговорног пословања компанија има своју традицију и утемељење у политичким програмским актима ЕУ почев од 2001, када је Европска комисија донела Зелену књигу као први системски документ који промовише концепт друштвене одговорности компанија.<sup>2</sup> Европска комисија полази од тога да је друштвено одговорно пословање засновано на закону, али је то и једна додатна, добровољна активност која се препознаје по улагању у очување животне средине, у хумани капитал и односе са стејкхолдерима.<sup>3</sup> Неке међународне организације као OECD, Светски савет за одржив развој (World Business Council for Sustainable Development), друштвену одговорност компанија посматрају кроз призму одрживог развоја и дефинишу овај концепт са позиција одрживог развоја који треба да постане основни циљ у пословању компанија. Светски савет за одржив развој друштвено одговорно пословање компанија одређује као „непрекидну посвећеност предузећа етичком понашању и доприносу економском развоју уз побољшање квалитета живота запослених и њихових породица као и локалне заједнице и друштва у целини“.<sup>4</sup> OECD друштвену одговорност компанија дефинише као „позитиван утицај на привредни, еколошки и друштвени развој усмерен ка одрживом развоју, избегавање и умањење негативног утицаја који произилази, непосредно или посредно из пословања компаније, њених производа и услуга“.<sup>5</sup> Европска комисија кроз своја програмска документа будућност Европе види кроз одржив и хуман развој, па је своју визију тог развоја објавила 2019. под називом „Ка одрживој Европи 2030.“ где се акценат у пословању компанија на европском простору ставља на еколошку и друштвену одговорност.<sup>6</sup> Светски економски форум дефинише друштвено одговорно пословање као допринос који предузеће чини друштву путем својих суштинских пословних активности, својих друштвених инвестиција и

---

<sup>2</sup> Васиљевић С. М. „Корпоративно управљање, Изабране теме“, Београд, 2013, стр 121.

<sup>3</sup> Стејкхолдери су сви они на које пословање компанија има утицај (запослени, потрошачи, локална заједница, клијенти, невладин сектор, владе)

<sup>4</sup> World Business Council for Sustainable Development, 2000.

<sup>5</sup> EC (2019) SWD 143 final: *Commission Staff Working Document, Corporate Social Responsibility, Responsible Business & Human Rights: Overview of Progress*

<sup>6</sup> EC (2019) SWD 143 final: *Commission Staff Working Document, Corporate Social Responsibility, Responsible Business & Human Rights: Overview of Progress*

филантропских програма и свог учешћа у јавној политици.<sup>7</sup>

Сва ова појмовна одређења друштвене одговорности указују на то да је корпоративна друштвена одговорност један сегмент корпоративног управљања, као и стратегија корпоративног управљања.<sup>8</sup> Основ за друштвену одговорност компанија је правно признат stakeholders концепт који почива на вишеслојности конститутивних интереса у компанији (интерес запослених, интерес управе, интерес потрошача, интерес државе и локалне заједнице).<sup>9</sup> Посебан осврт у раду дат је према спољашњим носиоцима интереса и то одговорност према држави и локалној заједници.

### **Друштвена одговорност компанија према држави и локалној заједници**

Концепт друштвене одговорности компанија манифестује се у пракси кроз различите појавне облике, али се суштински своди на одговорност компанија према унутрашњим носиоцима интереса (акционари, запослени, управа, повериоци, клијенти) и одговорност према спољашњим носиоцима интереса (држава, у ширем смислу друштво и локална заједница).<sup>10</sup> Спољашњи аспект друштвене одговорности у садашњем тренутку пред мултинационалне компаније поставља неке изазове који могу да доведу у питање основне постулате друштвене одговорности. Теоријски концепт спољашње друштвене одговорности је неспоран у литератури, поготово правној, филозофској, социолошкој, али у корпоративној пракси када треба од прокламованог етичког принципа да постане стварни настају проблеми везани за економске и политичке импликације примене овог принципа.

Основни и легитимни циљ пословања компанија је максимизација профита који се остварује кроз механизам „невидљиве руке тржишта“. Поред овог основног циља компаније су упућене на сарадњу са државом

<sup>7</sup> Jenifer A. Z, *Multinationals and Corporate Social Responsibility, Limitations and Opportunities in International Law*, 2006, стр. 31.

<sup>8</sup> Јовановић А, *У сусрет новој ЕУ стратегији о корпоративној друштвеној одговорности 2015-2019*, Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ, Београд, 2015, стр. 33.

<sup>9</sup> Васиљевић С. М, *нав. дело*, стр. 136-137.

<sup>10</sup> *Нав. дело* стр. 137.

на чијој територији послују и са локалном заједницом. У савременој правно економској литератури корпоративна друштвена одговорност се одређује као посебан друштвени ресурс који треба да допринесе друштвеном благостању, одрживом и хуманом развоју, кроз партнерске односе између држава и компанија и кроз избалансираност пословних и ширих друштвених циљева.<sup>11</sup>

Држава и локална заједница имају очекивања од компанија које узимају ресурсе из друштвене заједнице да допринесу развоју те исте заједнице. Држава има захтеве економске природе од компанија које послују на њеној територији што се пре свега односи на измирење фискалних обавеза, пораст запослености, очување животне средине, стручну обуку радне снаге, здравствене и социјалне програме. Компаније имају велику самосталност у избору програма друштвено одговорног пословања према спољашњим носиоцима интереса (држава и локална заједница).

Корпоративно окружење данас препознаје три преовлађујућа начина спољашње друштвене корпоративне одговорности. Прво по чему се препознаје друштвено одговорна пословна активност у одређеној друштвеној заједници је филантропија, добротворне активности и донаторство. Други начин је оптимални спој друштвених активности компаније са својим основним пословним активностима (ангажовање компаније на плану истраживања и развоја). Тренд је у последње време да се на корпоративну друштвену одговорност гледа као на извор пословних иновација, као трећи начин манифестације корпоративне друштвене одговорности према спољашњим носиоцима интереса.<sup>12</sup>

У правно економској литератури не постоји усаглашен и јединствен приступ када је у питању корпоративна друштвена одговорност, поготову када је у питању одговорност компанија према држави и локалној заједници. Економска теорија полази од свим анализама од основног циља у пословању, а то је максимизација профита. Неспорно је у економским разматрањима да компаније у савременим условима имају нову улогу, улогу „савесних корпоративних грађана“, да су компаније део друштва и да треба пословање заснивати на етичким принципима. Различит је приступ правне и економске науке по питању

---

<sup>11</sup> Секулић В, Павловић М, *Corporate Social Responsibility in Relations with Social Community: Determinants, Development, Management Aspects*, Економика, Vol. 64, october-december 2018, стр. 60.

<sup>12</sup> Опширније види: Kourula A. & Halme M, *Corporate Responsibility Type and Engagement with Nongovernmental Organizations: An Exploration of Business and Societal Outcomes*, *Corporate Governance*, 8(4), 2008, 557-570.

уређивања корпоративне друштвене одговорности, поготову према спољашњим носиоцима интереса (држава, локална заједница) који нису у уговорном односу са компанијом. Преовлађује став у економској теорији да друштвена одговорност компанија треба да се базира на принципу добровољности и саморегулацији, јер се „исплати“ под условом да је компаније добровољно примењују.<sup>13</sup> Овакво полазиште економске теорије је оправдано, заснива се на маргиналној анализи трошкова и користи, јер измештање корпоративне друштвене одговорности из зоне добровољности у зону обавезности има своју трошковну страну, појачава дискрециона овлашћења менаџера, што може да угрози основне профитне циљеве компанија.

У правној теорији се све више појављују ставови о потреби јачања регулације, успостављања формално правног оквира за корпоративну друштвену одговорност који би био препрека за злоупотребе у пословању компанија које угрожавају различите носиоце интереса (запослене, потрошаче, државу, локалну заједницу). Чини се да преовлађују ставови међу теоретичарима који се баве правно економском анализом концепта друштвене одговорности компанија да је потребно избалансирати ниво императивне и добровољне регулације корпоративне друштвене одговорности, у смислу њиховог преплитања и прожимања.<sup>14</sup>

Тенденција је на европском простору и у програмским документима ЕУ да се нађе компромис у примени стандарда корпоративне друштвене одговорности, тако што ће се изаћи у сусрет захтевима цивилног сектора да се уреди корпоративна друштвена одговорност, а да се при том не угрози економски раст компанија, и да друштвено одговорно пословање компанија буде у служби прогреса, иновација, што обезбеђује одржив раст и развој.

У данашње време није спорно теоријско утемељење овог концепта, различити теоријски приступи доприносе свеобухватнијем сагледавању корпоративне друштвене одговорности. Централно питање у доба глобалног капитализма је питање одрживости ове стратегије у пословању компанија у светлу нових кризних догађаја који потресају савремени свет, као што су пандемија COVID 19, нова ратна жаришта, угрожавање животне средине.

Капитализам као систем који влада светом се трансформисао кроз различите појавне облике (неолиберални, који има тржишну профитну

---

<sup>13</sup> Јовановић А, *нав. дело*, стр. 35-36, 48.

<sup>14</sup> Васиљевић С. М, *нав. дело*, стр. 138.

оријентацију, капитализам социјалне демократије, породични капитализам, политички ауторитарни капитализам). Глобализација је довела до превласти мултинационалних компанија и транснационалног карактера производње, високих профита, трансфера технологија и знања. Упоредо са овим позитивним економским трендовима, одиграва се пред очима светске јавности разарање животне средине кроз настојање да се природне силе и еко системи ставе у службу профита компанија и политичких циљева моћних држава. Новија открића на пољу биохемијских и технолошких наука, вештачка интелигенција, упозоравају нас да много тога зависи од људи у лабораторијама, а корона вирус је то потврдио.<sup>15</sup>

Нова ратна жаришта, сукоб Русије и Украјине, поред рецесије изазване услед пандемије COVID 19, генеришу нову политичку и економску кризу која ће бити изазвана несташицом енергије и хране. У оваквом политичком и економском амбијенту у дубоко поларизованом глобалном свету, Земља постаје планета негостољубива за људску врсту. Зато је нужно да друштвено одговорно пословање компанија од прокламованог концепта постане стварни, да се друштвена солидарност покаже на делу и да компаније поред свог основног циља, богаћења акционара и стицања профита, остваре и своју другу улогу, а то је улога „савесних корпоративних грађана“. Када су у питању непредвидиви догађаји који имају карактер више силе, као корона вирус, ратови, онда посебно долази до изражаја друштвена одговорност компанија у ширем смислу, као одговорност према држави и локалној заједници. Овај аспект друштвене одговорности у садашњем тренутку пред мултинационалне компаније поставља неке изазове који могу да доведу у питање основне постулате друштвене одговорности.

Када је букнуо корона вирус то је био први озбиљан тест за друштвено одговорно пословање компанија. Први талас епидемије чини се да је довео у питање основне постулате друштвене одговорности и европске солидарности, који су били интегрисани у европским програмским документима и европским политикама. Развијене европске државе и њихови здравствени системи нашли су се пред озбиљним искушењима. На нивоу држава (влада) доносе се одлуке о забрани извоза медицинске опреме, а компаније које производе ту опрему се понашају у складу са националним интересима својих држава, што није у духу европске солидарности ни друштвено одговорног понашања компанија. Настављена је и даље разградња концепта друштвено

<sup>15</sup> Тодоровић Н, *Економска неједнакост у време пандемије*, Усклађивање правног система Србије са правом ЕУ, Правни факултет Крагујевац, 2021, стр. 657-659.

одговорног пословања компанија услед ратних разарања у Украјини. Политичка позадина овог сукоба није тема овог рада али рефлексивна тог сукоба на корпоративну друштвену одговорност јесте.

Проблеми у сфери корпоративне друштвене одговорности настају што компаније које послују на територији више држава у ванредним ситуацијама нису самосталне у доношењу корпоративних одлука, већ „ослушкују“ званичну политику влада, постају продужена рука матичних држава. Неспорно је да је друштвено одговорна компанија, пре свега правно одговорна и да је дужна да поштује легитимни правни поредак и стандарде људских права земље на чијој територији послује. Остаје отворено питање да ли огранак мултинационалне компаније која послује на територији друге државе треба да поштује стандарде људских права земље на чијој територији послује или стандарде људских права своје матичне државе.<sup>16</sup>

Стране компаније за које је тржиште Руске Федерације било врло привлачно и које су годинама на том тржишту остваривале високе профите, нашле су се на испиту корпоративне друштвене одговорности. Посебно је актуелна друштвена одговорност у ширем смислу, као одговорност према држави и локалној заједници, као и одговорност према запосленима. Реалност је да су многе мултинационалне компаније које послују на руском тржишту биле суочене са тешким корпоративним одлукама. Морале су да одлуче да ли да дефинитивно напусте руско тржиште, привремено се повуку са тог тржишта, или остану да послују. Свака од ових економских опција рађа опортунитетни трошак<sup>17</sup> за компанију, јер сваки економски избор има своју економску цену.

Многе познате стране компаније су напустиле трајно или привремено руско тржиште, као гиганти хране и пића (McDonald's, Coca Cola, Starbucks, Heineken), технолошке фирме (Samsung и Apple), фирме из области аутомобилске индустрије.<sup>18</sup> Разлог су санкције које су ЕУ и САД увеле Русији, што се одразило на раст њихових профита, али и због јавних захтева њихових влада. Поставља се питање да ли су те компаније друштвено одговорне према хиљадама запослених, према руској држави и према локалној заједници. Има места за тврдњу да

---

<sup>16</sup> М. Васиљевић, *нав. дело*, стр. 133.

<sup>17</sup> Опортунитетни трошак је свака пропуштена добит настала услед избора једне економске опције, а не неке друге.

<sup>18</sup> „Компаније не желе бити повезане са руским режимом и оним што се дешава у Украјини“. Њихов руски бизнис је можда профитабилан, али „је остатак света важнији“ када дође до ризика репутације (Chris Weafer iz Marco-advisory's) <https://www.bbc.com/news/business-60571133>, приступ 6. 10. 2022.

су оне пре политички одговорне, да следе званичну политику својих држава, да су економски одговорне јер штите капитал и профит својих акционара, а да су најмање одговорне према држави на чијој територији послују.

Има и супротних примера, да су неке компаније задржале пословање у ограниченом обиму. Pepsi Cola је присутна на тржишту Русије преко својих глобалних брендова више од 60 година. На ратна дејства у Украјини од стране Русије, реаговала је обуставом продаје pepsі cole и суспендовањем капиталних инвестиција. Међутим, као компанија за храну и пиће, показала је одређен степен корпоративне друштвене одговорности (хуманитарни аспект пословања). То се огледа у наставку продаје основних животних намирница, попут млека и хране за бебе. Нарочито је за респект корпоративна одлука да се преузме одговорност за издржавање 20000 руских сарадника и 40000 руских пољопривредника који раде у производном ланцу и који су суочени са озбиљним проблемима. Овај пример показује да је могуће направити баланс између пословних и ширих друштвених циљева, да је могуће да компанија испољи неопходну политичку лојалност и удовољи јавним захтевима своје владе, али и да испољи минимум друштвене одговорности према држави и локалној заједници на чијој територији послује и чије ресурсе користи.<sup>19</sup>

Интересантно питање је како су тржишта капитала реаговала на корпоративне одлуке појединих компанија. Прва емпиријска истраживања указују да је портфолио компанија које су остале да послују на руском тржишту лошији од оних које су отишле, што значи да су инвеститори „казнили“ оне компаније које су остале.<sup>20</sup> То указује на утицај психолошких очекивања инвеститора на цене акција, па су компаније које су остале забележиле већи обим трговине акцијама, јер су цене падале па су инвеститори хтели што пре да их продају. Опстанак компанија на руском тржишту био је праћен пеналима од стране тржишта јер су тржишта капитала осетљива на корпоративне одлуке у доба политичких сукоба.<sup>21</sup> Према томе, компаније које су остале покушале су да нађу баланс између својих пословних циљева и друштвених, етичких норми, али су за то платиле економску цену. Све

---

<sup>19</sup> <https://www.pepsico.com/our-stories/press-release/pepsico-suspends-production-and-sale-of-pepsi-cola-and-other-global-beverage-brands-in-russia>, приступ 6. 10. 2022.

<sup>20</sup> Tosun O. K, Eshraghi A, *Corporate Decisions in Times of War: Evidence from the Russia-Ukraine conflict*, Finance Research Letters 48, 2022, 1-5.

<sup>21</sup> Нав. гело

ово указује да друштвена одговорност има политички контекст и отвара питање улоге државе у креирању програма друштвено одговорног пословања.

### **Утицај држава на друштвено одговорно пословање компанија**

У економској теорији још од Кејнза, творца макроекономске теорије и теорије државног интервенционизма, разматра се улога државе у регулисању привредних и економских токова. Данас у доба глобализације и превласти мултинационалних компанија које су некада моћније од држава, питање државне интервенције и мере те интервенције је и даље врло актуелно. Последњих година друштвено одговорно пословање је водећа правна, економска и филозофска тема, али се није посебно у литератури разматрало питање утицаја држава на креирање концепта друштвено одговорног пословања. Нека новија истраживања су вршена у правцу утврђивања узрочне везе између типа држава, политика и исхода друштвено одговорног пословања. Одређени типови држава и државне интервенције утичу на исходе концепта друштвено одговорног пословања компанија. Тако је извршена класификација држава, па се издваја регулаторна држава, држава благостања, држава у развоју, предаторска држава.<sup>22</sup>

Регулаторна држава се не ангажује на уобличавању концепта друштвено одговорног пословања, већ је задатак државе да обезбеди општи регулаторни оквир за несметано функционисање тржишта. Држава не интервенише директно, не утиче на колективне и друштвене исходе, већ само када наступе поремећаји на тржишту. Државу благостања карактерише наглашена социјална улога. Владе ових држава у своје политике уграђују циљеве као што су смањење друштвене неједнакости, заштита запослених. Стога је интервенција државе благостања наглашенија у односу на регулаторну државу, политички и привредни токови се преплићу као и колективни и друштвени циљеви. Држава у развоју интервенише у привреди непосредно бирократски, у служби остваривања националног плана развоја. Интервенција се спроводи преко организоване државне бирократије, циљ је остваривање технократских циљева, без политичких притисака,

---

<sup>22</sup> Brejnholt A, Schnyder G, Rintamaki J, Svystunova L, *State Capitalism and Corporate Social Responsibility: A Comparative Typology*, The Oxford Handbook of State Capitalism and the Firm, (Eds.) Wright M, Wood T. G, Cuervo-Cazurra A, Sun P, Okjmatoskiy I, Grosman A, 2022, Oxford: Oxford University Press



мада се они никада не могу потпуно апстраховати. Крајност је у овој класификацији предаторска држава у којој политичка елита уз јак и организован државни апарат интервенише у привреди како би увећала богатство владајуће елите. Државна интервенција некада укључује и недозвољена средства (захтеви за донације, места у борду директора).<sup>23</sup>

Презентирана типологија држава показује да утицај државе на друштвено одговорно пословање има различит домаћај, од унапређења овог концепта до његове разградње. Ипак, ни државе које карактерише велика политичка моћ нису свемоћне. У постојећем корпоративном окружењу држава и компаније често имају интерес да успоставе партнерске односе засноване на обостраној користи и међусобном поверењу. У прилог тврдњи да држава није свемоћна, говори и чињеница да друштвено одговорно пословање као стратегија у пословању компанија може опстати упркос негативном утицају државе. Према изложеној типологији држава са становишта постојања и унапређења корпоративне друштвене одговорности, највише успеха има држава благостања, потом држава у развоју и регулаторна, а најмање предаторска.

Србија би се обзиром на институционалне претпоставке (законска регулатива и програмски политички акти), могла сврстати у тип државе у развоју, али би дугорочни циљ Србије на плану корпоративне друштвене одговорности требало да буде држава благостања. Регулаторна из ове области у Србији ослања се на компанијску, па се концепт друштвене одговорности компанија своди на питање одговорности лица која имају „посебне дужности према друштву“,<sup>24</sup> што није довољно. Кодекс корпоративног управљања који је донет још 2012. године, предвиђа да добра пракса корпоративног управљања захтева друштвено одговорно пословање друштва, успостављање специфичних и обавезујућих принципа који се односе на заштиту животне средине и етичко понашање, као и објављивање релевантних информација које се односе на све друштвено одговорне активности које друштво спроводи.<sup>25</sup> Економски и правни систем у Србији, проблеми изазвани глобалним кризним дешавањима, недостатак корпоративне културе и праксе, традиција, историјске околности, указују на потребу прихватања stakeholders концепта и система друштвене одговорности који извире из овог концепта.

---

<sup>23</sup> *Нав. дело*

<sup>24</sup> Закон о привредним друштвима, Сл. Гласник РС, бр. 36/2011, чл. 63 ст. 1.

<sup>25</sup> Кодекс корпоративног управљања, 2012; принцип 33.

## ЗАКЉУЧАК

У савременој правно економској литератури корпоративна друштвена одговорност се одређује као посебан друштвени ресурс који треба да допринесе друштвеном благостању, одрживом и хуманом развоју, кроз партнерске односе између држава и компанија и кроз спрегу пословних и ширих друштвених циљева. Различит је приступ правне и економске теорије по питању уређивања корпоративне друштвене одговорности, поготову према спољашњим носиоцима интереса (држава, локална заједница) који нису у уговорном односу са компанијом.

Проблеми у сфери корпоративне друштвене одговорности у ширем смислу наастају јер компаније које послују на територији више држава у ванредним ситуацијама, у доба политичких сукоба, нису самосталне у доношењу корпоративних одлука, већ следе званичну политику својих влада. Криза изазвана дешавањима у Украјини указује јасно на политички аспект корпоративне друштвене одговорности. Компаније су показале да су политички одговорне јер следе јавне захтеве својих влада, да су економски одговорне јер настоје да заштите капитал и профит својих акционара, а да су најмање одговорне према запосленима и држави на чијој територији послују и чије ресурсе користе. Економски закони су неумољиви, слични природним па су се тржишта капитала показала као осетљива на корпоративне одлуке у доба политичких сукоба. Политички аспект корпоративне друштвене одговорности отвара питање узрочне везе између типова држава и политика и исхода друштвено одговорног пословања компанија.

*Dr Nada Todorovic, full professor  
University of Kragujevac Faculty of Law  
ntodorovic@jura.kg.ac.rs*

## **THE CHALLENGES OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY**

### **Summary**

***Abstract:** In this paper the author reviews the issue of the sustainability of the concept of corporate social responsibility in light of recent crises, such as COVID-19 pandemics, new war conflicts, environmental threats, etc. Corporate social responsibility represents a part of company's long-term strategy to serve and support the public good and progress of social community while keeping the balance between profit targets and broader social objectives in performing its business activities.*

*The third agency problem of corporate management which arises as a result of the conflict of interests between company's internal and external stakeholders (multi-interest concept) is resolved using the strategy of corporate social responsibility. The foundation of the corporate social responsibility lies in the legally recognized stakeholder concept which is based on a multi-layered constitutive interests in the company (employees' interests, management interest, consumers' interests, the interest of the state and local community), as opposed to the shareholder concept which assumes the existence of only one interest, the interest of the shareholders as the capital owners.*

*In this paper, the special focus is placed on corporate social responsibility as a broader concept including the interest of external stakeholders – the corporate responsibility towards the state and local community. This aspect of social responsibility at the current times poses certain challenges to multinational companies which may put at risk the basic postulates of social responsibility. Difficult operating conditions in these times of crises pose new challenges to modern companies that should lead to the unification of socially responsible actions and profit and market oriented policies into a long-term strategy. Attaining this goal needs the improvement of laws regulating the concept of social responsibility. This means that in future the corporate social responsibility in a broader aspect*

*will become rather a legal institute and not only a moral duty of company, executed on voluntary basis.*

**Key words:** *corporate social responsibility, stakeholder concept, shareholder concept, corporate social responsibility towards the state, profit from socially responsible business*

Проф. др Новак Крстић\*  
Александра Васић, дипломирани правник

## ПРОБЛЕМ НЕГАТИВНОГ ПРИРОДНОГ ПРИРАШТАЈА У БАЛКАНСКИМ ЗЕМЉАМА – СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА МЕРЕ ЗА ПОДСТИЦАЊЕ РАЂАЊА ДЕЦЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ\*\*

UDK 314.116-022.252(497.11)  
Original research paper

*Апстракт:* Демографска питања, а нарочито проблем natalитета, спадају у ред кључних питања не само развоја, већ дугорочно посматрано и остваривања многих европских земаља. Демографска слика Европе се мења, Европски стандарти, присутне су изражене миграције из сиромашнијих европских земаља у бољије, као и глобалне миграције, нарочито из ратом захваћених подручја у Азији у земље западне Европе. То ће све у деценијама пред нама значајно променити етничку слику „Старог континента“. Низак природни прираштај болна је тема у многим земљама Европе које улажу различите напоре на подстицању рађања што веће броја деце. У том смислу, 23. и 24. септембра 2021. године одржан је IV Будимпештански демографски самит земаља Централне Европе (који се традиционално одржава сваке две године почев од 2015), на којем су учешће узеле делегације више централноевропских земаља, предвођене председницима или премијерима. У раду ће бити анализирани најзначајније поруке са овог самита садржане и у заједничкој декларацији. Уједно, биће указано и на мере посматрања natalитета у појединим европским земљама. Будући да се и Република Србија сусреће са истим проблемом већ дужи низ година, у прелазном периоду донете су поједине мере за подршку породици, а 2020. године формирано је Министарство за бригу о породици и демографију које се интензивно бави проналажењем

---

\* ванредни професор, Правног факултета Универзитета у Нишу Република Србија

\*\* Рад је резултат рада на пројекту: „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година, за коаутора Н. Крстића.

*адекватних мера за поодстицање напхалииетта. У раду ће бити анализиране мере које је Министарство предложило, а које ће, у складу са финансијским могућностима, сировести држава Србија у наредном периоду, и дискутовани поитенцијални ефекти тих мера.*

**Кључне речи:** *демографија, природни прираштај, напхалииетт, мортхалииетт, миграције, мере за поодстицање раћања деце.*

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У широком спектру важних тема и питања са којима се државе у Европи сусрећу последњих деценија, једно од најзначајнијих свакако јесу и демографска питања, нарочито проблем раћања деце у готово свим земљама. Иако су многе државе у свету последњих деценија дуплирале или триплирале број становника или имају значајан пораст броја становника,<sup>1</sup> а број људи на Земљи константно расте,<sup>2</sup> у Европи, а посебно централној и источној Европи изражен је негативан природни прираштај првенствено због ниске стопе родности. Као најзначајнија демографска обележја Европе у првим деценијама трећег миленијума истичу се ниска стопа фертилитета, демографско старење и имиграције (Никитовић, 2018: 212).

Стопа укупног фертилитета (стопа родности, fertility rate, СУФ) јесте показатељ који најбоље изражава фертилитет у једној земљи и представља просечан број деце које роди једна жена током свог репродуктивног периода (15 до 49 година), уз изузимање утицаја морталитета (полази се од тога да ће све жене одређене генерације доживети 50. годину живота). Сматра се да раћање 2,1 детета од стране

---

<sup>1</sup> То је нарочито случај са земљама субсахарске Африке и Блиског Истока. Према подацима Светске банке за 2020. годину, у Нигеру, Сомалији, Чаду, Конгу и Малију раћало се преко шест детета у просеку по једној жени (највише у Нигеру, чак 6,89). Извор: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>. Приступ 21.01.2023. године.

<sup>2</sup> Процене су да је сваке године око 81 милион становника више, а сматра се да се 15. новембра 2022. године родио осмомилијардити становник на планети Земљи. То значи да у свету данас живи дупло више становника него пре само 46 година, јер су процене да је 1976. године наша цивилизација бројала четири милијарде становника. Ипак, ваља имати у виду да се стопа родности у свету перманентно смањује. Шездесетих година прошлог века на светском нивоу раћало се у просеку више од петоро деце по једној жени, да би та бројка пала испод 2,6 детета по жени у другој деценији 21. века, а 2020. године је износила 2,3 детета. Извор: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>. Приступ 21.01.2023. године.

једне жене доводи до простог обнављања становништва, тј. до замене генерација.<sup>3</sup>

Ниска стопа родности карактерише Европу деценијама уназад. Зато се све чешће говори о „демографској зими“ у Европи, док су балканске земље нарочито угрожене те се за овај део континента користи термин „колапс наталитета“, који одсликава вишедеценијски низак СУФ. Почетком 21. века проблем ниског фертилитета, након што су јасни постали негативни трендови, долази у фокус креатора политика и доносилаца одлука у европским земљама, због тешких негативних консеквенци које има по друштвени и демографски развој (Gauthie, Philipov, 2008). Демографски проблеми јесу веома значајно политичко, економско, социолошко, а свакако стратешко питање од суштинског значаја за једну државу и за један народ. Услед тога, спроведена су бројна емпиријска и статистичка истраживања како би се размотрили различити аспекти репродуктивног понашања и утврдили фактори ниске стопе рађања деце.

Попут читаве Европе, и Србија се суочава са феноменом недовољног рађања и следствено томе демографског старења, а међу државама „Старог континента“ спада у ред демографски најстаријих. Старење становништва последица је како ниског фертилитета, тако и продужења животног века. Последњих година истраживачи и политичка елита разматрају факторе и разлоге услед којих је стопа рађања далеко испод нивоа замене генерација, са циљем проналажења ефикасних механизма за подстицање рађања већег броја деце. Сматра се да приликом формулисања препорука носиоцима власти који доносе кључне одлуке популационе политике треба имати у виду два основна ограничења у наредним деценијама, све до средине века: тренд смањења и старења становништва биће настављен; ефекат спољашње миграције биће највероватније негативан (Никитовић, 2018). Републику Србију карактерише интензивна активност последњих година у том правцу, те су донете бројне мере пронаталитетне политике чије ћемо краткорочне и дугорочне ефекте моћи да уочимо у годинама пред нама.

У раду ћемо настојати да укажемо на разлоге ниског фертилитета у Европи последњих неколико декада и да сагледамо статистичке податке о стопама фертилитета у европским, а нарочито балканским

---

<sup>3</sup> Стопа родности нижа од 2,1 доводи до смањења, а виша од 2,1 резултује повећањем популације (све под претпоставком да је салдо емиграција и имиграција једнак нули, што у већини земаља није случај). Према Мекдоналду, СУФ испод 1,5 детета по жени представља веома низак фертилитет (McDonald 2008), док је екстремно низак фертилитет испод 1,3 детета по једној жени.

државама, као и просечну старост жена приликом рађања првог детета. Посебан фокус у раду биће стављен на проучавање проблема негативног природног прираштаја у Србији, анализу мера које су донете последњих година ради поспешивања рађања деце, уз настојање да изнесемо и предлоге за доношење нових мера које би могле бити од утицаја на потенцијалне родитеље да се одлуче за рађање већег броја деце.

## 1. О РАЗЛОЗИМА КОЈИ ДЕТЕРМИНИШУ НИЗАК ФЕРТИЛИТЕТ У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

Још средином прошлога века на тлу Европе забележен је ниво рађања деце испод потреба обнове генерација, што је крајем прошлог и почетком овог миленијума изазвало бројне истраживачке подухвате усмерене ка трагању за разлозима овог све израженијег друштвеног проблема. Феномен недовољног рађања вишеслојан је и вишедимензионалан, што је условљено сложеностју његове детерминистичке основе. Премда узроци ниске стопе рађања испод нивоа прости репродукције нису нова и непозната истраживачка тема, она и даље привлачи пажњу бројних аутора. Постојећи теоријски концепти се усавршавају и на њиховим темељима креирају нови, како би се ови фактори дубље разумели и створила чврста основа за формулисање политичког одговора на низак фертилитет, што јесте реалност европских, али и многих држава у свету (Шобот, 2022: 82).

Разлози ниске стопе родности бројни су и комплексни, те их је тешко класификовати. Не постоји јединствен фертилитетни образац, већ се од државе до државе уочавају разлике у моделима понашања, што је изискивало да се проблему ниског фертилитета приступи из различитих истраживачких перспектива (Neyer, Andersson, 2004). Последњих неколико деценија анализе демографског понашања углавном су базиране на теорији Друге демографске транзиције (Магдаленић, 2020). Као важни узроци нискофертилитетног обрасца наводе се индивидуализам и маргинализација колективних и ширих друштвених интереса, темељне промене у вредносно-нормативном систему, угрожавање институције брака, као и свеprisутнији проблем одлагања рађања који се сагледава као један од фундаменталних узрока. Међутим, разлике у стопи рађања у развијеним државама Западне Европе довеле су до измена и унапређења основних идеја концепта Друге демографске транзиције, тако да се проблем не посматра изоловано, већ као део друштвеног контекста сваке државе. У обзир се



узимају ниво друштвеног и економског развоја земље, културолошке, социолошке и друге особености једног друштва и проучава како ови фактори утичу на ниво рађања. Другим речима, иако на територији Европе свеукупно посматрано не постоји нека разлика у нивоу фертилитета између развијених и богатих, с једне, и сиромашнијих земаља у развоју, с друге стране, ипак су узроци диференцираности нивоа рађања битно другачији од државе до државе.

Начелно, може се рећи да на фертилитет у једној земљи утичу бројни друштвени фактори, попут социо-економских и политичких услова, постојећих културних образаца те институционалног оквира. Сматра се да ови фактори имају значајне импликације на доношење одлуке о рађању и да се репродуктивно понашање не може посматрати изоловано од макроокружења, већ само у интеракцији чинилаца на макро и микро нивоу (Шобот, 2022). У државама где је ниво егзистенцијалне несигурности већи, где је социјална угроженост једна од горућих тема, одређење за рађањем већег броја деце условљено је и питањима обезбеђења материјалне сигурности и извесније будућности кроз запослење и остваривање већих прихода. Незапосленост и низак животни стандард спадају у ред веома значајних фактора, али своју улогу и те како имају и социјални статус породице, породични односи и вредности које се негују, ниво образовања и слично. У економски снажнијим државама, где ова питања нису од прворазредног значаја, у први план избијају фактори који се тичу самог родитељства и остваривања улоге родитеља, као и индивидуална перспектива која се читује у задовољству појединца својим животом (Billari, 2009) и спремности да свој живот обогати децом.

Као сублимација резултата спроведених истраживања може се рећи да у савременим друштвима фертилитетни образац карактеришу одлагање рађања, утицај усвојеног система вредности, постојећи друштвени контекст и спецификуми који га одређују, као и значај родних улога на репродуктивно понашање (више: Шобот, 2022: 27). Данашње друштво карактерише и тзв. фертилитетни јаз – разлика између жељеног броја деце и оствареног броја деце (Liefbroer, Klobas, Philipov, Ajzen, 2015). Он је условљен бројним факторима на макро и микро нивоу и све је већи. Примећено је, међутим, да постоји тренд умањења жеље за рађањем већег броја деце, који уједно прати феномен рађањеа мањег броја деце чак и од жељеног (Шобот, 2022).

Сматра се да је проучавање демографских проблема непотпуно ако се питање рађања деце не посматра и из угла појединца, његових особина, потреба, циљева, мотива и жеља које детерминишу одлуку о

рађању, те да се овај феномен мора изучавати кроз призму интеракције, често и конфликтне, између индивидуалног и друштвеног (Мацура, 1997 – наведено према: Шобот, 2022). Феномен одлагања рађања један је од најзначајнијих индивидуалних узорка све мањег рађања деце. Животна граница рађања првог детета стално се помера и у порасту је услед жеље појединца за самоостваривањем, стицањем вишег нивоа образовања, реализацијом потребе за остваривањем личних потенцијала и амбиција, као и за друштвеном ангажованошћу (Магдаленић, 2020).<sup>4</sup> Многи појединци одлажу рађање и због стварања услова које сматрају значајним за формирање породице, а пре свега потребе за материјалном ситуираношћу и економском независношћу, премда треба нагласити да ови разлози варирају у зависности од нивоа образовања, социјалних и професионалних карактеристика, ситуације у породици итд. Подизање границе рађања изнад 30. године, као и највише стопе фертилитета у старосним групама мајки од 25-29 и 30-34 године, осликавају савремени образац фертилитета западноевропских држава који се проширио на читав континент (Спасеновић, Деведић, 2012). Такође, треба нагласити и да су жене, поред традиционалних обавеза, јер већина кућних послова пада и даље на жену, преузеле и модерне обавезе које се тичу посла и друштвених активности. Уз то, све је мање породица где више генерација живе под истим кровом – млади парови се све чешће одлучују на самосталан живот, па су лишени помоћи баке и деке у одгоју деце. И то је један од разлога због којег се данас жене касније одлучују да рађају.

Развијеност система формалне бриге о деци такође је једна од детерминанти за доношење одлуке о рађању. Овај сегмент пронаталитетне политике подразумева постојање институционалне подршке усклађивању рада и родитељства, којим се обезбеђује адекватно чување деце док су родитељи на послу. Он је од примарног значаја код запослених жена, јер олакшава одлуку да таква жена роди (још једно) дете. Иако се институционална подршка у чувању деце посматра као један од битних разлога којим се објашњавају разлике између држава у погледу стопа родности, ипак развијени систем формалне бриге о деци и повећање економске активности жене не морају нужно имати

---

<sup>4</sup> Самоостваривање мушкараца и жена често је супротстављено реализацији репродуктивне функције, што доводи до пораста просечне године живота мајки за рађање деце. Овај фактор утиче и на каснији улазак у први брак, доводи и до разарања бракова и све већег броја ванбрачних заједница у оквиру којих се рађа све више деце (Рашевић, 2007).

позитивне ефекте на рађање и бити у корелацији.<sup>5</sup>

Психолошка цена родитељства значајна је препрека за рађање деце.<sup>6</sup> Рађање и одгајање деце, осим што захтева новац и кошта, изискује и много времена, труда, бриге око детета, непреспаваних ноћи, одрицања од личних задовољстава, недостатак слободног времена, одсуствовање са посла... Иако не представља примарно економску категорију, психолошка цена родитељства има значајан утицај на одлуку о рађању и зато је неопходно да се кроз институционални оквир и адекватне мере утиче на њено умањивање. Иако се родитељство често изједначава са материнством, психолошку цену родитељства носе и очеви, од којих се пре свега очекује да обезбеде материјалну основу породице, те они, по правилу, и више раде од мушкараца без деце.

Формирање породице може имати ефекат на професионално остваривање и напредовање родитеља, а са собом често носи и питање економског ризика (McDonald, 2006). Проблем (не)запослености и могућност усклађивања радних обавеза са временом које треба посветити породици важни су фактори репродуктивног понашања. Запослење на одређено време, привремено и повремени послови, непотпуно радно време, рад далеко од куће или уз честа путовања и одсуства представљају неповољне околности за доношење одлуке о проширивању породице. Зато је рад од куће или рад са флексибилним радним временом знатно повољнији, премда истраживања говоре да су мајке спремније да своје запослење прилагоде обавезама око деце, па чак и да одустану од запослења (Шобот, 2022).

Рађање деце и породичне обавезе имају утицај и на економску активност жене, њено запослење и напредовање у каријери. Услед

---

<sup>5</sup> Као пример се наводи Португал, где је систем формалне бриге развијен, економска активност жена са малом децом највећа у Европи, али је СУФ и даље изузетно низак (Шобот, 2022).

<sup>6</sup> У Стратегији за подстицање рађања Владе Републике Србије из 2008. године дато је одређење: „Психолошка цена детета је субјективни доживљај коштања, улагања, изгубљени добици, перцепција пропуштених шанси узрокована обавезама у процесу подизања детета. Психолошка цена детета и пратећи стрес које родитељство изазива су оне економски немерљиве категорије које често стоје иза одлука да се нема још једно дете, односно иза нерађања више деце“. У Стратегији за подстицање рађања Владе Републике Србије из 2018. године ова дефиниција се унеколико мења: „Психолошка цена детета је економски немерљива категорија, она представља субјективни доживљај улагања, или ускраћења, фрустрације, одрицања, пре свега жене. Психолошка цена детета и пратећи стрес које родитељство изазива су оне економски немерљиве категорије које често стоје иза одлука да се нема још једно дете, односно иза нерађања више деце“.

чињенице да је уврежено схватање да је чување деце „женски део посла“, долази до неравноправности између жена и мушкараца, а такође и између жена које имају децу у односу на оне које децу немају (Шобот, 2014). Примећено је, наиме, у развијеним земљама постојање ниже запослености мајки са малим дететом у односу на оне које су без деце, а занимљиво је да је ова диспропорција већа него када се компарира нижа запосленост жена са малим дететом и број запослених мушкараца (Saraceno, 2011). У Стратегији подстицања рађања Владе Србије из 2018. године наводи се да би „породични рад“ жена могао да се исказе и „кроз економске индикаторе, као што је на пример одсуствовања са посла, одустајање од запослења, смањена радна активност и продуктивност, умањена зарада, умор, слабији квалитет рада жена и мање шанси за напредовање у односу на мушкарце.“ Питању родне равноправности придаје се у новијој литератури све већи значај као фактору који утиче на рађање деце, па иако је та веза комплексна и није у свим државама јасно изражена, сматра се да остваривање вишег степена родне равноправности позитивно утиче на раст natalитета (детаљно: Шобот, 2022).

Поред свих ових фактора, морамо да нагласимо да су се променили и обрасци савременог живота, размишљања, погледи, жеље, потребе, променило се друштво у целини. Некад се живело да се остави што веће потомство, да се породично стабло развија а породица настави да егзистира, да се лоза не гаси. Људи су тешко и напорно радили само да би прехранили децу и да би их одшколовали, дакле да би им обезбедили макар минималне услове за егзистенцију и едукацију. Дошло је ново доба, из једначине са више непознатих која одређује стопу родности у једној држави никако не треба изоставити ни чињенице да људи све више постају егоистични, себични, гледају да задовоље своје интересе, да себи обезбеде комодитет, неретко стављају своју каријеру или ситна задовољства испред оснивања или проширења породице. Жеља за репродукцијом није изражена у мери као некада, понекад се деца доживљавају као терет и трошак, не жели се преузимање обавезе, или се тежи да се најпре обезбеде сви материјални услови па се тек онда планира рађање деце. На жалост, смањује се број људи за које су деца највеће богатство и највиша вредност сама по себи, за које је живот који се дарује детету много значајнији од свих материјалних услова. Сви они који су родитељи знају да је то најлепше „звање“ у животу и да се никакви каријерни успеси не могу са тиме мерити.

На крају, на смањење броја деце данас утичу у све већој мери неплодност и мушкараца и жена, хроничне болести и други проблеми

здравствене природе, премда се са развојем науке и уз активност државе неки од ових проблема могу отклонити у поступку биомедицински потпомогнуте оплодње, у извесном броју случајева.

## 2. ДЕМОГРАФСКИ ПОКАЗАТЕЉИ У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА, СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СТАЊЕ НА БАЛКАНУ

Од шездесетих година 20. века, испрва у државама на северу и западу европског континента, касније на југу, а на крају на истоку долази до континуираног опадања рађања деце, најпре до нивоа просте репродукције, а потом и испод њега. Крајем прве деценије 21. века ова негативна вишедеценијска тенденција је заустављена у већини земаља, али на ниском ступњу, углавном далеко испод границе замене генерација (Магдаленић, 2020). Међутим, у већини земаља које су имале релативно висок СУФ у европским оквирима, током друге деценије овог века долази до његовог пада у односу на ранији период. Посматрајући европски континет по регијама данас, уопштено посматрано се може рећи да је стопа родности већа у државама Западне и Северне Европи, а нижа у источноевропским и јужноевропским државама, иако се изузеци могу пронаћи међу појединим државама у овим регијама.

Највишу стопу укупног фертилитета у Европи 2010. године имала је Француска – 2,03, али је она до 2020. године била у константном опадању када је износила 1,83. И поред тога, Француска је држава са највишом стопом родности на континенту. У истом посматраном периоду Шведска је склизнула са 1,98 на 1,66, Норвешка са 1,95 на 1,48, а Финска са 1,87 на само 1,37, што значи да су скандинавске земље доживеле велики пад у рађању деце. Пад су забележиле и поједине државе на југу Европе, које су и 2010. године имале низак СУФ. Тако је Шпанија са 1,37 у 2010. години дошла на свега 1,23 у 2020. години, док је Италија са 1,46 спала на само 1,24. Шпанија и Италија су, уз Малту (свега 1,13), европске земље са најнижом стопом родности. Поједине државе успеле су да што миграцијама, што мерама популационе политике негативне трендове преокрену у позитивне. Тако је Немачка са 1,39 у 2010. години скочила на 1,53 у 2020. години, Чешка са 1,5 на 1,71, Португал са 1,39 на 1,40, док се Аустрија након блажег пораста током друге декаде ипак вратила на исти ниво умерено ниског фертилитета као и на почетку референтног периода (1,44). Највећи напредак остварила је Мађарска, која је имала СУФ у 2010. години само 1,25, да би једанаест година касније он износио 1,56 те је од земље са екстремно ниским постала

земља са умерено ниским фертилитетом. На нивоу Европске уније дошло је до пада укупне стопе фертилитета са 1,61 у 2010. години на 1,5 у 2020. години,<sup>7</sup> а у целој Европи са 1,61 на 1,47, да би 2022. године износио 1,49.<sup>8</sup> Према спроведеним демографским студијама предвиђа се да ће, у најповољнијем сплету околности, СУФ у Европи 2050. године бити 1,6 што би био поражавајући резултат, јер би дошло до енормног пораста старог становништва изнад 65 година (чинили би око 30% популације) са несагледивим економским, социјалним, здравственим последицама по државе (Fistonić i dr, 72-73).

Упоредо са негативним трендом смањења СУФ-а на тлу Европе, уочава се исти такав тренд у погледу просечног броја година када жене рађају прво дете. Просечан број година прворотки, наиме, повећава се из године у годину у готово свим државама. Тако, 2013. године просечна старост жене приликом рађања првог детета у Француској била је 28,1 а 2019. 28,8 година. У истом посматраном периоду у Финској се ова граница подигла са 28,5 на 29,4, у Шведској са 29,1 на 29,5, Норвешкој са 28,6 на 29,7, Немачкој 29,3 на 29,8, а у Аустрији са 28,8 на 29,7 година. Неславан рекорд држале су и још увек држе Шпанија (са 30,4 на 31,1) и Италија (са 30,6 на 31,3 године).<sup>9</sup>

На основу свега изложеног може се извести закључак да је низак СУФ у корелацији са касним рођењем првог детета (у чему предњаче Шпанија и Италија), а такође са порастом просечног броја година за рађање првог детета углавном долази и до пада стопе фертилитета. Међутим, не може се дефинисати као правило да снижењу стопе родности кореспондира већа просечна старост жене, јер је у Мађарској (где је просечна старост прворотки скочила са 26,7 година у 2013. на 28,0 година у 2019. години) и Чешкој (са 28,1 на 28,5 година) забележен пораст стопе родности упоредо са порастом броја година жена које рађају прво дете (Шобот, 2022). Ипак, оно што је несумњиво јесте да се последњих деценија у млађим старосним кохортама значајно смањило број рађања деце (Магдаленић, 2020).

<sup>7</sup> Извор: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics). Приступ: 11.02.2023.

<sup>8</sup> Извор: <https://www.statista.com/statistics/1251565/total-fertility-rate-in-europe/>. Приступ: 10.02.2023. На тлу Европе последњи пут је стопа укупног фертилитета изнад границе обнављања генерације била још 1974. године, када је износила 2,13. Од тада је била у константном паду до 1999. године када је доживела историјски минимум – само 1,4 рођене деце по једној жени.

<sup>9</sup> Извор: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210224-1>. Приступ: 11.02.2023.

Каква је ситуација на Балкану? Као што смо већ напоменули, термин „колапс наталитета“ на европском тлу везује се за балканске земље, где је ситуација алармантна. Неке државене настале распадом бивше Југославије су спровеле пописе становништва 2021. и 2022. године (Хрватска, Северна Македонија и Србија), док поједине, углавном из различитих политичких разлога и „страха“ од података који би били добијени, а тичу се не само броја становника, већ и етничке структуре и броја странаца, то још увек нису учиниле, а питање је да ли ће и када учинити (Босна и Херцеговина, Црна Гора и Словенија). Према попису из 2021. године, Хрватска је имала 3.871.833 становника, што је за око 413.000 становника мање, или 9,6% мање у односу на претходни попис из 2011. године. Исте године попис становништва обављен је и у Северној Македонији, где је пописано 1.832.696 становника, што је у односу на последњи попис 2002. године скоро 190.000 становника мање, или 9,38% мање. Пописом становништва у Републици Србији из 2022. године утврђено је да у Србији живи 6.690.887 становника, што је близу 496.000 мање него 2011. године, или процентуално 6,9% мање.

