

Војислав Бачанин,
асистент

УДК: 330:352/353:342.4"1919/1929"
DOI: 10.46793/UPSSIX.707B

О ФИНАНСИЈСКОЈ АУТОНОМИЈИ НИЖИХ ТЕРИТОРИЈАЛНО-АДМИНИСТРАТИВНИХ ЈЕДИНИЦА ОД 1919. ДО 1929. ГОДИНЕ – ПРИЛОГ ПОИМАЊУ ПОСТОЈАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПЕРИОДУ ПРИМЕНЕ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА*

Резиме

У погледу оцењивања самоуправе општина, срезова и области, прокламоване Видовданским уставом и пратећим законским актима, присутни су дивергентни ауторски ставови. Јавноправна и финансијскоправна доктрина сложна је у убеђењу да без финансијске аутономије нижих територијално-административних јединица нема оживотворења начела локалне самоуправе. Будући да се тема развитка локалних јавних финансија у нас чини и даље недовољно истраженом, аутор покушава да кроз приказ нормативног оквира и значајнијих доктринарних осврта на наведено питање изнова тестира хипотезу о постојању локалне самоуправе у периоду примене овог уставног акта. Циљ је да се пружи могућност једног ширег и ефектнијег сагледавања развоја овог политичко-правног института.

Кључне речи: самоуправа, јавне финансије, општине, срезови, области, Видовдански устав.

1. Уводна разматрања

Однос „центра“ и „периферије“ у државноправном смислу предмет је перманентних доктринарних и политичких полемика од настанка модерних држава. Локална самоуправа, као један политичко-правни модел таквог односа, дуго већ сматра се суштинском вредношћу европског културног наслеђа. Усвајањем Европске повеље о локалној самоуправи у оквиру Савета Европе, осамдесетих година 20. века, она тек постаје нарочито

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније“, који се финансира из средстава Факултета.

значајан паневропски феномен. У том смислу, не би требало да чуди то што су многи аутори пружили своје осврте и тако нашу правну литературу обогатили завидним бројем расправа из ове области.

На терену истраживања која систематски и мултидисциплинарно приступају анализи развитка локалне самоуправе на овим просторима, чини се да је ситуација посве другачија.¹ Наиме, бројни аутори, претежно историјскоправног, уставноправног и управноправног усмерења у својим расправама тек се овлаш дотичу питања финансијске аутономије административно-територијалних јединица. Неретко су и у погледу постојања „самоуправности“ тих јединица у кратком периоду важења Видовданског устава² (када се питање односа „центра“ и „периферије“ чинило и нарочито политички интересантним), присутни дивергентни ауторски ставови. Разлике у закључцима о природи локалне управе у наведеном периоду крећу се, примера ради, од оцењивања овог модела као тростепене локалне самоуправе³ или као општинске самоуправе,⁴ преко нешто блажег одређења уставом дефинисане самоуправности као „умањене“⁵ или самоуправности „у знатно умереном облику“⁶, па све до изричитих ставова да се радило о потпуној централизацији са незнатним ублажавањима и то само на нивоу прокламације.⁷

Стога се чинило пожељним да се коришћењем историјског, индуктивног и дескриптивног метода кроз једну интердисциплинарну анализу нормативног оквира и појединачних доктринарних осврта, још

¹ На шта је већ указивао Александар Ђурђевић (вид: Ђурђевић, А, *Локална самоуправа у Србији - од 1804. године до транзиције*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2007, стр. 8), док је Богољуб Милосављевић истицао и да је, насупротив њеној вредности и значају, и сама наша традиција локалне самоуправе занемарена и слабо позната (Милосављевић, Б, *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства (1804-2014)*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2015, стр. 19).

² Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене Новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 142А/1921, (у даљем тексту: Видовдански устав); доступно на: https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1921#page/0/mode/1up (29.10.2021).

³ Вид: Логарушић, Д, *Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу: докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2016, стр. 189.

⁴ Димитријевић, П, Вучетић, Д, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 187.

⁵ Милосављевић, Б, *Два века локалне самоуправе у Србији*, стр. 22.

⁶ Илић, М, *Локална самоуправа у Југославији*, Ниш, 1996, стр. 63.

