

Војислав Бачанин,
асистент

УДК: 336.121(497.1)"1944/1951"
DOI: 10.46793/UPSSXI.809B

ФИНАНСИЈСКОПРАВНИ ПОГЛЕД НА НАРОДНЕ ОДБОРЕ У ПОЧЕТНОМ ПЕРИОДУ СТВАРАЊА ДРУГЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ (1944-1951) – ПРИЛОГ РАСПРАВАМА О РАЗВИТКУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ*

Резиме

У погледу оцењивања постојања самоуправе нижих територијално-административних јединица током првих година постојања друге Југославије, у домаћој правној књижевности, присутни су дивергентни погледи. Постоје мишљења да је тадашњи систем омогућио развој локалне самоуправе, да су постојали неки елементи локалне самоуправе у народним одборима или да су сâми народни одбори били локална самоуправа. С друге стране, бројни су ставови да се радило о врло израженом централизму који је прожимао читав политички систем. Аутор покушава да кроз приказ нормативног оквира и значајнијих доктринарних осврта на наведено питање изнова тестира хипотезу о постојању локалне самоуправе у овом периоду. Циљ је да се пружи могућност једног ширег и ефектнијег сагледавања развоја овог политичко-правног института.

Кључне речи: самоуправа, јавне финансије, народни одбори, ФНРЈ, централизам.

1. Уводне напомене

Институт локалне самоуправе прихвата се као драгоценост европског културног наслеђа. Усвајањем Европске повеље о локалној самоуправи у оквиру Савета Европе осамдесетих година 20. века, постаје нарочито значајан паневропски феномен. „Термин „локална самоуправа“ (*autonomie locale*) неретко се користи „као генерични појам, јер се у појединим земљама користе и називи „локална управа“ (*administration locale*), локална владавина (*local*

* 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.

government) и сл¹. Но, све ове облике карактерише извештан степен аутономије и самоуправности. „Без обзира о којој се од познатих варијанти локалне самоуправе ради, њено функционисање је у директној корелацији са финансијском снагом која јој је у позитивном финансијском систему обезбијеђена. Другим ријечима, од квалитета успостављених финансијских односа у једној држави, подјеле финансијских (посебно фискалних) овлашћења и обавеза зависи да ли се пројектовани модел локалне самоуправе може остварити у датом друштву.“²

Аутори расправа на тему развитка локалне самоуправе у нас сложни су у тврдњама да је ова идеја имала значајну улогу у нашој политичкој историји и да се можемо хвалити њеном традицијом. Но, у контексту „самоуправности“ нижих територијално-административних јединица током првих година постојања друге Југославије, у домаћој правној књижевности, присутни су дивергентни погледи. Поједини аутори деле став да се радило о израженом централизму (уз евентуално указивање на „демократски карактер народних одбора“³). Опет, постоје и схватања да је тадашњи систем „омогућио развој локалне самоуправе“⁴, да су постојали неки елементи локалне самоуправе у народним одборима⁵ или да су сâми народни одбори били локална самоуправа⁶.

Коришћењем историјског, индуктивног и дескриптивног метода, кроз једну интердисциплинарну анализу нормативног оквира и појединачних доктринарних осврта, у наредним редовима покушаће се тестирати хипотеза о постојању локалне самоуправе у првом периоду изградње социјалистичке Југославије. Теза коју заступа (и) у овом раду је да се, услед непостојања финансијске аутономије највероватније не може говорити о оствареној локалној самоуправи од 1945. до 1951. године. Наведено раздобље прихваћено је за анализу у складу са познатом периодизацијом у погледу развитка југословенског буџетског система.⁷

¹ Јовичић, М., *Лексикон српске уставности : 1804-1918*, Београд, 1999, стр. 124.

² Алексић, Д., *Неки аспекти финансирања локалне самоуправе*, Зборник Правног факултета у Подгорици, бр. 27/1994, стр. 32.

³ Димитријевић, П., Вучетић, Д., *Систем локалне самоуправе*, Београд, 2011, стр. 195.