Када је о стопи родности реч, већина балканских држава се креће у границама умерено ниског фертилитета. У периоду између 2010. и 2020. године у већини држава дошло је до благог повећања СУФ-а, уз одређене осцилације током декаде, али су и неке државе доживеле драстичан пад. Стопа укупног фертилитета у Словенији 2010. године износила је 1,57, да би 2020. била 1,60, у Хрватској је при упоређивању ове две референтне године СУФ порастао са 1,46 на 1,48, у БиХ са веома ниских 1,28 на 1,36, док је Црна Гора задржала највишу стопу родности у региону и увећала је са 1,70 на 1,75 детета рођених по једној жени. У посматраном раздобљу Бугарска је доживела благи пад, са 1,57 на 1,56, Грчка нешто већи – са 1,48 на 1,34, док су значајан пад забележиле Албанија (са 1,66 на 1,40) и Северна Македонија (са 1,60 на само 1,30). Према прелиминарним подацима за 2022. годину, стопа родности у балканским државама износила је: Словенија 1,63, Хрватска 1,41, БиХ 1,23, Црна Гора 1,70, Северна Македонија 1,47, Бугарска 1,60, Грчка 1,40, Албанија 1,56. Подаци за Србију нису овде наведени јер ће бити предмет детаљног разматрања у наредном поглављу рада.

Интересантни су и подаци који говоре о просечној старости жена које су родиле своје прво дете. И овом приликом ћемо дати упоредни приказ година старости жена у балканским државама за 2010. и 2020. годину. Тако, просечна старост жене у Словенији је скочила са 28,4 на 29,0 година, Хрватској са 27,5 на 29,0, у БиХ са 25,9 на 27,7 (наведен је податак за 2019. годину, с обзиром на то да недостаје податак за 2020.

годину), у Северној Македонији са 26,0 на 26,9. у Албанији са 25,0 на 26,6, у Бугарској са 25,6 на 26,4 и у Грчкој са 29,1 на за Балкан рекордних 30,7 година. За Црну Гору постоји само податак о просечној старости жена 2010. године и она је тада износила 26,3 године.<sup>10</sup> Из наведеног се може извести јасан закључак да је просечна старост прворотки у свим балканским државама у периоду од 10 година порасла (што је случај и у свим европским државама), а у неким земљама значајно. Начелно се може рећи да у државама чланицама ЕУ жене у просеку знатно касније рађају своје прво дете него жене на Балкану, са изузетком Бугарске која по овом параметру најбоље стоји не само међу свим балканским државама, већ је по просечним годинама старости жена које у Бугарској рађају прво дете рангирана као прва међу свим земљама ЕУ.

Према прогнозама Уједињених нација, на листи 20 држава које ће доживети колапс популације до 2050. године налазе се готово све балканске државе. Према овим проценама, највећи број становника од свих европских држава до средине 21. века изгубиће Бугарска, чак 22,5% у односу на 2020 годину.<sup>11</sup> Србија је на неславном 5. месту јер се предвиђа да ће изгубити 18,9%, БиХ је на 6. месту са процењеним губитком 18,2% становника, а Хрватска на седмом месту са 18%. Нешто су боље прогнозе за Албанију и Северну Македонију, за које се процењује губитак 15,8%, односно 10,9% становништва. Најбоље процене имају Црна Гора (губитак 6,1%) и Словенија (губитак 5% становништва у посматраном периоду).<sup>12</sup> Очигледно је да је тенденција губитка становништва на Балкану изразито негативна. Она је у балканским земљама одраз не само ниске стопе фертилитета, већ и емиграционих процеса јер је велики број становника претходних деценија отишао да ради, а многи су се и трајно одселили у богатије земље, пре свега на западу, али и на истоку. То је нарочито случај са Бугарском, која у поређењу са осталим балканским земљама нема тако низак СУФ, а уз то је просечна старост прворотки најмања, али велике миграције узимају данак, што је очекивано ако се узме у обзир да је Бугарска најсиромашнија држава чланица ЕУ.

На интернационалном нивоу организују се различити скупови

---

<sup>10</sup> Извор: <https://w3.unece.org/PXWeb/en/Table?IndicatorCode=34>. Приступ: 30.01.2023.

<sup>11</sup> Постоје још суморније процене, које кажу да ће Бугарска до 2040. године изгубити четвртину становништва посматрано у односу на 2020. годину. Извор: [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/bulgaria-will-lose-25-of-its-population-by-2040/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/bulgaria-will-lose-25-of-its-population-by-2040/). Приступ: 10.02.2023.

<sup>12</sup> Извор: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30221524.html>. Приступ: 10.02.2023.



усмерени ка проналажењу адекватних решења за решавање горућих демографских проблема. За земље Централне и Југоисточне Европе нарочито је значајан традиционални Демографски самит, који је одржан по четврти пут септембра месеца 2021. године у Будимпешти под називом „Породица: кључ одрживости“, посвећен „демографској зими“ која хара Европом и огромном проблему ниског фертилитета који не сме да се надаље игнорише.<sup>13</sup> На овом Самиту послате су веома снажне поруке попут оних да су демографски проблеми постали питање опстанка народа, да породица мора да буде на првом месту јер јаке породице чине јаке заједнице, а јаке заједнице чине снажне нације, те да се мора спречити релативизирање појма породице и негирати мишљења да је породица превазиђени модел заједнице. Наглашено је да су демографски проблеми европских држава данас важнији од климатских промена и снажно су критиковани апсурдни ставови да је мањи број деце од значаја за спречавање климатских промена и да се смањењем рађања доприноси очувању планете Земље. Лидери средњоевропских земаља (Мађарске, Чешке Републике, Пољске, Словеније и Србије) потписали су заједничку декларацију у којој се наводи да имиграција не може бити одговор на пад наталитета у Европи и позвали су државе ЕУ да породичну политику држе под националном јурисдикцијом. Миграције не би смеле бити главни алат за премошћавање демографских изазова јер се морају очувати темељи на којима је изграђена европска цивилизација. Повећање броја европске деце стога је кључно за очување европске хришћанске културе и верских традиција за наредне генерације.

Највећа снага једне земље и највећа вредност једне земље су људи. Нису то ни фабрике, компаније, путеви, аеродроми, пруге, болнице, војска, већ људи. Без људи нема развоја земље, нема ни фабрика, ни путева, пруга, ни пораста бруто домаћег производа и већих примања. Ничега. Људи су веома значајан економски ресурс, нарочито високообразована радна снага. Са губитком становништва државе губе на продуктивности, то доводи до смањења инвестиција, када нема довољно посла млади одлазе а држава нема довољно прихода, становништво стари. Нарочито је велики проблем за државу када је напусте образовани људи у чију је едукацију држава уложила огромне ресурсе, а онда их економски моћније државе јефтино „купе“ као готов производ а да нису уложиле ништа у њихово образовање. Развијене

---

<sup>13</sup> Више: <https://www.elfac.org/event/iv-budapest-demographic-summit/>. Приступ: 22.01.2023.

земље, које карактерише ниска стопа родности, губитак становништва надомешћују имигративним процесима, док се мање развијене и неразвијене земље сусрећу са депопулацијом.

Због наведених разлога, неминовно је да се државе разним мерама боре како да спрече одлив, пре свега младих људи („одлив мозга“) у иностранство, и да пронаталитетним мерама популационе политике поспеше рађање. Иако многи теоретичари сматрају да су мере које држава може да спроведе недовољно ефикасне, ма како квалитетне оне биле, ипак земље које имају демографске проблеме морају да покушају да неким мерама, у складу са економским могућностима, поспеше рађање. У доктрини се могу срести и другачија размишљања. Све су чешћи гласови да нови погледи на популациону политику треба да иду у правцу повећања људског капитала, тј. броја образованих у једној земљи, а не броја становника и увећања стопе родности, те да би се едукацијом становништва могао надоместити пад популације (више: Никитовић, 2018). Међутим, земље источне и југоисточне Европе, а то је нарочито случај са већином балканских држава сусрећу се, осим са ниским природним прираштајем, још и са губитком становништва услед миграција становништва у развијеније земље са вишим стандардом живота, а самим тим и са губитком радне снаге која додатно смањује њихову економску моћ. Стога, без енергичног одговора држава и без промтне реакције доносилаца одлука у погледу ефикасних мера повећања рађања биће угрожен демографски опстанак појединих држава.

У даљем делу рада нарочиту пажњу посветићемо демографским проблемима са којима се Република Србија сусреће и мерама које се предузимају да се негативни трендови у погледу стопе родности зауставе, а да наталитетна крива постане усходна.

### 3. ДЕМОГРАФСКА СЛИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Ниво рађања деце у Србији након Другог светског рата не разликује се превише од фертилитетног обрасца у европским земљама. Baby boom карактеристичан за педесете године 20. века и високе стопе рађања у свим старосним кохортама (15-49. године) већ крајем овог периода доживели су значајан пад (Магдаленић, Војковић, 2015). Од шездесетих година прошлога века у Србији почиње да бива уочљив проблем ниских репродуктивних норми услед промена до којих су довеле социјалистичке реформе у организацији друштва и привреде,

миграције из села у градове, секуларизација друштва, све већи број економски активних жена и њихово запошљавање, економске баријере (више: Рашевић, 2017). Стабилне стопе родности карактеришу период 1970-1990. године уз пораст броја рађања код жена позније фертилне доби, а смањења код млађих жена. Деведесетих година, између осталог и као последица ратних дешавања и економских санкција међународне заједнице, долази до стрмоглавог пада СУФ-а са 1,73 1991. године на само 1,4 1999. године.<sup>14</sup> Старосни модел рађања остао је непромењен, у смислу да се наставио тренд благог увећања рађања код старијих, а смањења код жена млађе репродуктивне доби тако да се број рођених у женама старосне доби 20-24 године скоро изједначио са онима у добу 25-29 година, што никада раније није био случај (Рађевић, 2004).

Током 21. века Србију одликују слични демографски трендови као што се бележе у скоро свим државама на источном ободу ЕУ, где је створена зона депопулације (Никитовић, 2017). Неки од проблема са којима се ова друштва сусрећу дуги низ година су, поред ниске стопе рађања, спор пораст људског капитала (броја образованих), и већ споменути емиграциони процеси, што све има за последицу смањење радне снаге а дугорочно и сужење фертилне базе (жене у репродуктивној доби 15-49 година), затим низак животни стандард, ниска стопа економске активности пре свега млађих и старијих, проблеми око чувања деце, такође и велики број пензионера (о најзначајнијим демографским изазовима у Србији детаљније: Рашевић, 2017; Никитовић, 2018).

Почетком овог миленијума Србија је забележила благи пораст стопе родности и до 2005. године она се кретала око 1,6, да би велики пад уследио 2007. године – само 1,38. Године 2001. први пут је забележен нижи ниво фертилитета код жена старости 20-24 у односу на оне у кохорти 25-29 година (Магдаленић, 2020). У Србији је 2010. године СУФ био 1,4 и након тога је све до 2019. године бележио благи, стабилан, континуирани раст, када је достигао 1,52, да би у „корона години“ 2020. износио 1,48. Према прелиминарним подацима за 2022. годину он износи 1,5. Узевши у обзир све податке, Србија у 21. веку спада у ред земаља са (умерено) ниским фертилитетом, али се током година удаљила од оних земаља са веома нском стопом родности.

Идентично ситуацији која постоји у свим европским државама, и у Србији је од 2010. године забележен стални пораст просечне старости жена које су родиле своје прво дете. Првортке су 2010. године просечно биле старе 26,9 година, 2015. године 27,7, а 2020. године 28,2. Одлагање

---

<sup>14</sup> Сви подаци су без АП Косова и Метохије, због недостатка релевантних података.

родитељства и рађање у све познијој животној доби разлог су малог броја новорођене деце, те би разним стимулативним социо-економским мерама требало поспешити рађање већег броја деце код млађих жена старости од 20 до 34 године, јер је нарочито код тих старосних категорија СУФ нижи у односу на државе са највишом стопом фертилитета у Европи (Магдаленић, 2020).

Интересантна је и анализа података о стопи родности између запослених и незапослених жена према Попису становништва 2011. године. Жене без запослења које су тражиле први посао рађале су у просеку само 1,10 беба, док су запослене жене рађале просечно 1,39 беба. Иако се ова разлика објашњава и разликом у годинама, с обзиром на то да су запослене жене најчешће старије од незапослених, ипак се запослење мора ценити као доминантни фактор за одлуку о уласку у родитељство. Када су у питању разлике у занимањима и нивоу образовања, феномен одлагања рађања присутан је у свим занимањима, с тим што је он израженији код жена са високим образовањем, нарочито у старосној кохорти 25-29 година, при чему су ове жене улазак у родитељство често одлагале након 34. године (Шобот, 2022). Врло ће интересно бити компарирање ових са подацима добијеним на Попису становништва 2022. године, када буду објављени.

Последњих година Србија се сусреће са великим губитком становништва услед негативног природног прираштаја. Број умрлих у једној години је далеко већи од броја рођених. У периоду јануар-децембар 2016. године у Србији се родило 65.657 деце, што је био најмањи број деце рођене у Србији у последњих 100 година. Истовремено је број умрлих био 103.678 (Ђукић Дејановић, 2018). Наредних година негативан тренд је настављен, па је 2020. године број новоређене деце први пут пао испод 62.000. Те године у Србији је живо рођено 61.693 беба, што је за 1.791 мање него годину дана раније. Истовремено, преминуло је 114.954 особа (у односу на 100.963 у 2019. години). У 2022. години у Србији је рођено живо 62.250 беба, а умрло 110.839 људи, што су нешто бољи резултати у односу на катастрофалну 2021. годину када је рођено 62.062 беба а преминуло чак 135.901 лице.<sup>15</sup> Сагледавајући ове податке, само кроз однос рођени-умрли Србија је за четири године, у периоду 2019–2022. година изгубила преко 213.000 људи! Од 168 општина у Србији у 2020. години само три је имало позитиван природни прираштај: Тутин, Нови Пазар и Прешево (2017. године уз наведене

<sup>15</sup> Извор: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/stanovnistvo/rodjeni-i-umrli>. Приступ: 10.02.2023.

три општине, позитиван природни прираштај бележили су још и Нови Сад, Бујановац и Сјеница).

Ни други демографски подаци никако нам не иду у прилог. Просечна старост становништва у 2021. години била је у Србији 43,5 година, што је драстичан пораст у односу на 1999. годину када је износила 39,6. Несумњив је закључак да наше друштво убрзано стари и спада у ред најстаријих у Европи. Истовремено, повећава се број разведених бракова, као и просечна старост приликом ступања у први брак. Према статистичким подацима у Србији мушкарци су у 2021. години ступили у први брак у просеку са 34,3 а жене са 31,1 годину<sup>16</sup> (2019. године просечна старост младожења износила је 31,4, а невести 28,6 година). Више од половине породица има само једно дете.<sup>17</sup>

Због свега наведеног, несумњива је неопходност предузимања мера пронаталитетне политике у Србији, које нарочито морају да буду усмерене на подршку рађању у оптималном репродуктивном периоду, с обзиром на то да одлагање рађања оставља тешке демографске последице (Магдаленић, 2020). У Стратегији подстицања рађања Владе Србије из 2018. године наводи се да су подаци о жељеном (идеалном) броју деце мањи од броја рођене деце и закључује се да би у повољнијим економским, али и другим друштвеним условима жене рађале више деце. Зато је исказан став да је потребно да се креира клима која ће подстаћи већи број рађања и смањење психолошке цене родитељства.

#### 4. АКТИВНОСТИ И МЕРЕ ПРОНАТАЛИТЕТНЕ ПОЛИТИКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Демографски проблеми јесу веома значајно политичко, стратешко питање од суштинског значаја за једну државу и за један народ. У Србији се питање наталитета у политичком дискурсу, у јавним наступима третира као једно од најзначајнијих националних питања, питање од прворазредног значаја. Носиоци највиших државних функција истичу

---

<sup>16</sup> Извор: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/stanovnistvo/zakljuceni-i-razvedeni-brakovi>. Приступ: 10.02.2023. Ови резултати не могу се сматрати релевантним, имајући у виду да је због рестрикција условљених пандемијом вируса SARS-COV-2 током 2020. године одложено закључење великог броја бракова, што је утицало и на број година приликом ступања у брак.

<sup>17</sup> [https://minbpd.gov.rs/u-poslednje-dve-godine-poboljsana-finansijska-podrska-porodicama-sa-decom/?\\_rstr\\_noca\\_che=rstr78463ed55255c26a](https://minbpd.gov.rs/u-poslednje-dve-godine-poboljsana-finansijska-podrska-porodicama-sa-decom/?_rstr_noca_che=rstr78463ed55255c26a). Приступ: 15.02.2023.

да је примарни и најважнији приоритет у Републици Србији у 2023. години да се негативан тренд у natalitetу преокрене, и то је уједно највећи изазов за доносиоце одлука.<sup>18</sup>

У Србији се још од 2016. кренуло са интензивним радом на повећању nataliteta. Те године формирано је Министарство без портфеља задужено за демографију и популациону политику. Формирани кабинет министра имао је задатак да прати стање, предлаже мере и бави се питањима пронаталитетне политике, побољшања квалитета и дужине живота, унутрашњим миграцијама и слично, а доцније је конституисан Савет за популациону политику,<sup>19</sup> са значајним надлежностима усмереним на дефинисању мера за подстицај рађања.<sup>20</sup>

Наредне 2017. године донет је Закон о финансијској подршци породици са децом,<sup>21</sup> који је, упркос чињеници да је Уставни суд Србије неколико одредаба овог прописа огласио неуставним, углавном јер су имале дискриминаторан карактер и у неједнак положај доводиле одређене категорије трудница и породиља, ипак прилично добар закон из сфере популационе политике. Током ових неколико година након доношења више пута је квалитативно мењан под дејством примедба научне и стручне јавности и уочених недостатака, те су неке првобитно прописане мере доживеле побољшање. Мере које су прописане овим, а касније и неким другим прописима, донете су по угледу на нека решења из упоредног права која су, у годинама које су претходиле, дале видљиве резултате у другим државама: Србија се нарочито ослонила на мере које је увела Мађарска, јер је она успела да током друге деценије 21. века значајно измени ток фертилитетне криве и подигне стопу родности. Близина двеју држава и извесне сличности у навикама и менталитету народа још више су допринеле потреби да се Србија угледа на решења из мађарског права. Мерама које су прописане наведеним српским законом желело се првенствено помоћи породицама мање платежне моћи, за које долазак новог члана породице представља приличан финансијски издатак, и омогућити лакше одлучивање о рађању деце,

---

<sup>18</sup> Извор: <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/6295/brnabic-ambiciozni-planovi-za-2023-najvaznije-preokrenuti-trend-u-natalitetu/vest>. Приступ: 12.01.2023.

<sup>19</sup> Савет је формиран одлуком Владе Србије од 26. децембра 2016. године, „Сл. гласник РС“, бр 107/2016.

<sup>20</sup> О саставу и надлежностима Савета за популациону политику: Ђукић Дејановић, 2018.

<sup>21</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 113/2027, 50/2018, 46/2021 – одлука УС, 51/2021 – одлука УС, 53/2021 – одлука УС, 66/2021 и 130/2021.

али су ове мере значајне за све потенцијалне родитеље јер шаљу поруку да држава брине о рађању деце. Навешћемо неке најважнијих.

Законом о финансијској подршци породица са децом је првобитно било прописано да се на име родитељског додатка за прво дете једнократно исплаћује износ од 100.000 динара (око 850 евра).<sup>22</sup> Током 2021. године ова одредба је измењена, тако да се од 1. јануара 2022. године за прворођено дете исплаћује једнократно износ од 300.000 динара. Родитељски додаток за друго дете утврђено је у законом прописаном износу од 240.000 динара и исплаћује се у 24 једнаке месечне рате, за треће дете се у 120 једнаких рата исплаћује укупно 1.440.000 динара, а за четврто дете месечно у такође 120 рата 2.160.000 динара.<sup>23</sup> Изузетно, ако мајка која има троје деце приликом следећег порођаја роди двоје или више деце, као и у случају када је рођено пето дете, а неко од претходно живорођене деце је умрло непосредно по рођењу и за њега није остварено право на родитељски додаток, има право на основу посебног решења ресорног министарства на родитељски додаток у износу који се исплаћује за четврто дете.<sup>24</sup> Међутим, предвиђено је да се прописани износи усклађују са индексом потрошачких цена у Републици Србији сваког 1. јануара и 1. јула за претходних 6 месеци, а њихов номинални износ решењем утврђује надлежни министар (чл. 23. ст. 8). Следствено томе, износи који се исплаћују су значајно већи од оних који су наведени у закону. Тако, за децу рођену након 1. јануара 2023. године исплаћују се следећи износи: за прво дете једнократно 345.398,70 динара (око 2.930 евра), за друго дете укупно 306.388,75 динара (око 2.600 евра) у 24 једнаке рате, за треће дете 1.838.332,53 динара (око 15.580 евра) и за четврто дете 2.757.498,79 динара (око 23.370 евра) у по 120 једнаких месечних рата за треће и четврто дете. У случају да је у току исплате родитељског додатка треће или четврто дете преминуло, исплаћује се једнократно износ од 255.323,97 динара (око 2.165 евра). Уз све наведено, новина је и једнократна помоћ за рођење другог и трећег детета за децу рођену 1. јануара 2022. године и касније у усклађеном износу од 115.132,90 динара (око 975 евра).<sup>25</sup> Коначно,

---

<sup>22</sup> Чл. 23. ст. 1 Закона о финансијској подршци породици са децом.

<sup>23</sup> Чл. 23 ст. 2-4 Закона о финансијској подршци породици са децом.

<sup>24</sup> Чл. 23 ст. 5 и 6 у вези са чл. 22 ст. 3 и 4 Закона о финансијској подршци породици са децом.

<sup>25</sup> Исплата износа родитељских додатака који се исплаћују у месечним анuitетима прекида се до одлуке надлежног министарства ако дође до развода брака или ванбрачне заједнице родитеља, ако се утврди да дете није вакцинисано у складу са прописима

предвиђена је и исплата паушала за набавку опреме за дете, која од 01.01.2023. износи 6.383,10 динара (око 55 евра).<sup>26</sup> Право на дечији додатак остварује се према посебним критеријумима и у зависности од категорије износи од 3.829,86 до 6.893,75 динара.<sup>27</sup>

Законом који уређује материјалну помоћ породицама са децом предвиђено је да право на накнаду по основу рођења и неге детета и посебне неге детета има мајка која је у последњих 18 месеци пре рођења детета остваривала приходе по основу самосталног обављања делатности, по основу уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу, ауторског уговора, уговора о правима и обавезама директора ван радног односа, која је носилац пољопривредног газдинства, такође и мајка која је у наведеном периоду била пољопривредни осигураник (наведено право на накнаду први пут је признато женама пољопривредницама), као и незапослена мајка која није остварила новчану помоћ по основу незапослености (чл. 17 ст. 1 и 2). Лица запослена код послодавца имају право на накнаду зараде или плате за време породилског одсуства, а тај износ не може бити мањи од минималне зараде према дану остваривања права (чл. 14 ст. 8).

Новелираним Законом о финансијској подршци породици са децом предвиђено је да мајка детета рођеног 1. јануара 2022. године и доцније, а изузетно и отац у случају смрти мајке, има право на новчана средства за изградњу, учешће у куповини или куповину породично-стамбене зграде или стана, под условом да је држављанин Србије или има пребивалиште у Србији, а изузетно и мајка страни држављанин која има статус стално настањеног странца, уз додатни услов да је дете рођено на територији Србији или је држављанин Србије.<sup>28</sup> Основни

---

о здравственој заштити, ако дете не живи на територији Србије, као и ако се утврди да деца не похађају предшколски програм или се не школују у оквиру предшколског, односно основношколског програма васпитања и образовања Републике Србије (чл. 24 ст. 5-9 Закона о финансијској подршци породици са децом).

<sup>26</sup> Увођењем исплате паушала за набавку опреме за дете укинута је право родитеља на повраћај ПДВ-а, које су имали само родитељи са нето приходима испод утврђеног износа и имовином вредности испод одређеног износа, док су новоуведеном социјалном мером сви родитељи изједначени.

<sup>27</sup> [https://www.paragraf.rs/statistika/nominalni\\_iznosi\\_prava\\_na\\_finansijsku\\_podrsku\\_porodici\\_sa\\_decom\\_i\\_cenzusi\\_za\\_ostvarivanje\\_prava\\_na\\_deciji\\_dodatak.html](https://www.paragraf.rs/statistika/nominalni_iznosi_prava_na_finansijsku_podrsku_porodici_sa_decom_i_cenzusi_za_ostvarivanje_prava_na_deciji_dodatak.html). Приступ: 14.02.2023.

<sup>28</sup> Чл. 25а ст. 1-3 Закона о финансијској подршци породици са децом. Детаљнији услови који морају да буду испуњени прописани су Уредбом о ближим условима и начину остваривања права на новчана средства за изградњу, учешће у куповини,



услов је да мајка новорођенчета први пут стиче својину на стану или породично-стамбеној згради на територији Републике Србије. Овом мером превасходно се штити мајка на чије име се у уписује својина на непокретности у јавним књигама, а какав ће њен досег бити у пракси тек ће показати време јер је тек недавно заживела.

Иако није све у новцу, у земљама које спадају у ред сиромашнијих, као што је Србија, финансијски аспект доношења одлуке о рађању деце није занемарљив.<sup>29</sup> Зато се наведене мере могу сматрати значајним подстицајем за будуће родитеље да се одлуче на рађање деце. Предвиђањем оваквих мера, Србија је стала у ред малог броја земаља које пружају овако издашну финансијску подршку породицама са децом. Осим чисто финансијског, изменама законских решења и доношењем нових прописа, држава настоји да и у другим аспектима побољша положај породица са децом, са посебним фокусом на побољшање статуса мајке детета.

Законом о раду<sup>30</sup> прописано је да запослена мајка, а у одређеним случајевима и отац детета, има право на породилско одсуство (које траје до навршена три месеца од дана порођаја) и одсуство ради неге детета у укупном трајању од 365 дана. Новина је да за треће и свако наредно дете запослена жена има право на породилско одсуство и одсуство ради неге детета у трајању од две године (чл. 94 и 94а). Запосленом лицу пружа се посебна заштита током трудноће, породилског одсуства, као и одсуства са рада ради неге и посебне неге детета, јер послодавац не може отказати уговор о раду, а ако је лице запослено на основу уговора

---

односно куповину породично-стамбене зграде или стана по основу рођења детета Владе Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 25/2022). Износи се исплаћују: за изградњу куће у јединицама локалне самоуправе које су утврђене као девестирана подручја до висине 50% вредности радова на изградњи куће, а за изградњу куће у осталим јединицама локалне самоуправе, за куповину куће или стана или учешће приликом узимања кредита за куповину куће или стана – до 20% процењене вредности непокретности, односно вредности радова на изградњи куће.

<sup>29</sup> Наиме, у породицама са једним или двоје деце, где родитељи желе још деце, или у случају младих парова који желе децу јављају се различите дилеме, бројне недоумице због којих одлажу планирање потомства. Пре свега, да ли финансијски могу да издрже још једног члана породице? Да ли ће имати и колику финансијску помоћ државе? Где ће живети, да ли имају свој стан? Да ли ће имати ко да им помогне, да ли имају коме да повере дете на чување док су одсутни због посла или других обавеза? Да ли ће мајка задржати радно место по повратку са породилског одсуства или одсуства ради неге или посебне неге детета? На многа од ових питања одговор се очекује од државе.

<sup>30</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

на одређено време – уговор се продужава док право на одсуство не истекне (чл. 187). Закон о раду садржи и друга добра решења значајна за усклађивање рада и родитељства, попут заснивања радног односа са непуним радним временом, могућност коришћења клизног радног времена, рад од куће и слично (Ђукић Дејановић, 2018).

2018. године Влада Републике Србије донела је Стратегију подстицања рађања, која се у основи ослања на Стратегију из 2008. године али представља њену квалитативну надоградњу и увремењивање, а резултат је рада експерата из природних и друштвених наука и различитих институција и организација. Као општи циљ одрживог демографског развоја у дужем периоду постављено је стационарно становништво, тј. одржавање постојећег нивоа становништва и у будућим генерацијама, или другим речима, остваривање замене генерација. Да би се овај општи циљ остварио неопходна је реализација низа посебних циљева: ублажавање економске цене подизања детета; усклађивање рада и родитељства; снижавање психолошке цене родитељства; очување и унапређење репродуктивног здравља; решавање проблема неплодности; тежња ка здравом материнству; популациона едукација; активирање локалне самоуправе.<sup>31</sup> Наведена Стратегија је оквир од кога се полази приликом дефинисања конкретних мера за постизање утврђених циљева. Основни циљ који се жели постићи увођењем мера пронаталитетне политике јесте да се негде око 2030. године (10-15 година од усвајања Стратегије, како је њоме дефинисано) достигне ниво стопе укупног фертилитета 1,85.

Приликом конституисања Владе Републике Србије 2020. године, уместо Министарства без портфеља задуженог за питања популационе политике формирано је, по први пут, Министарство за бригу о породици и демографију, које је дубље анализирано проблетику недовољног рађања и предложило различите мере за подстицање наталитета које су инкорпорисане у законе о којима је било речи, и у неке друге прописе.

Октобра 2020. године по први пут је формирано и Министарство за бригу о селу чији је један од основних задатака предлагање мера за унапређење услова живота и рада на селу и неговање традиционалног начина живота. Улога овог министарства у повећању стопе кумулативног фертилитета може се одразити кроз предузимање мера за останак, али и повратак људи на село и у пограничним крајевима, с обзиром на то да је стопа родности на селу већа него у граду, тј. да се мање деце по једној жени рађа у градовима у односу на друга насеља, као и да

<sup>31</sup> <https://www.mdpp.gov.rs/doc/strategije/Strategija-podsticanja-radjanja-2018.pdf>.

жене које живе у градовима у свим старосним групама рађају мањи број деце.<sup>32</sup> С друге стране, све је присутнији феномен недовољног броја жена у фертилитетној доби (15-49 година) у насељима која нису градска, те је тренд смањења броја деце у апсолутним бројевима на селу јасно изражен. Разлог томе лежи у чињеници да је последњих деценија изразит тренд напуштања села и сливања великог броја становништва у градове, нарочито оне највеће који имају гравитациони карактер у привлачењу становништва. Такође, смањује се број људи у пограничним општинама, што шире и дугорочније посматрано утиче на одбрамбену моћ и безбедност земље.

Министарство за бригу о селу је 2021. а потом и 2022. креирало Програм за доделу бесповратних средстава за куповину сеоске куће са окућницом на територији Републике Србије. За оба програма одређено је по 500 милиона динара, а максималан износ бесповратних средстава за куповину куће са окућницом на селу износи 1.200.000 динара (нешто више од 10.000 евра), што је најчешће довољно за њихову куповину. Кућа је намењена брачним или ванбрачним партнерима млађим од 45 година, самохраним родитељима и младим пољопривредницима (млађим од 45 година), који су држављани Србије и са пребивалиштем у Србији, који нису власници или сувласници непокретности на територији Републике Србије, осим пољопривредног земљишта, и који нису отуђили непокретност у последњих пет година од објављивања конкурса.<sup>33</sup> Осим наведеног, министарство реализује и друге програме који олакшавају живот људи на селу.

Један од великих проблема многих парова данас јесте неплодност. У Србији се процењује да има око 100.000 парова који желе децу а имају проблем са зачећем, што је отприлике сваки шести пар. До средине 2020. године држава Србија је финансирала 3 покушаја вантелесне оплодње до 42. године живота жене. Од тада, држава финансира неограничени број покушаја, како у државним тако и у приватним клиникама, све док до зачећа не дође, а старосна граница жене за вантелесну оплодњу померена је са 42 на 43 године. Упутством за спровођење лечења неплодности поступцима биомедицински потпомогнутог оплођења

---

<sup>32</sup> Према подацима из Пописа становништва 2011. године, СУФ у градовима био је за 18% нижи у односу на друга насеља, али је и у овим другим насељима која нису градска реализовани фертилитет био нижи за 4% у односу на Попис из 2002. године (Шобот, 2022).

<sup>33</sup> Детаљнији услови прописани су одговарајућим уредбама којом су утврђени ови програми. Видети нпр. <https://www.mbs.gov.rs/doc/konkursi/kuce-2022/Uredba-%20o-utvrđivanju-programa-dodele-bespovratnih-sredstava.pdf>.

(БМПО) на терет средстава обавезног здравственог осигурања предвиђено је да право на неограничени број покушаја биомедински потпомогнуте оплодње има жена до 45. године старости, која у браку или ванбрачној заједници нема дете, док жена која нема партнера и нема дете има право на три стимулисана поступка БМПО са дарованим сперматозоидима и три криоембриотрансфера до навршене 45. године живота. Под одређеним условима и жена која има једно дете, односно у случају када један од партнера нема дете, држава плаћа жени до 45. године старости три, односно два дефинисана поступка БМПО, на основу Потврде о испуњености услова за споровођење поступка. Осим наведеног, предвиђено је право жене у поступку лечења неплодности поступцима БМПО на један увоз репродуктивног материјала (дароване јајне ћелије или дарованог сперматозоида).<sup>34</sup> Наиме, иако од 2019. године Србија има Банку за репродуктивна ткива и ћелије на Клиници за гинекологију и акушерство у Београду, ова банка је скоро празна због малог броја донација грађана Србије, па је држава била принуђена да закључи уговоре о увозу репродуктивног материјала из једне банке у Шпанији, једне у Чешкој и две у Данској, што је у јавности изазвало различите реакције и контроверзе.<sup>35</sup> Уз наведено, марта месеца 2022. године отворен је Национални центар за инфертилитет и ендокринологију пола, врхунска установа у којој ће се, између осталог, лечити пацијенти који не могу да имају потомство због хормонског дисбаланса. Све наведене мере и значајно побољшани услови за реализацију поступка БМПО сврставају Србију у једну од ретких, можда и једину земљу у Европи са овако значајном помоћи која се пружа женама и паровима у лечењу неплодности.

Како је контрола и очување здравља значајна за аспект фертилитета, све више се последњих година посвећује пажња превентивној здравственој заштити. Министарство здравља организује различите видове бесплатних превентивних прегледа у здравственим установама, а од нарочитог значаја за нашу тему су прегледи и рано откривање болести код жена, пре свега гинеколошки и мамографски прегледи.

Осим корака које предузима држава као вид подршке породици,

---

<sup>34</sup> <https://www.rfzo.rs/download/vto/Uputstvo%20za%20sprowadjenje%20lecenja%20neplodnosti%20postupcima%20BMPO%2008.12.2022.pdf>. Приступ: 11.02.2023.

<sup>35</sup> До сада, због непостојања домаћих репродуктивних ћелија, жене су углавном биле приморане да одлазе у Чешку, Грчку или Северну Македонију као би покушале да у поступку БМПО зачну дете, при чему су биле изложене високим трошковима. Убудуће ће то моћи да ураде у својој земљи, под значајно повољнијим условима.

много градови и општине доносе сет мера за помоћ деци, мајкама или породици сходно својим финансијским могућностима и потребама локалне средине. Те мере се крећу од једнократне помоћи приликом рођења детета и обезбеђења пакета са одећом и опремом за бебе, преко помоћи незапосленим самохраним мајкама, суфинансирања трошкова боравка у приватним вртићима или бесплатан боравак за треће и четврто дете у вртићима, превоза деце школског узраста, све до умањивања трошкова комуналних услуга за породице са више деце (Ђукић Дејановић, 2018). Позитивни подстицаји државе и јединица локалне самоуправе неопходан су вид борбе против недовољног рађања.

### ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Са проблемом ниске стопе укупног фертилитетат, испод границе обнове генерација, сусрећу се све европске државе без изузетка. Економски моћније државе овај проблем могу у одређеној мери да компензују миграцијама којим надомешћују потребу за радном снагом, премда пројекције базиране на емпиријским моделима показују да ће читав европски континент у деценијама пред нама постати имиграцијски, а не само Западна и Централна Европа (Fassmann, Reeger, 2012). Ипак, док до тога не дође, државе које су претежно емиграционе, попут балканских држава, све интензивније сагледавају факторе ниског фертилитета и покушавају да пронађу начине да ефективно подстакну рађање, како не би дошле у ситуацију да неповратно изгубе могућност рехабилитације становништва.

Република Србија се последњих неколико година ухватила у коштац са све израженијим демографским проблемима, а финансијски издаци као вид помоћи породицама са децом увећавали су се са економским снажењем државе. Усвојене су бројне пронаталитетне мере, али је невоља у томе што оне не дају резултат моментално, већ након дужег временског периода, те ћемо њихове ефекте моћи да видимо тек након десет и више година (Костић, 2018). Још неповољнија околност је што се са мерама закаснило неколико деценија. Међутим, да би мере биле ефикасне оне морају да буду одрживе, целовите, да имају системски карактер, да обухвате труднице, породиље, децу и породице у целини. Мере које су парцијалне, које погађају само поједине аспекте тешко да могу да буду ефикасне. Наравно, оне јавности морају јасно да буду презентоване, како би сва заинтересована лица била са њима упозната.

Иако се поједине пронаталитетне мере у Србији темеље на онима које постоје у Мађарској, треба размотрити могућност да се и друге мере које су дале резултат код нашег северног суседа, уз неминовна усклађивања, имплементирају и код нас.<sup>36</sup> Неке од ових мера, које нам се чине прикладним су: помоћ приликом куповине станова за младе родитеље са нижим каматним стопама или давање вишегодишњег грејс периода за почетак отплате кредита, или, пак, сукцесивно смањење главнице за друго и свако даље рођено дете; финансијска помоћ за куповину великих породичних аутомобила са седам седишта за породице са троје и више деце, као и ослобађање или умањење плаћања пореза на доходак за мајке са три, четири и више деце.

Када су у питању труднице и породиље, њима се мора гарантовати да ће се после породилшког одсуства и одсуства са рада ради неге или посебне неге детета вратити на радно место и да неће бити пребачене на неке слабије плаћене послове. Такође, положај трудница и породиља предузетница, жена са флексибилним уговорима и пољопривредних осигураница треба изједначити са положајем које уживају остале труднице и породиље, што не би био превелики издатак за државу. Што се тиче младих трудница и породиља које студирају, њима посебним законским решењима, а не као сада препоруком Владе универзитетима и факултетима, треба гарантовати повлашћени положај током студија, који би се огледао у могућности полагања испита ван испитних рокова, продужење броја година студирања без икаквих санкција, ослобођење плаћања пријаве испита уколико су у статусу самофинансирајућих студената и слично.

Оно о чему би можда ваљало размислити јесте обезбеђивање права на родитељски додатак и за пето дете. Држава има своје разлоге зашто не исплаћује родитељски додатак за пето и свако наредно дете, али нам се чини да макар треба анализирати колико овакве деце има у Србији и размотрити евентуално једнократно давање за пето дете.

Како је проблем чувања деце док су родитељи на послу један од горућих, он се у извесној мери може решити и кроз активност послодаваца за обезбеђивањем капацитета за пружање услуге чувања деце у просторијама компаније или у близини места запослења родитеља. Како је тешко очекивати, осим у изузетним случајевима, да

---

<sup>36</sup> Правни и политички транспланти нису увек могући а често нису ни пожељни, јер нешто што се примило у једној држави и друштву и што има позитивне ефекте, у другој држави може дати супротне резултате. Зато се приликом угледања на решења из страног права мора водити рачуна о специфичностима и могућностима које постоје у земљи у којој се желе вршити реформски захвати.

послодавци сами предузимају иницијативу у том правцу, активност појединих државних или органа локалне самоуправе у подстицању послодаваца (кроз давање одређених погодности и олакшица у пословању) да обезбеде услове за чување деце може бити од пресудног утицаја.

Од стране носилаца највиших државних функција било је наговештаја да држава на себе у потпуности преузме финансирање трошкова боравка деце у вртићима, односно да боравак у вртићима буде бесплатан. Идеја није још увек реализована, а треба имати у виду да највећи проблем са вртићима нису трошкови боравка већ недовољно места у вртићима за децу, тако да би примарно требало уложити средства у изградњу нових или проширење капацитета постојећих државних вртића како би сва деца чији родитељи то желе могла да буду смештена у њима.

Премда многе локалне самоуправе већ имају разне програме за помоћ породицама са децом, свакако да би могле да уведу неке додатне сервисе, пре свега за помоћ вишечланим породицама, као што су: бесплатан превоз деце до школе и обданишта, формирање сервиса за прање и пеглање веша, веће субвенционисање цене боравка у приватним вртићима и слично.

Оно што сматрамо веома важним, а о чему се недовољно говори, јесте враћање култа породице, развијање свести о значају потомства, о томе да људи треба да са љубављу и нежношћу прихватају да буду очеви и мајке а не зато што је то држави и друштву потребно, и да на децу не смеју да гледају као на економски терет јер да су наши преци тако гледали, а живели су у објективно неупоредиво неповољнијим условима, генерације које данас постоје никада се не би ни родиле. Стога, едукација у школама, а нарочито путем ТВ емисија које популаризују родитељство и рађање деце, може имати значајан ефекат на повећање фертилитета, јер медији могу да послуже као веома моћно оружје социјалне и демографске политике.

У сваком случају, иако има још пуно простора да се мерама пронаталитетне политике подстакне ниво рађања у Србији, треба похвалити активност државе последњих неколико година да се поправи поположај трудница, породиља и породица са децом. Пламен посвећен демографским проблемима је распаљен, а сада се само треба потрудити да буде одржан и да се још више распламса.

Novak Krstić, LL.D.

Associate professor, Faculty of Law University of Niš

Aleksandra Vasić

Assistant, Faculty of Law University of Niš

## THE PROBLEM OF NEGATIVE NATURAL INCREASE IN THE BALKAN COUNTRIES – WITH SPECIAL REFERENCE TO MEASURES TO ENCOURAGE THE BIRTH OF CHILDREN IN THE REPUBLIC OF SERBIA

### Summary

**Abstract:** Demographic issues, and especially the problem of birth rates, are among the key issues not only for development, but also for the long-term existence of many European countries. The demographic picture of Europe is changing, Europe is aging, there are significant migrations from poorer European countries to richer ones, as well as global migrations, especially from war-torn areas in Asia to Western Europe. In the decades ahead all of this will significantly change the ethnic image of the “Old Continent”. Low natural increase is a painful topic in many European countries, which are making various efforts to encourage the birth of as many children as possible. In that sense, on September 23 and 24, 2021, the IV Budapest Demographic Summit of Central European Countries was held (which is traditionally held every two years since 2015), in which delegations from several Central European countries, led by presidents or prime ministers, took part. In this paper the authors will analyze the most important messages from this Summit contained also in the signed joint declaration. Alongside, the measures to increase the birth rate in some European countries will be pointed out. Considering that the Republic of Serbia has been facing the same problem for many years, in the previous period certain measures were adopted to support the family, and in 2020 the Ministry of Family Care and Demography was formed, which is intensively dealing with finding adequate measures for stimulating birth rates. In the paper we are going to analyze the measures proposed by the Ministry, which will, in accordance with the financial possibilities, be implemented by the state of Serbia in the coming period, and discuss the potential effects of these measures.

**Keywords:** demography, natural increase, birth rate, mortality, migration, measures to encourage the birth of children.



Prof. dr Darko Dimovski\*  
Dragana Milanović\*\*

## ZLOČINI MRŽNJE PREMA VULNERABILNIM GRUPAMA U REPUBLICI SRBIJI\*\*\*

UDK 340.134:17  
Original research paper

**Apstrakt:** Autori na početku rada ističu da je istorija puna primera zločina mržnje. Ipak, tek su u XX veku preduzei prvi koraci ka inkriminaciji ovog nedozvoljenog ponašanja. Republika Srbija je u drugoj deceniji XXI veka predvidela mržnju kao posebno otežavajuću okolnost prilikom odmeravanja kazne u članu 54a Krivičnog zakonika. S tim u vezi autori su naveli da vulnerabilne grupe, poput Roma, pripadnicika LGBT populacije, Jevreja i muslimana, su i dalje izloženi zločinima mržnje, pri čemu nadležni državni organi ne reaguju adekvatno. Kako bi ilustrovali svoju tvrdnju o neadekvatnoj primeni pomenute odredbe Krivičnog zakonika, autori su istakli da je do sada doneta samo jedna presuda uz primenu člana 54a. U zaključnim razmatranjima je navedeno da je neophodno raditi na obuci nosilaca pravosudnih funkcija, ali i organa unutrašnjih poslova, kako bi prepoznali izvršenje zločina mržnje i adekvatno primenili normativni okvir.

**Ključne reči:** zločin mržnje, Republika Srbija, vulnerabilne grupe, Romi, LGBT populacija, Jevreji, muslimani

### Uvod

Ljudska istorija je prepuna primera koje bismo modernim rečnikom nazvali zločin mržnje. Naime, ovakvi zločini ne samo da su ostavljali posledice

\*vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Pravosudni istraživački centar

\*\* mladi istraživač-pripravnik, Inovacionog centra Univerziteta u Nišu.

\*\* Ovaj istraživački rad finansijski je podržalo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (Ugovor br. 451-03-68/2022-14/200120 i 451-03-68/2022-14/200371).

po žrtve jednog ovakvog ponašanja, već su oblikovali i istoriju pojedinih država. Dovoljno je spomenuti progon pripadnika novoosnovane hrišćanske vere od strane Rimljana, zločine prema domorodačkom stanovništvu prilikom kolonizacije Amerike, zločine nad Jermenima od strane Turaka, aperthejd u Južnoafričkoj Republici, zločine prema Afroamerikancima itd.

Iako je istorija vršenja zločina mržnje duga, treba naglasiti da su tek u šestdesetim i sedamdesetim godinama prošloga veka uloženi dodatni naponi s ciljem inkriminacije jednog ovakvog ponašanja. Republika Srbija je tek novelacijom Krivičnog zakonika<sup>1</sup> iz 2012. godine dodat je član 54a kojim je propisana posebna okolnost za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje. Naime, u pomenutom članu predviđeno je da ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, tu okolnost sud će ceniti kao otežavajuću okolnost, osim ako ona nije propisana kao obeležje krivičnog dela.

Bez obzira što je zakonodavac propisao mržnju kao posebno otežavajuću okolnost prilikom odmeravanja kazne, treba napomenuti da su vulnerabilne grupe u Republici Srbiji i dalje suočene sa predrasudama koje mogu da čine osnov vršenja krivičnih dela protiv njih. Stoga su autori rešili da u nastavku rada predstavi zločine mržnje prema Romima, pripadnicima LGBT populacije, Jevrejima i muslimanima radi boljeg sagledavanja njihovog položaja, te preduzimanja odgovarajućih koraka radi prevencije krivičnih dela u čijoj osnovi se nalazi mržnja.