⁷ Чулиновић, Ф, *Државноправна историја југославенских земаља XIX и XX вијека: друга књига: Србија – Црна Гора – Македонија: Југославија 1915-1945*, Загреб, 1954, стр. 266; Гузина, Р, *Самоуправа сеоских општина у буржоаској Југославији*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2-3/1964, стр. 194; Сућеска, А, *Историја државе и права народа СФРЈ*, Сарајево, 1966, стр. 309.

једном тестира хипотеза о постојању локалне самоуправе у Краљевини СХС. Теза коју заступам у овом раду је да се, услед непостојања финансијске аутономије највероватније не може говорити о оствареној локалној самоуправи у датом периоду развоја наше државности.

2. О поимању финансијске аутономије у контексту остваривања права на локалну самоуправу

Локална самоуправа би се могла дефинисати као „облик вршења уставом и законом утврђених надлежности (изворних локалних надлежности) непосредно од стране грађана или преко њихових слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, уз постојање организационе, персоналне и финансијске самосталности, при чему је надзор државе над обављањем локалних надлежности и располагањем локалним финансијама ограничен на контролу уставности и законитости, а право на локалну самоуправу ужива одговарајућу правну заштиту пред судовима и другим државним органима“.⁸ Посматрано кроз призму управноправне традиције, приближно би локална самоуправа подразумевала тзв. „праву (самоуправну) децентрализацију“, односно „одређени ступањ самоуправности нецентралних органа (по правилу, демократски изабраних) у вршењу тачно одређених управних послова“⁹ који би, као такви, били у слабој зависности од центра, на тај начин да би правна контрола над њиховим активностима „редовно погађала једино законитост, а не и питања целисходности (тзв. старатељска, а не хијерархијска контрола¹⁰)“. Другим речима, самоуправност локалних власти не би постојала ако би централна власт испитивала уз питања уставности и законитости још и питање целисходности одлука локалних органа. Свака таква интервенција, како је истицао још *Коста Кумануди* на својим предавањима, водила би „децентрализацији ка најнижем степену.“¹¹

Јавноправна и финансијскоправна доктрина сложна је у убеђењу да без финансијске аутономије јединица локалне управе нема оживотворења начела локалне самоуправе. Да бисмо уопште и могли говорити о самоуправности једне административно-територијалне јединице, неопходно би било да она поседује како своје изворне приходе, тако и право располагања тим приходима. Знатан број аутора стога у својим освртима нарочит значај придаје управо питању финансијске самосталности и/или

⁸ Станковић, М, *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015, стр. 24.

⁹ Томић, З, *Управно право*, Београд, 1991, стр. 194.

¹⁰ *Исто*.

¹¹ Кумануди, К, *Административно право: Предавање др. Косте Кумануди: проф. универзитета*, Београд, Литографија Косте М. Бојковића, (табак 8), стр. 29.

аутономије које се неретко поима као једно од најважнијих обележја локалне самоуправе.

Овакво сагледавање било је присутно, наиме, и међу посленицима јавноправних научних дисциплина у међуратном периоду.¹² Примера ради, *Федор Никић* писао је о томе да није довољно да једна административна јединица буде само велика, већ да „мора бити економски и финансијски јака“¹³ (и да је она, без финансијске самосталности, „мртво слово, готова, зрела да падне у наручје државне власти“),¹⁴ а *Лазо М. Костић* оцењивао да општина мора да располаже сопственим средствима „да би многобројне своје задатке испуњавала.“¹⁵ Можда и најједноставније појашњење пружио је, у јединој монографској публикацији посвећеној институту локалних финансија у међуратном периоду, њен аутор, *Бранко Бастајић*, истичући да се самоуправа локалних јединица „огледа првенствено у финансиској самосталности.“¹⁶ Он је наглашавао, такође, и да „сопствен и пренесени делокруг самоуправа треба и мора да се испитује првенствено са финансиске стране (...) (и да је то – В.Б.) једино исправно оцењивање „шире“ или „уже“ самоуправе“ (*sic!*).¹⁷

Слична поимања можемо приметити и међу ауторским оценама које су пружене током последњих деценија. Између осталих, *Радивоје Маринковић* је сматрао да ће, у погледу локалне самоуправе „њена стварна аутономија бити сразмерна сопственим приходима који јој стоје на располагању за обављање послова и функција из самосталног делокруга и степеном слободе у располагању тим приходима“,¹⁸ *Снежана Ђорђевић* истицала да је „финансијска аутономија локалне самоуправе (...) индикатор и мера њене делотворности“¹⁹, *Милева Анђелковић*, наглашавала да је „могућност да