⁴ Mitrović, Lj., *Lokalna samouprava u Srbiji u svjetlu nacionalne tradicije i savremenosti*, *Lokalna samouprava : časopis za teoriju i praksu lokalne samouprave*, br. 3/1998, str. 70-79.

⁵ Вид. Đurđev, A., *Lokalna samouprava u Srbiji – od 1804. godine do tranzicije*, *Lokalna samouprava : časopis za teoriju i praksu lokalne samouprave*, br. 01/2010, стр. 17.

⁶ Вид. Милетић, Д., *Од комуналног система до локалне самоуправе у југословенском правном систему : магистарски рад*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, [б.г.], стр. 42.

⁷ Према професору Ловчевићу, историју буџетског система народне Југославије можемо поделити на три периода: а) период обнове 1944-1946 (тзв. административни буџет); б) период планске привреде, 1947-1951 (тзв. привредни буџет) и, в) период децентрализације, 1952-1961 (тзв. класични буџет) (нав према: Murko, V., *Budžetski*

2. О поимању финансијске аутономије у контексту остваривања права на локалну самоуправу⁸

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“.⁹ 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“¹⁰ који би, као такви, били у слабој зависности од центра, на тај начин што би правна контрола над њиховим активностима „редовно погађала једино законитост, а не и питања целисходности (тзв. старатељска, а не хијерархијска контрола)“¹¹. Свака таква интервенција, како је истицао још *Коста Кумануди* на својим предавањима, водила би „децентрализацији ка најнижем степену.“¹²

Представници домаће јавноправне доктрине сложни су у убеђењу да без финансијске аутономије јединица локалне управе нема оживотворења начела локалне самоуправе. Да бисмо уопште и могли говорити о самоуправности

sistem FNRJ, Београд, 1962, стр. 77-78); Период до 1951. неретко се у домаћој литератури Јавних финансија и финансијског права разматра и као посебна етапа развика фискалног система уопште (вид: Jurković, P., *Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi*, Zagreb, 1977) или као једна од етапа у развоју система расподеле јавних прихода (вид: Jelčić, V., *Razvoj javnih financija u Jugoslaviji*, Zagreb, 1985, стр. 180, Поповић, Д., Унификација пореског права у првој југословенској држави, Београд, 2020, стр. 227).

⁸ Делови анализе из овог поглавља обрађени су и у: Бачанин, В., О финансијској аутономији нижих територијално-административних јединица од 1919 до 1929. године – прилог поимању постојања локалне самоуправе у периоду примене Видовданског устава, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*. [Књ. 9], ур: Снежана Соковић, Крагујевац, 2021, стр. 709-711; Бачанин, В., О финансијској аутономији нижих територијално-административних јединица у Краљевини Југославији – прилог расправама о развиту локалне самоуправе, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*. [Књ. 10], ур: Снежана Соковић, Крагујевац, 2022.

⁹ Станковић, М., *нав. дело*, стр. 24.

¹⁰ Томић, З., *Управно право*, Београд, 1991, стр. 194.

¹¹ Исто.

¹² Кумануди, К., *Административно право: Предавање др. Косте Кумануди: проф. универзитета*, Београд, [б. г.], (табак 8.), стр. 29.

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 аутономије које се неретко поима као једно од најважнијих обележја локалне самоуправе. Овакво сагледавање било је присутно, наима, и међу нашим посленицима јавноправних научних дисциплина у међуратном периоду,¹³ образлаже се тако и у познатим домаћим уџбеницима Уставног права и Права локалне самоуправе,¹⁴ а слична поимања могу се приметити и међу бројним другим ауторским оценама пруженим током последњих деценија¹⁵.