### ***Zločini mržnje prema Romima u Srbiji***

Prvi podaci za prisutnost Roma u srednjovekovnoj Srbiji vezuju se za 1323. godinu i vladavinu srpskog kralja Stefana Dečanskog kada je izrađen i prvi zapis o Romima. Naime, u pomenutom zapisu se spominje “jedna artistskičko-akrobatska ciganska družina koja je brojala dvadeset članova”. Najstariji poznati podaci prema turskim izvorima o Romima potiču iz 1467. i 1468. godine i odnose se na Cigane kovače tvrđave Resava.<sup>2</sup>

Prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine u Republici Srbiji živi 147.604 pripadnika romske populacije, što čini 2,1% od ukupne

---

<sup>1</sup> Krivični zakonik, Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012,

<sup>2</sup> Radovanović, S., Knežević, A., Romi u Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014. godina, str. 18

populacije.<sup>3</sup> Međutim, prema nekim drugim autorima, u Srbiji živi daleko veći broj Roma - od 250.000 do 500.000, pa čak do 800.000. Razlog ovolike velike diskrepance leži u činjenici neadekvatne evidencije, kao i strahu pojedinih pripadnika ove etničke zajednice da se izjasne kao Romi.<sup>4</sup>

Romi se u Republici Srbiji suočavaju sa diskriminacijom iako su napravljeni, prema procenama međunarodnih organizacija, pomaci u opštem položaju Roma. Jedan od upečatljivih primera diskriminacije Roma od strane javnih institucija dogodio se tokom 2014. godine za vreme poplava kada su romske porodice sa decom smeštene u atomsko sklonište, jer rukovodstvo prihvatnog centra nije bio saglasno sa njihovim boravkom. Na osnovu ovog primera je moguće naći opravdanje za stav unutar romske populacije da su u pogledu dostupnosti prava na socijalnu zaštitu, neadekvatne reakcije nadležnim u školama kada su romska deca izložena nasilju, kao i rasističkih govora službenih lica u obavljanju službene dužnosti, izloženi institucionalnoj diskriminaciji. Kako bismo dodatno potvrdili našu tvrdnju o institucionalnoj diskriminaciji, spomenućemo istraživanje među pripadnicima kriminalističkih policija u pet policijskih uprava iz 2014. godine. Naime, rezultati su pokazali da, iako policijski službenici percipiraju Rome kao etničku grupu koja je najviše diskriminisana, i oni sami imaju mnogo veću distancu u radu prema njima u odnosu na opštu populaciju, pri čemu sami često koriste govor mržnje prema njima.<sup>5</sup>

Dugo se u Republici Srbiji nije pričalo o zločinima mržnje prema Romima iako su se oni vršili. Prekretnicu predstavlja zločin mržnje izvršen prema romskom dečaku od trinaest godina po imenu Dušan Jovanović. Naime, 18. oktobra 1997. godine Dušan Jovanović je na smrt pretučan u strogom centru Beograda. Ubistvo se dogodilo prilikom povratka romskog dečaka iz prodavnice kada su ga napala četvorica skinhedsa, od kojih su dvojica po imenu Milan Čujić i Ištvan Fendrik osuđena na kazne maloletničkog zatvora od deset godina. Još jedan slučaj zločina mržnje dogodio se 17. novembra 2000. godine. Tada je teško povređen Dragan Maksimović Maksa, poznati glumac, za koga su navijači fudbalskog kluba Rad mislili da je Rom, te su ga napali. On je podlegao povredama 4. februara 2001. godine. Iako postoje brojni svedoci izvršenja ovog krivičnog dela, do danas niko nije procesuiran.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Radovanović, S., Knežević, A., op. cit., str. 35.

<sup>4</sup> Komentari Koalicije organizacija civilnog društva na izveštaj Instituta društvenih nauka „Prava Roma u Srbiji u odnosu na standarde OEBS, str. 5.

<sup>5</sup> Komentari Koalicije organizacija civilnog društva na izveštaj Instituta društvenih nauka „Prava Roma u Srbiji u odnosu na standarde OEBS, op. cit., str. 8-9.

<sup>6</sup> Prema: from: <http://www.diskriminacija.ba/zloč-iz-mržnje-mračna-stvarnost-srbije>, pristup 01.10.2017. godine

Još jedan zločin mržnje prema Romima izvršen je tokom januara 2007. godine. Žrtva je bio sedamnaestogodišnji Rom Branko Nikolić koji je ubijen od strane lokalne bande maloletnika. Tom prilikom su mu uzeli mobilni telefon, potom ga zverski mučili, a zatim bacili u kanal.<sup>7</sup> Još zločina mržnje prema Romima su se dogodili tokom 2007. godine. Tako je, na primer, jedan od zločina mržnje izvršen 10. avgusta 2007. godine kada su petorica mladića otišli u park na Novom Beogradu uzvikujući parole protov Roma. Zatim su zapalili najlonsku ploču koja je prikrivala kolibu jedne Romkinje. Kada se Romkinja suprotstavila, ona je napadnuta i povređena. Nekoliko dana kasnije izvršen je još jedan napad na Rome. Femiju Bajrami, 45-ogodišnji Rom, je pretučen lancima od strane tri muškarca. Zadobio je lakše telesne povrede.<sup>8</sup>

Nakon serije napada na Rome, koji su očigledno bili motivisani mržnjom prema pripadnicima ove etničke zajednice, reagovao je Hans Ola Urstad (Hans Ola Urstad), ambasador Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Srbiji, pozvavši srpske vlasti da uloži veći napor kako bi otkrili, procesuirali i kaznili izvršioce zločina mržnje prema Romima. Prilikom obraćanja javnosti istakao je da napadi na Rome, uništavanje njihovih domova, kao i govor mržnje, predstavljaju napade na integritet Roma i kršenje njihovih osnovnih ljudskih prava. Ujedno, u vezi plana grada Beograda da razruše njihove domove ispod mosta Gazela izrazio je zabrinutost, te pozvao gradske vlasti da im osiguraju alternativni smeštaj.<sup>9</sup>

Narednih godina zabeleženi su novi zločini mržnje prema Romima. Tako je u Bečeju 17. marta 2013. godine došlo do ubistva Ervina Bilickog, 17-ogodišnjeg Roma. Do smrti Bilickog je došlo nakon napada skinheds bande pod vođstvom 14-godišnjeg mladića pod inicijalima P.P. Naime, prvoosumnjičeni P.P. je već nekoliko puta učestvovao u napadima na Rome. Prema izjavama svedoka P.P. je otvoreno zagovarao mržnju prema Romima i uvek je nosio odeću i obuću po kojima se skinhedsi odlikuju, kao što su tzv. martinke sa metalnim ojačanjima.<sup>10</sup> Svega četiri dana kasnije je u Boru došlo do tuče između Srba i Roma zbog, kako je to navela policijska uprava, poremećenih ljudskih odnosa. Blagovremenom reakcijom policije sprečen je ozbiljniji konflikt, te nanošenje težih povreda.<sup>11</sup> Već maja iste godine

---

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Prema: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2897>, pristup 01.10.2017. godine

<sup>9</sup> Prema: <http://www.osce.org/item/26009.html>, pristup 01.10.2017. godine

<sup>10</sup> Prema: <http://www.minoritycentre.org/sh/news/svedočenje-tinejdžer-ubijen-zato-što-je-rom>, pristup 02.10.2017. godine

<sup>11</sup> Prema: <http://www.minoritycentre.org/sh/news/masovna-tuč-srba-i-roma>, pristup

došlo je do novog napada na pripadnike romske nacionalnosti. Pančevo je bilo poprište zločina mržnje u kojem je Ivan Zurban, 27-ogodišnji mladić, napao drvenom palicom, 20-ogodišnjeg mladića romske nacionalnosti po imenu Petar Banjaš, pri čemu mu je naneo teške telesne povrede.<sup>12</sup>

U Novom Sadu je grupa skinhedsa 19. oktobra 2013. godine ispred zgrade u Safarikovoj ulici pokušala da otme dvogodišnjeg Čedu Nikolića, sina Roma Stefana Nikolića. Razlog tome leži u činjenici da je dovogodišnji dečak svetlije putu od svog oca, te su skinhedsi optužili Stefana Nikolića da je ukrao dete od bioloških roditelja. Na osnovu izjava Stefana Nikolića ceo događaj se odigrao ovako: „Nosio sam dete u naručju, a supruga je išla pored mene. Sustigao nas je momak oko 25 godina i povikao: „Otkud tebi belo dete, sigurno si ga ukrao!“ Nisam znao šta ću od straha, jer je pokazivao na mog dvogodišnjeg sina Čedu. Supruga ga je molila da nas ostave na miru, a sve su posmatrali njegovi preko ulice, ispred kafane gde su pili. Vikali su da smo ukrali dete i da nas treba u zatvor. Svi su između 20 i 30 godina.” Prilikom rasprave sa skinhedsima dete je počelo da plače. U tom trenutku mu je bilo ponuđeno 100 evra kako bi mu skinhedsi otkupili dete. Tada je prišao još jedan skinheds predstavljajući se kao policajac, uz tvrdnju da će se on pozabaviti Čedom Nikolićem. Plašeći se za svoj život, Stefan Nikolić je uzeo telefon i pozvao policiju, što je dovelo do toga da se skinhedsi razbeže. Policija nikad nije identifikovala lica osumnjičena za pokušaj otmice.<sup>13</sup>

Požarevac je poprište novog napada na Rome. Naime, u subotu 05. novembra 2013. godine došlo je do napada na Kevina Bauera, 35-ogodišnjaka, iz Beča, kojeg je saobraćajni policajac vređao na nacionalnoj osnovi, a potom ga više puta udario u glavu. Do napada je došlo oko 00:50 časova kada je Bauer krenuo kolima da odveze svoju suprugu. U putu ga je zaustavio saobraćajni policajac. Nakon predaje traženih saobraćajnih dokumenata, policijski službenik je tražio da Bauer izađe iz vozila i otvori gepek psujući ga. Pitavši ga zašto ga vređa na nacionalnoj osnovi, Bauer je dobio toliko jak udarac da mu se, kako je kasnije izjavio, u sekundi sve zavrtele. Zatim je, želeći da se odbrani, Bauer podigao ruke, ali su se udarci nastavili, pri čemu je policajac govorio “da će da ga izbuši, kako će ga naći negde i polomiti mu sve kosti”. U tom trenutku je reagovao drugi saobraćajni policajac kako bi sprečio nastupanje težih posledica. Od napada je Bauer zadobio oštećenje

---

02.10.2017. godine

<sup>12</sup> Prema: <http://www.minoritycentre.org/sh/news/pretučen-mladić-romske-nacionalnosti>, pristup 02.10.2017. godine

<sup>13</sup> Prema: <http://www.minoritycentre.org/sh/news/skinhedsi-hteli-da-romu-otmu-dete-je-svetlije-puti>, pristup 02.10.2017. godine

sluha na levom uhu i oslabljen vid na levom oku. Iako je odmah po napadu otišao u policijsku stanicu i podneo krivičnu prijavu, više puta su ga zvali kolege napadača kako bi mu sugerisale da odustane od krivične prijave.<sup>14</sup>

U narednim godinama su zabeleženi novi slučajevi zločina mržnje prema Romima. Pored napada, Romi su izloženi i diskriminaciji. Kako bismo ilustrovali ovu tvrdnju navešćemo rezultate istraživanja pod nazivom „Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji“. Prema sprovedenom istraživanju građani su kao prvu slobodnu asocijaciju o najdiskriminisanijoj grupu u Srbiji navodili pripadnike romske populacije sa udelom od 23%. Ovo istraživanje, pored toga što pokazuje položaj Roma u srpskom društvu, odgovara i broju pritužbi, kod kojih je osnova diskriminacija, a podnete su Povereniku na dalje postupanje.<sup>15</sup>

Ujedno, navešćemo primer neposredne diskriminacije Roma u vezi osiguranja. Rom Mile Matijević je tokom 2012. godine poginuo u saobraćajnoj nesreći, ali Takovo osiguranje odbija da isplati odštetu porodici preminulog, jer se dogodio “neuobičajeni broj nesreća u kojima je stradao veliki broj učesnika romske nacionalnosti - u vozilu našeg osiguranika bilo ih je čak sedam”. Do nesreće je došlo na putu Pančevo - Novi Banovci kod Alibunara, kada se vozilo, kojim je upravljao Mile Matijević zakucalo u neobeleženi kamion parkiran na putu. Kako je automobil preminulog Nikolića bio osiguran u osiguravajućoj kući Takovo, porodica preminulog se njima obratila radi isplate odštete. Međutim, kompanija Takovo je odbila zahtev porodice za naknadu štete za smrt bliske osobe, pri čemu je u obrazloženju naglasila nacionalnost preminule osobe, uzevši datu okolnost kao činjenicu da ne isplate nadoknadu štete. Nakon toga porodica preminulog Nikolića se obratila Narodnoj banci Srbije.<sup>16</sup>

Pored navedenog primera diskriminacije, diskriminaciju Roma možemo ilustrovati događajima u selu Sirče kod Kraljeva tokom jula 2014. godine. Naime, romska porodica je, na osnovu kupoprodajnog ugovora, htela da se useli u kuću u pomenutom selu. Međutim, meštani ovog sela su organizovali protest, jer se protive tome da se romska porodica uselu u kuću koju je kupila. Meštani su blokirali prilaz kupljenoj kući, ističući da ne žele da se mešaju sa Romima. U izjavi medijima Mladen Vasiljević, predsednik mesne zajednice, je rekao kako njihovo selo preživaljava teške

<sup>14</sup> Prema: <http://www.minoritycentre.org/sh/news/polica-jac-me-prebio-zato-što-sam-rom>, pristup 08.10.2017. godine

<sup>15</sup> Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu, Beograd, 2017. godina, str. 108.

<sup>16</sup> Prema: <http://www.blic.rs/vesti/hronika/rasizam-osiguranje-ne-da-novac-je-je-nastradali-rom/hrcontb5>, pristup 08.10.2017. godine

trenutke, jer “ni zemljotres, ni poplave nisu Sirču toliko degradile kao ovo naseljavanje kosovskih Roma”. Iako je u svojoj izjavi tvrdio da nisu rasisti, Mladen Vasiljević je podvukao da jednostavno sa njima ne mogu da žive, jer im narušavaju mir. Takođe, prećeno je radikalizacijom protesta ukoliko se nastavi sa kupovinom kuća od strane romskih porodica.<sup>17</sup>

Sličnu situaciju smo imali u Leskovcu. Tokom jula 2014. godine stanovnici dve ulice na izlazu iz Leskovca prema Lebanu su potpisali peticiju kojom traže iseljavanje romskog naselja. Samo formiranje naselja je krenulo 2004. godine, ali je situacija, kako to tvrde meštani, postala nepodnošljiva uvećavanjem broja romskih porodica.<sup>18</sup>

Još jedan primer diskriminacije Roma od strane policijskih službenika zabeležen je maja 2017. godine u Beogradu. Naime, do incidenta je došlo nakon hapšenja romskog para po imenu Ivan i Jelena. Njih dvoje je 21. aprila 2017. godine prijavilo policijskoj stanici u Mladenovcu da im je porodični automobil ukraden. Umesto da policija postupa po zakonu, ona je informisala romski par da moraju da odu za Beograd. Nakon dolaska u Beograd bili su primorani da prođu kroz poligrafski tekst, pri čemu su razdvojeni u različite prostorije. Ivan je zatim bio primoran da klelne okružen sa osam policajaca. Od jednog policajca je dobio šamar kako bi priznao da je ukrao sam svoj auto kako bio prevario osiguranje. Tokom trinaest sati ispitivanja Ivan je preživeo torturu, pri čemu je bio izložen bičevanju, pokušajima gušenja itd. Ujedno, uz pretnju da će im deca biti oduzeta bilo im je zabranjeno da pozovu advokata. Torturu je prošla i Jelena. Vrata od prostorije u kojoj je ona boravila nisu namerno bila zatvorena kako bi mogla da čuje šta se dešavalo sa njenim suprugom. Prvobitno joj je bilo zabranjeno da koristi toalet, a kasnije samo u prisustvu muškog policijskog službenika. U 22h oni su pušteni da idu svojoj kući, pri čemu su bili primorani da potpišu dokumente koje nisu razumeli.<sup>19</sup>

Navedeni primeri diskriminacije povećavaju predrasude prema Romima, što u krajnjem slučaju dovodi do izvršenja zločina mržnje prema njima. Predstavljeni podaci u vezi diskriminacije Roma ukazuju da Republika Srbija mora uložiti dodatni napor s ciljem promene svesti većinskog stanovništva prema Romima, pri čemu se moraju najoštrije kažnjavati izvršioци raznih krivičnih dela prema ovoj populaciji radi smanjivanja

<sup>17</sup> Prema: <http://www.blic.rs/vesti/srbija/blokirali-selo-kod-kraljeva-jer-ne-zele-komsije-rome/0bz24e6>, pristup 11.10.2017. godine

<sup>18</sup> Prema: <http://jugmedia.rs/nece-za-komsije-rome-iz-kartonskog-naselja/>, pristup 11.10.2017. godine

<sup>19</sup> Prema: <http://www.errc.org/article/roma-tortured-by-police-in-belgrade-after-reporting-stolen-car/4576>, pristup 12.10.2017. godine

recidivizma. Posebna pažnja se treba posvetiti radu sa mladim ljudima, od kojih su neki pripadnici navijačkih i drugih ekstremističkih grupa, koje mogu gajiti radikalne stavove prema ljudima različitih od većinskog stanovništva.

### ***Zločini mržnje prema pripadnicima LGBT populacije u Republici Srbiji***

Izmenom Krivičnog zakonika 2012. godine u Republici Srbiji, okolnost da je krivično delo učinjeno iz mržnje, između ostalog, i zbog seksualne orijentacije, prilikom odmeravanja kazne smatra se posebno otežavajućom okolnošću. Gledajući normativni okvir zločina mržnje u Republici Srbiji možemo doći do zaključka da je stepen njihove zaštite na visokom nivou. Međutim, postavlja se pitanje da li je to tako, jer je do sada doneta tek jedna presuda u kojoj je primenjena odredba 54a KZ o tome da se mržnja kao motiv izvršenja krivičnog dela uzima kao posebna otežavajuća okolnost.<sup>20</sup> Razlog nepostojanja većeg broja presuda kod kojih je primenjan član 54a KZ treba tražiti u činjenici da sudije nisu prošle adekvatnu obuku o cilju i obimu primeni mržnje kao obavezne otežavajuće okolnosti. Kako bi se otklonilo nepostojanje sudske prakse, neophodno je organizovati seminare od strane stručnjaka sa primerima o tome kada je moguće primeniti ovu zakonsku odredbu. Kao primer za neophodnost obuka sudija u vezi zločina mržnje navešćemo slučaj u kojem je izvršilac priznao da je krivično delo učinio jer se žrtva oblačila kao žensko iako je u pitanju osoba muškog pola, a sud nije našao za shodno da primenu član 54a Krivičnog zakonika.

Napadi na pripadnike seksualnih manjina su često vršeni u Republici Srbiji. Kako bismo ilustrovali stepen ozbiljnosti situacije u kojoj se nalazi ova kategorija stanovništva, navešćemo neke primere iz kojih se može izvući zaključak o neadekvatnoj reakciji nadležnih organa. Jedan od primera zločina mržnje izvršen je 7. septembra 2013. godine u Novom Sadu u kojem je žrtva bio nastavnik matematika Ivan Janeš. Do napada je došlo u 20:20h dok je Janeš u parku čekao svoju suprugu i dete. Napadači su bili sedam, osam dečaka starosti između 12 i 15 godina. Do napada je došlo tako što su dečaci prišli nastavniku Janešu i pitali ga koliko je sati i da li zna nekog pедера. Nakon negativnog odgovora došlo je do udaranja i šutiranja od strane dečaka, uz povike da je on peder. Sam napad je trajao čitavih 15 minuta. Nakon čega su napadači Janešu oduzeli bicikl i ranac sa fotoaparatom i loptom. Ivan Janeš je zadobio ozbiljne povrede u vidu hematoma po glavi i telu, polomljenog nosa i problema sa vidom. Ovaj napad ukazuje na velike propuste roditelja i obrazovnih institucija u vaspitanju dece, te sprečavanju

<sup>20</sup> Prema: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Doneta-prva-presuda-u-Srbiji-za-zlocin-iz-mrznje.sr.html>, pristup 23.03.2022. godine



njihove indoktrinacije radikalnim stavovima prema pripadnicima seksualnih manjina. Naredni zločin mržnje vredan pomena dogodio se u Novom Sadu 28. jula 2015. godine oko 18h kada je napadnuta transrodna osoba Dajana Pospiš. Naime, nju je u Jevrejskoj ulici napao muškarac, vičući da će je zaklati, pri čemu je nazivao pederom. Dajana je uspela da pobegne i pozove policiju. Napadač je od strane policije ubrzo identifikovan, ali je nakon saslušanja pušten. Bitno je napomenuti da protiv napadača nije podneta krivična prijava. Žrtva napada se posle ovog incidenta ne oseća bezbedno, jer se napad može ponoviti, te je rizik da ponovo bude žrtve zločina mržnje veliki.<sup>21</sup> Napadi na pripadnike seksualnih manjina događali su se na svim mestima. Tako su Predraga Ajzdejkovića, poznatog aktivistu za prava homoseksualaca, 4. septembra 2015. godine, dok je napuštao gradski prevoz, napala dvojica momaka od 20 godina starosti, vičući da je peder. Ajzdejković je ovaj zločin mržnje prijavio policiji. Očekivalo se da će do identifikacije napadača i njihovog hapšenja doći brzo, jer je sigurnosna kamera zabaležila sam napad, ali do toga nikada nije došlo.<sup>22</sup> Do narednog napada na pripadnike seksualnih manjina nismo morali dugo da čekamo. Naime, aktivistkinja za prava seksualnih manjina Dragoslava Barzut je sa svojim drugaricama napadnuta u noći između 26. i 27. septembra u beogradskom lokalu pod nazivom SFRJ. Do napada je došlo tako što je nepoznati mladić prišao njihovom stolu, izvikujući da su lezbejke, te počeo da udara jednu po jednu. Prvom napadaču se ubrzo pridružio još jedan momak koji je počeo da ih bije. Posledice napada na Dragoslavu i njene tri drugarice su velike. Dragoslava je doživela povrede glave, dok je najgore prošla njena drugarica kojoj je pored glave, povređena kičma, zatvoreno oko i izbijen zub. Kao i u prethodnom slučaju, organi unutrašnjih poslova nisu uspeli da identifikuju počinioc zločina mržnje.<sup>23</sup>

Do napada na pripadnika seksualnih manjina u mnogo većem obimu dolazi prilikom održavanja tzv. Parada ponosa. Tako je, na primer, prva planirana Parada ponosa 2009. godine otkazana, jer je policija procenila da ne postoje bezbedonosni uslovi za njeno održavanje. Naredne godine je po prvi put održana Parada ponosa koju su pratili neredi širom centra Beograda. Povređeno je preko 100 osoba i pričinjena velika materijalna šteta. Kako nisu postojali bezbedonosni uslovi za njeno održavanje, Parade ponosa nije

---

<sup>21</sup> Zločin iz mržnje: šta smo naučili, Labris - organizacija za lezbejska ljudska prava, Beograd, 2016. godina, str. 13-14.

<sup>22</sup> Prema: <https://www.gay-serbia.com/napadnut-predrag-azdejkovic-7884/>, pristup 12.02.2018. godine

<sup>23</sup> Prema: <https://www.danas.rs/drustvo/od-pretnji-smrcu-do-udaraca-u-glavu-stomak-i-kicmu/>, pristup 12.02.2018. godine

bilo u naredne tri godine. Ipak, u narednim godinama stekli su se uslovi za njeno održavanje.<sup>24</sup> Tokom 2017. godine Parada ponosa je održana prvi put van Beograda. Tako je Niš 27. juna 2017. godine bio domaćin Parada ponosa na kojoj nije bilo nikakvih incidenata.<sup>25</sup>

Položaj pripadnika seksualnih manjina pojačan je time što je Ana Brnabić, iako lezbejka, postavljena za ministarku državne uprave i lokalne samouprave u avgustu 2016. godine čime je napravljen korak ka većoj vidljivosti pripadnika seksualnih manjina u Republici Srbiji u kojoj još postoje jaki tradicionalni elementi. Dana 29. juna 2017. godine Ana Brnabić je postala prva gej premijerka na čelu Srbije. Iako predstavnici nevladinog sektora u načelu pozdravljaju ovaj potez, mnogi od njih smatraju da je, naglašavanjem prethodnog mandataru Vlade Republike Srbije Aleksandra Vučića prilikom njenog prvog izbora za državnu funkciju da se radi o gej osobi, pripadnicima seksualnih manjina pružena samo deklarativna podrška. Do tog zaključka se dolazi zato što je šef poslaničkog kluba vladajuće stranke Aleksandar Martinović u Narodnoj Skupštini je za govornicom u nekoliko navrata iznosio diskriminatorne stavove o pripadnicima seksualnih manjina, a do osude njegovog govora od strane državnog vrha nije došlo. Do diskriminatornih izjava je došlo čak i na sednici Narodne skupštine na kojoj je trebalo da se izabere novi Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Do krivične odgovornosti nije došlo, jer se poslanik Martinović pozvao na svoj imunitet.<sup>26</sup>

Još jedan slučaj političara sa izrazitim homofobičnim izjavama vezuje se za predsednika Jedinственe Srbije, inače člana vladajuće koalicije, Dragana Markovića Palmu. On je u više navrata iznosio stavove koji diskriminišu pripadnika seksualnih manjina, uz pretnje izrečene njima. U jednom od njegovih poslednjih intervjuua vezanih za ovu temu Dragan Marković je u izjavi nedeljniku "Afera" rekao sledeće: „Kakva bre populacija? To su grupice ljudi koje od svojih i tuđih zdravstvenih problema prave biznis. Kako da podržim nešto što je protivprirodno”. Zbog ovih izjava morala je da reaguje Poverenica za zaštitu ravnopravnosti koja je utvrdila da intervju gospodina Palme predstavlja akt diskriminacije, pri čemu se vređa dostojanstvo pripadnika seksualnih manjina, uz stvaranje ponožavajućeg i

---

<sup>24</sup> Prema: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/11755-u-srbiji-nije-lako-biti-lgbt>, pristup 12.02.2018. godine

<sup>25</sup> Prema: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Pocinje-prva-Niska-nedelja-ponosa.sr.html>, pristup 12.02.2018. godine

<sup>26</sup> Đan, A., Korak napred nazad dva - Uloga policije u jačanju prevencije i mehanizama zaštite od zločina iz homofobije i transfobije u Srbiji, Da se zna, Beograd, 2017. godina, str. 13.

uvredljivog okruženja. Ujedno, date izjave doprinose širenju predrasuda, stigmatizacije i netolerancije prema ovom kategoriji stanovništva. Time je Dragan Marković Palma prekršio odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, te mu je preporučeno da se izvini.<sup>27</sup>

Primer koji je privukao pažnju javnosti odnosi se na lidera ekstremno desničarskog pokreta SNP 1389 Mišu Vacića, osuđivan u više navrata osuđivan zbog širenja mržnje prema LGBT populaciji. Naime, Vladi Republike Srbije nije bio problem da zaposli Mišu Vacića u Kancelariji za Kosovo i Metohiju iako postoje pravnosnažne sudske odluke kojom je Vacić oglasen krivim zbog širenja diskriminacije prema pripadnicima seksualnih manjina.<sup>28</sup> Treba istaći da su sve navedene homofobične izjave date od strane političara koji participiraju u vlasti, što samo povećava njihovudruštvenu opasnost. Ujedno, treba napomenuti da su pojedini opozicioni lideri, poput Boška Obradovića, davali homofobične izjave. Naime, on je, na primer, maja 2016. godine izjavio da seksualna orijentacija nije ljudsko pravo.<sup>29</sup> Na taj način dolazi do dodatne indoktrinacije osoba koje imaju predrasude prema pripadnicima seksualnih manjina, ali i kod osoba koji takve predrasude nemaju, čime se samo širi front ljudi sa negativnim osećajima prema LGBT populaciji.

Efikasna borba protiv zločina mržnje usmerenih prema seksualnih manjinama zahteva vođenje statistike o broju napada prema ovoj kategoriji stanovništva. U Republici Srbiji ne postoji jedinstvena baza podataka o zločinima mržnje, te je moguće samo naći podatke koje vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova. Naime, u periodu od 2012. do 2015. godine bilo je 40 prijavljenih krivičnih dela kod kojih su žrtve bili pripadnici seksualnih manjina. Tako su izvršavana sledeća krivična dela: teška telesna povreda, iznuda, nedozvoljene polne radnje, uvreda, silovanje, nasilničko ponašanje, protivpravno lišenje slobode, ugrožavanje sigurnosti, ucena, razbojništvo i ugrožavanje opasnim oruđem u tuči. Polazeći od pretpostavke, koju je izradila organizacija OCD, da se prijavi svega 10% izvršenih zločina mržnje prema seksualnim manjinama, možemo zaključiti da je u Republici stvarna brojka zločina mržnje usmeren prema pripadnicima seksualnih manjina znatno veći. Do stvaranja jedinstvene baze podataka ne može doći jer pojedine policijske uprave prijavljene zločine mržnje beleže ručno, te ih

<sup>27</sup> Prema: <https://www.blic.rs/vesti/politika/jankovic-dragan-markovic-palma-diskriminisao-lgbt-populaciju/86ph3m3>, pristup 13.02.2018. godine

<sup>28</sup> Prema: <http://www.telegraf.rs/vesti/781378-vacic-iz-pokreta-1389-osudjen-na-godinu-dana-uslovno>, pristup 13.02.2018. godine

<sup>29</sup> Prema: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/obradovic-seksualna-orijentacija-nije-ljudsko-pravo-apsolutno-ne-podrzavam-paradu/z3nfhkw>, pristup 13.02.2018. godine

ne sistematizuju u jedinstvenu bazu podataka. Još jedan razlog slabe prijave zločina mržnje treba tražiti u nastojanju vlasti da ulepša položaj pripadnika seksualnih manjina. Dodatni problem dolaženju do stvarne brojke zločina mržnje prema LGBT zajednici predstavlja rešenje iz Zakona o policiji<sup>30</sup> kojim je propisano da je seksualna orijentacija osetljiv lični podatak, što ukazuje da bi osoba morala da se o njoj izjasni, pri čemu se zaboravlja da se evidencija o zločinima mržnje može voditi neotkrivajući identitet žrtve. Ujedno, policijski službenici ne poznaju ili oni koji znaju jednostavno zanemaruju da primene odgovarajuće odredbe krivičnog zakonodavstva u vezi zločina mržnje. Postavlja se pitanje zašto je to tako. Na ovo pitanje mogu se dati dva odgovora. Prvi se odnosi na nedovoljnu senzibilnost policijskih službenika da, uprkos postojanju dokaza o zločinu mržnje prema seksualnih manjina, ovo kvalifikuju kao krivično delo izvršeno iz mržnje, jer kod samih policijskih službenika postoje predrasude. Kao primer za ovu našu tvrdnju možemo navesti već pominjani slučaj zločina mržnje kada je napadnuta Dragoslava Barzut sa svojim drugaricama, pri čemu je policija podnela prekršajne prijave protiv nepoznatih lica zbog narušavanja javnog reda i mira uprkos postojanju dokaza da se radi o krivičnom delu. Drugi odgovor na postavljeno pitanje odnosi se na nespремnost policijskih službenika da prikupe sve dokaze koji ukazuju da je krivično delo izvršeno iz mržnje prema seksualnim manjinama.

Na osnovu svega navedenog možemo zaključiti da je u cilju pravljenja iskonskog iskoraka u zaštiti prava pripadnika seksualnih manjina, te prevenciji njihove diskriminacije i viktimizacije usled vršenja zločina mržnje, neophodno nastaviti sa obukom nadležnih organa kako da prepoznaju postojanje motiva mržnje i samim tim kako da reaguju. Isto tako, radi smanjivanja broja onih osoba koji su spremni da vrše razna krivična dela prema njima, potrebno je raditi na razbijanju predrasuda koje postoje prema ovoj kategoriji stanovništva.<sup>31</sup>

### ***Zločini mržnje prema Jevrejima u Republici Srbiji***

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, koje je sprovedeno od strane Republičkog zavoda za statistiku, u Republici Srbiji se niko ne izjašnjavao kao pripadnik Jevreja.<sup>32</sup> Ipak, to ne znači da u Republici Srbiji ne živi

<sup>30</sup> Zakon o policiji, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018

<sup>31</sup> Đan, A., op. cit., str. 31-43.

<sup>32</sup> Popis stanovništva, domaćinstva i stanova 2011. u Republici Srbiji, Republički zavod za

određeni broj Jevreja. Naime, jevrejska zajednica u Republici Srbiji, prema rečima počasnog predsednika Saveza jevrejskih opština Srbije Aleksandra Nećaka, broji oko 3.000 članova. Od toga broja oko 1.600 su Jevreji, dok su ostali pripadnici jevrejske zajednice u Republici Srbiji supružnici i deca iz brakova sa članovima drugih etničkih i verskih zajednica.<sup>33</sup>

Iako zbog njihove malobrojnosti ne postoji veliki rizik viktimizacije usled izvršenja krivičnih dela prema njima usled predrasuda, sa tvrdnjom da nema zločina mržnje prema Jevrejima u Republici Srbiji treba biti krajnje oprezan. Razlog dodatnog opreza treba tražiti u činjenici da nije zabeležen slučaj fizičkog napada na pripadnike jevrejske. Mogući razlog nepostojanja evidencije o fizičkim napadima na Jevreje treba tražiti u činjenici da ne postoji registar zločina mržnje izvršenih prema ovoj etničkoj i religijskoj zajednici. Čak i kada postoji evidencija o zločinima mržnje u Republici Srbiji prikupljenim od strane međunarodnih organizacije, poput Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, u datoj registru zločina mržnje ne postoje podaci o tome prema kome je zločin mržnje bio usmeren, te je nemoguće zaključiti da li su pripadnici jevrejske zajednice bili viktimizirani.<sup>34</sup>

Iako ne postoje podaci o napadima na Jevreje nastanjenim u Republici Srbiji zabeleženi su slučajevi uništavanja jevrejskih objekata, sknavljenja jevrejskih grobalja, iscertavanja nacističkih simbola, kao i ispisivanja antisemitskih izjava. Radi ilustracije stepena viktimizacije jevrejske zajednice u Republici Srbiji navešćemo nekoliko slučajeva o zločinima mržnje usmerenih prema njima. Tako je, na primer, u Novom Sadu januara 2012. godine došlo do sknavljenja jevrejskog groblja. Tom prilikom uništena su tri nadgrobna spomenika.<sup>35</sup> U Subotici početkom jula 2013. godine došlo do uništavanja starog jevrejskog groblja. Naime, tom prilikom uništena su 39 nadgrobni spomenika.<sup>36</sup> Decembra 2017. godine zabeležen je još jedan slučaj sknavljenja jevrejskog groblja. Trojica maloletnika su u toku noći porušila 47 nadgrobni spomenika na jevrejskom groblju u Pančevu. Bez obzira što su neki nagrobni spomenici iz XVIII veka, te predstavljaju, po rečima Davida Montijasa, predsednika jevrejske opštine Pančevo, kulturno-

---

statistiku, Beograd, 2012. godina, str. 15.

<sup>33</sup> Prema: <https://www.danas.rs/nedelja/vlasti-ne-reaguju-na-antisemitske-pojave/>, pristup 07.05.2018. godine

<sup>34</sup> Prema: <http://hatecrime.osce.org/serbia?year=2016>, pristup 07.05.2018. godine

<sup>35</sup> Prema: <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/srbija/glas-javnosti-12-01-2012/oskrnavljeno-jevrejsko-groblje-u-novom-sadu>, pristup 08.05.2018. godine

<sup>36</sup> Prema: <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:443589-Subotica-Oskrnjavljeno-jevrejsko-groblje>, pristup 08.05.2018. godine

istorijsko nasleđe, bili su predmet rušenja od strane vandala. Zanimljiva činjenica u vezi ovog slučaja je da je gradonačelnik Pančeva Saša Pavlov u izjavi medijima insistirao da je reč isključivo o činu vandalizma, iako je tek u krivičnom postupku moguće odrediti motiv izvršenja ovog krivičnog događaja.<sup>37</sup>

Bez obzira što ne postoji veliki broj registrovanih zločina mržnje usmerenih prema Jevrejima, treba naglasiti da je antisemitizam rasprostranjen u određenom delu stanovništva. U tome prednjače desničarske političke partije i organizacije.<sup>38</sup> Najviše društveni stepen opasnosti antisemitskih uverenja vezuje se za slučaj kada takve izjave izgovore javne ličnosti. Naime, pevači Maja Nikolić i Miloš Bojanić su u reality programu pod nazivom Dvor na televiziji Pink izneli antisemitske stavove. Pevači su u svom učešću u pomenutom reality programu izjavili kako mrze Jevreje, jer su oni bombardovali Srbiju tokom NATO agresije 1999. godine. Miloš Bojanić je izjavio sledeće: “Mi ne možemo voleti Jevreje koji su nas bombardovali, koji su nam poslali uranijum, rakove i čuda.” Nakon toga pevačica Maja Nikolić je izjavila da ne voli Jevreje. Ubrzo je pokušala da opravda svoje izjave tvrdnjom da se njena izjava da ne voli Jevreje odnosila samo na one pripadnike jevrejskog naroda koji su bombardovali Srbiju. Ovaj slučaj antisemitizma izazvao je veliku pažnju javnosti, koja je izvršila pritisak na produkciju televizije Pink da Maja Nikolić i Miloš Bojanić budu izbačeni iz reality programa, te da se protiv njih povede krivični postupak zbog toga što su osumnjičeni za izvršenje krivičnog dela izazivanje nacionalne, verske i rasne mržnje i netrpeljivosti.<sup>39</sup> Slučaj se završio potvrđivanjem prvostepene oslobađajuće presude od strane Apelacionog suda u Beogradu. U obrazloženju oslobađajuće presude Apelacioni sud je naveo da tužilaštvo nije dokazalo postojanje umišljaja okrivljenih da izgovaranjem inkriminiranih reči izazovu nacionalnu mržnju i netrpeljivost. Drugim rečima, utvrđeno je da se radilo o iznošenju ličnih stavova vezano za bombardovanje Srbije, te da ne postoji animozitet prema jevrejskom narodu.<sup>40</sup>

Još jedan oblik ispoljavanja antisemitizma u Republici Srbiji, po rečima Aleksandra Nećaka, je prodaja antisemitskih knjiga u pojedinim knjižarama

---

<sup>37</sup> Prema: <http://www.politika.rs/sr/clanak/394314/Oskrnjavljeno-Jevrejsko-groblje-u-Pancevu>, pristup 08.05.2018. godine

<sup>38</sup> Prema: <https://www.danas.rs/nedelja/vlasti-ne-reaguju-na-antisemitske-pojave/>, pristup 08.05.2018. godine

<sup>39</sup> Prema: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/pokrenuta-istraga-protiv-bojanica-i-maje-nikolic-glavni-svedok-mika-kostic/s8f6g0v>, pristup 10.05.2018. godine

<sup>40</sup> Prema: <https://naslovi.net/2014-07-01/vecernje-novosti/maja-nikolic-i-milos-bojanic-oslobodjeni-optuzbi/10652897>, pristup 10.05.2018. godine

široj Republici Srbije. Prema podacima, kojima raspolaže Savez jevrejskih opština Srbije, postoji preko 120 izdanja knjiga sa antisemitskim sadržajem. Iako je podneto više krivičnih prijava, kao i građanskih tužbi, nije doneta nijedna osuđujuća presuda. Interesantno je spomenuti obrazloženje jedne od oslobađajućih presuda u kojoj je navedeno da predmetna knjiga nije izazvala više antisemitizma nego što postoji u Srbiji, te nema mesta donošenju osuđujuće presude.<sup>41</sup>

Iz svega navedenog se može zaključiti da iako stepen rizika od viktimizacije usled izvršenja zločina mržnje prema Jevrejima nije veliki u Republici Srbiji, postoje određene predrasude prema ovom delu stanovništva. Stoga je neophodno u budućnosti raditi na edukaciji stanovništva kako ne bi postojale predrasude prema Jevrejima, ali i procesuirati slučajeve zločina i govora mržnje prema pripadnicima jevrejske zajednice kako bi se oni na adekvatan način zaštitili, ali i kako bi se poslala poruka potencijalnim izvršiocima ovog oblika kriminaliteta nasilja o kazni koja ih sleduje.

### ***Zločini mržnje prema muslimanima u Republici Srbiji***

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku u Republici Srbiji, bez Kosova i Metohije, živi 222.828 građana islamske veroispovesti od ukupno 7.186.862 stanovnika.<sup>42</sup> Iako broj muslimana u Republici Srbiji nije veliki prema njima postoji netrpeljivost, jer se ona reflektuje kao odraz Srba prema Albancima, koji su u južnoj srpskoj pokrajini proglasili nezavisnost tokom 2008. godine. Ujedno, netrpeljivost prema pripadnicima islamske vere posledica je i ratova na prostoru bivše Jugoslavije kada je postojao sukob Srba sa muslimanima iz Bosne i Hercegovine, pri čemu je taj antagonizam prema njima dovoljno dugo održavan delovanjem pojedinim političkih partija i organizacija, poput Obraza, Pokreta 1389, Zavetnika, Srpske radikalne stranke, Dveri i drugo. Pomenute partije i organizacije održavaju predrasude prema muslimanima na taj način što negiraju zločine počinjenje od strane Srba prema muslimanima, pri čemu glorifikuju ratne zločince.<sup>43</sup>

Pojedini masovni mediji, kao što su Informer, Kurir, Srpski telegraf,

---

<sup>41</sup> Prema: <https://www.danas.rs/nedelja/vlasti-ne-reaguju-na-antisemitske-pojave/>, pristup 10.05.2018. godine

<sup>42</sup> Statistički kalendar Republike Srbije 2018, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2018. godina, str. 28.

<sup>43</sup> Ejub Kostić, I., European islamophobia report - Serbia, Seta, Ankara, 2016, p. 549.

načinom svog izveštavanja održavaju postojeće predrasude i neprijateljski stav prema osobama islamske veroispovesti. Naime, pomenute dnevne novine na svojim naslovnim stranama objavljivale su naslove poput “Erdogan daje Tačiju avione da istrebi Srbe”, “Erdogan sprema Ramu i Tačija za rat” i drugo, čime se održava atmosfera mržnje prema muslimanima. Na taj način pojedini mediji umesto da igraju ulogu promotivlja zblizavanja predstavnika dve vere, oni antagonizam i dalje održavaju.<sup>44</sup>

Republika Srbija je skoro uvela zakonskim izmenama član 54a Krivičnog zakonika čime je stvorena mogućnost da se izvršenje pojedinih krivičnih dela podvede pod zločin mržnje ukoliko je ono izvršeno usled postojanja predrasuda prema žrtvi. Takođe, još uvek nije se počelo sa vođenjem zvanične evidencije o počinjenim zločinima mržnje. Međutim, iako ne postoji zvanična evidencija o počinjenim zločinima mržnje to ne znači da se oni ne izvršavaju. Tako je moguće navesti da su tokom 2004. i 2008. godine zapaljenje džamije u Beogradu i Nišu. Naime, u toku noći između 17. i 18. marta u Beogradu je zapaljena Bajrakli džamija kao “osveta” za paljenje srpskih svetinja na Kosovu i Metohiji tokom pogroma od strane Albanaca. Poražavajuća je činjenica da niko nije osuđen za paljenje Bajrakli džamije u Beogradu, jer, kako je obrazlažući oslobađajuću presudu sudija Ivana Ramić rekla, “tokom postupka nije dokazano da je bilo ko od okrivljenih zapalio džamiju ili ošteti imovinu u većem obimu. Nesporno je njihovo prisustvo tamo, ali to nije dovoljno za osudu”.<sup>45</sup> Do sličnog incidenta došlo je u Nišu. Razlog paljenja Islamagine džamije je bio martovsko nasilje nad Srbima od strane Albanaca. Međutim, za razliku od suda u Beogradu, nadležni sud u Nišu doneo je osuđujuću presudu.<sup>46</sup> Praksa paljenja džamija u Srbiji nastavljena je podmetanjem požara u Mudžahir džamiji u Subotici tokom 2014. godine. Napadači su ubrzo identifikovani.<sup>47</sup> Još jedan incident vezan za džamiju dogodio se tokom 2017. godine. Naime, tokom noći između 25. i 26. maja 2017. godine nadležni organi srušili su nelegalno podignutu džamiju u Zemun Polju.<sup>48</sup> Iako na prvi pogled u ovom slučaju nije ništa sporno, detaljnijom analizom celokupnog događaja

<sup>44</sup> Ejub Kostić, I., op. cit., pp. 555-556.

<sup>45</sup> Prema: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/niko-nije-osuden-za-paljenje-bajrakli-dzamije/9lwbzjb>, pristup 24.08.2018. godine

<sup>46</sup> Prema: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/za-paljenje-dzamije-26-meseci-zatvora/fe3kfkq>, pristup 24.08.2018. godine

<sup>47</sup> Prema: <https://www.subotica.com/vesti/identifikovani-napadaci-na-dzamiju-id20885.html>, pristup 24.08.2018. godine

<sup>48</sup> Prema: <http://rs.n1info.com/a251443/Vesti/Vesti/Srusena-dzamija-u-Zemun-Polju.html>, pristup 24.08.2018. godine



dolazi se do zaključka da većina objekata u ovom naselju nemaju potrebne građevinske dozvole, pa nijedan od njih nije srušen.<sup>49</sup> Ukoliko bismo sliku posmatrali šire videli bismo da u Republici Srbiji postoji, prema evidenciji Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, preko 2 miliona nezakonito podignutih objekata.<sup>50</sup>

Virtuelni prostor je mesto na kojem se iskazuje u najvećem stepenu netrpeljivost i predrasude prema muslimanima, pri čemu vinovnici nisu sankcionisani za svoje ponašanje. Tako su na fb stranicama i youtube kanalima, kao što su Nacionalista, Patriota, Vidovdan, Srbska čast, i drugo, bili postavljani tekstovi, snimci i komentari kojima se širila netrpeljivost prema pripadnicima islamske vere.<sup>51</sup>

U narednom periodu, kada tužilaštva i sudovi krenu da primenjuju odredbu 54a Krivičnog zakonika, moguće je očekivati da nadležni organi registruju prve zločine mržnje počinjene prema muslimanima u Srbiji. Ujedno, nadležni organi moraju da reše problem sa Albancima na jugu Srbije. Takođe, neophodno je naći trajno rešenje u odnosima Kosova i Srbije, jer navedeni primeri ukazuju da je bilo kakav poremećaj u odnosima Srba i Albanaca generiše nasilje.

## Zaključak

Prikazani primeri zločina mržnje prema vulnerabilnim grupama pokazuju veliki stepen izloženosti pripadnika određenih grupa predrasudama koje čine osnovu izvršenja ovog oblika kriminaliteta. U Republici Srbiji postoje ekstremističke grupe koje generišu netrpeljivost prema pripadnicima manjinskih grupa. Na taj način se još više ukorenjuju predrasude prema njima. Situaciju dodatno otežavaju pojedine desničarske stranke svojim nastupima u javnosti. S tim u vezi nadležni državni organi svojim nepostupanjem na neki način ohrabruju ekstremiste da i dalje propagiraju netrpeljivost prema manjinama.

Borba protiv zločina mržnje zahteva odlučnu akciju državnih organa, pri čemu je neprihvatljiv izgovor, saznat prilikom sprovođenja istraživanja u tužilaštvima u Nišu, da tako nešto se ne dešava, te nema mesta primeni odgovarajuće odredbe Krivičnog zakonika. Na osnovu toga možemo zaključiti da je potrebno nastaviti sa obukom, ne samo tužilaštva kao do

---

<sup>49</sup> Ejub Kostić, I., op. cit., p. 557.

<sup>50</sup> Prema: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata>, pristup 24.08.2018. godine

<sup>51</sup> Ejub Kostić, I., op. cit., p. 558

sada i to jednokratno, već obuhvatiti i druge državne organe poput policije, da prepoznaju krivična dela počinjena iz predrasude, pa tek se onda može očekivati pravovremenu i odgovarajuću reakciju državnih organa.