¹² Слично би се могло рећи и за поједине ауторе који су живели и стварали у 19. веку и били задојени енглеским либералистичким идејама. Примера ради, Владимир Јовановић је писао: “Сваки има право да слободно живи у општини, али и дужност да чини и даје што по правди треба да учини и даде за општу цель: отуд и општини, као скупу свију, власт да разрезаје и сабира прирезе и порезе за општу цель, да управља и располаже општинском благајном општинским добрима и приходима” (*sic!*) (Јовановић, В, *Обштина*, Гласник српског ученог друштва, 34/1872, стр. 94).

¹³ Никић, Ф, *Радови: (1919-1929): Књ. 2, (б.и.)*, Београд, 1982, стр. 125.

¹⁴ Никић, Ф, *Локална управа Србије у XIX и XX веку: област, округ, срез*, Београд, 1927, стр. 332.

¹⁵ Костић, Л, *Административно право Краљевине Југославије: прва књига: Устројство управе*, Београд, 1933, стр. 260.

¹⁶ Бастајић, Б, *Финансије општинских самоуправа: с нарочитим погледом на општинске самоуправе у Југославији*, Нови Сад, 1941, стр. 45.

¹⁷ *Исто*, стр. 38.

¹⁸ Маринковић, Р, 1998, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд, 1998, стр. 52-53.

¹⁹ Ђорђевић, С, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Београд, 2002, стр. 77.

локалне заједнице саме подмирују своје потребе“ неопходан економски услов за „стварну локалну самоуправу“,²⁰ а *Ђорђе Блажић* је, пак, самој имовини локалне територијално-административне јединице пружао статус „*raison d’etre*“ у погледу постојања локалне самоуправе.²¹

Неретко се, из тог разлога, као један од темеља локалне самоуправе, финансијска самосталност територијално-административних јединица представља и у домаћим уџбеницима и монографијама Уставног права и Права локалне самоуправе. *Ратко Марковић* ју је сврставао у „основна обележја“²² *Марко Станковић* - у „есенцијална обележја“²³, *Владан Кутлешкић* - у „претпоставке“²⁴, *Богољуб Милосављевић* - у „минималне претпоставке“²⁵, а *Димитријевић* и *Вучетић* у основне „елементе“ локалне самоуправе.²⁶

У оквиру теорије Јавних финансија и финансијског права, питање финансијске аутономије најчешће се образлаже кроз теорију фискалног федерализма, која се почела озбиљније развијати тек у другој половини 20. века. Расподела јавних функција и средстава путем којих ће се оне задовољавати између различитих нивоа власти обухваћена је институтом финансијског изравнања. Како би се успоставило пасивно финансијско изравнање, неопходно је задовољити више критеријума, а први међу њима, свакако, представља критеријум аутономије.

Другим речима „да би се уопште могло говорити о децентрализованом систему фискалних односа, потребно је постојање одређеног степена аутономије нижих нивоа власти у одлучивању о расходима и приходима.“²⁷ Наравно, одређивање степена и обима деволуције, питање је на које се не може одговорити једнозначно ни данас, упоредноправно посматрано. А, свакако, у случају да се нижим нивоима власти преносе надлежности за обављање одређених јавних функција, чини се потребним и да им се омогући приступ изворима прихода из којих ће се трошкови за обављање тих функција покрити.²⁸

²⁰ Анђелковић, М, *Јавне финансије и финансијско право*, Ниш, 2018, стр. 405.

²¹ Вид: Блажић, Ђ, *Систем локалне самоуправе (теоријско, међународно-правно, компаративно и позитивно-правно)*, Подгорица, 2011, стр. 78.

²² Марковић, Р, *Уставно право и политичке институције: 12. осавремењено изд.*, Београд, 2008, стр. 406.

²³ Станковић, М, *нав.дело*, стр. 26.

²⁴ Кутлешкић, В, *Устави бивших социјалистичких држава Европе: упоредноправна студија*, Београд, 2004, стр. 140.

²⁵ Милосављевић, Б, *Систем локалне самоуправе у Србији: друго измењено и допуњено издање*, Београд, 2009, стр. 4.