¹³ Федор Никић је, тако, писао о томе да није довољно да једна административна јединица буде само велика, већ да „мора бити економски и финансијски јака“ (Никић, Ф., *Радови: (1919-1929): Књ.2*, Београд, 1982, стр. 125) и да је она, без финансијске самосталности, „мртво слово, готова, зрела да падне у наручје државне власти“ (Никић, Ф., *Локална управа Србије у XIX и XX веку: област, округ, срез*, Београд, 1927, стр. 332), а Лазо М. Костић оцењивао да општина мора да располаже сопственим средствима „да би многобројне своје задатке испуњавала“ (Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије: прва књига: Устројство управе*, Београд, 1933, стр. 260). Можда и најједноставније појашњење пружио је, у јединој монографској публикацији посвећеној сâмом институту локалних финансија у међуратном периоду, њен аутор, Бранко Бастајић, истичући да се самоуправа локалних јединица „огледа првенствено у финансијској самосталности“ (Бастајић, Б., *Финансије општинских самоуправа: с нарочитим погледом на општинске самоуправе у Југославији*, Нови Сад, 1941, стр. 45).

¹⁴ Ратко Марковић ју је сврставао у „основна обележја“ (Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције: 12. осавремењено издање*, 2008, стр. 406), Марко Станковић - у „есенцијална обележја“ (Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015, стр. 26), Владан Кутлешкић - у „претпоставке“ (Кутлешкић, В., *Устави бивших социјалистичких држава Европе: упоредноправна студија*, Београд, 2004, стр. 140), Богољуб Милосављевић - у „минималне претпоставке“ (Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији: друго измењено и допуњено издање*, Београд, 2009, стр. 4), Димитријевић и Вучетић у основне „елементе“ локалне самоуправе (Димитријевић, П., Вучетић, Д., *нав. дело*, стр. 40), а Петров и Симовић у „институционално јемство“ локалне самоуправе (Петров, В., Симовић, Д., *Уставно право*, Београд, 2018, стр. 346).

¹⁵ 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 слободe у располагању тим приходима“ (Marinković, R., *Lokalna samouprava : stare i nove nedoumice*, Beograd, 1998, стр. 52-53), Снежана Ђорђевић истицала је да је „финансијска аутономија локалне самоуправе (...) индикатор и мера њене делотворности“ (Đorđević, S., *Renesansa lokalne vlasti: uporedni modeli*, Beograd, 2002, стр. 77), Милева Анђелковић, наглашавала да је „могућност да локалне заједнице саме подмирују своје потребе“ неопходан економски услов за „стварну локалну самоуправу“ (Анђелковић, М., *Јавне финансије и финансијско право*, Ниш, 2018, стр. 405), а Ђорђевије Блажић је, пак, самој имовини локалне територијално-административне јединице

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.“¹⁶ Виши степен финансијске аутономије уживају оне заједнице којима, уз право одлучивања о јавним расходима, припада и право одлучивања о пореским стопама оних пореских облика чији су им приходи уступљени, делимично или у целости.¹⁷ Одређивање „тачног“ степена и обима деволуције, питање је на које се не може одговорити једнозначно ни данас, упоредноправно посматрано.¹⁸ Свакако, у оним случајевима када се нижим нивоима власти преносе надлежности за обављање одређених јавних функција, подразумева се да је потребно и да им се омогући приступ изворима прихода из којих ће се трошкови за обављање тих функција покрити.¹⁹

пружао статус *raison d'être* у погледу постојања локалне самоуправе (Blažić, Đ., *Sistem lokalne samouprave (teorijsko, međunarodno-pravno, komparativno i pozitivno-pravno)*, Podgorica, 2011, стр. 78).

¹⁶ Stojanović, S., *Fiskalni federalizam*, Beograd, 2005, стр. 74.

¹⁷ Нав. према: Lončarić-Horvat, O., *Lokalne financije – zašto i kako ih reformirati*, Financijiska praksa, 9-10/1990, стр. 467.

¹⁸ У теорији јавних финансија некада се сматрало неопходним да постоје прецизно утврђене јавне функције у искључивој надлежности нижих територијално-административних јединица (вид: Wheare, K, C., *Federal Government*, Oxford, 1963, стр. 77), док међу савременим теоретичарима преовлађује мишљење да је фискални федерализам динамичка категорија која захтева промене у складу са развојем функција на различитим нивоима државне организације (нав. према: Ђатовић, Д., *Финансије и финансијско право*, Београд, 1999, стр. 123); О аргументима у прилог фискалној децентрализацији, вид. више: Илић-Попов, G., *Fiskalni odnosi u federativnoj državi – sa stanovišta javnih prihoda*, у: *Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju : prilozi za konferenciju*, Beograd, 2002, стр. 83-85.