*Darko Dimovski, LL.D*

Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš,  
Judicial Research Center, Niš, e-mail: darko@prafak.ni.ac.rs

*Dragana Milovanović, LL.M*

Young researcher, Innovation Center at University of Niš.  
E-mail: draganaamm@gmail.com

## **HATE CRIMES AGAINST VULNERABLE GROUPS IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Summary**

***Abstract:** At the beginning of the paper, the authors point out that history is full of examples of hate crimes. However, it was not until the 20th century that the first steps were taken to criminalize this illegal behavior. In the second decade of the 21st century, the Republic of Serbia envisioned hatred as a particularly aggravating circumstance when sentencing in Article 54a of the Criminal Code. In this regard, the authors stated that vulnerable groups, such as Roma, members of the LGBT population, Jews and Muslims, continue to be exposed to hate crimes, with the competent state authorities not responding adequately. In order to illustrate their claim about the inadequate application of the mentioned provision of the Criminal Code, the authors pointed out that so far only one verdict has been passed with the application of Article 54a. In the concluding remarks, it was stated that it is necessary to work on the training of holders of judicial functions, but also the bodies of internal affairs, in order to recognize the commission of hate crimes and adequately apply the normative framework.*

***Keywords:** hate crime, Republic of Serbia, vulnerable groups, Roma, LGBT population, Jews, Muslims*



Проф. др Жељко Лазић\*  
Др Марџин Маџијашевић\*\*

## КОДИФИКАЦИЈА КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У КРАЉЕВИНИ СХС/ЈУГОСЛАВИЈИ

UDK 343.2/7(497.1)(091)  
Original research paper

***Апстракт:** Историја српској кривичној права прошла је кроз све оне фазе развоја, кроз које је прошло и евројско кривично законодавство, тј. кроз ова начина реакције на криминално понашање: приватно и јавно. Корени кривично-правне заштите до почетка Другој светској рати могу се посматрати кроз четири правно-историјска периода, први период устаничке, затим Уставобранитељске и Кнежевине Србије, други, који обухвата период Краљевине Србије и трећи који обухвата период Краљевине СХС/Југославије. Краљевина Србија обухвата историјски период од 1882. до 1918. године, који са собом носи неке карактеристике по развој оруштва, кривичној права и кривичних санкција. Криминални (казниелни) законик за Књажевство Србију из 1860. Године нас називабио до 30. јуна 1882. Године када је у оквирима нове српске државности учињена прва целовитија измена и дојуна Криминалној законика у Краљевини Србији.*

***Кључне речи:** кривично право, кодификација, историја, држава, режим.*

### Увод

Право као друштвена творевина има за задатак да регулише животне односе у друштву. Оно вечито следује тим односима, или би

---

\* ванредни професор Академији за националну безбедност у Београду

\*\* научни сарадник, Међународној институцији за истраживање катасстрофа у Београду

бар требало да им следује, па како животни односи постају сваким даном све бројнији и разноврснији, то и број правних прописа који имају да регулишу те односе постаје све већи, а уз то и по своме карактеру и врсности све различитији (устав, закони, подзаконски акти, аутономно право, обичајно право, судска пракса, обичаји, узанси, текућа пословна пракса, типски и адхезиони уговори, чему треба додати међународне конвенције и уговоре као и једнообразне законе међународног карактера). Све то изазива тешкоће у погледу њиховог познавања, па према томе и у погледу њихове потпуне и правилне примене. Отуда су це увек тражила средства да цеово и овакво стање, уколико је то могуће, што више ублажи, тј. да прегледност и приступачност целине правних прописа буду што потпунија. Међу тим средствима до сада се нарочито истакла и показала највише добрих особина кодификација.<sup>1</sup>

Пред новом државом, поред нагомиланих економских проблема, стајао је и проблем устројства државе, односно функционисања правног и политичког система до доношења устава који ће успоставити јединствено уставноправно стање у држави. Сукоби око уређења државе великим делом били су одраз великих разлика које су постојале између појединих делова земље у привредном, политичком, географском, културном<sup>2</sup> и правном погледу. За велику већину Срба, Хрвата и Словенаца који постају један народ јавило се питање како ће се ово Краљевство створено огњем и крвљу предака, великим делом на рушевинама једне хиљаду година постојеће велесиле уредити унутра, какав ће му бити устав, а каква унутрашња организација.<sup>3</sup> Заједничка држава је уз сва наличја свог политичког и правног система, настала првенствено на темељима традиције парламентарне демократије коју је имала Краљевина Србија. Такав ток формирања парламентарног система почивао је на чињеници да је нуклеус њеног стварања била Краљевина Србија, победница у рату. Логично је било да њен политичко-правни систем буде основа уређења заједничке државе. Развој оваквог система оптерећивале су већ поменуте његове аномалије, које су често изазивале кризу парламентаризма.<sup>4</sup>

До уласка у заједничку државу на територији крајева који су ушли у

<sup>1</sup> Борислав Благојевић, *Кодификација — ирревазиђена форма у законодавству*, Анали Правног факултета, Универзитета у Београду, бр. 1-2, Београд 1982, стр. 23.

<sup>2</sup> Видети: Љубодраг Димић, *Културна историја Краљевине Југославије 1918-1941, књ. I-III*, (Београд: Стубови културе, 1997).

<sup>3</sup> Штефан Сагадин, *Наш садашњи уставни положај*, (Љубљана: Тисковна задруга, 1920), 8.

<sup>4</sup> MilanJovanović, *op. cit.*, str. 30-31.

њен састав постојало је шест правних подручја: србијанско, црногорско, војвођанско (са Међимурјем и Прекомурјем), словеначко-далматинско, хрватско-славонско и босанско-херцеговачко. Одлике националног и самосталног носила су србијанско и црногорско правно подручје. Војвођанско подручје је имало је одлике мађарског законодавства, а остала аустријског, са извесним одступањима.<sup>5</sup> До унификације уставног режима и изједначавања законодавства и правосудног система у свим правним подручјима, требало је омогућити функционисање државе. Ти проблеми су стајали пред првом владом и државним стањем које је називано Провизоријумом, све до доношења новог устава.

## 1. Фрагментарност кривичног законодавства прве Југославије

Суштински посматрано, извори кривичног права Србије, касније Југославије су крајње фрагментарни и следећи: већ поменути Кривични (Казнени) законик Краљевине Србије, али кривично-правни прописи оног времена се у великој мери налазе и у другим законцима Краљевине Србије, закони, уредбе, правила, који служе као допуна Кривичном закону (Устав за Краљевину Србије од 7. јуна 1903. године, Уредба од 18. маја 1850. године о томе како ће полицијске власти с полицијским преступницима поступати и како ће их казнити, тзв. (Полицијска уредба), она је допуна трећој части (иступи) кривичног законика, Закон о јавној безбедности од 31. јануара 1905. године (о хајдуковању), Закон о условном отпусту криваца из казнителних заведења од 22. маја 1869. године, Упутство за извршење Закона од 22. маја 1869. године, Правила о притвореницима и осуђеницима код полицијских и општинских власти од 15. маја 1906. године, Правила о домаћем реду у казним заводима у Пожаревцу, Београду и Нишу од 7. октобра 1868. године, велики број расписа Министарства унутрашњих дела која служе као допуна кривичном законодавству, Закон о жандармерији од 11. јуна 1884. године, Војни казнени законик од 31. јануара 1901. године, касније му је указом 1919. године важење проширено на територију новоосноване Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а као допуна су му служили Закон о устројству војске од 27. јануара 1901. године, Уредба о војној дисциплини од 20. новембра 1914. године, Закон о штампи од 13. јануара 1904. године, као и споредно кривично законодавство које сачињавају многобројни јавно-правни закони. Затим, Закон о јавним зборовима

<sup>5</sup> Небојша Ранђеловић, *Историја права II – Основи српске историје права*, (Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2008), 162.

и удружењима од 7. јуна 1903. године, Железничко-полицијски закон од 30. јуна 1884. године и др.<sup>6</sup> Појединачним тумачењима појединих одредби ових закона уочено је да се проблематика политичких криваца не помиње експлицитно као политички деликт, већ посредно кроз бројна друга кривична дела против Устава, штампе, владаоца, против хајдуковања, разбојништава и др.

Стварањем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца јавила се потреба за кодификацијом кривичног права. На изради новог пројекта који јетребао да представља Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца били су укључени правници и универзитетски професори (др Тома Живановић, др Јосип Шиловић, др Божа Марковић и др Метод Доленц). Овај тим је убрзо и припремио Пројекат кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца.<sup>7</sup> Међутим, тај Пројекат никада није добио снагу закона, иако је 26. новембра 1924. године био поднет скупштини. Стога, све до појаве Кривичног законика Краљевине Југославије<sup>8</sup> где су уведени новитети у наше законодавство.<sup>9</sup>

## **2. Јединствени Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца**

Нови Кривични законик је спадао међу најмодерније кривичне законике у Европи. Изграђен на модернијим идејама у односу на француски, немачки и италијански кривични законик, служио је за углед свим законцима европског континента.<sup>10</sup> Кривични законик Краљевине Југославије из 1929. године, познавао је и друге санкције осим казне. Уведене су одредбе мера безбедности и условна осуда. Некадашње казне протеривања, забрана вршења позива или заната и одузимање извесних предмета, биле су сврстане у низ нових мера безбедности. Казне су се делиле на главне и споредне. Главне казне биле су: смртна,

<sup>6</sup> Тома Живановић, Основи кривичног права-општи део, (Београд: Штампарија Гундулић, 1921), 6-10.

<sup>7</sup> Лемајић, Ј., (1924) Мала збирка кривичних закона за Војводину, Нови Сад; цитирано према: Бејатовић, С., Условна осуда, *op. cit.* стр. 91.

<sup>8</sup> Кривични законик Краљевине Југославије, Службене Новине бр. 33- XVI,

<sup>9</sup> Јоко Драгојловић, Условна осуда у Кривичном законодавству Републике Србије – докторска дисертација, Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 65

<sup>10</sup> Petrović, B. (1929). *Novi Krivični Zakonik za Kraljevinu Jugoslaviju i ideje trodeobnog (tripartitnog) sistema u nauci Krivičnog Prava*. Branič, 114-118.



новчана и казне лишења слободе, док су споредне казне биле: губитак часних права и губитак службе. Важно је напоменути да се смртна казна извршавала вешањем. Код казни лишења слободе (робија и заточење), затворска казна добија два нова облика: затвор и строги затвор. Остале наведене казне по својој природи остају непромењене.<sup>11</sup> Најважнија новина у казненом систему је коначно укидање телесних казни.<sup>12</sup> Јединствени Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца донесен је 27. јануара 1929. Законик је ступио на снагу 1. јануара 1930. године и њиме је извршена унификација партикуларних правних правила из области кривичног материјално гправа у држави. Основни задатак јединственог кривичног Законика састојао се у заштити владајућег политичког и економског система. Садржао је мноштво прописа о кривично правној заштити власти и на оштар начин штитио успостављени режим од свих „антидржавних“ елемената, односно од политичких деликата.<sup>13</sup>

Кривичним закоником Краљевине Југославије су се у правни живот уводили Кривични законик, Закон о кривичном судском поступку и Закон о извршењу казне лишења слободе. У члану 4. тог закона предвиђено је да, када Кривични законик добије обавезујућу снагу, престају да важе сви општи Кривични законици, међу њима и: Криминални (казнителни) законик за Књажевство Србију од 28. марта 1860. године, Кривични законик за Краљевину Црну Гору од 23. фебруара 1906. године, Казнени (кривични) закон о злочинствима и преступима за Босну и Херцеговину од 26. јуна 1879. године, Казнени закон о злочинствима, преступима и прекршајима од 27. маја 1852. године за Хрватску и Славонију, Казнени закон о злочинствима, преступима и прекршајима за Далмацију и Словенију од 27. маја 1852. године и др. Кривични законик Краљевине СХС, односно Краљевине Југославије (са изменана и допунама из 1931. године) који је важио све до 1941. године.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Živanović, T. (1930). Krivični zakonik i Zakonik o sudskom krivičnom postupku s kratkim objašnjenjem (str. 41-63). Beograd: Gundulić.

<sup>12</sup> Душан Јакшић, Драгомир Давидовић, Развој казненог система у Кривичном законик у Србије, Специјална едукација и рехабилитација, вол. 12, стр. бр. 4, стр. 525-538, Београд, 2013.

<sup>13</sup> Г. Дракић, Шестојануарска диктатура и правна држава, Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“, Источно Сарајево 2014, стр. 780–792

<sup>14</sup> Момчило Анђелковић, Кривично-правна заштита архивске грађе у Краљевини Југославији 1918-1941, Архив, Часопис Архива Југославије, 3/2002, стр. 76.

Кривичним закоником за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца,<sup>15</sup> односно Кривичним закоником Краљевине Југославије из 1929. године (глава XIV),<sup>16</sup> било је инкриминисан о непријављивање припремања „злочинства“, а не и непријављивање кривичног дјела или учиниоца.<sup>17</sup> Иако у наведеној глави није било прописано дело које би одговарало данашњој инкриминацији непријављивање дела или учиниоца (параграф 135 инкриминише непријављивање припремања „извршења каквог злочинства“), у глави XXVIII – Кривична дела против службене дужности, прописано је: „Државни службеник који, у намери да кога сачува од казне законом запрећене, пропусти да учини што би по закону био дужан учинити, казниће се затвором до две године (...)“ (параграф 393).<sup>18</sup>

У кривично правној и пенитенцијарној области владала је шароликост која није омогућавала вођење успешне криминалне политике. У казним заводима у Нишу, Скопљу, Пожаревцу и Подгорици постојао је систем заједничког затвора. У казним заводима у Лепоглави, Старој Градишки, Сремској Митровици и Зеници владао је ирски прогресивни систем. Овакво стање задржало се у новој држави све до 1. јануара 1930. године, када су ступили на снагу Кривични законик Краљевине Југославије и Закон о извршењу казни лишења слободе.<sup>19</sup>

Кривични законик Краљевине Југославије из 1930. године је прописивао злочинства и преступе. У параграфу 15. прописано је да су злочинства кривична дела за која је била прописана смртна казна, робија и заточење, а за преступе били су прописани строги затвор, затвор или новчана казна. Поред главних казни, у КЗ биле су прописане и споредне казне, као губитак часних права и губитак службе. Посебно су биле прописане мере безбедности. Смртна казна се извршавала вешањем

---

<sup>15</sup> Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Државна штампарија, Београд 1929. (Законик је обнародован у Службеним новинама, бр. 33-XVI, од 9. фебруара 1929.)

<sup>16</sup> З. Стојановић, О. Перић, Кривичноправо, Посебнидео, Београд 2007, 280

<sup>17</sup> Вид. М. П. Чубински, Научни и практичнокоментарКривичногзаконикаКраљевине Југославије, Београд 1934, 288–291

<sup>18</sup> КривичнизаконикКраљевинеЈугославије и 343 решења свихапелационихсудова и свиходељењаКасационогсудагод. 1930–1935. (ур. Ј. Весел, В. Тимошкин), Сарајево 1935.

<sup>19</sup> На територији Србије важио је Криминални или Казнителни закон за књажеводство Србију све до доношења Кривичног законика Краљевине СХС 1929. и његовог ступања на снагу 1.1.1930. године.

у простору неприступачном јавности. Малолетници нису могли да буду осуђени на смртну казну. Изузетно, лица која су навршила 18 година живота могла су бити кажњена смртном казном ако им је судио Државни суд за заштиту државе који је примењивао Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави. Извршење смртне казне се одлагало у случају теже телесне или душевне болести, док она траје, као и у случају трудноће осуђенице до два месеца после порођаја.<sup>2021</sup>

Према Кривичном законнику Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца одређене су следеће мере безбедности: задржавање по издржаној новој казни (лице које је најмање три пута било осуђено за умишљајно злочинство на робију, па у року од пет година поиздржавању последње казне опет умишљајно учини злочинство, задржаће се по издржаној новој казни ако се утврди да је опасан по јавну безбедност); упућење у завод зарад (лице које је у скитничењу, просјачењу или блудничењу учинило у поврату ма које кривично дело за које се гони по службеној дужности суд ће одредити да се после издржаване казне упути у завод за рад као опасно за јавну безбедност и склоно вршењу кривичних дела, али способно за рад); упућење у завод за лечење или зачување (уколико је у интерес у јавне безбедности суд може учиниоца који није урачунљив или онога код кога постоји смањена урачунљивост упутити у завод за лечење или чување); упућење у завод за лечење пијаница (ако суд утврди да је учинила цпијаница може наредити упућивање учиниоца у установу за лечење); забрана посећивања крчме (које

---

<sup>20</sup> Слободанка Константиновић Вилић, Миомира Костић, Врсте казни и облици кажњавања у Србији до краја Другог светског рата, Историјски архив Града Ниш, Пешчаник, 2005.

<sup>21</sup> Стварањем нове државе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а потом Југославије, приступило се и изради новог кривичног законика, који је усвојен 1929. године. Нови Кривични законик је спадао међу најмодерније кривичне законике у Европи. Израђен на модернијим идејама у односу на француски, немачки и италијански кривични законик, служио је за углед свим законцима европског континента. Кривични законик Краљевине Југославије из 1929. године, познавао је и друге санкције осим казне. Уведене су одредбе мера безбедности и условна осуда. Некадашње казне протеривања, забрана вршења позива или заната и одузимање извесних предмета, биле су сврстане у низ нових мера безбедности. Казне су се делиле на главне и споредне. Главне казне биле су: смртна, новчана и казне лишења слободе, док су споредне казне биле: губитак часних права и губитак службе. Важно је напоменути да се смртна казна извршавала вешањем. Код казни лишења слободе (робија и заточење), затворска казна добија два нова облика: затвор и строги затвор. Остале наведене казне по својој природи остају непромењене. Најважнија новина у казненом систему свакако је било и коначно укидање телесних казни. Душан Јакишић, Драгомир Давидовић, Развој казног система у кривичном праву Србије, Специјална едукација и рехабилитација, вол. 12, бр. 4, Београд, 2013, стр. 530

учинио кривично дело у пијанству, а у пићу је склони згредима, суд ће му забранити посећивање крчми); заштитни надзор (ова мере се одређује лицу које се отпушта из казненог завода или затвора, а у циљу да се лице чува од опасности нових кривичних дела, да се привикне на уредан живот); протеривање (ако се с обзиром на начин извршења или побуде учињеног дела може закључити да ће се осуђеников боравак у једном месту бити опасан за правни поредак поред робије се може изрећи и ова мера, с тим што се нико не може протерати из своје завичајне општине); забрана вршења позива или заната (када је лице зачињење кривичног дела намерно или грубом непажњом злоупотребило свој позив или занат може му се изрећи ова мера) и одузимањ епредмета (сви предмети који су настали вршењем каквог кривичног дела или су коришћени за извршење кривичног дела могу се одузети).<sup>22</sup>

### 3. Поједине инкриминације у новом кривичном законуку

За разлику од старијих кривичних законодавства која нису познавала посебну групу кривичних дела против правосуђа,<sup>23</sup> већина савремених кривичних законика ова кривична дела предвиђа у оквиру посебне главе (с тим што се њихов круг и начин инкриминисања разликује). Ову главу кривичних дела садржавао је Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца,<sup>24</sup> односно Кривични законик Краљевине Југославије из 1929. године (глава XIV)...<sup>25</sup> Овим Законом било је инкриминисано непријављивање припремања „злочинства“, а не и непријављивање кривичног дела или учиниоца.<sup>26</sup> Иако у наведеној глави није било прописано дело које би одговарало данашњој инкриминацији непријављивање дела или учиниоца (параграф 135 инкриминише непријављивање припремања „извршења каквог злочинства“), у глави XXVIII – Кривична дела против службене

<sup>22</sup> Драгана Ђурић, Условна осуда као доминантан тип кривичне санкције у законодавству Републике Србије – докторска дисертација, Факултет за право, јавну управу и безбедност, Универзитет Џон Незбит, Београд, 2016, стр. 81-82

<sup>23</sup> Ж. Прадел, Историјаткривичнихдоктрина, (пр. ОбрадПерић), Београд 2008, 52

<sup>24</sup> Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Државна штампарија, Београд 1929. (Законик је обнародован у Службеним новинама, бр. 33-XVI, од 9. фебруара 1929.)

<sup>25</sup> З. Стојановић, О. Перић, Кривично право, Посебни део, Београд 2007, 280.

<sup>26</sup> М. П. Чубински, Научни и практично-ментар Кривичног законика Краљевине Југославије, Београд 1934, 288–291.

дужности, прописано је: „Државни службеник који, у намери да кога сачува од казне законом запрећене, пропусти да учини што би по закону био дужан учинити, казни ће се затвором до две године (...)“ (параграф 393).<sup>27</sup>

У другом одсеку посебног дела побројана су кривична дела против опстанка државе и њеног уређења, где су формулисана следећа кривична дела: Ко лиши живота или покуша лишити живота Краља или Наследника Престола или Краљевског намесника казниће се смрћу.<sup>28</sup> Ко предузме какво дело које иде на то да Краљ или Наследник Престола или Краљевски намесник буде лишен живота, затворен, прогнан из земље или предат непријатељу, казниће се вечитом робијом. Ко ово учини према члану Краљевског Дома, казниће се робијом најмање десет годи на.<sup>29</sup> Ко деломучининасиљепремаКраљу или Наследнику Престола или Краљевском намеснику, казниће се робијом најмање десет година. Ко ово учини према другом члану Краљевског Дома, казниће се робијом најмање десет година.<sup>30</sup>

Поред дела којима су инкриминисани напади на краља и чланове краљевског дома у законику су била кажњива дела државног удара и насилног преврата. Робијом или заточењем казниће се ко предузме какво дело које иде на то: да се силом или претњом да ће се сила употребити према лицима или стварима, промени државно уређење или ред наслеђа престола; да се Владалац силом збаци или претњом силе спречи да врши своја права и дужности или га принуди да своја права и дужности врши у одређеном циљу; да се незаконито прибави врховна државна власт, ради непосредног извршења или њеног преношења на друга лица; да се Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца или неки њен део споји с којом страном државом или да се неки њен део издвоји из целине и постане самостална држава.<sup>31</sup>

Штампарска кривична дела кажњива су била према члановима 95-96. Ко

---

<sup>27</sup> Кривични законик Краљевине Југославије и 343 решења свих апелационих судова и свих одељења Касационог суда год. 1930–1935. (ур. Ј. Весел, В. Тимошкин), Сарајево 1935.

<sup>28</sup> Члан 91. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>29</sup> Члан 92. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>30</sup> Члан 93. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>31</sup> Члан 94. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

јавно или растурањем написа, слика или објава наводи или подстрекава на извршење којег од дела из члана 91-94, или прихвати такав позив, ако нису наступиле какве последице, казниће се робијом или заточењем до десет година.<sup>32</sup>Ако су се више лица договориле да изврше које дело из члана 91-94, па дело остане неизвршено, договарачи ће се казнити робијом или заточењем до пет година.<sup>33</sup>

Законик је прописивао казне и за радње које у свом бићу имају елементе шпијунаже, пропагандних активности. Ко у циљу извршења дела из члана 91-94, ступи у односе са владом стране државе или њеним поузданицима или злоупотреби службену власт или скупља и вежба људе, прибавља, спрема или дели оружје, муницију или новац, казниће се робијом или заточењем до десет година.<sup>34</sup>Ко оснује какво удружење ради убеђивања или подстрекавања других да се насилним путем униште поредак у држави или основи сваког државног поретка, као и ко знајући циљ таквог удружења домаћег или иностраног приступи истом као члан или га ма чиме потпомогне или прими од њега какву помоћ, казниће се робијом до десет година или строгим затвором и губитком частних права.<sup>35</sup>

Фалсификовање државних знакова и исправа је такође било санкционисано овим закоником. Ко неовлашћено употреби какав знак државне или владалачке власти или га уклони, уништи, оштети, упрља, или према њему изврши какву грубу непристојност, казниће се затвором или новчано. Ко ово уради према знацима стране државе, који су изложени од стране признатог заступништва у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, као што су заставе, натписи, казниће се истом казном на предлог владе стране државе под условом узајамног гоњења. За покушај ће се казнити у оба случаја.<sup>36</sup>

Законик је предвиђао казне за увреде Владаоца и чланова његовог дома, као и клевете према државним установама. Ко јавно излаже порузи или презрењу Владаоца, његова права, законити ред наслеђа или

---

<sup>32</sup>Члан 95.Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>33</sup>Члан 96. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>34</sup>Члан 97.Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>35</sup>Члан 98.Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>36</sup>Члан 99.Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

постојећи облик владавине, казниће се затвором до три године. Истом ће се казном казнити и ко јавно излаже порузи или презрењу законом признате правне установе: породицу, брак и својину. Ако је ово излагање учињено на такав начин да се тиме ма ко подстрекне на насилна мењања ових права и правних усанова, учинилац ће се казнити затвором. За покушај ће се казнити.<sup>37</sup> Ко знајући јавно износи или преноси лажна тврђења у намери да изложи порузи или презрењу државне установе, законе, уредбе или наредбе власти, казниће се затвором до две године или новчано до 20.000 динара.<sup>38</sup>

У законуку су инкриминисана и дела шпијунаже. Робијом ће се казнити: ко тајне државне или исправе или извештаје за које зна да су у интересу државе у тајности чува, изда или саопшти страном држави или њеним поузданицима или их јавно објави; ко на штету Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, уништи, преиначи или прикрије исправе или доказе о ком правном односу Краљевине према којој страном држави или направи лажне исправе и тиме доведе у опасност интересе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Ако је које од ових дела учињено из нехата учинилац ће се казнити затвором.<sup>39</sup> Ко поверени му државни посао са каквом страном државом, владом или њеним опуномоћеником сврши на штету Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца казниће се робијом. Ако је ово дело учињено из нехата учинилац ће се казнити затвором.<sup>40</sup> Ко са владом које стране државе или њеним поузданицима ступи у односе да проузрокује рат против Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца или побуну у самој држави у интересу стране државе, казниће се робијом до десет година. Ако је услед тога наступио рат или побуна, учинилац ће се казнити вечитом робијом.<sup>41</sup>

У законуку је постојао читав сет кривичних дела која су из области војног кривичног законодавства, тако су прописане казне за издају у рату, војну шпијунажу и учешће у непријатељским оружаним формацијама. У члановима 105 до 126. овог закона прописано је да:

---

<sup>37</sup>Члан 100. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>38</sup>Члан 101. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>39</sup>Члан 102. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>40</sup>Члан 103. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>41</sup>Члан 104. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

Држављанин Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца који се у време рата, што се против Краљевине или њених савезника води, прими службе у непријатељској војсци или у њој и даље остане уколико није на то присиљен, казниће се робијом до петнаест година. Ако је такав држављанин учествовао и у самом рату као борац казниће се смрћу или вечитом робијом.<sup>42</sup>

## Закључак

Са Шесто јануарском диктатуром настао је заокрет. Насупрот десето годишњој законодавној инертности парламента, диктатура се показала веома ефикасном. Речју М. Бартоша, “манија брзог изједначења закона скоро несхватљивим темпом постизала је квантитатив неуспехе после 6. јануара 1929. године.”<sup>43</sup> У време тзв. „шестојануарске диктатуре“ поред кривичног законика настављени су напори на изједначавању различитих законодавстава у Краљевини. Врховни законодавни савет, основан при Министарству правде 1929. успео је да уједначи материјално и процесно кривично право, као и грађанско процесно право. Донети су приказани јединствени Кривични законик за Краљевину СХС, Закон о адвокатима, а Закон о извршењу и обезбеђењу, Закон о лишењу слободе и многидруги. Само у току 1929. године донето је око 200 закона. Законик о судском кривичном поступку од 23. фебруара 1929. године настао је као израз потребе уједначавања судског поступка који је различито спровођен у више правних система. Закон је имао 500 чланова систематизованих у двадесетседам глава. Осим уводних одредби, законом је регулисана стварна и месна надлежност судова, искључење и изузеће судија, странке и државно тужилаштво. Глава девет односила се на истрагу и услове покретања истраге, затим позив, довођење, истрага и притвор окривљеника. У глави десет регулисано је позив довођење, притвор и истражни затвор окривљеника. Законик о кривичном судском поступку садржао је још осамнаест делова систематизованих у следеће главе: Претресање стана и лица, испитивање окривљеника, сведока, регулисан је био судски увиђај и вештачење, оптужба, припреме пред главни претрес пред окружним судом, главни претрес и пресуда окружног суда. Законом је предвиђено и приватно-правно потраживање, трошкови

<sup>42</sup> Члан 105. Кривичног законика за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине бр. 33, 9. фебруар 1929. Београд

<sup>43</sup> М. Bartoš, *Potrebenedopuneupisaporodičnezadruga u zemljišneknjige, Arhiv za pravneidruštvenenauke*, knj. XXXVII (LIV), br. 4, Beograd, 1938, str. 329.



кривичног поступка, правни лекови против судских одлука, поступак пред судијом појединцем, извршење пресуда кривичног суда, као и ванредно ублажавање казни и помиловање, накнада штете и поступак са малолетницима.<sup>44</sup>

Новим Законом о кривичном судском поступку у члану 281. дефинисано је да ако суд нађе у пресуди да је оптуженик крив изрећи ће: 1) за које дело се оглашава кривим и нарочито ће навести околности од којих зависи примена извесног члана кривичног законика, 2) какво кривично дело излази из чињеница које су узете за доказане и за које је оптуженик оглашен кривим, 3) на какву се казну осуђује оптуженик или се по наређењима кривичног закона ослобађа од казне, 4) да ли се оптуженик осуђује условно, да ли му се и како урачунава притвор, истражни затвор или већ издржана казна, 5) која се наређења закона примењују на оптуженика и његово дело и 6) одлуку о приватно-правним потраживањима (чл. 297-301), о трошковима кривичног поступка и извршења казне (чл. 310, 313 и 314), као и о том има ли се пресуда објавити штампом о трошку осуђениковом. Ако суд нађе да постоје претпоставке за мере безбедности, изрећи ће и ове. Суд ће ако, осуди оптуженика на казну лишења слободе за дело политичке природе, изрећи да ли му се при извршавању казне признају или не признају олакшице предвиђене у закону о извршавању казни извршења слободе. Ове ће му се олакшице признати, ако дело није потекло из нечасних побуда, нити показује зао карактер оптужеников нити су последице нарочито тешке. Суд може оптуженику признати ове олакшице и у случају кад је против њега изрекао казну заточења или затвора ако то сматра оправданим с обзиром на природу дела, личност учиниоца, као и с обзиром на повод, побуде и последице дела. Име оптужениково и прве три тачке не смеју изостати у пресуди, у противном је она без вредности.<sup>45</sup>

Краљевина Југославија донела је нову кодификацију војног кривичног права 11. фебруара 1930. и то под називом Војни кривични законик Краљевине Југославије, чиме је и у оружаним снагама термин „казненоправо“ замењен са и данас прихваћеним „кривично право“. И овај законик дао је општу дефиницију кривичног дела против оружане снаге. У његовој првој одредби каже се: „Повреде војних дужности,

---

<sup>44</sup> Законик о судском кривичном поступку за Краљевину СХС, 23. фебруар 1929. (Службене новине бр. 45).

<sup>45</sup> Члан 281. Законика о судском кривичном поступку за Краљевину СХС, 23. фебруар 1929. (Службене новине бр. 45).

које су као кривична дела предвиђене у војним законима, јесу војна кривична дела“. Сходно § 3. ВКЗ, већи део општег дела Кривичног законика Краљевине Југославије од 27. јануара 1929. примењиван је и на војна кривична дела.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup>Младен Тишма, Кривична дела против оружаних снага у домаћем и упоредном законодавству, Војно дело/зима, Београд, 2011, стр. 167.

Zeljko Lazic, Ph.D  
Martin Matijašević, Ph.D

## CODIFICATION OF CRIMINAL LEGISLATION IN THE KINGDOM OF SHS/YUGOSLAVIA

### Summary

**Abstract:** *The history of Serbian criminal law has gone through all those phases of development, through which European criminal legislation has passed, ie. through two ways of reacting to criminal behavior: private and public. The roots of criminal-legal protection until the beginning of the Second World War can be observed through three legal-historical periods, the first insurgent period, then the Ombudsman's and the Principality of Serbia, the second, which includes the Kingdom of Serbia and the third the SCS / Yugoslavia. The Kingdom of Serbia covers the historical period from 1882 to 1918, which brings with it some characteristics for the development of society, criminal law and criminal sanctions. The Criminal (Criminal) Code for the Principality of Serbia from 1860 was in force until June 30, 1882, when the first complete amendment to the Criminal Code in the Kingdom of Serbia was made within the framework of the new Serbian statehood.*

**Keywords:** *criminal law, codification, history, state, regime.*



## КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ИНКРИМИНАЦИИТЕ ПРОТИВ ЈАВНИОТ РЕД И МИР

UDK 343.232:351.75):340.5  
Original research paper

***Апстракт:** Знаејќи дека самиот јавен ред и мир претставува оштетена сфера што има витално значење за мирот како една од највисоките правни вредности, оштетените ред и стабилноста на оштетените односи, како основен предуслов за непречено уживање на основните човекови слободи и права, исполнување на правните должности и остварување на развојните оштетени цели, авторот во овој труд, прави компаративна анализа со законодавствата од Англосаксонскиот и Континеналниот правен систем. Во првиот дел од трудот, авторот прави компаративна анализа со Англосаксонското законодавство односно компарација помеѓу македонското и законодавството на Обединетото кралство. Понатаму во трудот се прави компаративна анализа со Континеналното законодавство односно компарација помеѓу македонското и законодавството на Република Франција како земја членка на Европската унија и компаративна анализа на македонското со српското законодавство, да на крајот се извлекат заклучоци од најправните компаративни анализи.*

***Клучни зборови:** компаративна анализа, Англосаксонско законодавство, Континенално законодавство, заклучни соопредавања.*

Поради тоа што во кривичните законици на земјите кои се земени за компарација, не се инкриминирани сите кривични дела и прекршоци

---

\* Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија

како во нашето законодавство, во овој труд, ќе се разработат само дел од кривичните дела против јавниот ред, инкриминирани во глава XXXIII од Кривичниот законик на Република Македонија и само дел од прекршоците против јавниот ред и мир, инкриминирани во Законот за прекршоците против јавниот ред и мир на Република Македонија, кои ги има, односно кои се инкриминирани и во кривични законици и во законите за прекршоците против јавниот ред и мир, во земјите со кои ќе се прави компарација.

Одбраните кривични дела што ќе бидат предмет на анализа во овој дел од трудот, ќе ги поделиме во две подгрупи, а додека одбраните прекршоци ќе ги опфатиме во една подгрупа и тоа:

- а) Кривични дела против дејноста на службените лица во вршење на службени дејства, при што би ги издвоиле:
  - Спречување службено лице во вршење на службено дејство;
  - Напад врз службено лице при вршење работи на безбедноста.
- б) Кривични дела против јавниот ред и мир, јавната безбедност во потесна смисла, при што би ги издвоиле:
  - Насилство;
  - Лажно претставување.
- в) Прекршоци против јавниот ред и мир
  - Лажно претставување; • Тепачка;
  - Комар.

1. Регулација на казнените дела против јавниот ред и мир во англосаксонскиот правен систем

## ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО

Заразлика од системот на континенталното право, англосаксонскиот правен систем, во кој владее правото, казнените дела против јавниот ред и мир, кои се предмет на овој труд, ги има инкриминирани во повеќе законски акти. Criminal Law Act 1967<sup>1</sup>, во член 5(2), го инкриминира кривичното дело „спречување и напад на службено лице при вршење службена должност“<sup>2</sup>. Според овој член, секој оној што со сила или со закана со сила ќе спречи службено лице во вршење службени

<sup>1</sup>UK Criminal code, Criminal Law Act 1967, член 5(2) , <http://www.legislation.gov.uk>

<sup>2</sup>Richard Card Criminal Law, London 2008, стр.493

задачи или тоа лице ќе го нападне физички, како и лице што помага на службено лице, ќе се казни со казна затвор од еден месец и парична казна<sup>3</sup>. Карактеристично за Кривичниот законик на Обединетото Кралство е тоа што и спречувањето и нападот на службеното лице го инкриминира во еден член. Член 382 став 1 од нашиот Кривичен законик исто како и член 5(2) од Кривичниот законик на Обединетото Кралство има мошне блага казнена политика и за истиот став и двата законици предвидуваат и парична казна како олеснителна околност за извршителот<sup>4</sup>. Специфично е тоа што потешкиот облик на основното дело, Кривичниот законик на Република Македонија го инкриминира во само еден став и тоа во член 382 став 3 каде што им дава големо значење и заштита на службените лица или на лицата кои вршат работи на безбедноста или на заштита на уставниот поредок на државата, а се однесува на спречување или откривање на кривично дело, фаќање на сторител на кривично дело, чување на јавниот ред и мир или чување на лице лишено од слобода и за лицата, додека во законодавството на Обединетото Кралство има посебен закон т.е. Законот за полиција и Section 89(2) Police Act 1996<sup>5</sup>. За разлика од нашето законодавство, каде што кривичното дело „насилство“ е инкриминирано во членот 386 од Кривичниот законик на Република Македонија, законодавството на Обединетото Кралство, на насилството како инкриминација му посветува еден цел закон<sup>6</sup>. Кривичното дело „лажно претставување“ е инкриминирано во член 391 од Кривичниот законик на Република Македонија од каде што, според ставот 1, со парична казна или со затвор до една година, ќе се казни „тој што со намера за себе или за друг да прибави користили на друг да му стори штета, лажно се претставува како службено или воено лице или неовластено носи знаци на службено или на воено лице“, што не е случај со Кривичниот законик на Обединетото Кралство. Обединетото Кралство, во Законот за полиција<sup>7</sup> предвидува казна затвор од еден месец и парична казна за тој што лажно се претставува, носи полициска униформа и се ангажира, односно извршува работи кои се во надлежност на државни органи, за разлика од нашето законодавство кое овој престап го третира како

<sup>3</sup>Lunt v DPP [1993] Crim.L.R. 534

<sup>4</sup>Peter Glazebrook. Criminal Law, Oxford university 2006-2007, стр.269

<sup>5</sup> Police Act 1996, section 89(2), <http://www.legislation.gov.uk>

<sup>6</sup>Offences Against the Person Act 1861 „Assaults party, <http://www.legislation.gov.uk>

<sup>7</sup>Ibid, дел 90

прекршок и го инкриминира во Законот за прекршоци против јавниот ред и мир, во член 23, предвидувајќи казна, глоба во висина од 600-800 евра, во денарска противвредност. За разлика од нашето законодавство, законодавството на Обединетото Кралство, во Законот за полиција, во делот 90, предвидува три вида казни кои варираат, во зависност од намерата на сторителот во делот дали делото го извршува со намера да: • Се загрози безбедноста на жртвата, • Да се загрози имотот на жртвата, • Да се стекне финансиска корист со извршувањето на делото. Во Република Македонија, законодавството го третира „комарот“ како општествено негативна и забранета појава, односно го инкриминира и како кривично дело предвидено во член 398 од Кривичниот законик на Република Македонија и како прекршок предвиден во член 25 од Законот за прекршоците против јавниот ред и мир. За разлика од нашето законодавство, законодавството на Обединетото Кралство на „комарот“ како казнено дело му дава големо значење и за истиот и сите други останати игри на среќа има донесено посебен закон со кој се регулира системот на коцкање<sup>8</sup>. Во Законот за прекршоците против јавниот ред и мир во Република Македонија, во членот 11 став 1, е инкриминирана „тепачката“ како казнено дело и за секој што на јавно место ќе учествува, ќе предизвикува или друг ќе поттикне на тепачка, предвидува казна од 300 до 500 евра, во денарска противвредност, за разлика од законодавецот во Обединетото Кралство, кој казненото дело учество во тепачка го инкриминира во посебен Закон за прекршоци против животот<sup>9</sup>, во дел II член 119, и кој, за разлика од нашиот законодавец, е далеку поригорозен во делот на санкциите, поради тоа што за оваа казнено дело предвидел казна со глоба од 1000 до 10.000 евра.

Од сето погоре изнесено, може слободно да се каже дека КЗ на Република Македонија, за разлика од Кривичниот законик на Обединетото Кралство, во делот на кривичните дела против јавниот ред е многу полиберален.

---

<sup>8</sup> Gambling Act 2005 i Part 3, <http://www.legislation.gov.uk>

<sup>9</sup> Закон за прекршоците против животот, Offences Against the Person Act 1861, <http://www.legislation.gov.uk>



## 2. Регулирање на казнените дела против јавниот ред и мир во системот на континенталното право

### РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЈА

Казнените дела во казнениот систем на Република Франција се категоризирани според нивната сериозност и тоа како кривични дела, прекршоци или ситни прекршоци. Казнените дела од областа на јавниот ред и мир законодавството на Република Франција ги има инкриминирано во одделни различни закони. Во член 433-3 од Кривичниот законик на Република Франција<sup>10</sup> е инкриминирано кривичното дело „Напад на службено лице при вршење на службени задачи“ според кој лице коешто со употреба на закани, насилство или на кој било друг начин ќе нападне службено лице при извршување на неговите службени ќе се казни со казна затвор до десет години и парична казна од 150.000 евра.

Во ставот 1 од овој член, се опфатени сите лица кои се сметаат за службени, според францускиот Кривичен законик и тоа: • Носител на јавна функција, судија или обвинител, поротник, застапник, јавните офицери, член на Жандармеријата или на националната полиција, на царината, казнената администрација, или кое било друго лице од јавен орган или припадник на одредена мисија, пожарникар (без разлика дали е професионално или волонтерски). За разлика од член 383 став 1 од Кривичниот законик на Република Македонија, односно кривичното дело „напад врз службено лице при вршење работи на безбедноста“, во кој за сторителот на делото е предвидена парична казна или казна затвор до три години, законодавецот при изготвување на францускиот Кривичен законик предвидел мошне висока казна, односно казна затвор до десет години и парична казна од 150.000 евра, што укажува на прилично построга казнена политика, од една страна, и заштита на службените лица со високите казни од друга страна<sup>11</sup>. За разлика од нашето законодавство кое насилството го инкриминира во еден член од Кривичниот законик, француското законодавство насилството не го инкриминира како посебно кривично дело. Во Францускиот кривичен

---

<sup>10</sup>Criminal Code- With the participation of John Rason SPENCER QC Professor of Law, University of Cambridge Fellow of Selwyn College ЧЛЕН 433-3 (Акт бр. 96-647 од 22 јули 1996 година Член 16 Службен весник 23 јули 1996 година) (Уредба бр. 2000-916 од 19 Септември 2000 година Член 3 Службениот весник на 22 септември 2000 година во сила 1 јануари 2002)

<sup>11</sup> Bernard Bouloc-Haritini Matsopoulou, Droit Penal Special, Paris 2009, стр.473

законик, насилството се инкриминира како пропратно дејство при извршување на потешки кривични дела како убиство, грабеж, телесни повреди и слично, односно сите кривични дела кај кои како објект на извршување се сметаат животот и телото на граѓаните. Со последните измени на кривичниот законик на Република Македонија<sup>12</sup> на членот 386 по ставот 2 се додадени пет нови ставови кои не се пракса во земјите со кои ја правам компарација но се добро решение на законодавецот.

Според измените во ставот 3 е предвидена истата казна од ставот 2 за тој што насилството инкриминирано во ставот 1 ќе го стори на спортски натпревар како и пред и по завршувањето на спортскиот натпревар. Иако во Република Македонија има посебен закон за спречување на насилство на спортски натпревари самото инкриминирање во кривичниот законик ќе му даде посебна тежина на дејствието. Ставот 4 од измените предвидува казна од една до пет години ако извршувањето на делото од ставот 3 има за последица предизвикување на тепачка, нереди и оштетување на имот од поголеми размери. Другите два ставови од измените во членот 386 опфаќаат санкционирање на организаторот и правното лице. За кривичното дело „лажно претставување“, Кривичниот законик на Република Македонија предвидува парична казна или затвор до една година, за лице што со намера за себе или за друг да прибави корист или на друг да му стори штета, лажно се претставува како службено или воено лице или неовластено носи знаци на службено или на воено лице. За разлика од нашето законодавство, францускиот Кривичен законик во членот 433-14<sup>13</sup> предвидува казна затвор од една година и парична казна од 15.000 евра за тој што јавно и незаконски: - носи костим, униформа или декорација регулирани со јавни овластувања; - користи документ за основање на службена должност или обележја регулирани со јавни овластувања; - користи возилото со видливи обележја од надворешна страна идентични со оние што се користат од страна на националната полиција или војска За разлика од нашето законодавство, кое носењето униформи на полицијата и војската и нивните ознаки од страна на неовластено лице, без тоа да стори кривично дело или прекршок, го предвидува во Законот за прекршоците против јавниот ред и мир, во членот 23, законодавството на Република Франција<sup>14</sup> и самото

<sup>12</sup> Службен весник на РМ број 55 од 16.04.2013 година страна 5

<sup>13</sup> ЧЛЕН 433-14 (Уредба бр. 2000-916 од 19 Септември 2000 година Член 3 Службениот весник на 22 септември 2000 година во сила 1 јануари 2002)

<sup>14</sup> 284 Valerie Malabat, Droit Penal Special, Paris 2006, стр.341

користење на униформи на полиција и војска, нивни ознаки и слично, го инкриминира во кривичниот законик и го става во групата на потешки дела според член 433-15.