²⁶ Димитријевић, П, Вучетић, Д, *нав.дело*, стр. 40.

²⁷ Стојановић, С, *Фискални федерализам*, Београд, 2005, стр. 74.

²⁸ Питање активног финансијског изравнања, или финансијског изравнања у ужем смислу (како се оно још назива, тиче се превасходно расподеле фискалног

3. Кратак подсетник на поједина политичка питања

Чини се већ општим местом да би се раздобље од Прводецембарског акта 1918. године до Шестојануарске диктатуре 1929. године могло карактерисати као деценија опште нестабилности, несрећености и кризе у држави која је тада требало да окупи све Јужне Словене „под једну капу“. Довољно је само присетити се да су се у овом периоду, промениле 24 владе и 10 министара финансија. О проблемима до којих су доводиле привредне, културне и бројне друге разлике међу њеним становништвом, излишно је из ове данашње перспективе и говорити. Премда је Видовдански устав, на чије се усвајање чекало више од две године, начелно ударио темеље како парламентарној демократији, тако и многим другим тада прилично савременим политичким установама,²⁹ правни систем је и надаље био оптерећен бројним слабостима, а правни партикуларизам је, чини се, само био највидљивија од њих.³⁰

Територије новостворене државе, које су до 1918. године биле у саставу различитих државних творевина, имале су и различите пореске системе,³¹ а

суверенитета, односно одговора на питање надлежности за увођење пореза, одређивања његових елемената и овлашћења за располагање наплаћеним средствима. У погледу располагања приходима, савремена доктрина Јавних финансија и финансијског права начелно је сложна да се могу издвојити три модела - у распону од пуне локалне аутономије до оних система у којима је она делимично или потпуно ограничена: а) метод властитих пореза (енг. *own revenues*), према којем и пореску основицу и пореске стопе одређују ниже политичко-територијалне јединице; б) метод пореског преклапања (енг. *tax overlapping*), према којем централна власт утврђује пореску основицу, а ниже политичко-територијалне јединице имају право да на утврђену основицу примењују пореске стопе које саме уводе; и, в) метод заједнице прихода (енг. *tax sharing*), према којем централне власти утврђују и пореску основицу и пореске стопе, али деле приходе по одређеној законској формули. Нав. према: Поповић, Д, *Пореско право: 19. издање*, Београд, 2021, стр. 103-105.

²⁹ О делимичној рецепцији одредаба Вајмарског и Белгијског устава и њиховом утицају приликом састављања нацрта, заинтересоване упућујем на: Павловић, М, *Европски уставни у Видовданском уставу*, Зборник радова: *Изазови у међународном пословном праву и праву Европске уније*, Бања Лука - Крагујевац, 2020, стр. 407-417.

³⁰ Што, опет, није био само „проблем“ прве Југославије, јер се заједничка држава „у обе своје инкарнације родила, живела и нестала, а да јој је правни поредак у приличном делу био нејединствен.“ (Павић, В, *Прва Југославија као нејединствени правни поредак*, Зборник радова: *Сто година од уједињења: формирање државе и права*, Београд, 2020, стр. 252.

³¹ У погледу система непосредног пореза, Словенија и Далмација припадале су аустријском пореском систему, Хрватска, Славонија и Војводина угарском пореском систему, Босна и Херцеговина је, опет, премда је била, такође у саставу Аустроугарске монархије, имала специфичан порески систем, који је, с обзиром на то да је представљао реформисана правила османског пореског система, још називан и „турски“ и „босански“, док су територије Црне Горе и Северне Македоније имали засебне

до свеобухватне пореске реформе и унификације, дошло је тек 1929. године. Последица оваквог стања била је видљива и кроз неравномерну висину пореског оптерећења у различитим областима тадашње државе. Како је наводио Душан Летица, „оптерећење малог поседа је у Босни и Херцеговини било подједнако оптерећено као и у Војводини, 16 % више него у Србији, 33% више него у Хрватској, и чак 269% више него у Словенији и Далмацији.“³² Сем тога, земљарина, као најиздашнији цедуларни порез, није ни могла бити опорезована на читавој територији Краљевине СХС,³³ па се на крају „сваком чинило да он заједници највише плаћа, а да заузврат од ње најмање добија“.³⁴ Речено је нарочито добило на значају у контексту расправе о „угрожености“ и „пореском експлоатисању“ пречанских крајева од стране „србијанских“, која је трајала кроз читаву трећу деценију XX века, доктринарно доживела свој врхунац кроз полемизирање о „економској подлози хрватског питања“³⁵ у четвртој деценији, а чији су се одједи могли осетити и протекле деценије.³⁶