¹⁹ Питање активног финансијског изравнања, или финансијског изравнања у ужем смислу (како се оно још назива), тиче се превасходно расподеле фискалног суверенитета, односно одговора на питање надлежности за увођење пореза, одређивања његових елемената и овлашћења за располагање наплаћеним средствима. У погледу располагања приходима, представници савремене доктрине Јавних финансија и финансијског права начелно су сложни у томе да се могу издвојити три модела – у распону од пуне локалне аутономије до оних система у којима је она делимично или потпуно ограничена (вид: Поповић, Д., *Пореско право: 20. издање*, Београд, 2021, стр. 103-105).

3. Неколико цртица као подсетник на значајне политичке и економске моменте

По окончању борби нова власт је имала пред собом бројне изазове, између осталих – како да на најмирнији могући начин обезбеди прелаз у социјалистички систем друштвених односа и како да се, истовремено, ревитализује ратом опустошена привреда земље. Претежно су економске одлуке креатора политике биле правдане „историјском нужношћу“ преласка у социјалистичко друштво. Ратни губици и материјална разарања били су огромни, а за индустријализацију и електрификацију по угледу на совјетски модел, било је неопходно намакнути позамашна финансијска средства. Колективизација, национализација и масовни јавни радови првих година по ослобођењу чинили су се неопходним инструментима како би се омогућило стварање социјалистичког централно-планског облика привређивања. Реформе су се захтевале и у погледу валутног питања, платног система, цена, итд.

„Док се осећао довољно јаким, у присуству војне силе која је обезбеђивала несметано функционисање власти и док су постојали сектори у привреди из којих се могла „извучити“ акумулација (пољопривреда), односно који су могли бити национализовани, систем је тежио успостављању чистог модела: тако су се одвијали догађаји у СССР у доба „ратног комунизма“, као и у периоду Стаљинових петолетки; на тај начин су поступале и југословенске власти до око 1950. године.“²⁰ Овај период карактерисало је изражено административно-централистичко управљање које је гушило сваку иницијативу, док је државна својина над средствима за производњу одражавала најамни однос.²¹

„Политички, привредни, а и други моменти наметнули су у овој првој етапи обнове ратом порушене земље јединство буџетског и финансијског система што је повлачило за собом губитак права на самостално располагање сопственим приходима од стране република и других нижих органа.“²² Буџети нижих органа власти улазили су у састав тзв. општедржавног буџета који је доносила скупштина ФНРЈ. У другој половини 1945. године уведен је систем репарација прихода, према којем су властите приходе уз савезну државу и републике имали и локални органи власти, док су ниже територијалне јединице, које нису могле подмирити расходе из властитих прихода добијале дотацију од Савеза.²³

²⁰ Поповић, Д., Полувековни развој фискалног система у Југославији, у: *Србија и коментари за 1993/1995*, ур: Живорад Стојковић, Београд, 1996, стр. 303.

²¹ Нав. према: Grivčev, V., *Samoupravno finansijsko pravo u SFRJ*, у: *Aktuelni problemi financiranja društvenih potreba*, ур: Božidar Jelčić, Zagreb, 1985, стр. 3.

²² Raičević, B., *Osobnosti razvoja fiskalnog sistema u uslovima federativnog uređenja Jugoslavije*, Beograd, 1977, стр. 74.

²³ Нав. према: Jelčić, B., *нав. дело*, стр. 181.