Тој што ќе се облече во костум или униформа во јавноста, ќе користи возило, или со користењето на ознаки или документ слични со носии, униформи, возила, знаци бецови или посебни документи кои ги користи националната полиција или војска, и на тој начин ќе ја доведе во заблуда јавноста<sup>15</sup> ќе се казнува со затвор од шест месеци и парична казна од 7500 €. Членот 433-16 предвидува казна затвор од три години и парична казна од 45.000 евра за тој што, со употребата, односно со користењето на средствата од членовите 433-14 и 433-15 од кривичниот законик на Република Франција, ќе изврши, ќе подготвува или ќе помогне извршување кривично дело или прекршок

## РЕПУБЛИКА СРБИЈА

За разлика од Република Македонија, Република Србија има посебен закон за јавниот ред и мир но во суштина истиот е далеку од добар. Имено станува збор за закон во кој се опфатени и прекршоците и кривичните дела против јавниот ред и мир. Кога зборуваме за инкриминирани прекршоци и кривични дела опфатени со овој закон можеме слободно да констатираме дека тоа е само една мала бројка на прекршоци и само едно кривично дело, додека останатите кривични дела од областа на јавниот ред и мир се опфатени во Кривичниот законик на Република Србија. За разлика од нашиот Кривичен законик кој сите кривични дела против јавниот ред и мир ги има инкриминирано во една глава (глава XXXIII), Кривичниот законик на Република Србија<sup>16</sup> одвојува две глави и тоа глава XXIX и глава XXXI за кривичните дела против правниот сообраќај односно за кривичните дела против јавниот ред. Во делот кој што следи ќе направеме компарација на дел од кривичните дела од глава XXXIII од Кривичниот законик на Република Македонија и дел на кривични дела од глава XXIX и XXXI од Кривичниот законик на Република Србија. Кривичниот законик на Република Србија, исто како и во нашиот КЗ, глава XXIX, започнува со основното кривично дело „спречување службено лице во вршење на службена должност (чл. 322)“. Карактеристично за српскиот

<sup>15</sup> Bernard Bouloc-Haritini Matsopoulou, Droit Penal Special, Paris 2009, стр.495

<sup>16</sup> Кривичен законик на Република Србија, „Службени гласник“ број 111/09

Кривичен законик е тоа што во член 322 став 1 е предвидена мошне строга казна, казна со затвор до три години<sup>17</sup> за „секој што со сила или со сериозна закана дека ќе употреби сила, ќе го спречи службеното лице во вршењето на службени задачи или ќе го присили, односно ќе го принуди да изврши одредени службени задачи“, за разлика од Кривичниот законик на Република Македонија кој има мошне поблага казнена политика и за истата инкриминација предвидува и парична казна како олеснителна околност за извршителот. Карактеристично е тоа што на ова кривично дело, Кривичниот законик на Република Македонија, во член 382 став 3, му дава големо значење и заштита на службените лица или на лицата кои вршат работи на безбедноста или на заштита на уставниот поредок на државата, а се однесува на спречување или на откривање на кривичното дело, фаќање на сторителот на кривичното дело, чување на јавниот ред и мир или чување на лице лишено од слобода, што не е случај и со Кривичниот закон на Република Србија. Заедничко за двата кривични законика е тоа што предвидуваат можност за ослободување на сторителот, ако делото од претходните ставови лицето го сторило, бидејќи било предизвикано со незаконито или со грубо постапување на службеното лице. Кривичниот закон на Република Србија, во членот 323 став 1, за разлика од член 383 став 1, од Кривичниот законик на Република Македонија, кој за кривичното дело „напад врз службено лице при вршење работи на безбедноста“, за сторителот на делото предвидува парична казна или казна со затвор до три години, предвидел една единствена казна, односно казна со затвор од три месеци до три години, што укажува на построга казнена политика<sup>18</sup>. Во членот 383 став 2 од Кривичниот законик на Република Македонија, за разлика од членот 323 став 2 од Кривичниот законик на Република Србија, за првпат се случува законодавецот да има построга казнена политика, при што предвидува казна затвор од шест месеци до пет години, за разлика од српскиот Кривичен законик кој предвидува казна затвор од три месеци до пет години. Исто како и во членот 322 и во членот 323 став 6 од Кривичниот законик на Република Србија се предвидува можност, сторителот на делото да се ослободи, ако делото од претходните ставови го сторил, бидејќи бил предизвикан со незаконито или со грубо постапување на службеното лице, а што е, исто така, случај и во нашиот Кривичен законик, кој во член 383 став 4 предвидува можност за ослободување на сторителот. За кривичното

<sup>17</sup> Поповиќ-Кандиќ, д-р Зорица, Кривично право – посебен дел, Белград 1986, стр. 37

<sup>18</sup> Лазаревиќ, д-р Љубиша, Кривично право – посебен дел, Белград 1992, стр.281

делото „насилство“ инкриминирано во член 386 од Кривичниот законик на Република Македонија и член 344 од Кривичниот законик на Република Србија може слободно да се каже дека и двата кривични законици се единствени во инкриминирањето на делото додека при утврдувањето на висината на казната за сторителот српскиот Кривичен законик е полиберален<sup>19</sup>. Членот 386 став 1 од нашиот Кривичен законик предвидува казна затвор од три месеци до три години, за разлика од членот 344 став 1 од Кривичниот законик на Република Србија кој предвидува казна до три години затвор<sup>20</sup>. Додека ставот два е идентичен како во инкриминацијата која предвидува „ако делото е извршено од група од две или повеќе лица или насилството е извршено над повеќе граѓани или сторителот телесно повредил друг“ така и за сторителот предвидуваат идентична санкција, казна затвор од шест месеци до пет години. Кривичното дело „лажно претставување“, инкриминирано во член 391 од Кривичниот законик на Република Македонија, односно во член 329 од Кривичниот законик на Република Србија, е идентично во инкриминацијата, со одредени разлики во санкциите. За разлика од Кривичниот законик на Република Македонија, во кој, за кривичното дело лажно претставување е предвидена парична казна или затвор до една година, Кривичниот законик на Република Србија предвидува санкција парична казна или казна затвор до три години<sup>21</sup>. За разлика од законодавството на Република Србија, нашето законодавство, во Законот за прекршоците против јавниот ред и мир, во членот 23, инкриминира поблага форма на лажно претставување кое опфаќа само лажно претставување во однос на својата функција или положба како и носење ознаки на службено лице, но намерата на извршителот не е да прибави каква било корист од лажното претставување. Законодавството во Република Македонија, „комарот“ како општествено негативна и забранета појава, го третира, односно го инкриминира и како кривично дело, предвидено во член 398 од Кривичниот законик на Република Македонија и како прекршок, предвиден во член 25 од Законот за прекршоците против јавниот ред и мир. За разлика од нашето законодавство, законодавството на Република Србија, на „комарот“ како казнено дело не му дава големо значење, односно го инкриминира само во Законот за јавен ред и мир, додека во Кривичниот законик не

---

<sup>19</sup> 300 Ibid, str. 283

<sup>20</sup> 301 Поповиќ-Кандиќ, д-р Зорица, Кривично право – посебен дел, Белград 1986, стр. 376

<sup>21</sup> Ibid, str. 377

му отстапува место. Коцкањето во вид на занает од нашиот Кривичен законик е отстрането како кривично дело со донесувањето на Кривичниот законик на Република Македонија во 1996 година, примамување на други на коцкање и отстапување на простории за коцкање е предвидено во ставот 2 од членот 398 од КЗ на РМ. Кривичниот законик на Република Србија од 2005 година има едно доста добро решение каде е предвидена казна и за „тој што се коцка или му овозможува да се коцка со лице за кое знае или можел да знае дека до пари за коцкање дошол со извршување на кривично дело“.<sup>22</sup> Законот за прекршоците против јавниот ред и мир на Република Македонија, во членот 25, предвидува санкција само за тој што игра комар, за разлика од Законот за јавниот ред и мир на Република Србија кој, покрај тоа што предвидува санкција за тој што игра комар, предвидува санкција и за тој што отстапува простории за играње комар. Во овој дел, законодавецот во Србија е полиберален поради тоа што отстапувањето на простории за играње комар го инкриминира во Законот за јавен ред и мир и предвидува парична казна или казна затвор до 60 дена, за разлика од нашиот законодавец кој отстапувањето на простории за играње комар го инкриминира во членот 398 став 2 од Казнениот законик на Република Македонија и е мошне поригорозен во делот на санкциите, каде што предвидува санкција со парична казна или со казна затвор до една година. За разлика од законодавството на Република Македонија кое тепачката како прекршок ја инкриминира во Законот за прекршоците против јавниот ред и мир на Република Македонија, во членот 11, законодавецот во Република Србија казненото дело учество во тепачка го инкриминира во Законот за јавен ред и мир и тоа во член 6 став 3, заедно со казнените поведенија „навреда, злоупотреба и вршење насилство врз друг“ и кој, за разлика од нашиот законодавец, е далеку поригорозен во делот на санкциите, поради што за оваа казнено дело предвидел глоба од 300 евра или казна затвор до 60 дена. Добро решение во нашето законодавство, а што е важен пропуст во законодавството на Република Србија, е ставот 3 од членот 11 од Законот за прекршоците против јавниот ред и мир на Република Македонија, кој предвидува ослободување од секаква вина на тој што учествува во тепачката со намера да укаже помош или заштита на нападнато лице или неа да ја спречи. Од сето погоре изнесено, може слободно да се каже дека КЗ на Република Македонија, за разлика од КЗ на Република Србија, во делот на кривичните дела против јавниот ред, е многу полиберален. При

---

<sup>22</sup> Ibid, стр. 383

изготвувањето, нашиот законодавец води сметка за почитување на човековите слободи и права, што се гледа од благите казни предвидени за овие дела, што претставува во исто време и позитивен сигнал од една страна и негативен сигнал од друга страна, проследени со благата казнена политика, со која едноставно се поттикнуваат сторителите, т.е. благата казнена политика воопшто не дејствува превентивно за потенцијалните извршители и рехабилитирачки за сторителите на кривичните дела против јавниот ред.

### 3. Согледувања од компаративната анализа

Од направената компаративна анализа со дел од законодавствата од англосаксонскиот правен систем и континенталното право, произлегоа следните согледувања:

1. Законодавството на Обединетото Кралство казнените дела против јавниот ред и мир ги има инкриминирано во повеќе закони и законски акти за разлика од нашето законодавство каде казнените дела против јавниот ред и мир се регулираа во глава XXXIII од Кривичниот законик и Законот за прекршоците против јавниот ред и мир. Карактеристично за законодавството на Обединетото Кралство е тоа што и спречувањето и нападот на службеното лице во вршење на работи од безбедноста го инкриминира во само еден член за разлика од нашето законодавство каде на овие две инкриминации им се посветени два посебни члена од КЗ. За разлика од Кривичниот Законик на Република Македонија кој во само еден став(3) од член 382 го инкриминира потешкиот облик на основното дело и му дава големо значење и заштита на службените лица или лицата кои вршат работи на безбедноста или на заштита на уставниот поредок на државата, а се однесува на спречување или откривање на кривично дело, фаќање на сторител на кривично дело, чување на јавниот ред и мир или чување на лице лишено од слобода и за лицата, законодавството на Обединетото Кралство за ова инкриминација има посебен закон (section 89(2) Police Act 1996). Истото е случај и со насилството како кривично дело на кое за разлика од нашето законодавство, законодавството на Обединетото Кралство, на насилството како инкриминација му посветува еден цел закон (Offences Against the Person Act 1861). За разлика од законодавството на Република Македонија кое комарот како негативна и забранета појава го третира односно го инкриминира и како кривично дело предвидено во член 398 од Кривичниот законик на Република Македонија и како

прекршок предвиден во член 25 од Законот за прекршоците против јавниот ред и мир законодавството на Обединетото кралство на комарот како казнено дело му дава големо значење и за истиот и сите други останати игри на среќа има донесено посебен закон со кој се регулира системот на коцкање (Gambling Act 2005 i Part 3)

2. Казнените дела од областа на јавниот ред и мир законодавството на Република Франција ги има инкриминирани во одделни разни законски акти. За разлика од нашето законодавство, кога станува збор за службено лице кое врши работи на безбедноста законодавецот во Р. Франција има мошне строга казнена политика и за разлика од нашиот кривичен законик кој предвидува парична казна или казна затвор до три години, кривичниот закон на Р. Франција предвидува казна затвор до 10 години и парична казна од 150.000 евра. За разлика од францускиот кривичен законик во кој насилството се инкриминира како пропратно дејство при извршување на потешки кривични дела како убиство, грабеж, телесни повреди и слично односно сите кривични дела кај кои како објект на извршување е животот и телото на граѓаните во нашето законодавство насилството се инкриминира како посебно кривично дело со неколку потешки облици на основното дело. За разлика од нашето законодавство кое носењето на униформи на полиција и војска и нивните ознаки од страна на неовластено лице без истото да стори кривично дело или прекршок го предвидува во Законот за прекршоците против јавниот ред и мир во членот 23, законодавството на Република Франција и самото користење на униформи на полиција и војска, нивни ознаки и слично го инкриминира во кривичен законик и го става во групата на потешки дела предвидувајќи казна затвор од шест месеци и парична казна од 7500 €. За разлика од македонското законодавство каде е предвидена казна затвор до една година или парична казна доколку со носењето на униформи на полиција и војска и нивните ознаки од страна на неовластено лице истото се стекна со противправна имотна корист француското законодавство предвидува казна затвор од три години и парична казна од 45.000 евра.

3. За разлика од Република Македонија, Република Србија има посебен закон за јавниот ред и мир во кој се инкриминирани само дел од казнените дела против јавниот ред и мир додека останатите казнени дела се инкриминирани во други законски акти. Законските решенија за казнените дела во Република Македонија и во Република Србија се скоро идентични со одредени разлики во делот на казнената политика. За разлика од српскиот КЗ каде е предвидена мошне строга казна и тоа затвор до три години за „секој што со сила или сериозна закана дека ќе



употреби сила ќе го спречи службеното лице во вршењето на службени задачи или ќе го присили односно принуди да изврши одредени службени задачи“, во нашиот КЗ за истата инкриминација има доста поблага казнена политика и за истиот став предвидува и парична казна како олеснителна околност за извршителот. За разлика од законодавството во Р. Србија каде што отстапувањето на простории за играње комар го инкриминира во Законот за јавен ред и мир и предвидува парична казна или казна затвор до 60 дена, нашето законодавство за истото казнено дело е мошне поригорозен во делот на санкциите каде предвидува санкција од парична казна или казна затвор до една година.

## Summary

**Abstract:** *Knowing that public order and peace itself represent a social sphere that has a vital importance for peace as one of the highest legal values, social order and the stability of social relations, as a basic prerequisite for the unhindered enjoyment of basic human freedoms and rights, the fulfillment of legal duties and the realization of development social goals, the author in this paper makes a comparative analysis with the legislations from the Anglo-Saxon and Continental legal systems. In the first part of the paper, the author makes a comparative analysis with the Anglo-Saxon legislation, that is, a comparison between the Macedonian and the legislation of the United Kingdom. Furthermore, in the paper, a comparative analysis is made with Continental legislation, i.e. a comparison between Macedonian and the legislation of the Republic of France as a member state of the European Union and a comparative analysis of Macedonian and Serbian legislation, to finally draw conclusions from the comparative analyses.*

**Keywords:** *comparative analysis, Anglo-Saxon legislation, Continental legislation, concluding observations.*

## ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN NRM

UDK 342.924:340.13(497.7)

Original research paper

**Abstract:** *The administrative bodies, as well as the legal entities entrusted by law with the exercise of public authorizations, are obliged to provide the parties (legal or natural persons) with protection and easier realization of their rights. However, enabling the protection and realization of the rights of the parties must not be to the detriment of the rights of third parties, nor to the detriment of any public interest determined by law. The administrative bodies are obliged to act according to the Law on General Administrative Procedure (LGAP), on the one hand to strive to protect the legal order and the rule of law, and on the other hand to provide protection of the legal rights of legal entities and individuals. All of these can be achieved by applying the administrative agreement as a legal institute which with the purpose and meaning due to which it was created justified its existence. The administrative agreement according to the LGAP of the Republic of Macedonia is an agreement between a public body and a right or natural person (party), whose subject is performing a public service under the competence of a public body when it is published by law, and is in public interest and it does not restrict the rights of third parties. What is specific about administrative agreements is that they have a number of similarities with two other important legal institutes, namely, administrative acts and civil law agreements. However, despite the similarities between them, there are significant differences, which are the position and role of the parties in relation to the administrative, ie administrative agreements, so it is necessary to distinguish these agreements, ie distancing from administrative*

---

\* Military Academy "General Mihailo Apostolski", Skopje, Republic of North Macedonia

*acts and civil law agreements. According to the LGAP, the administrative contract can be annulled by a lawsuit in front of a constitutional court, it can be amended if the legal requirements are not met, or it can be terminated. The administrative bodies should be a professional service, ie they should play the role of an efficient partner, and thus they will contribute to easier realization of the activities that are of interest and importance for the parties. However, this does not mean abandoning the legal mechanisms of acting from a position of power, but achieving a public interest, which does not always coincide with individual interests.*

**Keywords:** *administrative agreement, administrative body, public interest, party, government*

## **1. Introduction**

At the end of the XIX and the beginning of the XX century, state and legal concepts developed which led to major changes in the systems of European countries. The changes were aimed at overcoming the classical conception of governing bodies, as they could not meet the expected results of the new democratic society. In fact, the new concepts of the governing bodies contained legal elements, which included the social functions of the state and the rights, but also the realization of the rights and interests of the citizens, so the goal of the administration was not only its engagement in law enforcement, but also providing social welfare. Administrative bodies no longer used methods that involved power and authority, but tended to accelerate the development of society, so they transformed from public authority into a system of public services. New social changes have led to the emergence of new legal theories, as well as new legal agreements. A new form of act called administrative contract appears in the business acts of the management. Administrative contracts are a special type of contracts in which one of the contracting parties is a public legal body, and they are concluded due to performing a certain public work and realization of a certain public interest. The French and German legal systems have the greatest credit for the formation of administrative agreements.

## **2. Administrative agreements**

The administrative bodies, as well as the legal entities entrusted by law with the exercise of public authorizations, are obliged to provide the parties

(legal or natural persons) with protection and easier realization of their rights. However, enabling the protection and realization of the rights of the parties must not be to the detriment of the rights of third parties, nor to the detriment of any public interest determined by law.<sup>1</sup> The administrative bodies are obliged to act according to the Law on General Administrative Procedure (LGAP), ie on the one hand to strive to protect the legal order and the rule of law, and on the other hand to provide protection of the legal rights of legal and natural persons. This can be achieved by applying the administrative agreement as a legal institute that with the purpose and meaning for which it was created justified its existence.<sup>2</sup> Administrative agreements are: concession contracts, public procurement contracts that are of public interest, public service contracts, public works contracts and other contracts that according to the content of the case, the court will determine as administrative contracts.

An administrative agreement is an agreement between a public body and a legal or natural person (party), whose subject is the performance of a public service under the competence of a public body when it is prescribed by law, and is in the public interest and does not restrict the rights of third parties.<sup>3</sup> The administrative agreement in the Republic of Macedonia is regulated by the LGAP. Administrative bodies are: the state, a unit of regional or local self-government and their bodies, legal entities partially or fully financed from the state budget or other public budget (public institutions, public enterprises, etc.)

A party is any legal or natural person upon whose request an administrative procedure has been initiated, against which an administrative procedure has been initiated or is involved in that procedure for the protection of its rights or legal interests. A party can also be a public body, settlement or group of persons, although they do not have the status of a legal entity.

There are three characteristics of the administrative agreements by which they are recognized and they are:

- The first characteristic is the subject of the contract,
- The second characteristic is the purpose for which it was concluded,

---

<sup>1</sup> Belovski, V., Administrative law, Faculty of law, UGD- Shtip, - Kochani, 2010. Page. 25

<sup>2</sup> Davitkovski, B., Pavlovska, Daneva, A., Administrative law. – University “St. Kiril and Metodius” – Skopje, 2018. Page 290

<sup>3</sup> Draft law on general administrative procedure, Ministry of information society and administration- Skopje, July, 2014. Taken on 03.01.2022.

- The third characteristic indicates the conditions in the contract, ie acceptance of those conditions by the party or fulfillment on the terms by the party.

- The first characteristic indicates that one party is always a public authority.<sup>4</sup>

- The second characteristic means that the intention or goal of the public body to conclude such an agreement achieves a certain public interest, which may be different, but is basically the satisfaction of certain public needs. By concluding an administrative agreement, the public authority may allow the use of public property for the construction of public facilities such as schools, hospitals, roads, buildings, etc. and thus will enable the realization of some public interest. For example, public transport service, supply of water, gas, electricity and more.<sup>5</sup>

- The third feature is the existence of derogatory clauses, in fact it means that the management decides what the terms of the contract will be, and the party has to give their consent. That is, the party should have the will and interest to accept the conditions prescribed in the contract. The enforcement of rights and obligations applies to both parties, the only advantage or privilege being that the management of executive operations is in the hands of the governing bodies. The financial guarantee applies to both parties as well as the guarantee for some unforeseen cases, which means that the management would not harm the other party.

What is specific about administrative agreements is that they have similarities with two other very important legal institutes, namely administrative acts, and civil law agreements. However, despite the similarities between them, there are significant differences, and that is the position and role of the parties in relation to the administrative, i.e. administrative agreements, so it is necessary to distinguish this agreement, ie distance from administrative acts and civil law agreements.

- Basic differences between an administrative act and an administrative contract:

- The administrative act is adopted by an authorized bearer, and in the case of an administrative contract one party is always a public body;

---

<sup>4</sup> <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1452-4457/...> · PDF file UPRAVNI UGOVORII PDF Taken on 05.01.2022.

<sup>5</sup> <https://www.stranipravnizivot.rs> > SPZ > downloadProf. dr Dejan Milenković1 - Strani pravni život PDF Taken 05.01.2022

- An administrative act is a unilateral legal act, and an administrative contract is a bilateral legal act;
- The basic characteristic for the administrative act is the authoritarianism, ie. it can be adopted without the will of the party or it has a forced character, while in the case of an administrative contract, the party must have the will to conclude the contract;
- The specific administrative act refers to a specific case and has no effect on other entities, while the administrative contract has effect and impact on other entities.
- Basic differences between an administrative contract and a civil law contract:
  - In a civil law contract there is almost unlimited freedom in choosing the party, and in an administrative contract the administrative body chooses the party based on strict rules, ie in a precisely defined procedure;
  - One of the basic rules in civil law contracts is the equality of the parties, and in a management contract there are prerogatives of power and it is not equal to its contractor;
  - The governing body controls the execution of the administrative contract and may impose sanctions, but also unilaterally terminate the contract;
  - Economic effect on both parties concluding the civil law contract, and the administrative contract is concluded due to public interest. <sup>12</sup>

#### **4. Control over the fulfillment of the contract and protection of the interests of the parties in the contract**

In the procedure of control over the fulfillment of the contract, the administrative body may notice irregularities and shortcomings in the manner of its execution. For non-compliance with any of the agreed conditions, the governing body has the right to apply sanctions. <sup>12</sup> Because the purpose of sanctions in administrative contracts is not only to eliminate the consequences of non-compliance with the contract, but also to ensure the smooth and quality performance of the public service that is the subject of the contract. The sanctions applied by the governing body arise from a special legal regime.

The administrative body has the right to impose monetary sanctions, it can also impose compulsory sanctions, ie to be substituted in the place of the

other contracting party that has seriously violated the contractual obligation.

Substitution as a sanction of the management, may consist in direct undertaking of the performance of the contracted activity of public interest by the administration itself or by forced substitution of the contracting party by a third party determined by the state. The administrative body has the right to unilateral termination of the contract as a sanction for breach of contract, without obligation to compensate the damage.

In administrative agreements, due to the existence of special prerogatives of the public bodies, ie due to the authorization of the unilateral intervention of the management in the implementation of the contract, the party can suffer deterioration of his situation without being guilty of it. Precisely because of this element of uncertainty, which could be indirectly detrimental to the interests of the public service itself, the term financial balance is introduced in the administrative agreement. and the theory of unpredictability.

- In the case of the theory of arbitrariness, it is a matter of removing the unintended consequences for the party from a financial point of view, which occurred as a consequence of the use of its prerogatives in the direction of changing the contractual conditions by the governing body.

- It is necessary to distinguish whether there were unfavorable financial conditions due to the measures taken by the management as a contracting party, or due to the application of amended general regulations that apply to all similar cases and is independent of the will of the management body as a contracting party. The distinction is very important, because if the existence of the first of them is determined, the party has the right to full compensation, which includes the right to compensation of lost profit, while the second case results in the application of more restrictive compensation measures i.e only partial compensation and does not compensate the profit of the party, but only the damage suffered.

- The theory of unpredictability has a dual role, on the one hand to protect and help the interests of the party caused by measures that could not be foreseen when concluding the contract with the governing body, and on the other hand to enable the normal realization and performance of public service, in accordance with the principles of the public service of continuity and adaptation to the new conditions. In the theory of unpredictability, the damage is shared by both the party and the public body. The extent to which



each of the contracting parties will bear the damage is ultimately decided by the court.

The Law on General Administrative Procedure stipulates that an administrative contract may be annulled by a lawsuit before the Constitutional Court, may be amended if the legal requirements are not met or terminated. The management contract can be annulled if the conditions prescribed for its conclusion are not met by law.

The management contract may be amended or terminated due to some other reasons that occurred after the conclusion, and could not have been foreseen at the time of conclusion, because those reasons make it difficult to perform the obligations under the contract. Termination of the contract may occur for other reasons determined by a special law. The contract may also be terminated if the party does not fulfill the obligations of the contract, or due to danger to life and health of people or property if that reason cannot be removed otherwise.

The administrative agreement is terminated with an administrative act in which the reasons are stated and explained. The annulment of the administrative agreement upon a lawsuit of the party or the public body is decided in an administrative dispute.

The administrative dispute as an external objective mechanism for correction of the work of public bodies is of special importance for the bureaucratic system itself because it is an indicator of its work and provides guidelines for its further development, as well as for the individual because it provides judicial protection of the bureaucratic system.

#### **4. Example of an administrative agreement**

The scientific paper presents an example of an administrative agreement between two public bodies: the Nuclear Safety Administration of the Republic of Slovenia and the Atomic Energy Control Commission of Canada.

- Decree

Decree on ratification of the management agreement between: the Nuclear Safety Administration of the Republic of Slovenia and the Atomic Energy Control Commission of Canada in accordance with the Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of Canada on cooperation and safe use of nuclear energy. The management agreement is concluded in Slovenian and English language. Signed on 31 May 1995 in Ljubljana.

- Objective

In order to enable the effective fulfillment of the obligations of the Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of Canada on Cooperation and Safe Use of Nuclear Energy, signed on 31 May 1995.

- Definitions and conventions

The meanings of the terms «nuclear material», «material», «equipment» and «technology» in the text of this agreement correspond to the meaning in the agreement. The unit of measurement for the material is the kilogram.

- Annual report

The two administrations shall submit to each other an annual report, covering a period of twelve months, on all nuclear materials, supplies, equipment and technology in their territories subject to the Agreement. The annual report will be submitted as soon as possible, but no later than three months after the end of each period.

Administrations will consider all categories in their annual reports on nuclear materials and supplies:

- (a) Natural uranium;
- (b) Uranium enriched with the isotope U235 less than 20%;
- (c) Uranium enriched with the isotope U235 of 20% or more;
- (d) Depleted uranium;
- (e) Uranium 233;
- (f) Plutonium;
- (g) Thorium.

For each category of nuclear materials and supplies, as well as for equipment and technology, the two administrations will list in their annual reports: initial inventory, received quantities, issued quantities, other stock changes, final inventory.

Both administrations will confirm receipt of the annual report by the other party within 30 days.

Within 90 days of receiving the annual report, both administrations will forward to the other party any questions regarding the statements in the report.

The two administrations will work closely together and provide all necessary assistance in resolving these issues for mutual benefit by the end of the calendar year.

- Relevance and proportionality

The annual report of the administrations does not require the identification of specific nuclear material or material that was the subject

of the contract, but must specify an equivalent quantity. Replacement of nuclear material subject to the contract with lower quality nuclear material is permitted only with the consent of both administrations.

- Direct transmission procedures

Prior notice.

Prior to receipt of any transfer of nuclear material, material, equipment or technology subject to the contract , upon receipt, the administration representing the party making the consignment shall send a notification of the transfer to another administration .

Transport

Upon dispatch of the nuclear material, material, equipment or technology subject to the contract , upon receipt, the administration representing the party to the consignment shall notify the other administration. The notification must contain the information listed in Appendix A.

Confirmation

Upon receipt of the nuclear material, the material, equipment or technology subject to the contract , and the administration representing the receiving Party, shall notify the other administration. The notification must contain the information listed in Appendix A.

- Re-transfer procedures

Request for retransmission and response

The administration representing the party who made the shipment will request the prior written consent of the other administration, as provided in the contract, at least 6 weeks before the proposed date of transport. The application contains the information listed in Appendix A.

The administration to which the request for prior written consent has been addressed will respond to the other administration no later than 3 weeks after receiving such a request.

- Communication

Administrations will use appropriate secure channels to communicate about this arrangement, which are:

- Contact address of the Nuclear Safety Administration of the Republic of Slovenia.

- Contact address of the Atomic Energy Control Commission of Canada.

Administrations will provide appropriate controls to prevent unauthorized disclosure of confidential information relating to this arrangement and will keep each other informed of information requiring special protection.

- In general

The administrations will not have any claims against each other for reimbursement of the costs for the preparation of any reports provided for in this agreement. This arrangement may be amended at any time if the administrations so agree. The amendments will be in writing and will be valid when they are signed by representatives of both administrations.

- Appendix A.

(a) The reference number assigned by the administration representing the party who made the consignment;

(b) Name and address of consignor and consignee;

(c) Date of dispatch or receipt;

(d) Description ( chemical form, physical form, identification numbers), weight and category of element or material, number of pieces of equipment or technology. <sup>16</sup>

## 5. Conclusion

From this scientific paper it can be concluded that the most important element, ie the purpose for concluding administrative contracts is the public interest. The survival of a society is inconceivable, if the governing bodies would not take care of education, health, culture, science, transport, infrastructure, providing citizens with electricity, water, etc. In fact, concluding administrative agreements does not hinder the efficiency of the administrative bodies, but on the contrary enriches its activity. Despite the fact that in recent decades more and more administrative agreements are concluded between private legal or natural entities and public bodies, the public bodies still have control over them, but at the same time they are given the opportunity to participate in the performance of public services in creative and dynamic partnership, by finding and optimally using confidential subtle measures to advance all the standards of society as a whole.

The seminar paper shows the differences between an administrative act and an administrative agreement because it has great practical value as the administrative act as a legal institute to achieve legal effect, is not always the most appropriate means to achieve a certain public benefit, because it too strongly expresses authority of the administration, and this may not be so necessary, so it must not be the only public law institute of the administrative bodies to achieve certain goals.

Governing bodies must have the role of an effective partner with

citizens in meeting their needs, which means reducing their role as an active economic agent, where the market is a more efficient mechanism. This leads to the creation of space for wider action of market mechanisms in the field of health, education, communal activities, etc. The administrative bodies should be a professional service, thus they will contribute a larger share in the realization of the activities that are of interest and importance for the citizens. This does not mean abandoning the legal mechanisms of action from a position of power, but an easier way to achieve public interests, which do not always coincide with individual interests.

However, not by using coercive measures, but with goals that will preserve the constitutionality and legality, and will contribute to the promotion of social welfare, from all this it can be said that the best way to achieve these goals are administrative agreements.

The introduction of new legal institutes in the LGAP, such as administrative agreements, essentially expands the legal protection of the parties. There is a need for more frequent revision and harmonization of laws. It is also of particular importance to facilitate the procedure for concluding administrative contracts, ie to enable their use in cases not provided for by special laws, as well as to provide timely and effective legal protection to the parties. From all this it can be said that LGAP needs to be constantly modernized to be in step with the changes in society and the new expectations of citizens, companies, investors, and other entities.



LLD Žarko Dimitrijević\*  
Ksenija Dimitrijević\*\*

## IT CONTRACTS IN VIRTUAL UNIVERSE – BASIC CONCEPTS

UDK 347.74:004.738.5  
Original research paper

**Abstract:** *An accelerated development of VR technology has resulted in a race among numerous studios to create as best (i.e. most user-appealing) a 3D world as possible. The concepts employed are different, but the now universal phrase "virtual universe" is invariably present, denoting a combination of the physical and the fictional aimed at allowing a newly created world to achieve the most incredible feats of culture, architecture, socialisation, physics, mechanical engineering, and many other areas that are difficult or even impossible to attain in the real world. Whether it is social platforms that allow controlling avatars and creating new social forms, virtual universes which allow everything, i.e. in which nothing is prohibited or impossible, or actual cities with ordered rules similar to the existing ones and with similar social relations in place, they all have something in common: contracts that the users can enter into with each other, the provider company, or third parties. Given that being in a virtual universe is a novel thing, the contractual relations governing the world of metaverses and everything that accompanies them, i.e. an entire array of "supporting" services that are not part of a virtual universe per se, are rarely clearly defined. It is often the case that contractual provisions depend solely on the will of the provider. In an endeavour to enumerate the most interesting contract models today, whose exact content will be made additionally precise in the near future, the author points to the basic provisions, specificities, and motivations for entering certain contracts and relations.*

---

\* Private enforcement agent, Nis, Republic of Serbia

\*\*Lawyer, Nis, Republic of Serbia

## Processing domain

From its very beginning, virtual reality has rested on two basic principles. The first one has been the idea of moving everything that is real into virtual, and transforming a basic electronic 2D model of commerce and production into a 3D model, i. e. virtual model of existence. Numerous websites offering 2D products and services can offer the same goods and services in 3D technology, almost as in reality and in one place: in consumers' home, at work, in a café, in nature... anywhere. Users have the benefit of "enhancing" their avatars (their physical appearance, behaviour) and by observing them in virtual reality can confirm or deny their presumptions: "[...]we hypothesize that people (balancing motives of self-verification and self-enhancement) customize the image of their avatars to bear similarity to their real selves, but with moderate enhancements.<sup>1</sup>". Each user can have one or several avatars they control in virtual world, exchanging with them, by means of technology, their sensations.

The second principle is something completely different. We live in the world of rules, joy and liabilities. The society tolerates certain kinds of behaviour, unlike some other, which even if not outlawed, are stigmatised by certain broad or narrow groups of people. Certain types of behaviour can tarnish someone's reputation, affect their health, the existing social relations, and so on. On the other hand, a human mind, often affected by social constraints, is often afraid of stepping into the unknown that may still be fathomless or considered unacceptable. In that respect, virtual reality becomes the means to turn all that is forbidden and unacceptable into easily available and completely safe and inconsequential to the real life of a person.

Depending on the kinds of relations we talk about, be it the existing social relations (the first principle) or imaginary worlds in which everything is allowed (the second principle), different relations can be created, both between users and providers of virtual services and between actors in virtual worlds.

What should be pointed out at this moment is the fact that the relations created in a virtual world cannot be controlled by states, at least not yet. With that said, elements of contracts (transactions) do not have a typical form used in the so far known relations. The absence of state control does not imply that virtual worlds are necessarily modern Wild West. For example, „What

---

<sup>1</sup> Paul R. Messinger, XinGe, EleniStroulia, Kelly Lyons, Kristen Smirnov, On the Relationship between My Avatar and Myself, *Virtual Worlds Research: Consumer Behavior in Virtual Worlds*, November 2008, Vol.1, No.2, DOI: <https://doi.org/10.4101/jvwr.v1i2.352>



will you be able to do in the Metaverse that you can't do in real life?"<sup>2</sup> is a typical question arising among the expert in the field. Admittedly, it refers to the currently most populous virtual platform – Metaverse. The company behind its development has pretty clearly pointed to an answer: “Not much, according to Metaverse promoters. And as can be expected these days, there are plenty of people who would like to push the boundaries.”<sup>3</sup> Therefore, it is all about the boundaries of values that currently exist in the society (the first principle). This resemblance between the real and the virtual is suitable so that in the future the interference of the state does not become impossible and/or unattainable, since, provided the same kind of relations, the approach of the state and the contracting rules are simply a technical matter.

It is completely different in the second-principle worlds. Take for example online video games, which are in a way precursors of virtual universes. In many video games, property or cars are bought, business is done, and relations are created that have nothing to do with the real world. By enabling funding of business activities of companies by leasing (of buying) space in the virtual world, a possibility is created for sustainable support to longevity. It is a matter of business assessment in which direction these worlds should be developed, which behaviour of avatars should be enabled and allowed, and generally in what way should these worlds be defined and regulated.

To sum it up, it is clear that the worlds that rest on both of these principles share a common investment note, more or less identical from the legal aspect of the said relations. However, the relations between the actors in these worlds and/or between avatars, can have different consequences both in virtual worlds and the reality.

### **Virtual universe as an investment**

When it comes to funding, virtual worlds can be self-financed, financed by interested investors, and financed by a combined method.

Self-financing implies that one or several companies jointly invest in the creation of a virtual world and sell access to that world or in some other way capitalise their efforts and the return of investment (by selling space, jobs, licences for performing certain activities and similar). In such

---

<sup>2</sup>Frey, Thomas, When the Dark Web meets the Metaverse, accessed at 19<sup>th</sup> Nov 2022 at: <https://futuristspeaker.com/business-trends/when-the-dark-web-meets-the-metaverse/>

<sup>3</sup>Ibidem

model, there is a classic relation between a company and an investor, since an investor does not run the risk of succeeding or failing as the company does, and/or does not participate in its profit either, but counts on the possible profit gained in that virtual world. The contract the investor concludes in the virtual world is not subject to taxation, and the investor cannot demand profit from the company.

Financing by interested investors is somewhat different. Virtual worlds are created around a central idea. Market research, the choice of the best interior design, the development of the best solid architecture are good examples. Interested investors share profit with the provider company by formula. Of course, in that case, investors also share the company's risks.

The combined model is nowadays the most common. Many start-up companies dab into the creation of VR models so that they be commonly accepted and continue their growth. Additional specificity of investment in this area is that the financial equivalent is mostly expressed in cryptocurrency, so the value and the profit of the investment itself are often connected with it. Such deals are clearly aleatory, but that does not prevent the market to continuously extend.

Investing and concluding such investment agreements have an intrinsic element of the unknown in the legislation of many countries. Such kinds of investment are still not dominant and still verging on the brink of financial analysis, although their value suggests more prominent place in financial projections: "[...] digital development in all countries, and in particular the participation of developing countries in the global digital economy, calls for targeted investment policies."<sup>4</sup>

The basic characteristic of investment is its transferability. Virtual worlds fully allow for this characteristic and make it even more simple and easy than in reality. However, as access is connected with certain digital identity of an individual, an unwilling transfer of identity due to the enforcement, death, closing down of an owner's company and similar, is difficult to achieve. Digital passes are by rule encrypted and only a provider company can actually provide access. However, the access is not internationally defined for all the interested state bodies and organisations in the said cases. Also, there is no clear procedure of accessing digital profiles of stakeholders in spite of their trustful legal interest. In that respect, investment in virtual world is different from other kinds of investment, at the same time being quite similar to the common system of investment in digital goods.

---

<sup>4</sup> Mukhtorova, Narzieva Dilafiruz. "Importance of foreign investments in the development of the digital economy." *ResearchJet Journal of Analysis and Inventions* 2.04 (2021): 219–224.

## **Contract as a subject in focus**

Contractual relations that arise from the said first-principle model are clear. We can illustrate them by a 3D model of a virtual garment store. If you type in your body size, you can create an avatar to try on clothes instead of real you. If you like a garment, you can put it in a basket and complete the payment transaction for it. In a word, classic online shopping with a 3D simulation. At first, it may seem as an ideal shopping experience. Without actually having to leave your home and go to the actual shop to try on clothes, you can see if the chosen article fits you. Is there a cost to it? Advocates of restrictive sharing of personal data argue against the unlimited disclosure, collection, storage and procession of personal data. By revealing your age, height, body mass and other data, we facilitate the acquisition of goods and services, but by searching the internet and shopping online, we reveal to others our habits. The question here is what is more dear to us: easy acquisition of the needed or wanted or the protection of our personal data.

Promotion of the other model creates, develops, even questions certain contractual relations. Take for example the identification service offered by some companies. If a user is accustomed to an automated identification for all their needs when online, will they be able to use the same principle of identification and authorisation when entering virtual worlds? The answer is positive, but what remains ambiguous is whether a user would want that. In case of a contractual relation with a company facilitating access to certain web content, a user may want their virtual avatars not to be connected with their actual credentials. Is such a thing technically possible at all at the present level of service development or further development is expected? These questions are still unanswered.

Furthermore, on the national level, a state vouches for the implementation of contractual relations. On the international level, there is an array of international rules. It is evident that today there are still no universal rules to guarantee the fulfillment of contracted deals in virtual worlds. It has already been stated that a provider company could provide a guarantee. To that purpose, a provider would need to create a kind of Civil Code as a basis. If in certain point of time there is a consolidation of provider companies resulting in the process of joining virtual worlds, it is very likely that there would be several parallel "legal systems of virtual worlds", such as those present today in the real world: common law, civil law, religious law. Since it is an idea of certain virtual worlds providers to move a good deal of their business activities to virtual worlds, finding beneficial business practice guarantees is a must.

Take for example the contracting relations and guarantees offered by companies that promote global accommodation capacities. Most of them are intermediates between lessor and lessee, but not all of them provide the same kinds of guarantees. Before all, some companies only advertise accommodation facilities. If you use their applications, you can acquire contact details, make an inquiry, maybe even make a reservation, but without any guarantees. On the opposite end, a confirmed reservation is a kind of guarantee that the booked accommodation will be available in the selected period. Otherwise, the provider company would suffer an arm's length cost of accommodating you in another facility in the same zone, and later refund those costs from the lessor who failed to acknowledge their liability.

Two extremes are present in the said case—quite loose liability of a provider and the guarantee of security to users. The amount of liability assumed by a provider depends exclusively on their own will, which generally is not the best option, implying that most states in the world only sporadically define relations on IT platforms, but not all of them.

Here is another example. Providing telecommunication services is possible within certain legal framework created by a state. The national regulations of states enable interconnection on the international level. All operators are given legal boundaries, within which, depending on market conditions, they create their business policies. They are obliged to abide not only by the regulations specifically related to the provision of telecommunication services, but also the regulations regarding customer protection, data storing, etc.

It would be realistic to expect in the near future that states become interested in creating legal frameworks for virtual worlds, but it is possible that such effort be in a kind of collision with virtual worlds with currently no generally accepted norms. It is exactly the absence of scruples that is regarded as one of the advantages of virtual worlds and their business policies which count on their customers having such desires.

### **Customer protection**

How many times was a user of a web platform dissatisfied with the service? Were they able to defend their interests and in what manner? Who could they turn to for protection?

A large amount of goods and services are available online. Generally, two ways of buying are available – from a vendor (with or without an intermediary) or from a producer of goods or a provider of services. If a

vendor operates from the country outside the protected zone of the state from which the order is paid, it is extremely difficult to get legal protection. However, vendors are so many, both national and international, and it is up to the buyers of goods and services to decide whether to take the risk of possible non-fulfillment or disorderly fulfillment of liabilities. In virtual worlds the situation is completely different.

Bearing in mind the cost of investing into the creation of virtual worlds, it is unrealistic to expect a large number of them to persevere. It is more likely that only a few leading ones would survive, with a majority of other gravitating towards them. Such situation can be compared to the existence of several computer operating systems: Windows, iOS, and Linux are most commonly used globally, attracting the largest number of users. It was not like that from the day one of their appearance on the market. It took time for those systems to be developed. Their predecessors developed in all kinds of directions. It is similar with virtual worlds. In the beginning, when creating not just contractual relations, but relations in general, it is difficult to talk of customer protection with so many factors unknown. It is certainly important to think in that direction, but it would take time to define provisions of contractual relations.

It is important to mention here another kind of relations – the attitude of the public towards the occurrences in virtual worlds. Virtual worlds are expected to be technically equipped so as to be able at one point to take over primacy in the commerce of goods and services. In reality, business activities of companies can be tracked in numerous reports, newspaper stories, announcements... Does the same apply to the companies operating in virtual worlds?

Virtual worlds can be regarded as means of customer protection. They can be inhabited by avatars not connected with real life persons and/or entities. If attention is given to reporting, it could be limited exclusively to business activities and existence of the avatars but not necessarily the entities behind them. However, such an approach is potentially a new issue. If a part of business activities is transferred to the virtual world, how would the state generate its usual income from commercial transactions?

In real world, states can monitor transactions in one way or another. For decades a system of controlling business activities of companies and multinational corporations has been created: „Companies that establish international subsidiaries need to adapt to economic, political and other conditions in the respective host countries (Endenich et al. 2011) and have to overcome geographical and cultural divides to manage their operations

(Dent 1996).<sup>5</sup>Doing business in virtual worlds is an absolute novelty.

One of the offered models is that companies control transactions and report to authorities, such as the regulations in the domain of money laundering and banks–states relations. In the constellation of things intrinsic to virtual worlds, such a model is hard to achieve. Also, possible contractual relations between a host state in which a provider is registered is also out of the question, bearing in mind the mantle and the point of the existence of states. The existence of virtual money with business processes that take place in virtual worlds can potentially create financial problems for the state, reflected in reduced financial income, so it is realistic to expect the states to become much more involved in this matter in the near future.

### **International aspect**

The world is governed by different legal systems. Each of these systems promotes its own values, with the clear intention of approximation between them in certain aspects in their decades-long existence: „When a common-law lawyer is asked to identify the most obvious difference between the common law and the civil law, he will probably answer that the civil law is based on Roman law whereas the common law is relatively immune from Roman influence. Several recent Roman-law writers, however, have noted that the Roman law of the classical period, the first two centuries A.D. when it reached its highest point of technical development, is in many respects closer in character to the common law than it is to modern civil-law systems that are derived from Roman law.“<sup>6</sup> There have been numerous attempts of the international community to universally regulate certain phenomena on the international level despite differences. One such successful attempt is the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods<sup>7</sup>. Gathered around the common interest, the signatory states regulate basic rules of trade with an international element. However, the focus is on mutual relations of contractual parties, which could not be satisfactorily applied to relations in virtual worlds.

On the other hand, the history proves the world to be unwilling to accept

---

<sup>5</sup> Sageder, Martina, and Birgit Feldbauer-Durstmüller. “Management control in multinational companies: a systematic literature review.” *Review of Managerial Science* 13.5 (2019): 875-918.

<sup>6</sup> Stein, Peter G. “Roman law, common law, and civil law” *Tul. L. Rev.* 66 (1991): 1591 str.

<sup>7</sup> Adopted in 1980 and becoming effective on January 1<sup>st</sup> 1988, it has been successfully implemented until this day.

the idea of "universality" and at the same time the idea of a "sacrosanct" foreign capital. Multilateral Agreement on Investment (MAI) is a good example of how generally unacceptable such an idea is. The convention that was supposed to be the pillar of international investment with provisions that were supposed to considerably improve the existing mechanisms of functioning of private and state capital, remained just a wish of the then visionaries gathered around what was „a contemporary idea" at the time: „It sought to establish a new body of universal investment laws that would grant corporations unconditional rights to engage in financial operations around the world, without any regard to national laws and citizens' rights. The draft gave corporations a right to sue governments if national health, labor or environment legislation threatened their interests. When its draft became public in 1997, it drew widespread criticism from civil society groups and developing countries, particularly over the possibility that the agreement would make it difficult to regulate foreign investors.<sup>8</sup>" It seems that the regulation of a similar idea is on the horizon and it is again up to states to find ways for and solution to regulating new social relations.

## Conclusion

Virtual universe is on the threshold of this millennium. Clearly defined rules of the existing contractual relations with certain corrections can still apply. However, there is an issue of securing the implementation of the reached agreements, i. e. customer protection. With the issue of non-existence of a clear system of state control and a clear yardstick inside the offered virtual universe, it is still exclusively up to the users and providers to regulate their mutual relations.

In the near future, it is possible to expect state interventionism, most likely modeled after the already regulated provision of services such as telecommunication services. Also, with the type and purpose of services in mind, and also the sustainability of the idea of an independent system, it is possible to expect the renunciation of a part of sovereignty by a historically recognisable model of the investment law.

Until full legal regulation, it remains on the virtual universe to grow and develop relations between the participating avatars.

---

<sup>8</sup>Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Multilateral\\_Agreement\\_on\\_Investment](https://en.wikipedia.org/wiki/Multilateral_Agreement_on_Investment), as accessed on 11<sup>th</sup> Dec 2022.





## КОДИФИКАЦИЈА ЗАКОНА: ЊЕГОВА УЛОГА И ЗНАЧАЈ У САВРЕМЕНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

UDK 340.134:321.7  
340.134:17  
Original research paper

***Апстракт:** У систему владавине права потребно је да се одвоји законодавна, извршна и судску власт. Свака држава понаособ жели да има потпуну контролу власти где би својим деловањем успоставила утицај одлучивања. Посебно се овај повратни утицај рефлектује између законодавне и судске власти. За државу је јако важно да све друштвене норме које се појављују, и које представљају одређени друштвени ризик, санкционише путем доношења одређених правних аката (устав, закона, уредби, подзаконских аката), како би људи у заједници, могли да схвате значај правних норми које предузима држава користећи монопол физичке силе, како би могла да заштити, пре свега друштвени интерес, који је заснован на заштити владајуће класе која је на власти. Свака држава жели да истакне свој демократски карактер доносећи правне норме засноване на међународном праву и савременом законодавству, имајући у виду пре свега аксиолошку димензију, јер систем правних норми није како се наизглед чини, једна логичка усклађена перфектна средина, већ је јуна аутономије која својим функционисањем неминовно доводи до застоја, касније паралисања и на самом крају и краха.*

***Кључне речи:** Кодификација, демократија, правне норме, унификација, хармонизација, морал, држава, владавина права.*

---

\* Универзитет Никола Тесла, Факултет Константин Велики -Ниш

## 1. Увод

У систем права је потребно унети одређену категорију ткз. „слободног права”, о коме су говорили и Еуген Ерлих и Канторович Херман. У данашње време Дворкин Роланд, појам слободног права најбоље рефлектује у ситуацијама које назива „*hard cases*” при чему је судији неопходна сва логика изнад сфере рационалног. Дворкин тврди да би моралност требало разликовати од права и правде. Он уводи категорију моралности: на јавну и приватну. За Канта морална правила ствара заједница, док Дворкин сматра да морална правила ствара појединац. За сам развој државе потребно је спровести одређену систематизацију прописа из више сродних правних грана, која се назива једним именом кодификација. Обичном грађанину је веома тешко да се снађе у мноштву правних прописа које нису систематизоване, углавном одвојене кроз различите законске акте, тако да се јавила потреба да се сви правни прописи нађу на једном месту. Све правне норме морају се довести у одређени склад, при чему мора да се води рачуна и о техничком, логичном и редакцијском дотеривању правних норми, који се даље повезују у правни систем. Појам унификације настаје као један процес потпуног уједначавања, где се уместо више правних система на одређених подручјима, где постоје више законодавних власти, као и више формалних извора права, појављује само један правни систем који важи са сва подручја на којима су претходни системи важили. Појам хармонизације подразумева суштинско усклађивање правних прописа са одговарајућим вредносним судовима са којим треба извршити хармонизацију. Овде се не уједначава право у целости, већ само у делу који представља материјалну изворност права, док се одређене специфичности и даље задржавају. Дакле, хармонизацијом постојећи правни систем не губи свој идентитет, него и даље се води као независан, имајући у виду специфичности који се јављају у култури, националној историји, и развоју правних односа, који недвосмислено остављају један упечатљиви траг у правном систему.

## 2. Вредносне норме и значај кодификације права у савременом законодавству

Свака правна норма мора бити морална, да би имала правну снагу. Постоје бројна неслагања у различитим друштвима који дефинишу

морална и етичка питања. Дворкин сматра да одређена правна правила која се уводе у законодавство, а фаворизована су од стране суверена, владајуће класе, не морају аутоматски да значе да су она морална, која касније могу прерасти у реторику и тиранију. Истина као значајан део права се мора ослањати и на сваки појединачни морал индивидуе. Приликом одређивања моралних норми мора се доћи до моралног суда о свакој правној норми. Овде је очигледно да све подлеже променама, како морал заједнице, тако и морал сваког појединца у заједници, узимајући увек одређено временско растојање. Свака заједница поседује неке своје принципе који се морају поштовати, а базирају се на интерпретацији и комуникацији. Језик је увек заједнички и он је пут уласка у заједницу, а сама комуникација води одређеној друштвеној сагласности између свих чланова. Идеја аутентичности личности Дворкин развија заједно са Тејлором Чарлсом, при чему све чланове заједнице посматрају према њиховим социјалним улогама у заједници. Овај идеал аутентичности не би требало посматрати као унутрашњу појаву створену монологом индивидуе, из простог разлога, јер је људски живот специфичан по свом функционалном и дијалектичном карактеру. Општа тенденција владавине права је у саморегулацији од стране државе, јер сва индивидуална права се заснивају на аутономији воље сваког појединца, док од моралног достојанства и политичке једнакости и убеђења, зависи да ли ће то право искористити. Сваки појединац је доведен у ситуацију да бира, између кривичног гоњења с једне стране, ако се закон не испоштује, и мирне савести са друге стране, ако се закон испоштује. Посматрајући развој човека недвосмислено је да ће највећи део појединаца ипак одлучити да поштује савест и одлучити да се испоштује закон, јер „поступај тако да максима твоје воље увек може важити као принцип општег законодавства”<sup>1</sup>. Ако знамо да је демократија владавина већине, увек постоји континуирана опасност да владавина права пређе у владину тиранију. Дворкин и Хабермас заступају идеју у заштити индивидуалних права, јер сматрају да је то најбољи начин заштите од тираније, и сваки члан заједнице мора задржати своју самосталност и независност у погледу политичких и моралних ставова. Хабермасов теоријски систем је посвећен истраживању могућности разума, еманципацији и рационално критичкој комуникацији, у могућности да сваки појединац следи своје интересе засноване на рационалности. Овај оквир почива на тврдњи која се зове „универзалистички прагматизам”, где сваки

---

<sup>1</sup> Нојман Ф., *Владавина права*, Филип Вишњић, 2002, 170.