Посматрајући издвојено територије предратне Србије у краљевини СХС, били су очигледни и огромни губици у ненаплаћеним порезима, уништеним и однетим књигама и статистичким подацима, те је, у недостатку архивске грађе, коју су однели Аустријанци, „разрез пореза у тим првим годинама после уједињења (...) вршен на бази пореских пријава обвезника и уз вођење рачуна да ће приликом пријављивања обавеза

пореске системе који су врло брзо укинати како би се на њих проширила правила старог српског пореског система. Вид. више: Јелчић, Б, *Развој јавних финансија у Југославији*, Загреб, 1985, стр. 5-43.

³² Летица, Д, *Уочи наше пореске реформе*, Загреб, 1922, стр. 12.

³³ „У недостатку катастра, земљарина је резрезивана уз помоћ тзв. бонитирања, где су земљишта сврстана у пет класа, према биљкама које се с успехом могу сејати на поједином земљишту. Таква класификација је била у доброј мери произвољна и стога подложна корупцији“ (Поповић, Д., *Методолошки аспекти истраживања историје пореског права: случај Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Зборник радова: Изазови изучавања економске историје у Србији, Београд, 2020, стр. 17); О бројним проблемима који су се тицали регистрације непокретности у међуратном раздобљу, заинтересоване упућујем на: Кршљанин, Н, *Регистрација непокретности: земљишнокњижни и тапијски систем*, Зборник радова: Сто година од уједињења: формирање државе и права, урБеоград, 2020, стр. 325-377.

³⁴ Кршев, Б, *Финансијска политика Југославије: 1918-1941*, Нови Сад, 2007, стр. 52.

³⁵ Вид. више: Бићанић, Р, *Економска подлога хрватског питања*: 2. изд, В. Мачек, Загреб, 1938; *Истина о Економској подлози хрватског питања: одговор г.др. Бићанићу: зборник*, Београд, 1940.

³⁶ Вид.више: Мијатовић, Б, *Војводина и непосредни порези око 1925: да ли је било пљачке?*, Зборник Матице српске за друштвене науке, бр. 144/2013, стр. 429-449; Кршев, Б, *Конверзија памфлета у науку: Поводом једног фељтона објављеног у уподобљеном „Дневнику“*, Аутономија, 21.04.2014, доступно на: <https://www.autonomija.info/boris-krsev-konverzija-pamfleta-u-nauku.html> (29.10.2021).

порески обвезници покушати да порески терет ублаже.³⁷ Услед тога, није било ни разумно очекивати неке реалне буџетске процене. А све до првог буџета за период од 1922/1923. године „приходи и расходи државних финансија били су засновани на привременим законима који су имали форме уредаба чији су садржај биле или одређене буџетске дванаестине или ванредни кредити.“³⁸

4. Осврт на нормативни оквир и значајније теоријске коментаре

Видовданским уставом успостављен је тростепени модел територијалне организације нижих територијално-административних јединица на општине, срезове и области (уз задржавање округа, тамо где су већ постојали)³⁹ и формално установљена „месна општинска, среска и обласна самоуправа.“⁴⁰ Признато је било право самоуправних јединица на њихов годишњи буџет, а за њихово финансирање начелно предвиђен надзор министра финансија и Главне контроле.⁴¹ Подробније уређивање надлежности „самоуправних тела“ требало је да буде предмет регулисања посебних закона.⁴²

Међутим, за непуних осам година примене Видовданског устава, није усвојен такав посебан закон о општинама, већ је и надаље важило различито законодавство.⁴³ Овакав правни партикуларизам нарочито је представљао проблем у сфери буџетирања. На територији Војводине, општинска питања била су регулисана тзв. Угарским општинским законом, односно XXII законским чланком од 1886 године о општинама. На простору Босне и Херцеговине за неколико градских општина и организованих сеоских општина важили су законски акти Аустро-Угарске из 1907. године – Закон

³⁷ Милошевић, Г, Кулић, М, *Развој пореског система Србије до Другог светског рата*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2016, стр. 66.