У складу са Основним законом о буџетима²⁴ настоји се да се сва средства концентришу у јединствени фонд државних средстава како би се употребила у функцији плана привредне изградње нове државе.²⁵ Такав буџет може се сагледати као финансијски израз тадашњег општег привредног плана.²⁶

4. Поглед на нормативни оквир и поједине доктринарне коментаре

Током Другог светског рата, партизанске снаге организовале су народноослободилачке одборе по селима, општинама и срезовима као привремене органе власти. Буџети ових одбора могу се сматрати зачетком новог социјалистичког буџетског система. Поред расхода за ратне потребе, покривали су и друге расходе делимично приходима у новцу, доприносима становништва у материјалу и раду и „разним старим и новим перезима те помоћу два добровољна зајма исплаћена одмах иза свршетка рата“²⁷.

Ови одбори трансформисаће се непосредно након рата у месне народне одборе. Иако су народни одбори имали какву-такву праксу, ипак су они представљали потпуно нову форму власти. Устав ФНРЈ из 1946. године²⁸ дефинисао их је као „органе државне власти места (села, мањих градова), срезова, градских реона, градова, округа и области“²⁹, а први Општи закон о народним одборима³⁰ као „највиши орган државне власти у односима локалног значаја на својој територији“³¹.

Да се запазити да у оквиру овог законског акта нису чак били ни употребљени термини „самоуправе“ или „општине“. По речима Најдана Пашића, „сматрало се, вероватно, да би то било у колизији са принципом

²⁴ Основни закон о буџету, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 105/1946.

²⁵ Вид. чл. 2 Основног закона о буџету.

²⁶ Обрен Благојевић, тада помоћник министра финансија, истицао је: „Као што наш општедржавни привредни план мора да садржи у себи привредне планове појединих привредних грана и појединих народних република, тако и наш општедржавни буџет, баш као финансиски израз привредног плана, садржи у себи саглашене и обједињене буџете свих наших народних одбора и народних република. Тако се обезбеђује и пуна иницијатива народних маса, односно локалних органа државне власти, као главни фактор стваралаштва, и обједињавање те иницијативе и њено усмјеравање у правцу остварења општедржавног привредно-финансиског плана“ (Благојевић, О., *Финансије*, Београд, 1996, стр. 218).

²⁷ Murko, V., *нав. дело*, стр. 77.

²⁸ Устав Федеративне Народне Републике Југославије, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 10/1946 (у даљем тексту: Устав ФНРЈ).

²⁹ Чл. 107, ст. 1 Устава ФНРЈ.

³⁰ Општи закон о народним одборима, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 43/1946 (у даљем тексту: Општи закон о народним одборима из 1946).

³¹ Чл. 2, ст. 1 Општег закона о народним одборима из 1946.

јединства револуционарне власти – принципом који се нарочито наглашава у првом послератном периоду, када је преокупација изградњом снажног централизованог државног управљачког апарата била у првом плану.³²

Сваки народни одбор имао је свој буџет „у оквиру буџета вишег органа државне власти“³³. У јавнофинансијској области, у надлежности народних одбора били су одређивање и убирање месних јавних дажбина, старање о убирању непосредних и посредних пореза у месту и закључивање зајмова уз одобрење владе.³⁴ Такође, предвиђено је било и да народни одбор управља општенародном имовином локалног значаја.³⁵ Међу оновременим јавноправним ауторима ово право уз буџетско право народних одбора било је акцентовано као показатељ самоуправног карактера народних одбора³⁶. Но, Основним законом из 1946. године био је утврђен и строги надзор и нормиран значајан утицај на одлучивање од стране виших државних органа.³⁷

У области буџета „установљено је такво буџетско право народних одбора које је било ограничено ингеренцијом републичких органа да утврђују глобалне износе прихода и расхода локалних буџета. Тиме је народним одборима било ускраћено право на самостално одређивање обима расхода (...) (а – В.Б.) „финансијски орган републике подвргавао је детаљном проверавању предлоге локалних буџета пре њиховог уношења у збирни буџет републике и у вези одмеравања дотација за покриће вишка расхода над приходима дефицитних буџета“.³⁸ У погледу расподеле прихода у овом периоду је била установљена заједница прихода. Но, у пракси републике и народни одбори „нису могли самостално да располажу приходима на које су по основу те заједнице имали право“.³⁹ Буџети народних одбора уклапали су се, тако, у збирне буџете републике и федерације, а њихова израда подлегала је накнадној ратификацији централних органа.