говорни акт има инхерентно „telos”. Циљ се може постићи једино узајамним разумевањем између људи који поседују ту комуникацијску способност. Свака политичка одлука коју доноси власт мора бити утемељена у народу, јер у противном таква власт нема легитимитет. Аристотел нам говори о врлини као једним од услова среће човека, затим утилитаристичке теорије које изједначавају морално са корисним, при чему се човек најбоље осећа када уради нешто од користи за заједницу или себе, конвенционистичке теорије која наглашавају да је моралност поштовање традиције и обичаја који важе у заједници. Ако се упустимо у сферу трансцедентног и кренемо ка онтолошкој структури права, видећемо да постоје вредности које чине основ постојања правне норме. Ако је свака правна норма заповест, посебно је значајно објаснити каква је садржина те заповести. Године нацистичке владавине као и искуство са другим тоталитарним режимима показале су сву неопходност остварења права као система правно -моралних вредности. Ове вредности се морају испитати у контексту обрађивања ове теме и посебно нагласити одређене друштвене вредности као што су: мир, равноправност, једнакост, ред, људско достојанство, али и типичне правне вредности, као што су: правда, ефикасност, делотворност, целисходност, слобода, правда, правичност. Сматрамо да је за функционисање самог друштва јако важно, да се идентификује појам правде и правичности, које као вредности заузимају важно месту у систему вредности, који свако друштво прокламује, јер „правда и правичност нису различите вредности, него различити путеви да се дође до јединствене правне вредности”<sup>22</sup>. Морално вредносни суд у току развоја људског друштва је био различит у зависности од државе до државе. Кодификација права представљају израз људских потреба, како на људе појединце, тако и на различите групе или заједнице људи, у циљу остваривања и уживања што веће слободе у друштву. Објективна права обезбеђује владавину права за све појединце, и произилазе из онтолошке суштине сваког човека-слободног бића, које своју слободу, може сваки човек да ограничи својом слободном вољом. Једино је друштво у могућности да слободну вољу може да ограничи само „општом вољом друштва”<sup>23</sup>, при чему је потребно обезбедити слободу свих појединаца, која су једнака у правима и обавезама. Позитивно право се у свим државама одређује Уставом и законима, при чему

---

2 Г. Радбрух., *Филозофија њрава*, Нолит, Београд, 1973, 48.

3 Лукић Р., *Систем филозофије њрава*, Завод за уџбенике и наставна средства Београд, 1995, 495.

се обавезују сви људи у држави да их поштују. Под утицајем јачања међународне свести, списак права у будућности ће бити свакако увећан, имајући у виду да се данас врши заштита политичких права, економских, социјалних права, као и права заштите животне средине. Готово по правилу односи између људи у једној заједници, начелно нису исти, и не уживају сви иста права. У владавини права се убрајају основне вредности савремене цивилизације, и она постају предмет опште бриге и међународне одговорности. Њихова заштита има универзални карактер и не може се заштитити искључиво границама суверених права држава. Сматрамо да би смо донели правилан суд о ономе шта је рђаво у људском понашању, морамо да схватимо шта је савршено добро. Овде је битно напоменути да се сваки поступак који производи одређену радњу, мора ценити у светлу доприноса савреног живота. Ако не постоји слика идеала људског постојања, онда не можемо да имамо ни потребне стандарде, а самим тим моралност тежње није ништа друго, него свеобухватна основа за моралност. Она нас свакако доводи до исказивања нечега што нам је већ познато и у вези с чим смо сагласни, или пак са друге стране, знамо шта је рђаво у понашању, али немамо потребну представу шта је савршено добро. Овде не постоји потпуна сагласност, али можемо закључити да је она изникла из друштвеног условљавања, навике и заједничких предрасуда које свако друштво са собом носи.

### **3. Однос моралне вредности и кодификације закона**

При проучавању самог права, прво се мора проучити анализа садржаја права, али служећи се бихејвиористичком методом откривамо, пре свега, његов спољашни облик, као и чињенице које одликују неку правну ситуацију. Све правне ситуације се могу поделити на три групе<sup>4</sup>: када имамо право, када немамо право, када имамо обавезу да нешто учинимо или не учинимо. Да би ова ситуација постојала, довољно је да радња буде материјално могућа, и да субјекат као такав може да је изискује или жели у појединим случајевима. Неостварљиви и немогући предмети воље било ког човека, стварају једну неподесну правну ситуацију. Међутим, није довољно да један чин буде пожељан и остварљив, па да се онда створи правна ситуација. Постоје услови који стварају правно неутралну ситуацију, и не доводе до правног односа. Да би се створила правна ситуација, потребно је да се правно неутрално

<sup>4</sup> Кожев А., *Нацрт за једну феноменологију њрава*, 2012,37.

могућности, хтења и остварења неке радње, додају било право, било правна обавеза, да се она учини, или на то да се на њу нема права. Тврдњом да немамо право на неку дату радњу, значи бити правно обавезан да се од ње уздржимо, и обрнуто. Ако немамо право да се уздржимо од неке радње, значи да смо обавезни да је учинимо. Сматрамо да постоји правна ситуација, онда и само онда, уколико имамо, било право или било обавезу, да нешто учинимо или не учинимо. Свакако право не може да се сведе само на право да се то учини или не учини. Елеменат право садржи у себи још један елемент, а то је „обавеза”, јер чим смо обавезни да нешто учинимо, самим тим имамо и право да то учинимо или не учинимо. Из свега овога можемо речи да правне ситуације нема, све док недостаје елемент „имати право да...”, а да такву ситуацију имамо, чим је тај елемент присутан. Овде морамо посебно разликовати два феномена, који немају исту идентичност, а имају суштински правну вредност, и то су „деловање” и „уздржавање од деловања”. Понашање мора бити садржано у правној ситуацији и објективно да има неки учинак. Ово понашање морало би, да створи или измени нешто у самом том субјекту, али тако да се то може установити споља. Ако се радња одвија, онда се ради о позитивној правној ситуацији, или негативна, ако изостаје одсуство било каквог деловања. Сматрамо да постоји правна ситуација или правни однос свуда, и само тамо, где има право на неко ефективно понашање, или на неку радњу (било позитивну или негативну). Остваривањем права, посредује се требање и бивство, штавише „право је прикладност требања и бивства”<sup>5</sup>. Законодавство врши уједначавање идеје права и будућих могућих животних чињеничних околности. За овакво уједначавање требања и бивства, потребан је посредник између законодавног поступка и поступка налажења права, а то је смисао „ratio iuris”. Смисао је методско место повезивања стварности и вредности, при чему доспевамо до типолошког мишљења, које представља један од најактуелнијих проблема у правној филозофији. Тип чини средину између општега и посебнога, он је нешто сразмерно конкретно, *universal in re*. Он има једно чврсто језгро, али нема границе, и разликује се од појма. Ако је појам (као апстрактно општи појам, појам „роде”, појам „класе”) затворен, тип је отворен. Појам зна само за оштро „или- или” при чему врши раздвајање мишљења. Насупрот томе, тип (појам „поретка”, „појам функције”, „појам смисла”) прилагођава се ономе „више-мање” разнолике стварности, при чему се

---

<sup>5</sup> Kaufmann A., *Analogie und „Natur der Sache”*. Zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Typus, 1982.

опште схвата очевидно. Нешто једнократно не може бити типично. Тип постоји само у оквиру онога што је упоредиво, и оно што се не може разликовати. Ми не можемо произвољно стварати типове. Тип је праствар у Гетеовом смислу. Сматрамо да је тип оно што је претходно дато сваком законодавцу у стварању права. Законодавац има задатак да опише типове, и има извршан маневарски простор, нпр. убиство може бити учињено умишљајно или убиство које је изведено на подмукао и опасан начин или из ниских побуда. Самим тим законодавац не може да пређе преко типа убиства, као посебног тешког облика убиства с предумишљајем. Некада је немогуће да се тип тачно опише. Опис увек може типу, само да се приближи и никада, не обухвата све до последњих истанчаности. Питање за Канта, појам или тип је више пута пренаглашено констатацијом да „појмови без типова јесу празни, а типови без појмова јесу слепи”. Циљ законодавства је заправо потпуно претварање типова у појмове. Овакав циљ је недостижан, и зато се код конкретног налажења права стално мора посезати за типовима, које је закон имао на уму. Позитивно право је скуп свих правних правила, то јест, правила која одређују понашање трећег, који интервенише приликом датих корелација међу физичким и правним лицима. Ова интервенција има за циљ да утврди усклађеност интеракција са извесним идеалом правде. До ове интервенције не мора доћи, уколико стране изврше договорени споразум, а уколико он изостане, до интервенције може доћи спонтано, или на захтев једне стране у интеракцији. Правна правила су усклађена и у потпуној сагласности са идеалом правде. Право има ону вредност, уколико има смисао да служи правној вредности и састоји се из укупности правних прописа или норми. Кант је повезао теорију права и морала, али уз одређене примедбе, у вези са принципом среће. Поставља се питање да ли срећа може представљати морални закон? На ово питање, Кант долази до закључка, да се једино на основу искуства може извршити подробна анализа по овом питању, имајући у виду да и морални закон мора бити заснован на универзалном закону. Самим постављањем овог критеријума, очигледно је да принцип морала има једну универзалну валидност, која остаје непромењена са протоком времена у једној историјској дистанци. У Кантовој теорији етике, постоји један формални елемент, а то је један изведени, логички принцип универзалности и легалности, јер „поступај тако да максима твоје воље увек може важити као принцип општег законодавства”<sup>6</sup>. Сматрамо да је

---

<sup>6</sup> Нојман Ф., *Владавина права*, Филип Вишњић, 2002, 170.

људски ум, који ствара законе, под утицајем људске делатности које је човек сазнао у природи. Уколико се моралност и легалитет повезује са испуњавањем дужности и обавеза, и поковавању закона и објективном поретку, свакако се добија један нови квалитет, унутрашњих и спољашњих дужности, у настанку, функционисању и развоју државе. Основна идеја теорије права и морала је концепција слободе, која обухвата све чланове државе, јер у противном, ништа се не може променити. Појединци у држави морају да одржи своја властита права и права других. Да би се ова права остварила, потребно је обезбедити одређен степен суздржавања од ремећења јавног поретка, као и принудно извршавање обавеза, које настају са функцијом и елементима државе, јер „основна идеја је свако за себе и бог за све”<sup>7</sup>. Сматрамо да је најбоља држава, она која има највећи степен слободе између чланова, али у сваком случају постоје одређена ограничења, која се јављају у развоју и настанку државе. Ова ограничења морају бити законска и донешена у складу са процедуром, јер би у противном, могла веома лако да буде злоупотребљена од стране носиоца суверене власти, а на штету остваривања владавине права, свих појединаца у држави, јер „морална свест је свест о ономе што човек треба да чини да би био човек. Ово „треба да” има два често супростављена садржаја: један који проистиче из прихватања постојећег система друштвених норми и други који је усмерен на властито трагање за условима и садржајима живота”<sup>8</sup>. Из ове корелације, проистиче један узајамни однос, којег називамо поштовање другог. Кант истиче да човек није само средство другог човека, већ и циљ. Он проналази бит морала у свести о дужности, а сама дужност је облик поштовања моралног закона. У самој основи моралне свести је свест о властитим дужностима, као услови делања. У моралу као друштвено важећем систему дужности и врлина, постоји стални сукоб који се одвија на релацијама између друштвене присиле и личне савести. На основу испитивања моралних свести кроз проучавање етичких теорија може се доћи до закључка о основном смислу моралности преко норми највишег добра. Етика највишег добра одређује бит морала као тежњу за срећом (еудајмонизам), као делање усмерено ка усаглашавању личних интереса са општим (утилитаризам), као свест о дужности (Кантова етика), као усавршавање личности (перфекционизам). Сва противуречја етике највишег добра решава

---

7 Нојман Ф., *Владавина љубави*, Филип Вишњић, 2002, 173.

8 Лукић Р., *Систем филозофије љубави*, Завод за уџбенике и наставна средства Београд, 1995, 189.



деонтолошка етика. Она се заснива на становишту да је највиши принцип моралног живота- „праведност” и „промишљена рационалност”. Ова рационалност није заснована ни на рачуну интереса, ни на врлини или дужности, или тежњи за срећом, већ „на увиду у рационалне основе доброг живота”<sup>9</sup>. У овој етици се тачно истиче да се праведност моралних норми може мерити не моралним већ рационалним мерилима. Кант сматра да се за морално, може сматрати „само оно поступање на које нас покреће осећање дужности и поштовања према моралном закону”<sup>10</sup>. Свим другим осећањима је неоправдано порекао моралну вредност. Његова максима: „Чинити добро где се може, јесте дужност”<sup>11</sup> одсликава право стање „настројених душа”, спремних да ради неког свог унутрашњег задовољства, око себе шире радост, веселећи се за задовољство других. Код моралних норми човек као морални субјект поседује слободу избора. Морална свест регулише понашање свих група и појединаца према мерилима добра и зла, врлине и порока. Морално понашање је уствари једно практично понашање које у себи садржи и субјективну и објективну компоненту. Вредности су у основи морала и представљају нешто пожељно или вредно за одређену друштвену групу, а што се током времена показало као такво. Савест као морална самооцена, је заправо објективно огледало сваког субјекта. Моралне вредности представљају етичке принципе којима би требало да се воде сви појединци у друштву јер их сматрају исправним и важним. Оне се најчешће односе на поштење, слободу, самоконтролу, поштовање према животу, праштање. Ове моралне вредности утичу на све поступке код људи, на приоритете као и на односе према другим људима. Иако су ове вредности веома важне, сви људи их не доживљавају подједнако, и не цене их сви исто. Сви људе не могу да размишљају на истоветан начин. Постоје размишљања која говоре у смислу: „Ради оно што мислиш да је добро, и послушај своје срце”. Да ли је ово правилан начин размишљања? Ми сматрамо да не треба слепо веровати свом срцу, цитирајући Библију, где се каже: „Ко се узда у срце своје, безуман је, а ко поступа мудро, избавиће се”<sup>12</sup>. Срца сваког појединца морају бити усмерена у правцу правих вредности,

9 Rawls, J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 1971, 423.

10 Kant I., *Критика практичној ума*, 1990, Београдско издавачки- графички завод, Београд, 11.

11 Ibid, 11.

12 Библија, *Хебрејски гео светијој њисма, Светио њисмо- ѡревод нови светиј*, Пословице(28:26).

како би из тих вредности извукли „добро” као највећу вредност, и самим тим показали да „моралан човек о свему правилно суди, и у појединачном случају, оно што се њему чини добро, то уистину и јесте добро”<sup>13</sup>. Међу моралним вредностима најважнији су: љубав, идеал, врлина, добро, великодушност, поштење, морална одговорност, срећа, морални дуг, савест, слобода. Љубав је сигурно најважнија морална вредност. Свим људима је потребна љубав како би могли да буду испуњени животом и били потпуно срећни. Срећа и љубав су две категорије које се међусобно допуњују и условљени су једна наспрам друге. Права љубав је она, иза које стоје принципи, а не ради се овде искључиво о физичкој привлачности. Таква љубав подстиче да се увек помогне човеку у невољи, и да не размишљамо увек у правцу „коју корист имам од тога”. Љубав се не радује неправди, не памти зло, већ се иста радује истини. Љубав има свог подмуклог непријатеља, а то је материјализам. Постоји једно усађено веровање код људи да су материјална удобност и задовољство најважније ствари у животу. Управо то материјално богатство је разлог великог броја несрећа које се појављују у животима људи.

#### 4. Закључна разматрања

Изазови за кодификацију права налазе се у историји проблема како да се демократија брани од недемократских тенденција. А за ово користимо негативна искуства из нацистичке Немачке и њене правне праксе. Упоређујући комунизам и нацизам као два тоталитарна режима поставља се логично питање: да ли су комунизам и нацизам злочиначки режими? На овако постављену претпоставку, можемо потврдити да је комунизам у почетку био инспириран пре свега „добрим намерама“ и у себи је садржао један хуманистички универзализам, који га је красио. И каснијем периоду је дошло до драстичне промене владајућег режима, који је био више него тоталитаран, и искључивао је сваки вид владавине права. Нацизам је био мотивисан националним еготизмом, расизмом и освајањем. Ако упоредимо комунизам и нацизам, сматрамо да је нацизам много горе зло, јер је спроводио истребљење, које је било циљ по себи, док је комунизам то чинио као средство за неки други политички или економски циљ. Сличност између ова два режима је тврдња да су имали једног заједничког непријатеља, а то је: либерална

---

<sup>13</sup> Аристотел, *Никомахова етика*, Култура, Београд, 1970,39.

демократија. Оба режима се појављују после Првог светског рата и заменили су парламентарну демократију, једнопартиским режимом под врховним вођом који је спроводио диктаторски режим и полицијски терор. Оба режима уводе контролисане економије било путем потпуне национализације као у Русији, или административним путем као у Немачкој. Коначно оба режима су вођена утопистичким идеологијама: у случају нациста доминација аријевске расе у свету, док је код комуниста то представљало тријумф светске социјалистичке револуције. Нацизам је трајао дванаест година. Простирао се једино у Немачкој и са освајањем нациста проширио се и на друге земље које су морале да га прихвате. Совјетски комунизам је трајао седамдесет и четири године, да би се разгранао на више од једне трећине планете, који уз неке модалитете и данас постоји. Док данашњица пружа сасвим другачију перспективу уочавају се проблеми који се могу назвати биоетичким, јер они постају један пробни балон за опстанак идеје владавине права. Сама идеја владавине права (*rule of the law*) која је настала из политичко-правне праксе Енглеске, у себи је читавала одређену равнотежу између извршне власти оличене у лику владара, и касније владе и парламента. Проучавајући морално вредносни смисао владавине права, као и захваљујући концепту неолиберализма и концентрацији моћи из једног извора, довело је до тога да држава буквално покори своје властите грађане, јер „мета тоталитарног терора су објективни непријатељи и он започиње, тек пошто се режим консолидује. Тек када се заврши истребљење стварних, а отпочне прогањање објективних непријатеља, терор постаје суштина тоталитарних режима”<sup>14</sup>.

### **Codification of Law: its Role and Significance in Modern Legislation**

---

14 Dubil H., Moskin G., *Мање зло. Морални институти праксама геноцида*, Библиотека: Нова критичка теорија, 2005, 162.

## CODIFICATION OF THE MATTER OF COLLECTIVE CLAIMS IN THE CONTEXT OF COMPETITION PROTECTION

### Summary

**Abstract:** *In the rule of law system, it is necessary to separate the legislative, executive and judicial branches. Each state individually wants to have complete control of the government, where its actions would establish the influence of decision-making. In particular, this feedback effect is reflected between the legislature and the judiciary. It is very important for the state to sanction all emerging social norms that pose a certain social risk by adopting certain legal acts (constitutions, laws, decrees, bylaws), so that people in the community can understand the importance of legal norms that undertaken by the state using the monopoly of physical force, in order to protect, above all, the social interest, which is based on the protection of the ruling class in power. Each state wants to emphasize its democratic character by adopting legal norms based on international law and its own legislation, bearing in mind the axiological dimension, because the system of legal norms is not, as it seems, a logically harmonized perfect environment, but full of autonomy. inevitably leads to stagnation, later paralysis and eventually collapse.*

**Key words:** *Codification, Democracy, Legal norms, Unification, Harmonization, Morality, Country, the rule of law*

## КОДИФИКАЦИЯ НА МАТЕРИЯТА НА КОЛЕКТИВНИТЕ ИСКОВЕ В КОНТЕКСТА НА ЗАЩИТАТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

UDK 347.921.2:339.137.27(4-672EU)  
Original research paper

*Абстракт:* Един от основните въпроси за всеки законодател, възприел възможността за защита на правата и интересите на засегнатите от нарушение лица посредством предявяването на колективни искове, е този за обхвата на приложното поле на въпросните производства. Някои държави се спират на т.нар. секторен подход, основан на разбирането, че подобни искове следва да бъдат допустими само когато е необходимо с оглед особеностите на нарушението и защитаваните материални правоотношения. Други законодателства изразяват система от процесуални правила, приложими във всички случаи, без да се прави разлика с оглед особеностите на нарушението, респ. защитаваните материални права и интереси (т.нар. хоризонтален подход). Българският законодател е възприел своеобразен смесен модел, който от една страна е изработил обща уредба на производството по колективни искове, която намира приложение във всички случаи, когато се защитава засегнат от едно нарушение колективен интерес, а от друга, в редица закони се съдържат специални процесуални правила, обособени с оглед спецификите на защитаваните интереси (чл. 186 ЗЗП, чл. 74 ТЗ, чл. 98, ал 4 ЗЗК(отм.) и др.). Традиционно при кодифициране на материалната на колективните искове едни от най-големите противоречия поставя правният режим на защита на конкуренцията. Именно споревите относно възможността нарушаването на тези правилата служи като основание за предявяване на колективни искове е една от причините за недокрай

---

\* Докторант на Софийски Университет

*последователната политика на ЕС в областта. Това е причината и за колебанията на националните законодатели при избора на модел на уреждане на производствата по колективни искове. Подобни колебания не са чужди и на българския законодател, който поредицата от изменения в ЗЗК създадоха противоречия в съдебната практика при разглеждането на искове, основани на нарушения на правилата за защита на конкуренцията.*

**I.1.** Съгласно чл. 379, ал. 1 на Гражданския процесуален кодекс (ГПК), колективен иск може да бъде предявен от името на лица, увредени от едно нарушение, когато според характера на нарушението техният кръг не може да бъде определен точно, но е определяем. При въвеждане на въпросното правило българският законодател не уточнява вида на нарушението, нито отрасловата принадлежност на нормите, на които поведението на нарушителя или резултатите от него противоречат. Поради това и в теорията, и в съдебната практика няма съмнение, че съдържащата се в глава 33 на ГПК нормативна уредба се явява обща, като правилата ѝ са приложими винаги когато е предявен иск, който може да бъде квалифициран като колективен. По този начин нормативно е предопределен принципният подход на регламентацията на колективните искове в българското законодателство, като същата би могла да бъде причислена към кръга на системите, използващи т.нар. хоризонтален подход<sup>1</sup>.

**2.** В същото време, на българското законодателство са познати и редица специални правила, обособени с оглед особеностите на защитаваните права и интереси<sup>2</sup>. В тези случаи правилата на глава 33 на ГПК биват отчасти изключени, тъй като те се явяват общ закон спрямо коментираните разпоредби. Също така, когато искът не може да бъде определен като колективен по смисъла на чл. 379 ГПК, специални правила могат да разпрострат приложното поле на уреденото в глава 33 на ГПК особено исково производство, за да се обхванат и другислучаи, които законодателят е преценил за удачно да бъдат разгледани по този ред<sup>3</sup>. В тези направления може да бъде намерен и елемент на т.нар.

---

<sup>1</sup> Такъв подход е възприет в: Австрия, Холандия, Великобритания и др.

<sup>2</sup> Вж. чл. 186 и сл. ЗЗП, чл. 38 ЗПК, чл. 62 ЗКНИП, чл. 20 ЗПФУР, чл. 56 ЗПЦСЦУПС и др.

<sup>3</sup> Вж. чл. 74 ТЗ.

секторен подход<sup>4</sup>, основан на принципното разбиране, че колективни иски следва да бъдат допуснати, когато това е необходимо с оглед особеностите на нарушението и защитаваните материални правоотношения, като с оглед на тези конкретни особености се създават и съответните специални процесуални правила.

3. В чл. 98, ал. 4 на действащия Закон за защита на конкуренцията (ЗЗК) до въведеното с ДВ, бр. 28/ 2019 г. изменение се предвиждаше, че решението на Комисия за защита на конкуренцията (КЗК) във връзка с производството по глава 7 или 7, „а“ не е пречка за предявяване на иск пред съда по реда на глава 33, „Производство по колективни иски“ от ГПК. В литературата се обосноваваше, че след като решението на КЗК не е пречка за предявяването на колективен иск, то той може да се предяви самостоятелно, без да се задвижва предварително административна процедура пред комисията<sup>5</sup>. През 2019г. изричното препращане към правилата на производството по колективни иски отпадна. В същото време в чл. 105 ЗЗК се предвижда общо възможността да бъде предявен иск за обезщетяване на вредите, причинени от извършени нарушения по ЗЗК, а в чл. 106 и сл. ЗЗК се съдържат специални правила за случаите, когато нарушението е по глави 34 на ЗЗК и чл. 101 и 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Във връзка с така уредените иски в чл. 105, ал. 4 и чл. 114 ЗЗК са установени правила относно значението на актовете на органите по конкуренцията и на съдилищата по повод техния инстанционен контрол в производството по предявените иски за обезщетение.

4. Поредицата от законодателни изменения и прекомерно усложнената нормативна уредба, изградена като техен резултат, създадоха затруднения в практиката, като се стигна до формирането на крайни и несъобразени с правилата на действащото право становища, отричащи допустимостта на исковите, с които се претендира обезщетение за вредите, причинени от нарушаване на правилата за защита на конкуренцията, дори когато същите не са предявени като колективни. Наличието на сравнително подробна регламентация в приетата през 2018г. глава 15, „Отговорност за непозволено увреждане“ на ЗЗК, съчетано с изменението в чл. 98, ал. 4 ЗЗК от 2019г., от една страна, и принципно възприетия в глава 33 на ГПК подход, от друга страна, оставят отношението на българския законодател по въпроса

<sup>4</sup> Такъв подход е възприет в: Франция, Германия, Белгия, Люксембург, Естония, Италия, Гърция, Испания, Полша и др.

<sup>5</sup> Вж. Стамболиев, О. в Сталев, Ж., Иванова, Ж., Стамболиев, О., Попова, В., Мингова, А. Българско гражданско процесуално право. X изд., Сиела, 2020, с. 833.

за възможността да бъде предявен колективен иск по смисъла на чл. 379 ГПК за нарушения по ЗЗК (в най-широк смисъл), както и за приложимостта на правилата по глава 15 ЗЗК към този иск, най-малкото неясно. Допълнителни затруднения внася и специалната нормативна уредба, посветена на средствата за защита на колективните интереси на потребителите, тъй като често нарушението би могло да бъде квалифицирано и като такова по Закон за защита на потребителите (ЗЗП)<sup>6</sup>.

5. Целта на настоящото изследване е преди всичко да бъде направен опит да бъде даден обоснован отговор на въпроса за възможността съобразно действащото законодателство в Република България да бъде предявен колективен иск по смисъла на чл. 379 ГПК, основан на твърдения за нарушение на правилата за защита на конкуренцията, както и за приложимите към този иск правила. За целта последователно ще бъдат обсъдени проблемите за: 1) съотношението между исковата защита и защитата, предоставяна в производствата пред органите по конкуренцията; 2) значението на актовете на органите по конкуренцията в производствата, образувани пред общите съдилища; 3) наличието на пречки исковата защита да бъде осъществена по реда на особеното исково производство по колективни иски; 4) вида и обхвата на защитата, към която е допустимо колективният иск да бъде насочен. Освен изводи *delegata*, ще бъдат формулирани и предложения за изменения с цел да бъдат преодолен някои от съществуващите в практиката съмнения и да бъде изградена цялостна, съгласувана и хомогенна уредба на материята на колективните иски в България.

II. Съществуващите между отделните държави членки различия по въпроса относно необходимостта от въвеждане на колективно средство за защита на общностно ниво накарва европейския законодател да остави въпроса без изрична обвързваща за държавите членки регламентация, което обстоятелство също е една от причините, довели до създаването се в националната уредба на България положение. В същото време, обаче, не трябва да се пренебрегват и специфичните при създаване на националната ни уредба за защита на конкуренцията

---

<sup>6</sup> Вж. например Решение № 60047 от 24.06.2021г. по т. д. № 2051/2020 на ВКС, ТК, II, в което се приема, че установеното поведение на ответното дружество, квалифицирано от КЗК като заблуждаваща реклама по см. на чл.33 ал.1 ЗЗК, не е напълно равнозначно на нелоялна търговска практика по см. на чл.68б и сл. ЗЗП, поради което и предявеният иск за вреди, причинени на колективните интереси на потребителите, е отхвърлен като неоснователен.



особености.

**1.1.** Конкурентното право в Европа възниква като част от гражданското право<sup>7</sup>. В края на XIX в. споровете свързани с нелоялна конкуренция са разглеждани в дейността на правораздавателните органи във Франция на основата на общата деликтна отговорност. Средствата за гражданскоправно въздействие са се свеждали до осъдително съдебно решение, постановяващо преустановяване на дейността и възстановяване на причинените вреди. В този смисъл идеята за исковата защита в тази материя не е чужда на континенталната традиция. След учредяване на европейските общности и ЕИО през 50-те години на XX век, държавите членки започват да създават административноправния режим за регулиране на конкуренцията. Последователно се утвърждава идеята за специализирани органи по конкуренцията, като именно административните правоотношения между тези органи и съответните участници на пазара, застават в центъра на европейското разбиране за конкурентното право. В същото време опитът на държавите членки сочи, че изграждането на национални органи по конкуренцията и уреждането на съответните им правомощия не може да гарантира само по себе си добрата конкурентна среда, поради което и това не изчерпва следващите от съюзното правозадължения на държавите членки за предприемане на мерки с подобна насоченост.

**1.2.** Още през 2001 г. по делото *Courage Ltd v Bernard Crehan* (C-453/99) СЕС е признал, че за държавите членки съществува задължение да установят средство за обезщетяване на вредите, причинени в резултат на нарушаване на правилата на конкуренцията, като същото се разглежда като способ за осигуряване на по-ефективно прилагане на забраните, съдържащи се в чл. 101 от ДФЕС.

В Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16.12.2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в чл. 81 и 82 от Договора, е уредена възможността националните съдилища да правораздават по частни (граждански) дела, в които се претендират последиците от нарушаване на правилата за защита на конкуренцията. Изрично е признато правото на обезщетение (вж. съобр. 7). Регламентът поставя началото и на процеса на „децентрализиране“ на прилагането на правото на конкуренцията на ЕС, като се подчертава важната роля на националните съдилища в него. Предвижда се изрично, че когато национални съдилища се произнасят по споразумения, решения или практики съгласно чл. 81 или 82 от Договора (сега чл. 101 и 102 от ДФЕС),

---

<sup>7</sup> Така Славов, Д. Конкурентно право. Сиела, 2017, с. 26.

които вече са предмет на решения на Комисията, те не могат да вземат решения, които са в противоречие с тези решения. Съдилищата също така трябва да избягват вземане на решения, които биха противоречели на решение, което Комисията предвижда да приеме по образувано от нея производство. За целта националният съд може да прецени дали е необходимо да спре производството пред себе си (чл. 16).

Въпреки че е призната, възможността да бъдат предявени иски за обезщетение остава все още слабо използвана в повечето държави членки, като причините за това се твърди да са недостатъчно развитата уредба и твърде съществените различия в подходите, възприети от отделните държави<sup>8</sup>. Делата за обезщетение при нарушаване на антиitrustовите правила показват редица особености, които не са отчетени в традиционните правила за гражданската отговорност и гражданското производство<sup>9</sup>. Това създава съществени трудности при тяхното разглеждане.

**2.1.** През 2008г. политиката на ЕС в областта на конкуренцията намира своето развитие в публикуваната от Комисията Бяла книга относно исковите за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на ЕО<sup>10</sup>. За първи път е взето отношение по въпроса за възможността да бъдат приложени средствата за колективна защита в материята на защита на конкуренцията. Посочва се, че „Що се отнася до колективното обезщетяване, комисията смята, че съществува очевидна необходимост от механизми, позволяващи обединяване на индивидуални иски от лица, претърпели вреди вследствие на нарушаване на антиitrustовите правила. Отделните потребители, а също и малките предприятия, особено тези, които са претърпели спорадични и с относително ниска стойност вреди, често са възпирани от предявяване на индивидуален иск за обезщетение поради свързаните с това разходи, забавяния, несигурност, рискове и тежести. В резултат на това много от тях понастоящем остават необезщетени. В редките случаи, когато за едно и също нарушение са заведени много индивидуални иски, процедурите се оказват неефективни и за ищците, и за ответниците, и за съдебната система“. За решаване на така очертаните проблеми ЕК предлага комбинация от

<sup>8</sup> AshurstReport, 2004.

<sup>9</sup> Традиционно се посочва, че е необходим сложен фактически и икономически анализ; често решаващи доказателства не са достъпни или се укриват; съотношението риск/обезщетение е неизгодно за засегнатите.

<sup>10</sup> Вж. Зелена книга относно исковите за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на ЕО.

два допълващи се механизма за колективно обезщетяване на вредите: 1) „представителни искове“, които се предявяват от квалифицирани организации (асоциации на потребителите, държавни органи и др.) от името на установени или, в много ограничени случаи, установими лица, претърпели вреди; 2) „колективни искове“ с право на участие (opt-in), при които претърпелите вреди лица решават да обединят своите индивидуални искове за претърпените от тях вреди. Подчертава се важноста на въпроса претърпелите вреди лица да не се лишават от правото да заведат индивидуален иск за обезщетение, като в същото време трябва да се въведат предпазни мерки, които да гарантират, че една и съща вреда се обезщетява само веднъж.

**2.2.** През 2013г., като част от по-широката инициатива за укрепване на механизмите за колективна защита в ЕС, ЕК публикува Препоръка за общи принципи на механизмите за колективни искове за преустановяване на нарушения и колективни искове за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз (2013/396/ЕС). Съобразно чл. 288 ДФЕС въпросният акт не е обвързващ за държавите членки, но въпреки това неговото влияние върху националните законодателства не може да бъде пренебрегвано. В препоръката са предвидени принципи, които съгласно чл. 1, пар. 2 трябва да се разглеждат като минимален стандарт, който държавите членки се насърчават да прилагат.

В съобр. 6 се подчертава, че предотвратяването и санкционирането на нарушенията на правата, предоставени съгласно правото на ЕС, е главна задача на правоприлагането от публичните органи, като възможността частни лица да предявяват искове на основание нарушаването на тези права допълва това правоприлагане. В съобр. 7 пък се пояснява, че сред областите, в които предявяването на колективни искове за защита на правата, предоставени съгласно правото на ЕС, е полезно допълнение на правоприлагането от публичните органи, са защитата на потребителите, конкуренцията, опазването на околната среда, защитата на личните данни, законодателството в областта на финансовите услуги и защитата на инвеститорите. Настоява се изрично, че принципите, представени в препоръката, следва да се прилагат хоризонтално и по еднакъв начин във всяка област, в която колективните искове за преустановяване на нарушения или за обезщетение, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на ЕС, биха били уместни.

С оглед обхвата на настоящото изследване, следва да бъде посочено и съобр. 22 от Препоръката, в което се предвижда, че в правните области,

в които публичен орган е оправомощен да приеме решение, с което се установява нарушение на правото на Съюза (каквато е именно областта на защитата на конкуренцията), е важно да се осигури последователност между окончателното решение относно това нарушение и изхода на колективния иск. Нещо повече, в случай на предявяване на колективни иски при наличието на решение на публичен орган (последващи иски) може да се приеме, че общественият интерес и необходимостта от предотвратяване на злоупотреби вече са били отчетени от публичния орган при установяването на нарушение на правото на Съюза.

В Директива 2014/104/ЕС на ЕП и Съвета от 26.11.2014 г. относно някои правила за уреждане на иски за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на ЕС в областта на конкуренцията по отношение на средствата за колективна защита се предвиди единствено, че същата не следва да задължава държавите членки да въведат механизми за колективна защита във връзка с прилагането на чл. 101 и 102 ДФЕС. В това отношение обхватът на директивата беше значително стеснен в сравнение с първоначалните предложения, като нежеланието на европейския законодател да уреди тази възможност беше една от причината директивата да бъде подложена на критика, тъй като както сочи практиката допреди приемането ѝ, индивидуалните иски не предоставят достатъчен стимул за засегнатите лица да претендират по съдебен път претърпените вреди. Все пак, директивата урежда редица гаранции, които следва да бъдат взети предвид от съответните правораздавателни органи в случай че националното законодателство предвижда възможност да бъдат предявени колективни иски, основани на нарушения на правилата за защита на конкуренцията, които попадат в обхвата на Директивата. Въпреки критиките, породени от пределно предпазливия подход на европейския законодател, не може да не се отчете обстоятелството, че именно директивата стана причина за възприемането на редица нововъведения в националните законодателства на отделните държави членки, като в част от тях бяха създадени и изцяло нови механизми за разрешаване на колективни спорове<sup>11</sup>. Промени през 2018г. последваха и в българското законодателство, без обаче от тях да става по категоричен начин ясно разрешението на въпроса, който ЕС беше оставил на свободната преценка на държавите членки и по който българският законодател трябваше да вземе по-категорично отношение.

<sup>11</sup> Вж. Collective Redress Act 2015 на Белгия и Consumer Rights Act 2015, приет в Обединеното кралство.

**3.1.** Модерното конкурентно право в България възниква след приемането на Конституцията от 1991г. Първият ЗЗК е приет през 1991г., като с него се създава и Комисия за защита на конкуренцията (КЗК). В чл. 21, ал. 1 се предвижда, че при нарушаване на забраните или ограниченията, предвидени в него, в зависимост от характера на правонарушението, могат да се предявят искове пред съда от: 1. лицата, чиито интереси са засегнати или застрашени от нарушението; 2. Комисията за защита на конкуренцията и от окръжния прокурор, като по тези искове съдът може: 1. да установи извършеното нарушение; 2. да постанови спиране на стопанската дейност до преустановяване на нарушението; 3. да постанови недействителността на сделките или решенията, които нарушават закона; 4. да осъди нарушителя да прекрати нарушението. В чл. 25, ал. 2 от закона се предвижда, че разглеждането на делата, постановяването на решенията и тяхното обжалване става по реда на тогава действащия ГПК (отм.), като в него няма уредено производство, подобно на съдържащото се в глава 33 на новия ГПК. При действието на ЗЗК от 1991г. правомощията на КЗК са значително ограничени, като видно от изложеното, най-важните са предоставени в компетентност на съда. Възможност за обезщетяване на вредите, включително на засегнатите колективни интереси, по реда на исковото производство не е изрично предвидена.

**3.2.** През 1998г. е приет нов ЗЗК, като с него положението на КЗК значително се променя, като правомощията ѝ са разширени. В чл. 36, ал. 2 от ЗЗК изрично се предвижда, че исковете за обезщетение на лицата, засегнати от нарушения по този закон, се предявяват по реда на ГПК (отм.). Второто изречение на разпоредбата, постановяващо, че решението на комисията, с което се установява нарушението, е задължително за гражданския съд, е обявено за противоконституционно с Решение № 22 на Конституционния съд (КС) на РБ от 24.09.1998 г., обн. ДВ, бр. 112/ 1998 г.<sup>12</sup> Интерес представлява и правилото на чл. 55, ал. 1, т. 2 ЗЗК, според което КЗК в закрито заседание постановява решение, с

<sup>12</sup> КС посочва, че когато се оспорва само законосъобразността на решение на КЗК, се поставя въпросът за възможността за упражняване от съда на т. нар. косвен съдебен контрол върху административните актове, каквито са решенията на КЗК. Въпросът за допустимостта на такъв контрол е от изключителна компетентност на съда и не бива да се прегражда възможността да бъде обсъждан. Категоричната редакция на второто изречение на чл. 36, ал. 2 ЗЗК обаче изключва възможността да бъде упражнен косвен съдебен контрол върху незаконосъобразността на решенията на КЗК като административни актове, доколкото съдът прецени, че такъв е допустим. Разпоредбата противоречи на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт - чл. 4 , чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

което установява, че извършеното нарушение по закона е послужило за издаване на порочен съдебен акт и възлага на председателя да предяви иск по реда на ГПК за отменянето му. Въпросната разпоредба също е обявена от КС за противоконституционна, като от гледна точка на пределно неясната формулировка следва да бъде възприето направеното от КС тълкуване, че вероятно съставителите на проекта са имали предвид, че съдът не е зачел установено от КЗК нарушение на ЗЗК.

**3.3.** С приемането на България в ЕС започва третият етап от развитието на българското конкурентно право<sup>13</sup>. С подписването на Договора за присъединяване на България към ЕС европейското право стана част от българското. Това наложи и приемането на изцяло нов ЗЗК (обн. ДВ, бр. 102/ 28.11.2008г.). Правилото на чл. 36, ал. 2, изр. Iот ЗЗК (отм.) първоначално е възпроизведено в разпоредбата на чл. 104 ЗЗК, а в ал. 4 на същата беше установено сходно на обявеното от КС за противоконституционно разрешение на чл. 36, ал. 2, изр. ПЗЗК (отм.). С обнародваните в ДВ, бр. 2/ 2018 г. изменения, с които българският законодател въведе Директива 2014/104/ЕС, разпоредбата на чл. 104 ЗЗК е отменена, като сходни на съдържащите се в нея правила са включени в чл. 105 ЗЗК, част от новосъздадената глава 15 „Отговорност за непозволено увреждане“. След изменението чл. 105, ал. 4придоби следната редакция, която е в сила и към момента: „Влязлото в сила решение на Върховния административен съд, което потвърждава решение на комисията за установяване на извършено нарушение по закона, има обвързваща сила за гражданския съд относно факта на нарушението и нарушителя. Обвързваща сила за гражданския съд относно факта на нарушението и нарушителя има и решение на комисията, което не е обжалвано или жалбата срещу него е оттеглена“. С посоченото изменение от 2018г. в рамките на новата глава 15 „Отговорност за непозволено увреждане“ е обособен и раздел II „Отговорност за непозволено увреждане вследствие нарушение по глави трета и четвърта и по чл. 101 и 102 от ДФЕС“, в който се предвиждат специални правила, свързани с исковата защита, когато същата се основава на посочените видове нарушения. В чл. 114 се предвиди и специално правило, посветено на действието на решенията на органите за защита на конкуренцията или на съдилищата на държавите членки на ЕС. По отношение на действието на решенията на Европейската комисия българският законодател препрати към чл. 16 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

---

<sup>13</sup> Така Славов, цит. съч., с. 33.

В същото време, до 2019г., в чл. 98, ал. 4 ЗЗК се предвиждаше, че решението на КЗК във връзка с производството по глава 7 или 7,а“ не е пречка за предявяване на иск пред съда по реда на глава 33 „Производство по колективни иски“ от ГПК. След изменението в ЗЗК, въведено с § 2 от Заключителните разпоредби на Закона за защита на търговската тайна (ЗЗТТ) (обн., ДВ, бр. 28/05.04.2019 г.)<sup>14</sup>, правилото вече предвижда, че „Решението по ал. 1, с което се установява извършено нарушение на чл. 37, не е пречка за предявяване на иск пред съда по реда на Закона за защита на търговската тайна“. В чл. 2, ал. 3 ЗЗТТ, пък се предвиди, че установяването на нарушения, налагането на санкции и принудителни административни мерки за узнаване, използване или разгласяване на търговска тайна при осъществяване на стопанска дейност в противоречие с добросъвестната търговска практика се извършва при условията и по реда на ЗЗК. Решенията на КЗК не са пречка за осигуряване на защита срещу неправомерно придобиване, използване и разкриване на търговска тайна при условията и по реда на този закон, като компетентен за целта е единствено съдът. В глава 3 „Производство за защита на търговската тайна“ са уредени поредица от специални процесуални правила по отношение на предявените за защита на търговската тайна иски, като за неуредените в тази глава въпроси се прилага ГПК (чл. 27 ЗЗТТ). В резултат на това, правило, подобно на чл. 98, ал. 4 ЗЗК (отм.), което да препраща към особеното искиво производство по глава 33 на ГПК в ЗЗК и ЗЗТТ по настоящем не се съдържа.

**III.1.** От изложеното е видно, че съдържащата се в ЗЗК уредба на производствата пред КЗК и възможността да бъдат наложени санкции от комисията сами по себе си не представляват пречка за предявяването на иск за защита пред гражданския съд, в производството пред който, доколкото това е необходимо, нарушението да бъде установено. Самият Регламент (ЕО) № 1/2003 постановява, че националните съдилища могат да правораздават по частни (граждански) дела, в които се претендират последиците от нарушаване на правилата на конкуренцията. Европейският законодател изрично подчертава, важната роля на националните съдилища при прилагането на общностното

---

<sup>14</sup> Въпреки забраната по чл. 37 ЗЗК предоставените средства за защита срещу такива нарушения не бяха достатъчно ефективни. Това наложи приемането на ЗЗТТ, с който се транспонира Директива (ЕС) 2016/943 от 8 юни 2016 г. относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване.

право на конкуренция и осигуряването на ефективна защита, като тя допълва тази на органите по конкуренция и далеч не се изчерпва само с прекия контрол, осъществяван по повод подадените жалби/протести срещу актовете на тези органи. По общо правило съдът може да вземе становище по всички въпроси, които имат значение за решаването на делото, освен по въпроса дали е извършено престъпление – чл. 17, ал. 1 ГПК. Затова и когато този въпрос касае наличието на нарушение на правилата на ЗЗК, съдът може да вземе становище по него, като не е необходимо да бъде предварително образувано производство пред КЗК, респ. да е постановен акт на комисията за установяване на твърдяното нарушение. Наличието на акт на органа по конкуренцията не е положителна процесуална предпоставка за допустимостта на исковото производство. Нарушаването на правилата за защита на конкуренцията не представлява престъпление, за да бъде този въпрос изключен от компетентността на гражданския съд<sup>15</sup>. Безспорните практически трудности, породени от фактическата сложност на тези дела, които съдилищата понякога срещат при установяване на подобни нарушения, също не могат да обосноват друг извод.

Въпреки изложеното, в страната се формира неправилна съдебна практика, в която се приемаше, че подобни иски следва да се оставят без разглеждане като недопустими, тъй като преценката за наличието на нарушения по ЗЗК е от изключителната компетентност на КЗК, поради което и общите съдилища не могат да разглеждат иски, по които се претендират последиците от неустановеното в рамките на производствата пред КЗК нарушение<sup>16</sup>. Посочената съдебна практика влиза в противоречие със съществуващата уредба в ЗЗК и поставя необосновано пречки пред правораздаването по граждански дела, когато с иски се претендира да бъдат отстранени последиците от нарушаването на правилата за защита на конкуренцията. В Директива 2014/104/ЕС е изрично предвидено, че правото на обезщетение се признава за всички физически и юридически лица – потребители, предприятия и публични органи – независимо дали е налице предходно констатиране на нарушение от орган за защита на конкуренцията – съобр. 13. Предмет на гражданските дела, които по силата на чл. 119 от Конституцията са възложени в изключителната компетентност на

---

<sup>15</sup> Когато има съвпадение на част от съставомерните признаци на нарушението по ЗЗК с определен състав по НК, това е ирелевантно за гражданското дело, тъй като не е от значение престъпният характер на деянието, а дали същото представлява нарушение на правилата на конкуренцията.

<sup>16</sup> Вж. Определение № 520/28.07.2014 г. по ч. т. дело № 4004/2013 на ВКС.



съдилищата, са именно признатите от националното, а и от правото на ЕС, субективни граждански права. Няма основание компетентността на друг орган да се произнесе по един по правило предварителен спрямо гражданското дело въпрос да препятства развитието на това дело, респ. правораздаването.