³⁸ Бецић, И, *Финансијска политика Краљевине СХС: 1918-1923*, Београд, 2003, стр. 40

³⁹ Вид: чл. 95, ст. 1. Видовданског устава.

⁴⁰ Вид: чл. 96, ст. 1 Видовданског устава.

⁴¹ Вид: чл. 97. Видовданског устава.

⁴² Вид: чл. 98, ст. 6. Видовданског устава.

⁴³ Услед немогућности да се у домаћим библиотекама учини доступним увид у нормативне акте бивше Аустро-Угарске монархије и њених територијално-административних јединица (са изузетком једне библиографске јединице која је садржински обухватала тзв. Угарски општински закон (Клица, М, *Угарски општински закон: XXII. законски чланак од 1886: са важнијим другим законима наредбама и одлукама*, М.Ивковић, Нови Сад, 1912), овога пута смо се задовољили само освртом на законодавство Краљевине Србије и Краљевине СХС, остављајући тако простора за будућа истраживања ауторима правноисторијског усмерења којима проналажење ових, вероватно, неће представљати нарочит напор.

за управу градских општина и Закон о управи сеоских општина Босне и Херцеговине. Посебно аустроугарско законодавство примењивало се на територији Далмације (Закон од 30. јула 1861. године) и Словеније (Општински ред од 17. октобра 1910. године и специјалним општинским редовима за Љубљану, Марибор, Цеље и Птуј), а у Хрватској и Славонији важио је Закон о устројству општина и градова од 21. јуна 1895. године.⁴⁴

У погледу општина, на територији уже Србије (као и на територији данашње Црне Горе и Северне Македоније) важили су исти прописи који су били предвиђени за предратну Србију, пре свих Закон о општинама из 1903. године.⁴⁵ Овим законским текстом било је утврђено да су „општине у својим унутрашњим општинским пословима самоуправне, а (да – В.Б.) као делови државне целине подлежу надзору државних власти“.⁴⁶ Општинске приходе, према овом закону, чинили су: заостали и непокупљени приходи и прирези из ранијих година; уштеде и неупотребљени кредити за минулу годину; приходи од општинских добара, панађура, такса, разних аренди, интерес од општинског капитала и новчане казне; приход од општинске трошарине, где ње има; и општински прирез,⁴⁷ где је овај потребан.⁴⁸ Општинским расходима припадали су: неизмирени издаци по буџету за раније године; издаци који по особеним законима долазе на терет општине; издаци на отплату општинских дугова и интереса; издаци на плате општинског особља и служитеља; пореза на општинско имање; издаци на подизање нових и оправку општинских грађевина; трошкови на набавку канцеларијског материјала, огрева и осветљења; кирија за зграде, где

⁴⁴ Нав.према: *Министарство финансија Краљевине Југославије: 1918-1938*, издање Министарства Финансија, Београд, 1939, стр. 33.

⁴⁵ Закон о општинама од 21. марта 1902. године, враћен у живот Уставом од 5. јуна 1903, *Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије*, бр. 136/1903. (у даљем тексту: Закон о општинама из 1903. године); Наведени законски текст претрпео је, касније, бројне измене и допуне: Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 5. јуна 1903. године, *Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије*, број 292/1903; Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 5. јуна 1903. године, са изменама и допунама од 22. децембра исте године, *Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије*, број 266/1904; Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 5. јуна 1903. године, са изменама и допунама од 22. децембра 1903. године и 3. децембра 1904. године, *Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије*, број 268/1905; Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 5. јуна 1903. год. са изменама и допунама од 22. децембра 1903. год., 3. децембра 1904. и 3. децембра 1905. год, *Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије*, број 289/1909.

⁴⁶ Чл. 3. Закона о општинама од 1903. године.

⁴⁷ “Сразмерни наднамети (*surtaxes proportionnelles*) који се установљавају на корист месних власти поврх извесних државних непосредних пореза, и калемећи се такорећи на ове“ (Dubois, L., *Општинске финансије: од Л. Пол-Дибоа: с пишчевим допуштењем превео Мил. Р. Веснић*, Београд, 1900, стр. 171).

⁴⁸ Чл. 127. Закона о општинама од 1903. године.