Изменама и допунама Општег закона о народним одборима, 1949. године⁴⁰ желео се „ојачати демократизам“ и „материјална база“ народних

³² Pašić, N., *Istorijski put komune : utopija, naučna vizija i revolucionarna praksa*, Београд, 1981, стр. 85.

³³ Чл. 21, ст. 1 Општег закона о народним одборима из 1946; „Конструкција пирамиде буџета завршавала се општедржавним буџетом који је у себе уклапао савезни буџети у купне износе државних буџета народних република“ (Bogoev, K., *Lokalne finansije Jugoslavije*, Београд, 1964, стр. 67).

³⁴ Вид. чл. 26, ст. 2, тач. е), Општег закона о народним одборима из 1946.

³⁵ Вид. чл. 20 Општег закона о народним одборима из 1946.

³⁶ Лукић, Р., *Основи уставног права : штампано као рукопис*, Београд, 1947, стр. 66.

³⁷ Вид. чл. 71 и 72 Општег закона о народним одборима из 1946.

³⁸ Bogoev, K., *нав. дело*, стр. 61-62.

³⁹ Нав. према: Поповић, Д., *Униф...*, стр. 226.

⁴⁰ Закон о изменама и допунама Општег закона о народним одборима, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 48/1949.

одбора.⁴¹ По мишљењу предлагача „дошла је до изражаја чињеница да народни одбори у социјалистичкој држави руководе целокупном локалном привредом која представља економску основу самоуправности народних одбора“⁴². Наведено је требало да се имплементира кроз нормирање економске основе народних одбора – одредбу по којој народни одбори имају право управљања општеном имовином локалног карактера и могу је користити и располагати њоме под законским условима.⁴³

Према је и овим законским актом било признато право доношења буџета народним одборима⁴⁴, буџетски односи међу државним органима, суштина и стварни обим буџетских права народних одбора – остали су исти као и у претходном периоду. Другим речима, врло је било изражено ограничење буџетске самосталности народних одбора. Та самосталност, заправо, сводила се само на право самосталне израде предлога буџета, док је стварно доношење одлука припадало вишем органу. Ксенте Богоев посебно је нагласио следећа права република која су дерогирала финансијску самосталност локалних власти: „а) да у сумарним износима својим државним буџетом фиксирају глобалне износе буџета народних одбора срезова и градова (квотирање прихода и расхода); б) да врше преливање средстава између буџета појединих народних одбора: утврђивањем свога учешћа у приходима народних одбора, одређивањем износа учешћа локалних буџета у сопственим или уступљеним приходима федерација и уравнотежењем мреже локалних буџета дотацијама из буџета републике; в) да доносе ближе прописе о извршењу локалних буџета и да контролишу финансијско пословање и извршење буџета народних одбора; г) да одобравају привремено финансирање локалних власти актом владе, у случајевима када народни одбори не донесу благовремено буџет за наредну годину; и, д) да одобравају допунске буџете покрајинских и обласних народних одбора.“⁴⁵

Финансијски израз централизма може се приметити и кроз праксу учешћа републичких буџета у општедржавном буџету за период 1947/1951. „Оно је износило скоро два пута више од учешћа локалних буџета: 24,33 према 12,56% за локалне буџете. Овај централизам још конкретније илуструју подаци о кретању учешћа расхода локалних буџета у укупно извршеним расходима републичких и локалних буџета узетих заједно.“⁴⁶

⁴¹ Вид: Образложење предлога Закона о изменама и допунама Општег закона о народним одборима, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 48/1949, стр. 2.

⁴² Исто.

⁴³ Чл. 17 Закона о изменама и допунама Општег закона о народним одборима.

⁴⁴ Исто, чл. 18.

⁴⁵ Богоев, К., *нав. дело*, стр. 68.

⁴⁶ Исто, стр. 73; За конкретније податке вид: исто, стр. 74.