2. В чл. 9, ал. 1 от Директива 2014/104/ЕС, обаче, се предвижда, че когато е налице окончателно решение на органа по конкуренцията на държава членка или на национален съд по повод оспорването му, с което се установява нарушение на конкурентното право, нарушението се счита за безспорно установено за целите на иск за обезщетение за вреди, предявен пред националните съдилища на държавата членка съгласно чл. 101 или чл. 102 от ДФЕС и националното право на конкуренцията. Тази идея може да бъде проследена още от чл. 16 на Регламент (ЕО) № 1/2003, в който се урежда въпросът за зачитането на решението на органа по конкуренцията, както и възможността за спиране на делото пред съда до разрешаване на въпроса с влязъл в сила акт. Обяснение на възприетото разрешение може да бъде търсено както в чисто прагматичното съображение, че установяването на тези нарушения често е свързано с изключително тежък и продължителен процес на събиране на доказателства, който не е удачно да бъде отново извършван пред съда, така и в необходимостта да бъде предоставена засилена защита на определени категории лица: потребители и малки предприятия. След изменението от 2018г., с които се транспонира директивата, в чл. 105, ал. 4 ЗЗК, се предвиди, че влезлите в сила решение на ВАС и КЗК имат обвързваща сила за гражданския съд относно факта на нарушението и нарушителя.

Чл. 105, ал. 4 ЗЗК внася известни отклонения от общите правила на чл. 17, ал. 2 и чл. 302 ГПК<sup>17</sup>. По правило съдът се произнася инцидентно по валидността на административните актове, които не са били предмет на съдебен контрол, като може да се произнася и по тяхната законосъобразност, когато актът се противопоставя на страна по делото, която не е била участник в административното производство по издаването и обжалването му (чл. 17, ал. 2 ГПК). Когато с решението на КЗК се установява наличието на нарушение, нарушителят би следвало да е участвал в производството пред комисията, като е имал и гарантирана

---

<sup>17</sup> В цитираното Решение № 22 на Конституционния съд на РБ от 24.09.1998 г., обн. ДВ, бр. 112 от 1998 г., актовете на КЗК се квалифицират като административни, с което се обосновава и недопустимостта да бъде ограничен косвения съдебен контрол по отношение на тяхната законосъобразност, който контрол е от изключителната компетентност на съдилищата.

от закона възможност да се защити. В този смисъл, ограничаването на възможността да бъде осъществен инцидентен контрол по отношение на законосъобразността на акта на КЗК изглежда логично и оправдано, тъй като специалното правило на чл. 105, ал. 4 ЗЗК обхваща единствено случаите, в които нарушение е било установено. Все пак, обаче, не бива да се пропуска възможността да е налице влязъл в сила административен акт, с който се установява нарушение, но въпреки това страна по гражданското дело, на която той се противопоставя (т.е. нарушителят), да не е участвала в административното производство, поради това, че не е била надлежно уведомена и конституирана. В този случай съобразно общото правилосъдът би следвало да „се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 2 по законосъобразността на административния акт“<sup>18</sup>. Изглежда че чл. 105, ал. 4 ЗЗК, обаче, отрича тази възможност. Доколкото това е оправдано е твърде спорно. Още по-спорен е обаче въпросът за случаите, когато се твърди актът на комисията да е изобщо невалиден. Нито чл. 9, ал. 1 от Директива 2014/104/ЕС, нито чл. 105, ал. 4 ЗЗК обособяват подобна хипотеза. Нищожните актове не поражда правни последици, поради което и няма как те да бъдат зачетени от гражданския съд. Съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 1 ГПК, в този случай той може да установи дали актът е нищожен, или не<sup>19</sup>. От тази гледна точка има основание да се твърди, че чл. 105, ал. 4 ЗЗК следва да прегражда пътя единствено пред инцидентния контрол за законосъобразност на издаваните от комисията актове, що се отнася до факта на нарушението и нарушителя. Изказаното в някои актове становище, че обвързваща сила за гражданския съд като валидно има и решение на комисията, което не е обжалвано или жалбата срещу него е оттеглена (чл. 104, ал. 4 ЗЗК)<sup>20</sup>, макар и да съответства формално на съдържащото се в ЗЗК правило, не може да бъде споделено.

С оглед изложеното, е желателно в пределите на зададената от директивата рамка законодателят да установи разрешение, което да съответства на утвърденото в България разбиране относно инцидентния

---

<sup>18</sup> Вж. т. р. № 5/14.01.2013 г. по т. д. № 5/2011 г., ОСГК на ВКС.

<sup>19</sup> Вж. Сталев, Ж., А. Мингова, В. Попова, Р. Иванова. Българско гражданско процесуално право. 2004, с. 131.

<sup>20</sup> Вж. Решение № 171 от 11.02.2013 г. на ВКС по т. д. № 64/2012 г., II т. о., ТК, в което се посочва още, че задължителната сила на решението на КЗК по отношение материалната му законосъобразност се разпростира освен в рамките на предметния му обхват - установяване на конкретно поведение, квалифицирано като нарушение по смисъла на ЗЗК - и спрямо всички увредени физически и юридически лица, независимо от участието им в административното производство.

контрол върху административните актове, които не са били предмет на съдебно оспорване, поне що се отнася до тяхната валидност. В тази дейност следва да бъде взета предвид, както развитата в Решение № 22 на КС на РБ от 24.09.1998 г. концепция за актовете на КЗК<sup>21</sup>, така и изведените по конституционно дело № 12/2014 г. КС критерии за ограничаване на правото на защита, включително инцидентна (косвена) такава<sup>22</sup>.

При всяко положение, решението на КЗК, с което се установява, че нарушение не е извършено, не преклудира възможността да бъде предявен иск, с който се претендират вреди, породени от същото поведение от лица, които не са участвали в производството. Чл. 9, ал. 1 от Директива 2014/104/ЕС и чл. 105, ал. 4 ЗЗК касаят само хипотезата, в която КЗК е установила, че нарушение е извършено. В останалите случаи важи общото правило на чл. 17, ал. 2 ГПК, поради което и няма основание, на което решението на КЗК да бъде противопоставено на лице, което не е било участник в производството пред комисията.

В чл. 9, ал. 2 от Директива 2014/104/ЕС се предвижда, че когато окончателното решение е постановено от национален орган по конкуренцията на друга държава членка, то може в съответствие с националното право да бъде представено пред сезирания национален съд най-малкото като *prima facie* доказателство за факта, че е извършено нарушение на конкурентното право, и може да бъде оценявано заедно с останалите доказателства, представени от страните. В съответствие с това българският законодател е предвидил в чл. 114, ал. 1 на ЗЗК, че влязло в сила решение на орган за защита на конкуренцията или на съд на друга държава членка на ЕС, с което се установява нарушение на правото на конкуренция, може да бъде представено като доказателство в производство за обезщетение на вреди. Във връзка с разпределението на доказателствената тежест относно факта на нарушението и нарушителя, българският законодател е създал и оборима презумпция, съгласно която тези обстоятелства се считат за установени до доказване на противното. При всяко положение, с оглед посочените правила, тези решения не могат да се явят процесуална пречка за предявяването на иск, с който се претендират последиците на нарушението.

---

<sup>21</sup> По конст. дело № 5 от 2008 г., обаче, КС прие, че дейността на КЗК, уредена в ЗОП, е правораздавателна. В практиката си СЕС трайно приема, че органи подобни на КЗК нямат характера на юрисдикция (вж. делата С - 53/03, 203/14, 517/09, 396/14).

<sup>22</sup> В него се приема, че с въвеждането на необжалваемост законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт.

По отношение на действието на решенията на Европейската комисия, чл. 16 от Регламент (ЕО) № 1/2003 предвижда, че когато национални съдилища се произнасят по споразумения, решения или практики съгласно чл. 81 или 82 от Договора, които вече са предмет на решения на ЕК, те не могат да вземат решения, които са в противоречие с решението, прието от ЕК.

В ЗЗК и ГПК липсва правило, което да обоснове спирането на гражданското дело докато преписката е все още пред органа по конкуренцията. С оглед обвързващите за съда актове на органите по конкуренцията, е удачно такова да бъде предвидено. Дори да се приеме, че решението на КЗК има за гражданския съд изцяло фактическо значение<sup>23</sup>, е препоръчително на съда да се даде възможност поне да прецени необходимостта от такова спиране<sup>24</sup>.

**3.** Към момента в националноправната уредба на България не се съдържа изрично правило, което да предвижда, че може да бъде предявен колективен иск, основан на твърдения за нарушаване на правилата за защита на конкуренцията, нито че предявените иски основани на подобни нарушения подлежат на разглеждане по реда на особеното исково производство по колективни иски. В същото време ЗЗК, ЗЗТТ и другите разгледани национални нормативни актове не съдържат правило, от което може да бъде направен извод, че тази възможност е изключена. Нещо повече, изводът, че тя не следва да бъде ограничена с оглед особеностите на нарушението, се налага и от изказаното в Препоръка (2013/396/ЕС) съображение, че областта на конкуренцията е една от тези подходящи за въвеждането на подобни колективни механизми за защита. В Директива 2014/104/ЕС по отношение на средствата за колективна защита се подчертава, че това е въпрос, който следва да се реши от националните законодателства. В чл. 379 ГПК българският законодател е предвидил възможността да бъде предявен колективен иск за защита на правата и интересите на неопределения, но определяем кръг на засегнатите от едно нарушение лица, без да се ограничава тази възможност с оглед особеностите на

---

<sup>23</sup> В т. 2 от ТР № 5/2012 г. на ОСГТК на ВКС се прие, че предявяването на иска по чл. 124, ал. 4, изр. 1 ГПК не представлява основание по чл. 229, ал. 1, т. 4 ГПК за спиране на производството по делото, по което документът е бил представен, в разглежданата хипотеза – когато срокът по чл. 193 ГПК е бил пропуснат. Спирането на делото на основание чл. 229, ал. 1, т. 4 ГПК при наличието друго производство по предявен иск за установяване истинността или неистинността на документ, който е обвързващ за съда, няма основание да бъде отречено извън изрично визираната хипотеза.

<sup>24</sup> За спиране на производствата в подобни хипотези – вж. Пунев, А. Спиране на исковото производство. Сиби, 2020, с. 32 и сл. и 114 и сл.

нарушението. Уредените в ЗЗК специални деликтни иски, с които всяко увредено от нарушението на съответните правила за защита на конкуренцията лице може да претендира обезщетение за причинените му вреди, не ограничават възможността да бъде предявен във връзка с тези нарушения иск по чл. 379, ал. 2 или 3 ГПК. С правилата на ЗЗК законодателят е въвел Директива 2014/104/ЕС, а не е изразил становището си по оставения на преценката му въпрос за възможността за нарушаване на правилата на конкуренцията да бъде допуснат колективен иск. Отношение по този въпрос българският законодател е изразил с изградената в ГПК обща уредба, като Директива 2014/104/ЕС не налага правилата на глава 33 от ГПК да бъдат тълкувани стеснително. Напротив, с въведените през 2018г. изменения в ЗЗК някои от проблемите, които предявяването на иск (независимо дали същият следва да бъде квалифициран като колективен), основан на нарушение на правилата за защита на конкуренцията, би могъл да постави, бяха разрешени. Друг извод не може да бъде обоснован и с въведеното през 2019г. изменение в правилото на чл. 98, ал. 4 ЗЗК. То е провокирано от необходимостта да бъде въведен друг акт на съюзното право в българското законодателство, като въпросната разпоредба никога не е имала за цел да уреди специално основание за разпространение на правилата по глава 33 на ГПК по отношение на случаи, които не могат да бъдат подведени под общото правило на чл. 379 ГПК. Чл. 98, ал. 4 ЗЗК имаше за предназначение да се обезпечи ефективността и ефикасността на исковото производство, като се премахнат всички потенциални пречки за неговото развитие. Това е целта на коментирания разпоредба и след въведеното през 2019г. изменение. Противно на логиката и преследваните цели би било да се приеме, че с правилото на чл. 98, ал. 4 (отм.) ЗЗК законодателят е искал да наложи предвидения в глава 33 на ГПК ред към всеки иск, основан на нарушения на правилата за защита на конкуренцията. Това би могло необосновано да ограничи възможностите исковата защита да бъде реализирана, тъй като към лицата, предявили иска, се поставят по-строги изисквания, включително същите следва да установят възможността си да водят сериозно и добросъвестно процеса и да понесат разноските по делото, каквито в общия исков процес и другите особени иски производства липсват. Допускането на колективна защита по дела, основани на нарушения на ЗЗК, не е несъвместимо и с предвиденото в Бялата книга изискване да се гарантира, че една и съща вреда няма да бъде обезщетена два пъти и че няма да се ограничи индивидуалното право на иск с оглед установените в глава 33 на ГПК иски и гаранции

за интересите на засегнатите от нарушението лица. Аргументи в полза на тезата, че колективен иск, основан на тези нарушения, е допустим, може да бъде изведен и с оглед историческото и систематично развитие на нормативната уредба за защита на потребителите, която изрично допуска възможността колективни искове да бъдат предявявани.

4. В чл. 379 на ГПК са уредени два вида иска: 1. Иск за установяване на извършено нарушение, от което са засегнати широк, но определяем кръг лица, всяко от които търпи индивидуални вреди (чл. 379, ал. 2); и 2. Иск за защита на увредения колективен интерес чрез вземане на мерки за преустановяване на нарушението или премахване на последиците от него, като може да се претендира и присъждане на обезщетение (чл. 379, ал. 3 ГПК). Тези искове са съответно установителни (чл. 379, ал. 2) и осъдителни (чл. 379, ал. 3 ГПК). Трети вид иск за присъждане на обезщетение за претърпените индивидуално от всяко от засегнатите от нарушението лица не е предвиден, като съобразно трайно установилото се в съдебната практика разбиране той се явява недопустим. Индивидуално претърпените вреди могат да бъдат претендирани при условията на субективно съединяване на исковете на отделните засегнати от нарушението лица<sup>25</sup>, в който случай правилата на глава 33 на ГПК са неприложими.

В съобр. 12 на Директива 2014/104/ЕС се подчертава, че всеки, който е претърпял вреда вследствие на нарушение, може да претендира обезщетение за претърпяната загуба (*damnum emergens*), пропуснатите ползи (*lucrum cessans*) и натрупаните лихви. В чл. 106 ЗЗК пък се постановява, че обезщетението би следвало да постави увреденото лице в положението, в което то би се намирало, ако нарушението на правото на конкуренцията не е било извършено. Обезщетението обхваща претърпяната загуба и пропуснатите ползи заедно с дължимата законна лихва. С оглед правилото на чл. 379, ал. 3 ГПК и утвърдената по неговото прилагане практика *delegat*аняма основание претърпените от всяко от засегнатите от нарушението лица вреди да бъдат присъдени в производството по предявения колективен иск. Обезщетението, за което чл. 379, ал. 3 ГПК говори, има за цел да бъде преустановено нарушението и да бъдат отстранени неговите последици с оглед защитавания в производството колективен интерес. То няма за предназначение да обезщети всяко от засегнатите, но неопределени, а само определяеми за целите на производството по колективния иск

---

<sup>25</sup> Вж. и чл. 189 ЗЗП.

лица<sup>26</sup>. Интересите на тези лица все пак не са оставени изцяло неотчетен от законодателя в производството по глава 33 на ГПК. За целта е предвиден регламентирания в чл. 379, ал. 2 ГПК установителен иск. С него могат да бъдат установени със силата на пресъдено нещо фактът на увреждащото действие или бездействие, неговата противоправност и вината. По общо правило предмет на исковия процес са материалните права, а фактите са предмет на установяване само във връзка с тези права. В случая, тъй като материалните правоотношения съществуват с определяем, а не конкретно определен кръг лица, законодателят е счел за удачно да допусне в процеса да бъдат установени общите за тези правоотношение факти и противоправността на поведението на ответника без предмет на делото да са съответните материални правоотношения. Така постановеното решение би могло да бъде използвано в последствие в процеса, образуван от всяко от индивидуално засегнатите от нарушението лица срещу нарушителя. В новото дело засегнатите от нарушението лица ще трябва да установят вредите, както и причинната връзка с поведението на нарушителя, като по този начин те ще упражнят признатото в чл. 105 ЗЗК право на обезщетение запричинените им вреди<sup>27</sup>.

По-различно би могло да се окаже разрешението, когато съответното нарушение на правилата на конкуренцията представлява и нарушение на правилата за защита на потребителите и като такова попада в обхвата на Директива (ЕС) 2020/1828, чието транспониране в българското законодателство предстои. Особено съществено значение при въвеждане на Директивата има понятието „колективни интереси на потребителите“, което според чл. 3 означава за целите на мерките за обезщетение - интересите на група потребители. В случая изглежда че утвърдилото се у нас разбиране, че с подобни искове не може да се претендира обезщетение за индивидуално претърпените от всяко от засегнатите от нарушението лица вреди<sup>28</sup>, ще трябва да бъде в известна

---

<sup>26</sup> Именно тази особеност обосновава допустимостта на възприетия opt-out модел в редица чужди държави – вж. по-подробно Джуров, Д. Положение на засегнатите от нарушението лица, които не са предявили иска, в производството по колективни искове, 2022, <https://www.challengingthelaw.com/grajdanski-proces/polozhenie-zasegnati-litsa-kolektivni-isk/>

<sup>27</sup> На практика положението между страните се доближава твърде много до визираната в чл. 105, ал. 4, изр. 2 ЗЗК ситуация. Това поставя въпроса за наличието на правен интерес от предявяване на иска по чл. 379, ал. 2 ГПК в случаите, когато постановеното от КЗК решение, което установява нарушението, е влязло в сила.

<sup>28</sup> Вж. Решение № 198/02.10.2013 г. по гр. д. № 1420/2012 г. на ВКС, Определение № 603/20.10.2011 г. по ч. пр. д. № 556/2011 г. на ВКС, Определение № 380/03.05.2011

степен преосмислено. Целта на Директивата е мерките за обезщетение да служат непосредствено на индивидуалните интереси на засегнатите от нарушението потребители, без да е необходимо предявяването на отделни индивидуални иски (чл. 9). Доколкото подобно разрешение е удачно да бъде възприето и по отношение на нарушенията на правилата на конкуренцията, които в същото време не могат да бъдат квалифицирани като такива по Директивата, е въпрос за преценка на националния законодател. В тази връзка следва да се подчертае, че в Бялата книга е възприето значително по-рестриктивен подход, като възможността да бъдат предявени представителни иски за защита на „установими лица“ е сведена само до „много ограничени случаи“.

**IV.** В отклонение от повечето чужди законодателства българското възприема хоризонтален подход при уреждане на производството по колективни иски, като разпростира приложното му поле по отношение на всяко нарушение, което е от естеството да засегне неопределен, но определяем кръг лица, включително по отношение на нарушенията на правилата за защита на конкуренцията. Появилите се в практиката колебания относно допустимостта на исковата защита и приложимия съдопроизводствен ред се дължат на поредицата от неособено последователни и съгласувани изменения в ЗЗК, а не на логически обосновен анализ. С оглед обхвата на защитата, която може да бъде търсена с уредените в чл. 379, ал. 2 и 3 ГПК иски, подобно ограничение не би могло да бъде обосновано, като се имат предвид съображенията, които го налагат в други държави членки и правото на ЕС. В чл. 379 ГПК не е предвидена възможност да бъде претендирано обезщетение за претърпените от всяко от засегнатите лица вреди, основана на т.нар. *optout* подход на организация на производството, като именно това е един от аргументите на този етап, обосноваващ възможността правилата на глава 33 на ГПК да намерят приложение спрямо обсъжданата категория нарушения.

В същото време, законодателните реформи в редица държави членки, провокирани от Директива 2014/104/ЕС, дадоха съществен тласък в развитието на материята, като е твърде вероятно поне част от основополагащите на този етап на общностно ниво положения

---

г. по ч. т. д. № 298/2011 г. на ВКС, Определение № 456/15.07.2013 г. по ч. пр. д. № 4140/2013 г. на ВКС и съобр. 3 от Директива 2009/22/ЕО, според което колективни интереси означава интереси, които не представляват обикновен сбор от интереси на отделни лица, които са засегнати от нарушение.



да претърпят промени<sup>29</sup>. По-ясният и категоричен подход на ЕС би позволил и на българския законодател да възприеме един по-цялостен и последователен модел при уреждане на средствата за колективна защита, включително в контекста на защитата на конкуренцията.

---

<sup>29</sup>Развитието на института във Великобритания даде възможност да бъдат видени някои от обсъжданите десетилетия наред в рамките на ЕС проблеми, които колективната защита в материята за защита на конкуренцията поставя – вж. например делото *Walter Hugh Merricks CBE v Mastercard Incorporated & Ors* [2021] CAT 28. Макар и Обединеното кралство вече да не е част от ЕС, няма съмнение че развитието на тези производства, както и степента, в която предоставената с тях защита ще се яви обществено приемлива, ще окажат съществено влияние при формирането на последващите политики в областта на общностно ниво.

## **CODIFICATION OF THE MATTER OF COLLECTIVE CLAIMS IN THE CONTEXT OF COMPETITION PROTECTION**

### **Summary**

**Abstract:** One of the fundamental questions for any legislator who has taken the opportunity to protect the right and interests of those affected by infringement by bringing collective actions is that of the scope of such proceedings. Many countries focus on the so-called sectoral approach based on the understanding that such actions should be allowed only when necessary in view of the specificities of the infringement and the substantive legal relationship protected. Other legislations establish a system of procedural rules, applicable in all cases, without distinction in view of the specificities of the infringement, resp. The substantive rights and interests (so-called horizontal approach). The Bulgarian legislator has adopted a kind of mixed model. On the one hand, a general regulation of collective claims proceedings, which is applicable in all cases when defending a collective interest affected by one violation, is built, and on the other hand, a number of laws contain special procedural rules differentiated in view of the specific soft-protected interests (Art. 186 CPA, Art. 74 CA, Art. 98, para 4 (repealed) CPA, etc.).

Traditionally, when codifying the matter of collective claims, one of the biggest contradictions is the legal regime of competition protection. Disputes over the infringements of these rules as a ground of collective actions are one of the reasons for the incompletely consistent EU policy in this area. This is the reason for the hesitation of national legislators in choosing the model of settling the proceedings on collective claims. Such hesitations are not alien to the Bulgarian legislator, as a series of amendments to the CPA have created contradictions in the case law in the consideration of claims based on violations of competition rules.

Проф. др Александра Јовановић\*  
Доц. др Анеџа Аџанасовска Цвејковић\*\*

## САНКЦИОНИСАЊЕ КРИВИЧНОГ ДЕЛА ЛИШЕЊЕ ЖИВОТА У ХАМУРАБИЈЕВОМ ЗАКОНИКУ И КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

UDK 343.61:340.13(354)  
Original research paper

*Апстракт:* Предметној чланка су два велика законика из два различита историјска периода. Применом историјској и компаративној методе, у чланку је приказано кривично дело лишење живота у две законске кодификације: Хамурабијевом законнику и Кривичном законнику Краљевине Југославије. Дискусија која се одвија у овом чланку доприноси схватању кривичног дела лишења живота и санкција за исто. Анализа дела и санкција доводи до закључка постојања кривичног дела лишење живота од давнина и санкција које су из историје „допутовале“ у Нови век и Кривични законик Краљевине Југославије, што чини циљ овог чланка.

*Кључне речи:* Хамурабијев законик, Кривични законик, лишење живота, санкција

### Увод

Ако схватимо да дашањица није створила прво право и законе и да се свака друштвена норма или санкција данашњице базирана слову закона, онда није немогуће закључити да свака норма или санкција пролази кроз дугачки развојни пут. Прве организоване

---

\* Ванредни професор, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, Република Србија

\*\* доцент, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, Република Србија

санкције појављују се као резултат кршења обичајних правила којима су регулисана правила понашања. Историјска генеза санкционисања, почев од првобитне санкције изгледа овако: организоване санкције - кривац је кажњаван сакаћењем, прогоном, поругом, убиством; крвна освета – у основи налази се освета рода или племена убијеног, а сама санкција пролази кроз свој еволутивни развој;<sup>1</sup> талион – и данас познато талионско правило „око за око, зуб за зуб“, ова санкција је део чувеног Хамурабијевог законика; композиција –материјална надокнада (откуп) коју би требао да плати починилац лицу коме је недело нанешено.<sup>2</sup> Композиција је заменила крвну освету као облик санкције.<sup>3</sup>

Овим чланком смо сагледали периодични историјски развој кривичног дела против живота и тела –лишење живота и санкционисање њихових учинилаца. Коментари и закључци у овом чланку као полазну основу узимају законске текстове Хамурабијевог законика и Кривичног законика за Краљевину Југославију, са пажљивим узимањем у обзир судске праксе, при чему је избегнуто свако апстрактно теоретисање и дато критичко опажање законског текста.

## 1. Кривично дело лишење живота кроз историју

Историја нам прилаже многобројне примередела лишење живота, где једно лице лишавља живота друго лице, а чињење дела повлачи извесне санкције. Лишавање живота, дакле, постоји кроз историју онолико колико је старо и постојање људског рода. Лишење нечијег живота, у праисторији, тумачимо кроз бројне примере приликом борбе родовско – племенских заједница, при чему је лишављање нечијег живота значило и опстанак племена која су се сукобљавала. Исто чињење посматрамо и кроз призму индивидуалности: једно лице из једног племена, лишавља живота друго лице из другог племена. У овом случају, а при томе имајући у виду еволутивни развој санкција, кривац је или кажњаван сакаћењем, прогоном, поругом, убиством или је кажњаван крвном осветом. Може се рећи да би исто важило и за припаднике рода, тиме што, је постојала могућност да се поред наведене санкције, према починиоцу (деликвенту)

---

<sup>1</sup>Првовремено санкција је била намењена сваком припаднику деликвентовог рода или племена – тотална крвна освета, а касније се свела на ужу деликвентову породицу, да би на крају била усмерена само на деликвента.

<sup>2</sup>И композиција, као санкција, имала је своји развојни пут: прво се појавила у облику добровољне композиције, а развојем друштва појавила се у облику легалне композиције.

<sup>3</sup>Шаркић, С., *Општа историја државе и права*, Београд, 1999, стр. 35.

злодела примени и талион као санкција или композиција.

О Египту, као припаднику источне деспотије, који обилује богатим историјским догађајима, превирањима, поделама, падовима, а пре свега династијама које су се мењале, могло би се рећи да санкције за сва кривична дела (дела против државе, религије, убиства, лажна сведочења итд.) биле су прилично бруталне и свирепе. Тако, као санкције (казне) често су коришћене смртна казна, телесно сакаћење, батинање. Морамо имати у виду да је приликом изрицања овако свирепих казни велику улогу играо и друштвени статус и положај у друштву.<sup>4</sup> Ако лишавање живота схватимо као кривично дело против личности,<sup>5</sup> као убиство, онда је у старом Египту санкција за такво дело била смрт.

Следеће историјско посматрање и развој санкција за учињена кривична дела упућује нас на још неколико држава припадница источних деспотија: Сумер, Акад, Вавилон. Ако посматрамо ове градове – државе, онда се сусрећемо са санкцијама намењеним кривичном делу лишавања живота, а које су део законодавстава и важећих закона тог периода. Ур – Намуов<sup>6</sup>, Билаламов и Хамурабијев законик сматрају се једним од најстаријих писаних трагова древних цивилизација.<sup>7</sup> Имајући у виду да „одредбе односно прописи што их доносе ти законици нису настали на основу теоријског разматрања одређених случајева из области живота људи и заједнице, тј., нису одлуке донесене на основу теоријског разматрања одређених стварних или могућих случајева које ће добити силу закона, већ је то не толико кодифициран попис традиционалних норми, актуелизација устаљеног обичајног права, колико попис оних правних случајева који својом специфичношћу одударају од традиционалних норми понашања. Укратко, то су упутства судијама како да суде у тим ванредним случајевима.“<sup>8</sup>, наводи нас на закључак да дело лишавања живота није било искључено од ових пописа правних случајева. Ур – Намуов законик, пратећи статусни положај починиоца у друштву, прописивао је санкције у виду батинања, новчаних надокнада

<sup>4</sup> Павловић, М., *Правна историја света*, Крагујевац, 2005, стр. 41.

<sup>5</sup> У групу кривичних дела против личности, у старом Египту, убрајало се и силовање и прељуба.

<sup>6</sup> Творац овог законика је био Ур-Наму, оснивач треће династије града-државе Ур, написан је сумерским језиком, на плочи величине 20x10, која се чува у Музеју Старог оријента у Истанбулу. Законик није сачуван у целисти.

<sup>7</sup> Атанасовска Цветковић, А., Римскиот *emptiovenditio* (договор за купопродажба) во францускиот *Codecivil* од 1804 година, *Годишен зборник*, Правен факултет Штип, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип, Р.С.Македонија, 2021, год. 11, vol. XI, стр. 32.

<sup>8</sup> Вишић, М., *Законици древне Месопотамије*, Београд, 1985, стр. 105.

или у виду смрти за починиоца. У исто време, пратио је статусни положај онога који је лишен живота. И Билаламов законик<sup>9</sup> води је рачуна о статусном положају починиоца дела, као и о друштвеном положају лица које је лишено живота. Поновосуновчана надокнада, смрт и батинање биле санкције изрицане починиоцу дела. О Хамурабијевом законнику, најзначајнијем законнику древне Месопотамије, и санкционисању кривичног дела лишење живота говориће се у посебном делу чланка.

Историја нас даље упућује на стару Грчку. Посматраћемо ово дело кроз призму две антиподне државе Спарте и Атине. Пре него урадимо то, морамо поменути древни закон критског аристократског полиса Гортине – Гортински законик<sup>10</sup> са аспекта санкционисања кривичног дела лишења живота. Иако текст законика обрађује приватноправну материју, у сасвим малом обиму постоји регулисање кривичноправне материје.<sup>11</sup> Ради се о Колумни II у којој је обрађена заштита полног морала и породице, односно обрађена су два деликта (силовање и прељуба), где су санкције изрицане у виду новчане накнаде, па не можемо са сигурошћу да кажемо да је и кривично дело лишење живота санкционисано истом казном. Претпостављамо да је и кривично дело лишење живота у овом граду-држави такође санкционисано новчаном накнадом. Спарта, још један страогрчки полис, позната по ратовањима, војној дисциплини и специфичном васпитању деце и њиховом схватању друштва и друштвеног поретка, није санкционисала дело лишења живота за које можемо рећи да није ни постојало. Зашто? Управо због тога јер се приликом васпитавања деце и њихове припреме за спартанску војску и ратовање, спартанска нарав испољавала приликом убијања хелота<sup>12</sup>. Наиме, одређеног дана у години, хелоти су били масовно убијани, без неког конкретнег разлога и повода, а ова убиства су имала за циљ дасе млади спартанци навикавају на слику ратовања и бруталности коју је исти носио. Овај се чин може оквалификовати

---

<sup>9</sup> Творац овог законика је Билалама, мирољубиви владар града-државе Ешнуне. Написан је на две плоче, на акадском језику, а налази се у Музеју старина у Багдаду. Сачуван је у целисти.

<sup>10</sup> Сматра се да је овај текст био од велике помоћи приликом изучавања рано-грчког права. Сматра се да потиче из средине V века п.н.е., пронађен у рушевинама древног критског полиса Гортине. Написан је на дорском дијалекту грчког језика, на четири реда камених блокова. Сачуван је у целисти.

<sup>11</sup> Кандић, Љ., *Одабрани извори из ошине историје државе и права*, Београд, 1988, стр. 73.

<sup>12</sup> Хелоти припадници друштва Спарте, представљали су зависно становништво. Статус им је био специфичан. Обзиром да је Спарта била аграрна град - држава, били су везани земљом, а власт над хелотовим животом имали су сви Спартанци.

као лишење живота, али су недостајале санкције. Тако, може се извући закључак да у Спарти није постојала санкција за кривично дело лишење живота. Када говоримо о Атини, још једном представнику Старе Грчке, санкционисање кривичног дела лишења живота имало је другачији смер. Атињани су бележили знак једнакости између грађанске и кривичне одговорности. Најеклатантнији пример, да би потврдили одсуство јасног разликовања, је кривично дело лишење живота. Приликом чињења, на пример убиства, држава није имала интерес да гони починиоца (убицу), већ су интерес гоњења имали рођаци убијеног. Рођаци су против починиоца дела могли да поднесу тужбу (*dike*), која је у основи била приватна тужба, а не јавна (*graphe*). Уколико рођаци не би поднели тужбу - *dike*, у том случају, починилац би пролазио некажњено. Кривична одговорност починиоца дела убиства не постоји, али постоји имовинска накнада. То би значило да рођаци убијеног имају могућност да се споразумеју о накнади штете за убиство. Оно што су, такође, могли да преузму рођаци убијеног је његова освета – живот за живот. Дакле, гоњење поводом убиства је била приватна ствар, ствар породице убијеног, а не државна ствар. Дањашњим речима: држава није гонила починиоца, није постојала кривична одговорност, а санкције нису биле, на пример, затворска казна, већ новчана надокнада или освета подродице убијеног.

Што се моћног Рима и римског права тиче, имајући у виду да је римско право обрађивало грађанску материју, деликти (*delictum*) су представљали „недозвољену или противправну радњу односно означавали су понашања која је правни поредак санкционисао репресивним мерама – казнама (*poena*)“.<sup>13</sup> Римљани су користили још један назив за деликте – *maleficium*, што би у преводу из латинског језика значило „злодело“. Римљани нису имали јасну поделу деликата на јавне и приватне, али су за јавне деликте гонили починиоца у посебном казненом поступку (*iudiciapublicia*). Ипак, код њих, је одсуствовала јасна дефиниција појма јавног деликта, одсасуствовала су битна обележја појединих кривичних дела, одсуствовало је и кривично начело *nullumcrimensinelege*, одсуствовали су магистратови едике којима би се регулисале норме понашања грађана и кажњавања оних који те норме понашања нису поштовали. И поред основа за разликовање јавних од приватних деликата које налазимо у Закону XII таблица, схватамо да су деликти били гоњени на основу приватне тужбе, а кажњавање је било у рукама државних органа. Тако, *iudicia publicia* је био вођен на основу

<sup>13</sup> Милошевић, М., *Римско право*, Београд, 2011, стр. 393.

тужбе коју је могао поднети било који римски грађанин, али сам поступак не смемо изједначити са данашњим кривичним поступком где јасно постоји санкција за кривично дело лишења живота. Претпостављамо да је лишење живота, забрањено понашање Римљана, санкционисано на основу тужбе, при чему је починиоцу дела (деликвенту) изрицана смртна казна. Претпоставка се темељи на чињеници да је ова казна била најчешће изрицана.<sup>14</sup>

Средњи век је понудио мноштво превирања, промену карте Европе, формирање првих феудалних средњовековних држава у којима је утицај играо битну улогу у социјалним и социолошким приликама. Карактеристике овог века су: снажни владари и снажан утицај цркве.<sup>15</sup> „Држава и право пролазећи кроз период Средњег века, створених кодификација и кривичних законика као добробит савременог друштва, добивши данашњи изглед друштва, правног система и правних норматива обележавају ишчезавање неких кривичних дела, појаву и стварање нових кривичних дела и константно понављање појединих кривичних дела независно од тога да ли се ради о друштву у Старом, Средњем или Новом веку.“<sup>16</sup> Како би сеприближили подручју државе Србије, обзиром да се овај чланак односи на два историјска периода, изоставићемо преглед санкционисања кривичног дела лишења живота у Европским средњовековним државама, а фокус ћемо усмеритика Душановом царству и његовим закоником – Душанов законик<sup>17</sup> као

<sup>14</sup> Бујуклић, Ж., *Римско приватно право*, Београд, 2015, стр. 404 - 406.

<sup>15</sup> Атанасовска Цветковић, А., Римскиот *mandatum* (договор за полномошно) во Српскиот граѓански законик на Хаџиќ, *Годиниен зборник*, Правен факултет Штип, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип, Р.С.Македонија, 2021, год. 10, vol. X, стр. 24.

<sup>16</sup> Јовановић, А., Атанасовска Цветковић, А., Геноцид – кривично дело против човечанства заштићено меѓународним правом, *7<sup>th</sup> International Scientific Conference Ohrid School of Law*, 2021, no.13-14, стр.139.

<sup>17</sup> Душанов законик, најзначајнији споменик права, који, заједно са Скраћеним преводом Синтагме Матије властара и тзв. Јустанијановог законика чини трипатридну целину. Донет из два дела, од којих је први део донешен на Сабору у Скопљу, на Спасовдан 1349. г. што се у самом закоником и потврђује. На наведеном Сабору је било донето 135 чланова, али се након тога наставило са законодавном активношћу. Ово се пре свега огледа у чињеници да је Законик допуњен 1354. г., на сабору у Серу, са још 66 нових чланова. Постоје неколико преписа, навешћемо сада само Струшки, Атонски и Призренски. Једини сачувани, колико год он био слабо очуван, је препис Законика - Струшки рукопис из XIV века (нађен у Струги, Македонија, у манастиру свете Богородице), чини га петнаест страна некадашње рукописне књиге и садржи 102 члана, а сматра се да је коришћени језик у препису најближи српском говорном језику. Нашоа га је руски слависта Виктор Иванович Григорович, а данас се чува у државној библиотеци у Москви. Атонски препис пронађен је на Светој Гори, потиче из XV века, а садржи 182. члана. Такође, нашао га руски слависта Виктор Иванович



нама најзначајнијем представнику средњег века, како би размотрили санкционисање кривичног дела лишења живота у Кривичном законнику Краљевине Југославије. Наиме, у Србији еволуција кривичног права почиње са крвном осветом, да би прешла у компензацију (откуп) која је могла бити добровољна или легална. Одговорност, приликом развоја кривичног права у Србији, била је колективна, па онда индивидуална, а починилац је био називан термином кривац. Виност је изражена преко умишљаја (нахвалица) и нехата (грех). Интересантна појава у кривичном праву српског средњег века је да се истим термином означавало и кривично дело и казна иако су постојали следећи називи за кривична дела: дело, дуг, кривина, обида. Термин, „потка“ је означавао и кривично дело и глобу која се плаћала за њега (чл. 77., ДЗ). Што се кривичног дела лишења живота и санкционисања истог тиче, можемо нагласити да је могло бити почињено против свакога (епископ, поп, калуђер, мајка, отац, дете), а кривац је био кажњаван смртном казном (убиство, бешење, спаљивање). „Свиреп“ Душанов законик за дело убиство из нехата и умишљаја, предиђа санкционисање извршиоца нехатног убиства кажњавањем са 300 перпера (новчана казна), док је за умишљајно убиство прописана казна одсецање руке (чл.87., ДЗ), а за убиство, починилац је био санкционисан са 500 перпера новчане казне.<sup>18</sup> Закључујемо да су санкције у Душановом добу биле разноврсне: од санкције смрћу, преко новчане, која је и била најчешће изрицана, до сакаћења и батинања. Ове казне можемо, у извесном смислу, сматрати и за санкције кривичног дела лишења живота.

У даљем тексту чланка биће обрађена два различита закона карактеристична за двасасвим различита историјска раздобља у циљу представљања анализе дела, санкције и постојања кривичног дела лишења живота, која су из историје „допутовала“ у Нови век и Кривични законик Краљевине Југославије, што чини циљ овог чланка.

## **2. Санкционисање кривичног дела лишења живота у Хамурабијевом законнику**

Пре него посветимо пажњу Хамурабијевом законнику и

---

Григорович и, такође, чува се у државној библиотеци у Москви. Призренски рукопис, сачињен у XVI веку, је значајан по томе што је објављен у Београду 1870. г. О овом београдском објавом може се видети више: Новаковић, С., Законик Стефана Душана цара Српског, Београд, 1898, стр. XLV-LXXXVI.

<sup>18</sup> Кркљуш, Ј., *Правна историја Српског народа*, Београд, 2007, стр. 59-71.

санкционисању кривичног дела лишење живота, морамо истаћи да принцип талиона, систем композиције и колективна одговорност су карактеристике које се приписују вавилонском кривичном праву.<sup>19</sup>

Хамурабијев законик, иако не први, најзначајнији је писани текст од којег можемо да сазнамо пуно тога: о тадашњем вавилонском друштву, о друштвеним односима, о правним правилима важећих за тај историјски период, о развоју правних института, било кривичних било грађанских, мада у том периоду право није познавало поделу појединих грана права, али литература права их је подобно разврстала. Ради се о једном правном, историјском, световном легислативном документу донетом од стране великог владара вавилонског царства Хамурабија, који је написан клинастим писмом. Овај законик уклесан је на црној каменој, диоритној стели високој преко два метра, коју је пронашао Жан Жак де Морган 1901.г. приликом археолошких ископавања у Сузи. Сваки онај који је имао прилику да посети музеј Лувр у Паризу подврдиће да се до дана данашњег тамо чува. Црна висока стела изгледа овако: прописи су исписани на предњој и задњој страни, а при врху исте налази се један детаљ на који се може видети Хамураби како стоји испред бога сунца Шамаша, где је бог у седећој позицији и предаје законик Хамурабију. Законик је сачињен од 282 прописа, недостају око 35 обзиром да је стела делом уништена. У вези уништеног дела законика постоје реконструкције, о чему говоре бројни научни чланци који се односе на „комплетни“ Хамурабијев законик.<sup>20</sup>

Оно што карактерише овај законик је, пре свега, утисак да се ради о збирци судских пресуда, држи се до редоследа материје коју уређује, а не сме се изоставити да овај законик није свеобухватан. Световност као карактеристика овог документа потврђује се одсуством религијских примеса у самим нормама (осим у уводном делу и закључку), без религијских санкција.<sup>21</sup> Казуистичност и јасна и кондиционално изражена диспозиција и прецизна санкција је такође карактеристика овог законика.<sup>22</sup> Из најзначајнијег законика древне Месопотамије јасно се може закључити да је постојао суров однос према кажњеним

<sup>19</sup> Павловић, М., *Правна историја света*, Крагујевац, 2005, стр. 66.

<sup>20</sup> Станимировић, В., *Нови поглед на Хамурабијев законик (I део)*, Анали Правног факултета, 1/2011; Станимировић В., *Нови поглед на Хамурабијев законик (II део)*, Анали Правног факултета, 2/2011

<sup>21</sup> Аврамовић, С., *Општа правна историја, стари и средњи век*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2000, стр.100.

<sup>22</sup> Николић, Д., *Фрагменти правне историје*, Ниш, 1997, стр. 67.

лицима.<sup>23</sup>Свирепост и бруталност санкција, где неопсуствују и „најрадије коришћене“ су смртна казна, сакаћење, талионски принцип (око за око, зуб за зуб), јесу најбитније карактеристике овог законика.

Како се, онда, санкционисало кривично дело лишење живота у сагласности са правилима Хамурабијевог законика? Разврстана подела кривичних дела у Хамурабијевог законика указује да су тада постојала различита кривична дела: против државе, против личности и личног интегритета, против породице, против сопствености. Задржимо поглед ка делима против личности и личног интегритета. Овој групи су припадала убиства, телесне повреде, силовање, увреда и клевета.

Ако убиство схватимо као лишење нечијег живота, не прилазећи расправи да ли је до лишења живота дошло из нехата<sup>24</sup>или са намером, без разлике да ли је до лишења живота дошло од стране човека или стоке, да ли је лишење нечијег живота последица нанете повреде, долазимо до закључка да постоје бројни прописи у којима је санкционисано лишење живота. Наглашавамо да се приликом изрицања санкције, приликом чињења дела водило рачуна о припадности и положају починиоца у друштву.

Први пример којим се потврђује став да се водило рачуна о статусу починиоца у друштву налазимо у члану 207.<sup>25</sup> Иако се ради о лишењу живота након нанете повреде, резултат те повреде је лишење живота, а починилац је био син слободног човека. За овај случај, а због друштвеног статусног положаја починиоца дела, Хамураби у законика решава да санкција буде новчана накнада. Већ у следећем, члану 208, одређена је санкција за починиоца који је био на статусно нижој лествици, уколико је лишио живота сина мушкина, висина санкције износи трећину мине. То указује да је надокнада за лишење живота лица нижег друштвеног слоја била мања, а да је човеков живот на тој статусној лествици био „јефтин“. Интересантна је чињеница да је приликом доношења телесне

---

<sup>23</sup> Јовановић, А., *Кривично право*, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, 2022, стр.25.

<sup>24</sup> Зачетак нехата откривамо у законика у члану 206: „Ако неки човек у свађи удари другога и нанесе му повреду, тај човек да се закуне: > то нисам учинио намерно<, и да плати лекара“. Члан 227 указује, такође на почетни корак нехата: „Ако неко превари хирурга и ако овај утисне жиг неопућивог роба, тај човек да се убије и сахрани у својој кући; хирург ће се заклетити:>нисам жигосао са знањем< и биће слободан.“ Одавде, можемо доћи до закључка да почетне кораке ка коначном дефинисању појма кривиче, умишљаја и нехата приписујемо Хамурабијевог законика.

<sup>25</sup> Наводимо да су друштвену слику у то доба чинили: слободни људи који су уживали највиши положај у друштву (авилуми и мушкени – авилуми су уживали у привилигованијем статусом него мушкени) и робови (вардуми).

повреде кћери слободног човека која је била у другом стању, дошло до лишења живота, прописана казна је убиство (смрт) кћери починиоца. (Члан 210. Хамурабијев законик) Лишење живота као последица напада, овог пута бремените робине која је превасходно била робинја слободног човека, санкционисало се новчано, па је починилац био дужан да плати једну трећину мине. (Члан 214. Хамурабијев законик)

Новчана накнада, а водећи се на основу статусног положаја, је била изрицана и приликом повреде које су наносене од стране стоке и при томе су реперкуисали лишење нечијег живота. Вредност од пола мине сребра односно једне трећине мине је изрицана у зависности од тога да ли је лишен живота слободан човек, односно његов син или роб. (Члано 251- 252 Хамурабијев законик)

Када говоримо о припадности одређеној друштвеној лествици и „јефтином“ животу у Хамурабијевом добу, нису били поштеђени ни припадници „слободних професија“ – лекари. Дакле, уколико би лекар нанео тешку повреду приликом које би дошло до лишења живота роба, онда би лекар био дужан да „надокнади роба за роба“. (Члан 219. Хамурабијев законик) Поново, друштвена лествица починиоца играла је „битну улогу“ и приликом одмеравања висине и начина санкционисања. Иста санкција, санкција „роб за роба“ изрицала се приликом грађења куће која није била адекватног квалитета, па у случају њеног рушења бива убијен роб власника те куће. Имајући на уму да грађевинар који није изградио кућу како треба сматрао се починиоцем дела, па је био је дужан да роба надомести робом којег би предао власнику те куће. (Члан 231. Хамурабијев законик) И поново, како су припадници друштвене лествице били у њеном подножју то се њихов животвише сматрао „јефтиним“ и били су „лако заменљиви“.

Други параметар који можемо пратити приликом санкционисања кривичног дела лишења живота у Хамурабијевом закону је принцип талиона у ситуацији „убиство за убиство“. Посматрање талиона „са друге стране медаље“ недвосмислено доводи до закључка да се радило о смртној казни. Тако, ако приликом грађења куће неком човеку, кућа не буде чврсто саграђена и сруши се док је слободни човек присутан у самој кући и при том резултира лишењем живота човека, законодавац је за санкцију предвидео убиство онога који је исту саградио (грађевинар). (Члан 229. Хамурабијев законик) Талион је присутан и видљив. Још једном детектирамо присуство талионског принципа, овог пута иста је ситуација, али је живота лишен син сопственика куће. Санкција: „да се убије син оног грађевинара“. (Члан 230. Хамурабијев законик)

Уколико наведене параметре узмемо у виду приликом откривања начина санкционисања кривичног дела лишење живота у Хамурабијевом добу, можемо доћи до закључка да конкретно кривично дело није изостављено. Иза овог дела постојала је санкција, са којом се починилац сусретао услед учињеног дела. Санкција је зависила од друштвене лествице починиоца и лишеног живота. Хамураби је за ово кривично дело прописао следеће санкције: новчану санкцију, смртну санкцију и санкцију приликом којесе роб мења робом чиме се потврђује и основна карактеристика законика – свирепост и бруталност санкција.