општина нема својих; издаци на храну сиротних општинских апсеника; издаци на издржавање и лечење општинске сиротиње и сиротних војника о вежби; издаци на осветљење вароши, калдрмисање улица, подизање и одржавање паркова, канализацију и нивелацију вароши и снабдевање вароши добром пијаћом водом, и томе слично.⁴⁹

Буџет се редовно слао на одобрење „надлежној државној власти“, а у случају примедба надзорне власти и евентуалног враћања буџета општинском одбору на поновно усвајање одлуку је доносио лично министар финансија.⁵⁰ „За прирез, за буџет, за зајам, за отуђене имовине, за куповину непокретности уопште, готово за сва акта економско-финансијске природе, тражено је одобрење државне финансијске власти или Државног савета, а у неким случајевима и одобрење Народне скупштине. Из овог излази, да је власт Министарства финансија над радом општине била велика, или, да је самосталност локалних органа била ограничена.“⁵¹

Законом о обласној и среској самоуправи од 1922. године,⁵² било је прописано да у редовне приходе области спадају, између осталих, самостални обласни порези и таксе,⁵³ и обласни прирез на државни порез,⁵⁴ Исто одређење законодавца важило је и за среске приходе.⁵⁵ У погледу среског буџета прописана је сходна примена одредаба о обласном буџету.⁵⁶

Наведеним законским актом било је предвиђено да се за све самосталне порезе и таксе све до доношења једног општег закона захтева буџетско установљење након одобрења министра финансија. У погледу приреза, обласна скупштина је имала право да их разреже само у висини до 50% државног непосредног пореза, док је за прирезе веће од 50% неопходно било, такође, одобрење министра финансија.⁵⁷ Сем тога, његово одобрење било је потребно и у случају отуђења обласног имања од преко милион динара и узимања зајмова од преко 10 милиона динара.⁵⁸ На концу, министар финансија поседовао је и право уношења расхода у обласни буџет ако се одређени расходи (законом предвиђени, међу којима су се налазили и издаци за непредвиђене потребе) не би налазили у буџету или се не би

⁴⁹ Чл. 128. Закона о општинама од 1903. године.

⁵⁰ Вид: чл. 130. Закона о општинама од 1903. године.

⁵¹ Бастајић, Б, *нав. дело*, стр. 45.

⁵² Закон о обласној и среској самоуправи, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 92/1922 (у даљем тексту: Закон о обласној и среској самоуправи).

⁵³ Чл. 73, ст. 1, тач. 3. Закона о обласној и среској самоуправи.

⁵⁴ Чл. 73, ст. 1, тач. 4. Закона о обласној и среској самоуправи.

⁵⁵ Вид: чл. 117. Закона о обласној и среској самоуправи.

⁵⁶ С том разликом што су права која су у погледу области поверена Министру финансија, у случају среза поверена Великом жупану (Вид: чл. 117. Закона о обласној и среској самоуправи).

⁵⁷ Чл. 75. Закона о обласној и среској самоуправи.

⁵⁸ Чл. 76. Закона о обласној и среској самоуправи.

налазили у довољном износу.⁵⁹ На овај начин, може се прихватити да је право министра „већ излазило из оквира надзора законитости и улазило у сферу надзора целисходности.“⁶⁰

Спровођење хармонизације самоуправних финансија у анализираном периоду покушавало се вршити и путем посебних финансијских закона. И ово изједначавање чини се да је ишло ка смањењу финансијске аутономије локалних територијално-административних јединица. „Тако је прво кроз финансијски закон спроведена одредба да самоуправна тела не могу уводити никакву дажбину без претходног одобрења Министра финансија, без обзира да ли то право и овлашћење имају по ком другом земаљском закону. Затим је, опет путем финансијских закона регулисан (*sic!*) поступак око одобравања буџета самоуправних тела.“⁶¹ Као један од оваквих примера може нам послужити Финансијски закон за 1928/1929. годину путем којег је било прописано да свако увођење нових и повећање старих законом предвиђених дажбина од стране самоуправних тела претходно мора бити процењено и потврђено од стране министра финансија.⁶²

У најрелевантнијем уџбеничком делу из анализираног периода, уџбенику *Слободана Јовановића* из 1924. године,⁶³ наилазимо на коментар да „надзор целисходности постоји (...) код финансијских аката самоуправе (...) (јер се – В.Б.) ти акти подносе на одобрење државној власти, која слободно цени њихову корисност како са гледишта државних, тако и са гледишта обласних интереса.“⁶⁴ Сличну оцену у погледу надзора пружао је и *Јован Стефановић*.⁶⁵ *Љубомир Радовановић* истицао је да је у погледу „општинског газдинства“ држава „тутор над општином и она, такорећи, и против воље грађана, штити њихове заједничке интересе од евентуалних штетних одлука њихових.“⁶⁶ *Ружица Гузина* је, у том контексту, нарочито наглашавала ограничење у „приватно-правним финансијским

⁵⁹ Исто.