5. Уместо закључка

Самостално одлучивање локалних заједница о важним месним питањима и стварање муниципалних политика најближих сâмим грађанима представља одлику свих политичких система који су истицали постојање самоуправности на нивоу најнижих политичко-територијалних јединица. Речено нарочито важи у погледу политике локалних јавних финансија. Штавише, можда се управо у овој сфери најбоље и опредмећује. Јер, без постојања одређеног степена финансијске аутономије локалних јединица – не може бити ни речи о локалној самоуправи.

Бројни аутори који су стварали током друге половине прошлог века истицали су у својим расправама самоуправност као битну карактеристику (касније, нарочито не само) вертикалне поделе надлежности у југословенском политичком систему. Не улазећи у подробнију анализу различитих теза (попут оне да „демократски централизам гарантује самоуправност“)⁴⁷, није сувишно, у том смислу, само поновити упозорење Богољуба Милосављевића да би „данашњи читалац (...) посебно морао водити рачуна о томе да у тим радовима најчешће недостаје критичка димензија“⁴⁸.

Буџетска самосталност народних одбора сводила се само на право самосталне израде предлога буџета, док је стварно доношење одлука припадало вишим органима. Другим речима, дерогирана финансијска самосталност народних одбора ниуколико није одговарала прокламованој самоуправности. На сличан закључак могло би нас упутити и приказано учешће републичких и локалних буџета у општедржавном буџету у анализираном периоду. Централизација је, заправо, била доследно спроведена и усклађена са ширим потребама и задацима нове власти.

⁴⁷ Ђорђевић, Ј., *Наши народни одбори - локални органи државне власти социјалистичке државе*, Београд, 1949, стр. 15; Куриозитетом се чини да је, двадесетак година касније, у свом познатом уџбенику Уставног права, Јован Ђорђевић наглашавао да су поратни народни одбори били „првенствено извршни органи за остваривање задатака, прописа и наредби виших органа власти“, и да је њихова позиција „на средини између локалне самоуправе и локалне управе“ (Ђорђевић, Ј., *Уставно право : друго допуњено издање*, Београд, 1976, стр. 687).

⁴⁸ Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији : развој законодавства : 1804-2014*, Београд, 2015, стр. 291.

Vojislav Bačanin,
Assistant

THE FINANCIAL-LEGAL VIEW OF THE PEOPLE'S COMMITTEES IN THE INITIAL PERIOD OF THE CREATION OF THE SECOND YUGOSLAVIA (1944-1951) – A CONTRIBUTION TO DISCUSSIONS ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

Regarding the evaluation of the existence of self-government of lower territorial-administrative units during the first years of the existence of the second Yugoslavia, in domestic legal literature, there are divergent views. There are opinions that the then system enabled the development of local self-government, that there were some elements of local self-government in the people's committees or that the people's committees themselves were local self-government. On the other hand, there are numerous views that there was a very pronounced centralism that infiltrated the entire political system. By presenting the normative framework and more significant doctrinal reviews of the above-mentioned question the author tries to test the hypothesis about the existence of local self-government in this period. The goal is to provide a possibility of a broader and more effective overview of the development of this political-legal institute.

Key words: *self-government, public finances, people's committees, FNRJ, centralism.*

Литература

- Алексић, Д., *Неки аспекти финансирања локалне самоуправе*, Зборник Правног факултета у Подгорици, бр. 27/1994.
- Анђелковић, М., *Јавне финансије и финансијско право*, Ниш, 2018.
- Бастајић, Б., *Финансије општинских самоуправа: с нарочитим погледом на општинске самоуправе у Југославији*, Нови Сад, 1941.
- Бачанин, В., *О финансијској аутономији нижих територијално-административних јединица од 1919 до 1929. године – прилог поимању постојања локалне самоуправе у периоду примене Видовданског устава*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 9, Крагујевац, 2021.