### **3. Санкционисање кривичног дела лишење живота у Кривичном законнику Краљевине Југославије**

Кривични законик Краљевине Југославије изједначио је кривично-правне прописе тадашње државе, чиме се разликује од претходних казних закона који су до тада важили на тадашњој територији. Значајан датум у историји нашег кривичног законодавства јесте 27. јануар 1929. године када је донет Кривични законик за краљевину Срба, Хрвата и Словенаца<sup>26</sup> и остварена тежња за темељно реформисање и изједначење кривичног закона наше краљевине у којој су уједињене Србија, Хрватска, Словенија и друге земље. Тиме су усаглашени тадашњи закони до таданесагласни једни са другим (српски казнителни законик, казнени закон за Хрватску и Славонију, казнени закон за Словенију и Далмацију, Казнени закон за Босну и Херцеговину, Кривични законик за Краљевину Црну Гору и кривични закони (Мађарски) за Војводину. Након непуне две године, поред новелирања законика<sup>27</sup> донети су Законик о судском кривичном поступку, Закон о штампи и Закон о извршењу казни лишења слободе. Кривични законик је новелиран из разлога што: супостојале неке штампарске и стварне грешке, неки делови нису били прикладни пракси и морао је бити усклашен са Уставом краљевине.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Кривични законик за краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, обнародован у „Службеним Новинама“ бр. 33-XVI од 9. фебруара 1929. год. у Београду

<sup>27</sup> Франк, С., Шиловић, Ј., *Закон о изменама и дојунима у кривичном законнику: од 9 октобра 1931 године: додатак књизи IV, Закона Краљевине Југославије!*. Кривични законик : од 27 јануара 1929 , Загреб 1932, УДК343.21(497.1)(094.5), COBISS.SR-ID53931271, стр. 5-68

<sup>28</sup> Закон о извршењу казни лишења слободе „Службене Новине“ од 20. X 1931, бр. 245-LXXV

Новелирани кривични законик, назван Кривични законик Краљевине Југославије, од 9. октобра 1931. године се поред класификације кривичног дела (злочини, најтежа дела и преступи, сва остала дела) и кривца (новајлије, случајног, навикнутог и професионалног кривца) бави и: што праведнијим и целисходнијим, али и хуманијим казнама које су у интересу кривца, али не и на штету друштва; мотивима (побуди) кривичног дела и могућностима заштите права и интереса лица која су слабија у економском и социјалном погледу. Поред тога законик се бавио и интересима лица оштећених кривичним делом, заразлику од осталих законика XIX века, и надокнади штете, што се види у прописима о одмеравању казне и примени института као што су условна осуда и рехабилитација. Увођење условне осуде и мера безбедности у овај законик обележило је исти као један од најнапреднијих законика тога доба. Изграђен на модернијим идејама у односу на француски, немачки и италијански кривични законик, служио је за углед свим законцима европског континента<sup>29</sup>, иако је донет тек једанаест година након проглашења Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и новелиран као Кривични законик Краљевине Југославије 1931. Овим модерним буржоаским законом одређен је правац даљег развоја кривичног права.<sup>30</sup>

Казнени систем овог законика упрошћен је у односу на тадашњи гломазни и компликован руски законик.<sup>31</sup> Овим законом предвиђена је смртна казна која се „извршује вешањем“ (§ 36 КЗ Краљевине Југославије), а која се без изузетка може заменити робијом у случају да суд утврди постојање олакшавајућих околности. Као централну казну закон предвиђа лишење слободе, односно робију која може бити вечита и привремена, а која се извршава у затвору или строгом затвору. Главно обележје Кривичног законика Краљевине Југославије и његов хуманистички приступ санкционисању је трајно укидање телесних казни. Законик предвиђа новчану казну која ће се одређивати према учињеном делу али и имовном стању учиниоца дела, при чему је одређен максимум казне од двеста педесет хиљада динара. Институција „губитак грађанске части“ замењена је институтом „губитак грађанских

<sup>29</sup> Петровић, Б., Нови Кривични Законик за Краљевину Југославију и идеје трдеобног (трипартитног) система у науци Кривичног права, *Бранич*, 1929, стр. 114-118

<sup>30</sup> Срзентић, Н., Стајић, А., Лазаревић, Љ. 1997, *Кривично право Југославије*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 70

<sup>31</sup> Чубинський - Павлович, М., *Научни и практични коментар Кривичног законика Краљевине Југославије : од 27. јануара 1929. год., новелираног Законом од 9 окт. 1931 год.*, Београд, 1934, стр. 746, УДК343(094.5.072) COBISS.SR-ID57283335

права“, а полицијски надзор замењен је заштитним надзором. Тако су овим закоником предвиђене главне казне: смртна казна, робија (вечита и времена), заточење, строги затвор, затвор и новчана казна и споредне казне: губитак часних права и губитак службе. (§ 35 КЗ Краљевине Југославије) Робија се издржава у нарочитим казним заводима, строжи затвор и затвор од године дана и више, издржава се у нарочитим казним заводима, „краћи затвор издржава се по правилу у судским затворима“ (§ 39 КЗ Краљевине Југославије), казне лишења слободe извршавају се одвојено према врсти и трајању казне, према полу и добу и према особености осуђеног лица. Извршавање казне започиње по правилу у ћелији у казним заводима, постепено се продужује у заједничком затвору при раду уз усамљење ноћу и за време одмора, затим у одељењу за слободњаке и на крају на условном отпусту. Сваки осуђеник је дужан да ради. Ближе прописе о извршењу ових казни садржи Закон о извршењу казни лишења слободe. Овим закоником се уводи могућност смањења казне смањено урачунљивом лицу и комбиновања казне са мером безбедности. Законик предвиђа институте: уловна осуда, условни отпуст и рехабилитација или повраћај права. Приликом осуде на смрт или робију преко пет година „суд изриче трајан губитак часних права“ (§ 46КЗ Краљевине Југославије), а при осуди до пет година робије суд изриче губитак часних права у трајању од једне до пет година. Губитак частних права састоји се у губитку права на државину, јавну службу, јавна звања, академске степене, одликовања и јавне почести и одузима му се право гласа у јавним стварима, активној пасивноирачко право и вршење свих осталих политичких права. Приликом осуде од најмање шест месеци строгог затвора или затвора изриче се губитак државне или јавне службе, па и у случају одређења блажих казни уколико се учинилац показао недостојним службе.

Кривични законик не предвиђа кривично дело лишења живота у једном члану и једној глави већ прави разлику тиме што предвиђа ово дело у главама Кривична дела против опстанка државе и њеног уставног уређења и Кривична дела против живота и тела.

У Кривичном законик у Југославије од 1931. у глави XII Кривична дела против опстанка државе и њеног уставног уређења, а која је у Кривичном законик у Срба, Хрвата и Словенаца од 1929. носила назив Кривична дела против опстанка државе и њеног уређења, која обухвата најважнија и најтежа дела политичке природе учињена од стране „злочинаца из убеђења“. У овој глави II одсека посебног дела новелираног законика одредбе 91 и 92, које се односе на лишење

живота, нису измењене у односу на текст законика из 1929. године.<sup>32</sup> § 91 гласи: “Ко лиши живота или покуша лишити живота Краља или Наследника Престола или Краљевског Намесника казниће се смрћу“ (§ 91 Кривичног законика Краљевине Југославије). Овом одредбом подједнако је обухваћено свршено и покушано убиство неког од наведених „Високих лица“ а прописана санкција је смртна казна. Смртна казна прописана у закону, у пракси се ређе примењује у односу на период пре 1900. године. Иако ова одредба изричито не предвиђа ублажавање казне, исто је могуће приликом одмеравања казне злочинцу који је покушао дело уз услов да постоје и друге олакшавајуће околности. Ограничење овог ублажавања казне налазимо у § 92 и 93 који предвиђају робију најмање 10 година,<sup>33</sup> те лакша дела управљена против чланова Краљевског дома предвиђена овим одредбама у односу на дело покушај убиства, упућују на минимум ублажене казне. Оно што је специфично за злочинце велеиздаје у овом али и другим одредбама законика јесте да законодавац користећи термин „ко учини“ указује на чињеницу да субјект велеиздаје може бити и држављанин и странац. За разлику од предходне одредбе која наводи учиниоца термином „ко учини“ у § 92 законодавац користи неправички термин „ко предузме“ из ког произилази да се не ради о свршеном кривичном делу убиства већ само о покушају убиства али и припремним радњама. Кажњавање за припремне радње управљене на лишење живота, затварање, прогон из земље или предају непријатељу, правда се текстом ове одредбе који гласи „ко предузме какво дело које иде на то...“ Произилази да код учиниоца дела мора постојати предвиђена намера (*dolus specialis*), односно специјална намера. Намера је да се лишењем живота, затварањем, прогоном или предајом, спречи Краљ у вршењу његових права и обавеза, или доведу у опасност наслеђивање престола или вршење врховних управних функција. Санкција предвиђена за ово дело управљена према Краљу или Наследнику Престола или Краљевском Намеснику је вечита робија, док за ово дело учињено према члану Краљевског дома је робија најмање десет година.

У глави XVI Кривична дела против живота и тела § 167 предвиђа кажњавање учиниоца који је другог лишио живота, вечитом робијом или робијом најмање десет година. У трећем ставу ове одредбе законодавац предвиђа кажњавање лица која су покушала да лише живота неко друго

<sup>32</sup> Доленц, М., *Тумач кривичној законика Краљевине Југославије*, Загреб, 1931, УДК 343.1(497.1)“1929”(094.5.072), COBISS.SR-ID154800135, стр. 21-68.

<sup>33</sup> Доленц, М., *Додатак к тумачу кривичној законика Краљевине Југославије*, Загреб, 1931, УДК343.1(497.1)“1929”(094.5.072), COBISS.SR-ID 88436231, стр.18-78



лице и то робијом од најмање три године. У истој одреби, у другом „одељку“ предвиђа се кажњавање смрћу или вечитом робијом лице које другог лиши живота после „зрелог размишљања“: отровом или на свиреп (окрутан) начин; на начин којим угрожава живот више лица; из користољубља или ради извршења или прикривања другог злочина или пак ако се ради о учиниоцу повратнику. За покушај овог дела предвиђена је казна робијом најмање седам година.

Законик познаје и убиство на мах, извршено у стању јаке раздражености у које је учинилац доведен великим увредама или нападом убијеног, а без кривице учиниоца дела. Предвиђена санкција је робија или „заточење“ до десет година. Законик користи термин „лишење живота“ док у народу уврежени термин „убиство“ користи само код убиства на мах (убиства у афекту) предвиђеног у четвртном „одељку“ § 167. Ова санкција неће бити примењена на учиниоца који је другог убио услед нужне одбране, услед неурачунљивости или ако учинилац није био провоциран, изазван од стране убијеног. Уколико није било провоцирања, а код учиниоца постоји афекат, суд исто код одмеравања казне мора узети као олакшавајућу околност.

Оваква одредба нас наводи на познавање и значај субјективне виности односно умишљајно и нехатно извршених дела и умишљајних сурових и окорелих злочинаца и нехатних извршиоца дела лишења живота који се не карактеришу као окорели злочинци. Када говоримо о начину извршења морамо поменути и квалификовано убиство којим је угрожен живот више лица при чему ово одређење везујемо за остале одредбе законика предвиђене у глави XVII. Према одредбама ове главе постоји умишљај учиниоца уколико је могао да предвиди постојање опасности по живот више људи или смрт више лица. С обзиром да законик не одређује начин извршења дела, осим извршења дела отровом, и средства којима се исто извршава, остаје отворено питање за доказивањем употребе средстава дела ипостојање узрочне везе између дела и намере да се проузрокује смрт. Уколико постоји доказ о намери извршилац одговара за убиство, а не и за убиство на мах.

Правници тога доба критиковали су немогућност коришћења §72 и 73 кривичног законика који се односе на одмеравање казне услед неодређења посебне врсте дела - убиство монструма, наказе (лица која не личе на човека и која углавном нису подобна за живот), дело које су познавали немачки и руски закони.

При одређивању санкција суд је у то доба имао право широке индивидуализације у одлучивању с обзиром да је квалификовање овог дела учињеног „са великим размишљањем“ везивало смртну казну

искључиво за ове учиниоце кривичног дела не и учиниоце који су извршили дело из разлога што се за то стекла могућност или прилика, уз претходно не „значајно“ и дуготрајно размишљање. О тумачењу значајног размишљања теоретичари су заузимали различите ставове.

Законодавац посебно одређује санкцију за лице које је извршило убиство у поврату, односно другоме умишљајно одузело живот и поново учинило то дело, без обзира да ли се радило о неком од закоником наведених квалификованих убистава. Претходни закони наводили су квалификована убиства нпр. оцеубиство или убиство старешине.

Кривични законик Краљевине Југославије познаје посебну и привилеговану форму убиства одређену у § 168 према коме је предвиђено кажљавање лица које лиши живота „какво лице“ на његов изречан и озбиљан захтев или молбу. Сматра се да захтев или молба морају доћи од потпуно урачунљивог лица, исказане тако да не постоји сумња да је исту лице дало самовољно, озбиљно и јасно одређено. То значи да је молбу могло дати само пунолетно урачунљиво, не и малолетно лице или неурачунљиво лице. Прописана казна је затвора је од пет година или затвор. У случају лишења живота чији је мотив извршења сажаљење према „бедном стању“ лица које захтева или моли да буде лишено живота, законодавац предвиђа казну затвора до три године. То „бедно стање“ није законом дефинисано и требамо га схватити као тешке економске и друге прилике које воде патњи, разочарењу и непостајњу жеље за животом. Сажаљење код учиниоца дела могу изазвати хронична и исцрпљујућа болест, издаја од стране блиске особе, губитак угледа у друштву и др. Уколико је дело учињено из сажаљења а без захтева или молбе жртве, учинилац ће се казнити као учинилац дела према § 167 „одељак“ 1 или ублажити казну по § 71. Ова одредба о ублажавању казне примењује се уколико суд нађе да постоји једна или више околности услед којих се казна „треба ублажити“. Ублажавање се врши: 1) ако је за кривично дело прописана смртна казна изриче се вечита робија или робија најмање десет година; 2) ако је за кривично дело прописана вечита робија изриче се робија најмање седам година; 3) ако је за кривично дело прописана казна у одређеном временском трајању, при чему је законом одређена најмања мера, казна се може изрећи до најмање законске мере те врсте казне; 4) ако је за кривично дело прописана казна у одређеном временском трајању, а да при том није назначена најмања мера, казна се може „спустити“ до најмање законске мере те врсте, а уместо робије се може изрећи строги затвор и уместо заточења и строгог затвора, може се изрећи затвор; 5) код преступа код којих закон прописује затвор или затвор и новчану

казну, суд може заменити казну затвора новчаном казном, под условом да се циљ казне може постићи. Овакво законско одрђење нам указује на бригу о остварењу сврхе кажњавања.

Приликом одмеравања казне, суд мора узети у обзир постојања захтева и молбе односно пристанка жртве и да ли је дело учињено услед бедног сажаљења према бедном стању.<sup>34</sup> Такође се узима у обзир и чињеница да се ипак ради о „оваквом“ лишењу живота другог лица иако то закон у наведеним случајевима одређује као привилеговано дело. Законодавац код одређења казне за извршење овог дела прави пропуст не омогућавајући примену одредбе 72 којом „закон изречно овлашћује суд“ да казну ублажи по слободној оцени не везујући га за врсту ни за меру казне која је прописана за кривично дело и одредбу 73 по којој се у особито лаким случајевима које закон изричито предвиђа учинилац може ослободити од сваке казне.

Кривични законик предвиђа да се казна одмерава учиниоцу према степену његове кривичне одговорности и да се у обзир узимају околности које утичу на висину казне, затим опасност за друштвени поредак, побуде услед којих је дело учињено, непосредни подстрек за извршење дела и ранији живот учиниоца, његово држање након извршења дела и последице које су наступиле услед учињеног дела.

## Закључак

Посматрајући дело лишење живота иупоређујући санкционисање учинилаца у два историјска периода и два закона – Хамурабијевог и Кривичног законика Краљевине Југославије, примећује се напуштање суровости Хамурабијевог законика и прерастање у сурових у хуманију санкцију. Закључујемо да је у Кривичном законнику Краљевине Југославије у односу на Хамурабијев законик присутно хуманије санкционисање дела лишење живота, с обзиром да исти не прописује телесно кажњавање учиниоца, даје могућност ублажавања казне и примене института као што је условна осуда која се реализује при крају извршења кривичне санкције робије и заробљавања.

Оно што изједначава ова два законска прописа је постојање смртне казне. Хамурабијево доба, изазвано друштвеним приликама и понашањима у друштву, у коме је лишење живота сматрано за „злодело“ и неподобно понашање појединца, је санкционисало починиоца

---

<sup>34</sup> Јанковић-Телемах К., *Кривични законик Краљевине Југославије, 1929-1931*, Нови Сад, 1961, УДК 343.3/.7(497.1)(094.5)“1929/1931”, COBISS.SR-ID1024886433, стр. 78-112.

најсуровијом казном, казном смрти. Разлика постоји у начину њеног извршења - Хамурабијев законик предвиђа сурово и брутално извршење смртне казне које Кривични законик Краљевине Југославије не познаје, а смртна казна се извршава вешањем. Смртна казна, најрадије коришћена у Хамурабијевом добу, у краљевини се ређе користила, а њена примена била је јасно детерминисана одредбама Кривичног законика и Закона о извршењу кривичних санкција. Уместо свирепог кажњавања и смртне казне Кривични законик прописује могућност ублажавања и замене казне – смртна казна може бити замењена вечитом робијом или робијом од најмање десет година, док Хамурабијев законик не предвиђа могућност ублажавања и замене казне.

У доба Краљевине Југославије престала је брига о статусном положају починиоца дела у друштву што закључујемо на основу примера смртне и новчане казне. Постојање смртне казне у краљевини се не везује за припаднике нижег друштвеног слоја али се уз санкцију изриче губитак часних права и почаста. У временском контексту Хамурабијевог доба, водило се рачуна о припадности друштвеног положаја починиоца дела, као и друштвеног положаја лица лишеног живота. Хамурабијевим законом повлашћени су припадници вишег слоја одређењем новчане казне за дело лишење живота. Уколико је починиоц био на нижој лествици друштвеног живота, утолико је новчана казна била већа и обрнуто. Уколико је лице лишено живота било на вишој лествици друштвеног положаја, утолико је новчана казна била већа.

У доба краљевине, за разлику од периода Хамурабија, учиниоцима кривичних дела лишење живота изрицала се санкција лишење слободе (вечита робија, робија, заточење).

Оно што разликује ова два закона је разликовање свршеног, покушаног и убиства из нехата у кривичном законнику. „Ново доба“ нам нуди нове значајне институте. Њихово формирање упућује нас на допринос новог доба поштовању права на живот и значају вредности човековог живота. Ови параметри потврђују закључак да у краљевини постоји хуманији однос према починиоцу.

Ове прописе разликује посвећеност пажње остварењу сврхе кажњавања која је истакнута у Кривичном законнику у одредби о ублажавању казне, у циљу праведности и сразмерности између учињеног дела и тежине кривичне санкције.<sup>35</sup>

Насиље, основни облик негације права човека и убиства, појава

<sup>35</sup> Јовановић, А., *Кривично право*, Висока школа за послову економију и предузетништво, Београд, 2022, стр. 111.

која одражава негативну страну личности, проблем појединца али и читавог друштва, су актуелна тема која прати и карактерише сваку фазу развоја друштва. Једина разлика огледа се у степену насиља и прописаним санкцијама. Претпоставка ефикасног супротстављања криминалитету, тиме и вршењу кривичног дела лишење живота (убиства) је реакција друштва која је очигледно као доминантан начин кроз историју представљала санкционисање откривених учинилаца.

Друштво без насиља и убиства и њиховог санкционисања је творевина маште. Прихватамо становиште да је научно истраживање предуслов за дефинисање мера неопходних за смањење броја кривичних дела убистава, тј. лишења живота присутних од настанка цивилизације, што је и разлог израде овог чланка.

*Aleksandra Jovanovic, PhD*

Associate Professor, Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, Belgrade, Republic of Serbia;

e-mail: aleksandra.aj17@gmail.com

*Aneta Atanasovska Cvetkovic, PhD*

Assistant professor, Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, Belgrade, Republic of Serbia;

e-mail: a.atanasovska@yahoo.com

## **SANCTIONING THE CRIME OF DEPRIVATION OF LIFE IN THE CODE OF HAMMURABI AND THE CRIMINAL CODE OF THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA**

### **Summary**

**Abstract:** The subject of this article are two great codes from two different historical periods. Using the historical and comparative method, the article presents the crime of deprivation of life in two legal codifications: the Code of Hammurabi and the Criminal Code of the Kingdom of Yugoslavia. The discussion in this article contributes to the understanding of the crime of deprivation of life and its sanctions. The analysis of the crime and sanctions leads to the conclusion that the crime of deprivation of life and its sanctions, from antiquity “travelled” through the history in the New Century, and the Criminal Code of the Kingdom of Yugoslavia, which is the aim of this article.

**Keywords:** *Code of Hammurabi, Criminal Code, deprivation of life, sanction*

Проф. д-р Драги Рашковски\*  
Доц. д-р Вероника Рашковска\*\*

## КОДИФИКАЦИЈА НА ПРАВОТО - НЕЈЗИНАТА УЛОГА И ИМПЛИКАЦИИ ВРЗ ПОСТОЈНИТЕ ЗАКОНОДАВСТВА

UDK UDK 340.134(091)  
Review paper

*Апстракт:* Водена од идејата за правичноста како највисока доблест на луѓето, Јустинијановата кодификација појдува од потребата за враќањето на толемината, силата и цврстијата наорѓанизацијата на старата Римска Империја, која во тој временски период се соочувала со внатрешни немири и напади на нејзините граници. За таа цел, царот Јустинијан формираше комисија од 16 правници коишто имале задача да ја селектираат и да му дадат форма на целокупното право наследство на класичниот период (*ius*) и сите прописи кои ги издале императорите пред него (*leges*). Работата на Комисијата била доверена на Трибонијан,<sup>1</sup> а нејзината задача била да ја селектираат и хармонизираат правните акти и правното наследство со постојните правни норми кои со временскиот тек претрпеле различни промени поради социолошки и политички влијанија. Несомнено, Јустинијановото правопреемство е библија за номотехничките и идејни правни постулати врз коишто се потпираат и денешните легислативи, а кое како свој трон ја носи идејата за правичноста како процесна дејствија и активност на сончен кон постојано и трајно постоевање со цел секому да му се даде правото што му припаѓа. Векови подоцна, кодификацијата на правото сè уште ја има истата задача – да му овозможи на правото да преживее. Имено, Кодификацијата на правото на Јустинијан Први не само што служи како величествен правен

---

\* Правен факултет, „Јустинијан Први” - Скопје,

\*\* МИТ Универзитет - Скопје

<sup>1</sup> Достапно на: <https://akademik.mk/idejnite-opredelbi-na-justinijanovoto-zakonodavstvo-pravichnosta-e-najsovrshenata-doblest-megu-lugeto-4/> (пристапено на 22.03.2022 година).

сјоменик, идуку исјата била и инспирација за сите поголеми политички и државно-правни реформи во Европа, а денес претставува и основа на современото европско право и правата на поединечните европски земји. Отидука, целта на овој труд е да не запознае со процесот на кодификација на правото, неговата улога и карактеристики, како и неговото влијание врз постоејните законодавства, и придобивките и предизвиците коишто со себе ги носи овој процес.

**Клучни зборови:** кодификација, правни акти, законодавство, хармонизација на правото, правна сигурност, економска стабилност.

## 1. Поим на кодификација на правото

Терминот кодификација потекнува од латинскиот збор **caudex**, **codex**- книга и латинскиот збор **facere**- прави, (*lat. codificatio; eng. codification; njem. kodifizierung, kodifikation, franc. codification*).<sup>2</sup> Поимот кодификација наједноставно се дефинира како процес на здружување на еден правен акт (или неколку поврзани акти) и сите негови измени во еден нов акт.

Во поширока смисла, поимот на кодификација подразбира донесување на закони и други пишани извори на правото кои првенствено го заменуваат досегашното важечко обичајно право, односно судската пракса, која до моментот на кодификација ја уредува дадената област или создава сосема нов закон, кој претходно не постоел во рамките на обичајното право или во судската практика.<sup>3</sup> Кодификацијата во потесна смисла претставува донесување на големи закони (кодекси), кои опфаќаат големи области или гранки на правото во целина и на тој начин правото е систематизирано во мал број големи закони. Со тоа се создава единствен правен субјект заснован на униформни принципи, во форма на кодификации/ закони.<sup>4</sup>

Кога зборуваме за процесот на кодификација на правото, не може да го изоставиме и поимот на позитивно право, од причина што, поимот на „позитивно право“ има долгогодишно значење во

<sup>2</sup> Достапно на: <https://www.britannica.com/topic/Roman-law> (пристапено на 22.03.2022 година).

<sup>3</sup> Достапно на: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/codification> (пристапено на 24.03.2022 година).

<sup>4</sup> Достапно на: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/codification> (пристапено на 24.03.2022 година).



правната филозофија, но има потесно значење од значењето на поимот „кодификација на правото“. За поубаво разбирање на оваа правна дистинкција, потребно е накратко да ја разгледаме поставеноста на овие два термини во рамките на „common law“ традицијата, поточно во правото на САД. Имено, Кодексот на САД е поделен на наслови според предметот. Дел од нив се наслови на позитивното право, додека останатите се дел од непозитивните правни наслови. На пример, во САД позитивниот законски наслов на Кодексот е самиот Федерален статут. Насловите на Кодексот којшто не се дел од позитивното право се уредувачка компилација на Федералните статuti. На пример, Насловот 10- Вооружени сили, претставува позитивен законски наслов бидејќи самиот наслов е донесен од страна на Конгресот на САД. Истовремено, Насловот 42- Јавно здравје и благосостојба е дел од непозитивните правни наслови и истиот се состои од бројни поединечно донесени Федерални статuti- како што се Законот за јавни здравствени услуги, Законот за социјално осигурување итн. – коишто уреднички се составени и донесени од страна на Конгресот, но самиот наслов не е донесен од Конгресот.<sup>5</sup> Оттука, разликата е правно значајна. Непозитивните законски наслови се *prima facie* доказ за законот, но позитивните законски наслови претставуваат правен доказ за законот во сите федерални и државни судови (1 U.S.C. 204).

Имајќи ги, од една страна, непозитивните наслови како *prima facie* доказ за законот, а од друга страна, позитивното право како правен доказ за законот, значи дека и двата вида наслови содржат законски текст што може да се презентира пред Федерален или Државен суд како доказ за формулацијата на законот. Разликата меѓу „*prima facie*“ и „легално“ е прашање на авторитативност.<sup>6</sup>

## **2. Кратка историја на процесот на кодификација на правото**

Процесот на кодификација на правото претставува заедничка карактеристика заземјите од Блискиот Исток за Античките земји. Од таа причина, како прв Кодекс на правни норми покрај Хамурабиевиот Законик од Вавилон (ц. 1760 година п.н.е.) од времето на Антиката, не смееме да го изоставиме и Сумерскиот Кодекс на Ur-Nammu(ц.

<sup>5</sup>Види Office of the Law Revision Counsel, „About classification of laws to the United States“. Достапно на: [https://uscode.house.gov/about\\_classification.xhtml](https://uscode.house.gov/about_classification.xhtml) (пристапено на 25.03.2022 година).

<sup>6</sup>Види Jean Louis Bergel, „Principal Features and Methods of Codification“, Louisiana Law Review Volume 48, Number 5, May 1988, p.15.

2100-2050 п.н.е.).<sup>7</sup>Понатаму, во Римската Империја како предвесник на Corpus Juris Civilis на Јустинијан, исто така познат како Јустинијановиот код (429 - 534 н.е.), којшто несомнено претставува библија и извор на процесот на правна кодификација и ден денес, се сметаат Дванаесетте табели на римското право (првпат составени во 450 година п.н.е.).<sup>8</sup>

Во Кина, првиот сеопфатен Кодекс на правни норми е Кодот Танг, создаден во 624 година од нашата ера во династијата Танг, којшто заедно со последователните имперални Кодекси, ја формираат основата на кривичното право на Кина и другите источноазиски земји коишто биле под нејзино влијание.<sup>9</sup> Последниот империјален Кодекс е Правниот законик Големиот Кинг, создаден во 1644 година по основањето на династијата Кинг, којшто во најголем дел содржи граѓанско- правни норми и служел за решавање на граѓански спорови.

Во поновата историја на Европа, Јустинијановиот Corpus Juris Civilis претставува основа на европското современо право преку усвојување на римското право со законодавството (со донесување на позитивно правни норми/закони) или преку негова обработка од страна на правниците. Движењето на кодификацијата на правото доживеа свое крунисување до донесување на Наполеонскиот Код (Граѓански Кодекс) од 1804 година, Австрискиот Граѓански Законик (наречен Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, ABGB) бил завршен дури во 1811 година по распаѓањето на Светото Римско Царство под влијание на Наполеонските војни, Германскиот Граѓански Законик ( Bürgerliches Gesetzbuch ) од 1900 година и други бројни законици ширум европските земји. Една од првите земји од регионот којашто го следеше процесот на кодификација на правото преку легални трансплатации е Србија, којашто во 1844-та година до донесе Српскиот Граѓански Законик.<sup>10</sup>

Во исто време, во текот на 19-тиот век во Руската Федерација во 1845-та година донесен е Кодексот на кривични и поправни казни, како акт на кодификација на кривичното право.<sup>11</sup> На крајот на

<sup>7</sup> Достапно на: <https://www.britannica.com/topic/Code-of-Ur-Nammu> (пристапено на 25.03.2022 година).

<sup>8</sup> Достапно на: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/1899-rimsko-privatno-pravo.pdf> (пристапено на 25.03.2022 година).

<sup>9</sup> Достапно на: <https://www.jstor.org/stable/44027630> (пристапено на 25.03.2022 година).

<sup>10</sup> Види Граѓански Законик на Кралството Србија ( Закона од 11. марта 1844. године, са изменама и допунама), достапно на: [https://www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski\\_gradjanski\\_zakonik\\_1844.pdf](https://www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski_gradjanski_zakonik_1844.pdf) (пристапено на 25.03.2022 година).

<sup>11</sup> Види Алексева Р.С. Организација на работи за кодификација во Русија во првата

следниот век воден од желбата за систематизација на законодавството, претседателот на Руската Федерација носи Уредба на 6-ти февруари 1995-та година „ За подготовка за објавување на Кодексот на закони на Руската Федерација”, којшто правен чекор само ја потврдува тезата дека процесот на кодификација на правото е процес којшто нема крај и секогаш служи за одново и одново раѓање на правото во една држава.

### **3. Карактеристики на кодификацијата на правото разгледани низ призмата на текот на процесот на кодификација на правото во САД**

Кодификацијата во суштина обезбедува признавање на правните правила во рамките на еден правен систем. Во пракса, судовите автоматски ги применуваат кодифицираните законски одредби како легално и легитимно донесени правни правила од страна на уставноовластената куќа на претставниците на народот-законодавниот дом. Дури и кога судовите се спротивставуваат на уставноста на дадена закон/ кодексстатут, кодификацијата претпоставува прелиминарно признавање на правилата, утврдувајќи дека предметниот закон е дел од постоечкото позитивно законодавство. Оттука, голем правен предизвик за судовите, претставува примената на повеќе закони коишто меѓусебно се контрадикторни и спротивставени, а која состојба доведува до зголемување на правната несигурност во рамките на правниот систем. Оваа зголемена сложеност на правниот сообраќај, честопати создава потреба од донесување на нови законски права и обврски, кои пак понатаму претставуваат основа за повеќе судски случаи. Неизвесноста што егизтира во средината на брза, непроверена и неоснована кодификација на правото претставува причина за натрупување на судовите со судски предмети чиешто времетраење може да трае до недоглед.

Оттука, неопходно е кодификацијата на правото да биде точно планирана, водена од страна на тело чиј состав може да се пофали со експерти од правната област, како и претставници од секоја гранка на правно практикување и секогаш правно оправдана, а се со цел толкувањето на правото од страна на судовите успешно да ја врши својата должност- пополнување на правните празнини без ширење на понатамошни недвосмислености.Процесот на кодификација треба да

---

половина на XIX век- Перм, 1983 година, стр.54-56.

доведе до поширока примена на законските одредби во светлина на владеење на правото и зголемување на правната сигурност од страна на судовите.

Гледана низ призма на граѓаните, кодификацијата е лекција за историските иронии. Едно од најсилните движења кои се залагаат за кодификација на правото е водено од страна на Jeremy Bentham, а подоцна и од страна на David Dudley Field- чија доктрина инсистира на постоење на систематски кодекс кој ќе го поедностави словото на законот и истиот ќе гонаправи подостапен за слухот на граѓаните.<sup>12</sup> Годици подоцна се чини дека резултатот од кодификацијата на правото е токму спротивното, бидејќи намалените трансакциски трошоци на законодавството инхерентно доведуваат до зголемено производство на нови закони. Обемниот материјал од законски норми претпоставува зголемување на трошоците на граѓаните за апсорпција на новите информации, од причина што денес граѓанинот без формално правна обука се соочува со речиси безнадежна задача во обидот да ги совлада сите важечки закони за дадената област која е предмет на неговиот интерес или потреба.

Масивното ширење на кодификацијата ширум земјите на почетокот на 20-от век беше една од причините за појава на хиперлекцијата- постоење на премногу закони, што доведе до усложување на работата на судовите, како и до бројни проблеми за граѓаните во однос на познавање и остварување на нивните права и обврски.<sup>13</sup> Тука потребно е да се напомене дека постои разлика помеѓу процесот на кодификација на правото кај земјите од континенталното право- европските земји и земјите кои припаѓаат на „common law” системот- САД и Обединетото Кралство. За разлика од кодификацијата на правото кај европските земји, кодификацијата на правото во САД на пример, постои и се одвива во обичајното право и правото на судовите, а истовремено постојат и експанзивни кодекси и статuti и на сојузно и на државно ниво, коишто се во сложена федералистичка врска.<sup>14</sup> Појавата на хиперлекција предизвикана од процесот на кодификација на правото понатаму води и до зголемување на спиралните трошоци за правни информации на граѓаните, како и до прекумерна криминализација. Утилитеризмот воден од страна на Bentham во својата суштина се залага за казнување на било какво непочитување на кодексот/ законот. Токму затоа, во

<sup>12</sup>Види J. Bentham, Introduction to the Principle of Morals and Legislation, in 1 Works 1.

<sup>13</sup>Види F.C. Montague, Introduction to J. Bentham, A Fragment on Government 41 (1891).

<sup>14</sup>Види J. Bentham supra note 29, at 68-69.

периодот на неговото движење може да се забележи експлозија на бројот на кривични законски норми во законодавството на САД, како на државно, така и на федерално ниво. Сепак, квантификацијата на „нивото на криминализација“ е многу посложена од броењето на законските делови коишто се однесуваат на истата, бидејќи спроведувањето е нерамномерно во однос на постоечките одредби. Во оваа насока, Stuntz упати на тоа дека бројните казни одредби им даваат поголема моќ на обвинителите во текот на истражната постапка, поголема можност за покренување на обвиненија, а оттука и поголема можност за последователни казни. Осврнувајќи се на распространетоста на моделите на кодекси/ статuti и униформните закони, Stuntz забележува дека законодавското задолжување ги прави казнените закони и санкциите премногу оддалечени од вредностите и потребите на локалната заедница, а како што кодифицираното право се повеќе се шири, истото резултира со неосновано казнување на дел од популацијата. Од тие причини, неопходно е посериозно да се сфати природата на кодификацијата и нејзината неизбежна врска со ширењето на законодавството, а досегашните последици од кодификацијата треба да дадат информации за нејзино реформирање преку прецизно издржани решенија.

Конвенционалниот модел кој го проучува процесот на кодификација на правото всушност претставува дихотомија помеѓу „правилата“ и „стандардите“ која пак е многу моќна и корисна аналитичка алатка за категоризација на законодавните норми. Досегашните истражувања во оваа област покажуваат дека нејасните и флексибилните стандарди наметнуваат повисоки трансакциски трошоци за судовите кои мораат да ги толкуваат и применуваат законите, како и за граѓаните кои мораат да утврдат како да го усогласат своето однесување со барањата на законските норми.

Во оваа насока потребно е да се напомене и предкодифицираното законодавство кое во правната литература на САД е категоризирано како едикти, коишто по своите својства повеќе наликуваат на стандарди отколку на правни правила. Со доаѓањето на кодификацијата во САД, се промени и улогата на судовите кои започнаа со интерпретативен пристап во толкувањето на правните норми.

Во 20-от век процесот на кодификација веќе претставуваше феномен којшто пркоси на прецизна квантификација и истиот зависеше од бројни социолошки, политички и технолошки фактори коишто имаа силно влијание на сите нивоа на правниот систем. Така, за време на своите предавањата професорот Grant Gilmore на Правниот факултет на

Yale University во 1974 година ја забележа длабоката промена во правото на САД којашто произлегуваше од кодификацијата на правото: Помеѓу 1900 и 1950 година поголемиот дел од материјалното право кое претходно беше оставено на толкувањето на судовите во светлина на принципите на обичајното право, сега веќе беше преработено во законска форма.<sup>15</sup> Gilmore го поврзува процесот на кодификација со движењето „Законот е наука“, поддржано од Lengdel и Holms, кое се јави по завршетокот на Граѓанската војна (1861-1865).

Вредна за споменување кога станува збор за процесот на кодификација на правото во САД е и доктрината развиена од страна на Blackstone и Mansfield, којашто разликува повеќе техники на кодификацијата на правото/ законодавството: локална организација, логично нумерирање, индексирање, вкрстено упатување и техника на вметнување по упатување, коишто истовремено претставуваат карактеристики на процесот на управување со информации.<sup>16</sup> Овие техники допринесуваат за намалување на трансакциските трошоци на законодавниот процес и претставуваат мост за компромис помеѓу судовите и законодавните домови, којшто е неопходен за намалување на правната несигурност и водат чекор поблиску до владеење на правото во едно општество.

Кога трансакциските трошоци на законодавниот процес се ниски, веројатноста да се појават поволни цени е поголема, согласно теоремата на Coase. Согласно неговата договорна теорија, кодификацијата ги намалува трансакциските трошоци, што ги прави легислативните цени поволни и полесни за иницирање и завршување, што пак влијае на бројот на статuti и на нивната сложеност.<sup>17</sup> Можеби највознемирувачки аспект на кодификацијата согласно оваа теорија е начинот на којшто кодификацијата на правото ги зајакнува групите за специјални интереси, на начин на кој ќе го олесни популистичкото нарушување на правниот систем и ќе овозможи радикална прераспределба на богатството. Теоријата на Coase упатува на тоа дека правните правила и норми се помалку важни кога страните можат лесно да склучуваат договор околу нив, но таму каде што трошоците за трансакција се доста високи, договарањето станува тешко и правните правила/ норми вршат

<sup>15</sup> Види Guido Calabresi, „Grant Gilmore and the Golden Age”, The Yale Law University Volume 92 Number 1, November 1982, pg. 2.

<sup>16</sup> Види Paul O. Carrese, „The Cloaking of Power: Montesquieu, Blackstone, and the Rise of Judicial Activism”, Chicago Scholarship, 2003, pg.63.

<sup>17</sup> Види Kevin Bryan, „The economic ideas of Ronald Coase”, 2013. Достапно на: <https://voxeu.org/article/economic-ideas-ronald-coase> (пристапено на 26.03.2022 година).

поголема контрола врз евентуалниот исход. Страните функционираат како систем на колективно договарање когатрансакциските трошоци на законодавниот процес се пониски, што е примарен ефект на кодификација.

Во однос на потеклото на законите/ кодексите/ статусите значајно е мислењето на професорот Janssen според кој, поголем дел од нив независно дали се работи за закони/ кодекси од европското или американското законодавство, потекнуваат од различни граѓански иницијативи, приватни субјетки или невладини организации, коишто се наоѓаат надвор од законодавниот дом. На тој начин тие претставуваат „позајмен материјал“ за донесување од страна на законодавецот, па оттука и нивните трансакциски трошоци се релативно ниски, барем во однос на изготвувањето на нормативниот текст и формулацијата на одредбите.<sup>18</sup>

Во односот толкување од страна на судовите и кодификација на правото од страна на законодавниот дом, моделот на Hart за разбирање на правните системи се чини за целисходен во однос на намалување на трошоците и зголемување на правната сигурност: овој модел почива на идејата дека правните системи разликуваат примарни правила (оние коишто создаваат правни должности за граѓаните) и споредни правила (правилата што лежат во основата на правниот систем коишто диктираат како тој работи).<sup>19</sup> Овие споредни правила, според Hart, доаѓаат во три вида: правила за признавање, правила за промена и правила за пресуда. Правилата за признавање се однесуваат на начинот на кој членовите на одредено општество препознаваат што е закон од она што е обичај, ритуал, навика, верска практика итн. Правилата за промена се протоколи во рамките на правниот систем за предизвикувањена легитимни измени на законите коишто го регулираат граѓанството и истите вклучуваат уставни измени и дополнувања, измени на законски акти, судски поништувања на акти, правила што дозволуваат или забрануваат ретроактивност и сл. Правилата за пресуда всушност упатуваат на тоа дека судовите автоматски ги признаваат кодифицираните законски одредби како легално донесени закони од страна на народните претставници во законодавниот дом.

Она што може да се заклучи од досегашното излагање дека кодификацијата ги зголемува трошоците за правни информации на

<sup>18</sup> Достапно на: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.307/> (пристапено на 27.03.2022 година).

<sup>19</sup> Види Massimo La Torre, *The Hierarchical Model and H. L. A. Hart's Concept of Law*, *Les jurists et la hierarchie des norms*, 21/ 2013, p.141-165.

граѓаните, што води до донесување на нови закони, огромниот број правила и количината на детали претставуваат трошоци за информации што ги надминуваат придобивките од поголема прецизност на законските одредби, а самото тоа води до зголемување на правната несигурност во едно општество. Оттука, имуна на промени не останува ниту судиската функција, ниту улогата на адвокатите во рамките на правниот систем. Денес, повеќе од било кога улогата на адвокатот е да прави поединечна правна и регулаторна анализа на законските одредби коишто се однесуваат на проблемот со којшто се соочува неговиот клиент. Од тие причини, кодификацијата треба да претставува алатка за олеснување на животот на граѓаните, алатка којашто ќе го направи подостапно словото на законот до граѓанинот, посебно во услови на изразена индустријализација, урбанизација, дигитализација на секој аспект на човековото живеење.

Затоа во делот којшто следи накратко Ви претставуваме модел прифатен и донесен од страна на Владата на Република Северна Македонија во 2020-та година, којшто има за цел да го направи правото лесно разбираливо за секој жител на нашата држава.

#### **4. Кодификацијата на правото во Република Северна Македонија – актуелен миг и предизвици со коишто се соочуваме**

Иако по бројот на жители и територијата на живееме, Република Северна Македонија се вбројува во редот на мали држави, нашиот правен систем може да се пофали со широка палета на закони од секоја правна област, коешто пак може да доведе до висока правна конфузија како за граѓаните засегнати од конкретните законски норми, така и до преоптовареност за правните чинители во општеството при применување на законите. Бидејќи една од целите на правото е да го олесни животот на луѓето во правниот систем, повеќе од очигледно е дека се неопходни промени во начинот на примена на правото во нашиот систем, како и поедноставување и категоризирање на законите и другите правни акти коишто се дел од нашето законодавство.

Владата на Република Северна Македонија во 2020 година формираше работна група за кодификација на правото, составена од владини претставници, претставници од Собранието на РСМ, правните факултети ширум земјата и судската власт. Целта на работната група беше да изготви предлог проект и спецификација на софтверско решение кое треба да го олесни процесот на кодификација на правото



во РСМ. Работната група пред Владата на РСМ презентираше предлог решение и изготвена спецификација за истото, по што на владина седница беше донесен заклучок да се отпочне со процес за изработка на таквото техничко-технолошко решение. Во приложената информација беа наведени предностите кои со дигитализацијата на ваквиот процес требаше да бидат постигнати. Од компаративен аспект, ова е можеби првото решение од ваков вид кое треба да доведе кон кодификација со помош на информатичката технологија. Софтверската алатка требаше да биде само алатка која ќе ја потпомогне кодификацијата, а имплементаторскиот дел на “спојување на законите” требаше да биде обврска на работната група која требаше да расте заради поголем инклузивен момент при кодификацијата и заради кадровски квалитативно доекипирање на работната група. Софтверската апликација според официјалните информации сеуште не е изготвена, но од она што може да се види од изработената спецификација за истата, запазена е методологијата за кодификација која ќе биде електронски потпомогната. Целиот процес делува ветувачки.

## 5. ЗАКЛУЧОК

Процесот на кодификација кон крајот на деветнаесеттиот и почетокот на дваесеттиот век донесереволуција во основата на правните систем. Кодификацијата ги намалува трансакциските трошоци за законодавците. Прецизно организиран, систематски нумериран и униформиран кодекс/ статус/ закон е лесно да се вклопи во процесот на кодификација. Поголемата леснотија при донесувањето на законите и влијанието на законската регулатива по кодификацијата може да ги поттикне законодавците да подлегнат на донесување на нови и бројни закони. Намалувањето на трансакциските трошоци за “производство на законодавство”, исто така, им овозможува на групите за специјални интереси полесно да го искористат политичкиот процес и да ги донесат законските акти коишто се цел на нивните интереси - олеснувајќи го самиот проблем на фракциите.

Судовите имаат задача да го толкуваат и применуваат постоечкото законодавство и да ги следат тековите на примена на кодификацијата, додека интерпретативниот метод на судството значително се сврте кон употребата на законодавната историја, речниците и други надворешни извори. Додека судиите во претходните епохи се фокусираа на целокупната цел на донесувањето - како да е донесувањето на законот

за законодавен указ - посткодифицираното толкување влезе во „наменетото значење“ на одделни зборови и фрази. Кодифицираната структура на законскиот корпус сугерира и предизвикува ваков вид на читање - повеќе отколку хронолошки распоредените фрази. Ова пред се се однесува на судовите коишто се дел од „common law“ правото.

За граѓаните, главното влијание на кодификацијата е индиректно: ескалираните трошоци за информации својствени за законската и регулаторната пролиферација, насочуваат кон тоа дека кодификацијата управува со потиснување на трансакциските трошоци на законодавството. Сепак, најподмолниот несакаан ефект на ширење на правилата е неговото олеснување на прекумерната криминализација, што имаше огромно влијание врз општествата. На крај, кодификацијата ги забрза самите проблеми во правниот систем коишто требаше да ги реши. Не е реално да се предложи промена на прекодифицираните форми на законодавство; трендот изгледа не се движи обратно, барем историски. Како и да е, признавањето за тоа како нашата модерна структура или форма на правни правила можат да го нарушат нашиот правен систем треба да ги информира нашите дискусии за креирање закони, правна политика, федерализам и законско толкување. Информатичката технологија е тука овој процес да го фацилитува.

Rashkovski Dragi, PhD  
Rashkovska Veronika, PhD

## SANCTIONING THE CRIME OF DEPRIVATION OF LIFE IN THE CODE OF HAMMURABI AND THE CRIMINAL CODE OF THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA

### Summary

**Abstract:** *Guided by the idea of justice as the highest human virtue, Justinian's codification stems from the need to restore the size, strength, and firmness of the organization of the ancient Roman Empire, which at the time was facing internal riots and attacks on its borders. To this end, Emperor Justinian formed a commission of sixteen lawyers tasked with selecting and shaping the entire legal heritage of the classical period (ius) and all regulations issued by emperors before him (leges). The work of the Commission was entrusted to Tribonian<sup>1</sup>, and its task was to select and harmonize the legal acts and the legal inheritance with the existing legal norms which over time had undergone various changes due to sociological and political influences. Undoubtedly, Justinian's law is a bible for the nomotechnical and conceptual legal postulates today's legislations are based on, and it carries as its throne the idea of justice as a process of actions and activities aimed at constant and permanent effort to give everyone the right that belongs to them. Centuries later, the codification of law still has the same task - to help law survive. Namely, the Code of Law of Justinian I not only serves as a magnificent legal monument, but it was also the inspiration for all major political and state legal reforms in Europe, and today it is the basis of modern European law and the laws of individual European countries. Hence, the purpose of this paper is to acquaint us with the process of codification of law, its role and features, as well as its impact on existing legislation and the benefits and challenges that this process poses.*

**Key words:** *codification, legal acts, legislation, law harmonization, legal security, economic stability.*

---

<sup>1</sup>Available at: <https://akademik.mk/idejnite-opredelbi-na-justinijanovoto-zakonodavstvo-pravichnosta-e-najsavrshenata-doblest-megu-lugeto-4/> (accessed on 22.03.2022).