⁶⁰ Стефановић, Ј, *Основни принципи обласне самоуправе*, Суботица, (без године издања), стр. 14 (нав.према: Максимовић, Н, *Надзор државне власти над локалном самоуправом у Видовданском уставу*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 90/2021, стр. 219).

⁶¹ Министарство финансија Краљевине Југославије, стр. 33

⁶² Нав.према: Поповић, Д, *Унификација пореског права у првој југословенској држави*, Београд, 2020, стр. 212.

⁶³ Јовановић, С, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924.

⁶⁴ Исто, стр. 402.

⁶⁵ Вид: Стефановић, Ј, *Централизација и децентрализација државне управе*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 6/1923, стр. 417-418.

⁶⁶ Радовановић, Љ, *Надзор државе над општином: (Чл. 33, 86, 131, 132, 143, 148, 149 и 152. Зак. о општинама)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 5-6/1921, стр. 303.

атрибуцијама,⁶⁷ док је, пак, *Александар Фира* исту ствар посматрао као „економско-финансијску (не)самосталност локалних територијално-административних јединица.“⁶⁸

5. Уместо закључка

Локална самоуправа као облик вршења уставом и законом утврђених надлежности непосредно од стране грађана или њихових изабраних представника у нижим територијално-административним јединицама нужно је везана за процес демократизације једног друштва и представља један политички појам *par excellence*. Зато не делује изненађујуће то што су поједини савременици остваривање права на локалну самоуправу (по „француском“ или „енглеском типу“) „читали“ на различите начине. *Ђорђе Тасић* је, у том правцу, наглашавао да „када се ради о самоуправи по нашем уставу, ми стојимо пред изванредно суптилним питањем“ код којег „тешкоће долазе од динамичности, ступњевитости појава правних и њихове помешаности у животу у вези са стањем науке.“⁶⁹

Прихватимо ли, пак, данас већ утемељен став, како јавноправне, тако и финансијскоправне доктрине - да без финансијске аутономије нема самоуправности на локалном нивоу – можемо закључити да је право на локалну самоуправу у овом периоду наше уставности било више декларативне природе. Државна управа располагала је овлашћењима која нису била ограничена само на контролу законитости одлука локалних тела, већ и на контролу њихове целисходности, а успостављени надзор над финансијама нижих територијално-административних јединица био је толико широко постављен да је отварао и практичну могућност (не)посредног утицаја централне власти на доношење одлука локалних органа.

⁶⁷ Гузина, Р, *Самоуправа сеоских општина у буржоаској Југославији*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2-3/1964, стр. 199.

⁶⁸ Вид: Фира, А, *Видовдански устав*, Београд, 2011, стр. 180.

⁶⁹ Тасић, Ђ, *Самоуправа и аутономија: по нашем Уставу*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-6/1927, стр. 183-188.

Vojislav Bačarin,
Assistant

**ON THE FINANCIAL AUTONOMY OF LOWER TERRITORIAL-
ADMINISTRATIVE UNITS FROM 1919 TO 1929 - A
CONTRIBUTION TO THE UNDERSTANDING OF THE
EXISTENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE PERIOD
OF APPLICATION OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION**

Summary

There are divergent authorial views with regard to the assessment of the self-government of municipalities, counties and areas proclaimed by the Vidovdan Constitution and accompanying legal acts. Public and financial doctrine is in agreement in the belief that without the financial autonomy of lower territorial-administrative units, there is no actualization of the principles of local self-government. Since the topic of the development of local public finances in our country still seems insufficiently researched, the author tries to re-test the hypothesis of the existence of local self-government in the period of application of this constitutional act, by presenting the normative framework and significant doctrinal reviews on this issue. The aim is to provide a possibility for a broader and more effective view of the development of this political and legal institute.

Key words: *local self-government, public finances, municipalities, counties and areas, Vidovdan Constitution.*