- Бачанин, В., *О финансијској аутономији нижих територијално-административних јединица у Краљевини Југославији – прилог расправама о развоју локалне самоуправе*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 10, Крагујевац, 2022.
- Благојевић, О., *Финансије*, Београд, 1996.
- Богоев, К., *Локалне финансије Југославије*, Београд, 1964.
- Гњатовић, Д., *Финансије и финансијско право*, Београд, 1999.
- Grivčev, V., *Samoupravno finansijsko pravo u SFRJ, u: Aktuelni problemi financiranja društvenih potreba*, ur: Božidar Jelčić, Zagreb, 1985.
- Димитријевић, П., Вучетић, Д., *Систем локалне самоуправе*, Београд, 2011.
- Ђорђевић, Ј., *Наши народни одбори - локални органи државне власти социјалистичке државе*, Београд, 1949.
- Ђорђевић, Ј., *Уставно право : друго допуњено издање*, Београд, 1976.
- Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Београд, 2002.
- Ђурђевић, А., *Локална самоуправа у Србији – од 1804. године до транзиције*, Локална самоуправа: часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, бр. 01/2010.
- Илић-Попов, Г., *Фискални односи у федеративној држави – са становишта јавних прихода*, Зборник радова: Иницијатива за фискалну децентрализацију: прилози за конференцију, Београд, 2002.
- Јовичић, М., *Лексикон српске уставности : 1804-1918*, Београд, 1999.
- Јелчић, В., *Развој јавних финансија у Југославији*, Zagreb, 1985.
- Јурковић, Р., *Фискална политика и економској теорији и пракси*, Zagreb, 1977.
- Костић, Ј., *Административно право Краљевине Југославије: прва књига: Устројство управе*, Београд, 1933.
- Кумануди, К., *Административно право: Предавање др. Косте Кумануди: проф. универзитета*, Београд, [б. г.].
- Кутлешкић, В., *Устави бивших социјалистичких држава Европе: упоредноправна студија*, Београд, 2004.
- Лукић, Р., *Основи уставног права : штампано као рукопис*, Београд, 1947.
- Lončarić-Horvat, O., *Lokalne financije – zašto i kako ih reformirati*, Financijska praksa, 9-10/1990.
- Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције: 12. осавремењено издање*, 2008.
- Милетић, Д., *Од комуналног система до локалне самоуправе у југословенском правном систему : магистарски рад*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, [б.г.].
- Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији : развој законодавства : 1804-2014*, Београд, 2015.
- Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији: друго измењено и допуњено издање*, Београд, 2009.
- Маринковић, Р., *Локална самоуправа : старе и нове недоумице*, Београд, 1998.
- Митровић, Љ., *Локална самоуправа у Србији у светлу националне традиције и савремености*, Локална самоуправа: часопис за теорију и праксу локалне самоуправе, бр. 3/1998.
- Мурко, В., *Буџетски систем ФНРЈ*, Београд, 1962.
- Никић, Ф., *Локална управа Србије у XIX и XX веку: област, округ, срез*, Београд, 1927.
- Никић, Ф., *Радови: (1919-1929): књ. 2*, Београд, 1982.

- Пашић, Н., *Историјски пут комуне : утопија, научна визија и револуционарна пракса*, Београд, 1981.
- Петров, В., Симовић, Д., *Уставно право*, Београд, 2018.
- Поповић, Д., Полувековни развој фискалног система у Југославији, у: *Србија и коментари за 1993/1995*, ур: Живорад Стојковић, Београд, 1996.
- Поповић, Д., *Пореско право: 20. издање*, Београд, 2021.
- Поповић, Д., *Унификација пореског права у првој југословенској држави*, Београд, 2020.
- Раичевић, Б., *Особености развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије*, Београд, 1977.
- Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност*, Београд, 2015.
- Стојановић, С., *Фискални федерализам*, Београд, 2005.
- Томић, З., *Управно право*, Београд, 1991.
- Wheare, K. C., *Federal Government*, Oxford, 1963.
- Закон о изменама и допунама Општег закона о народним одборима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 48/1949.
- Образложење предлога Закона о изменама и допунама Општег закона о народним одборима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 48/1949.
- Општи закон о народним одборима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 43/1946.
- Основни закон о буџету, Сл. лист ФНРЈ, бр. 105/1946.
- Устав Федеративне Народне Републике Југославије, Сл. лист ФНРЈ, бр. 10/1946.