

КЊИГА **8**

УСКЛАЂИВАЊЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ СА СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

УРЕДНИК:
Проф. др Снежана Соковић



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Крагујевац
2020.

Одељак VII
ПРАВНО-ЕКОНОМСКА ПИТАЊА

1. Др Предраг Стојановић, редовни професор
О "ЕКО ТАКСАМА" КАО ЕКОНОМСКИМ ИНСТРУМЕНТИМА
ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 459
2. Др Нада Тодоровић, редовни професор
ДРУШТВЕНО-ОДГОВОРНО ПОСЛОВАЊЕ КОМПАНИЈА
И СВЕТСКА ПАНДЕМИЈА 469
3. Др Јасмина Лабудовић Станковић, редовни професор
ТЕХНИЧКИ ПРОГРЕС КАО ФАКТОР ПРИВРЕДНОГ РАСТА 477
4. Др Миливоје Лапчевић, доцент
ФИСКАЛНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ НЕПОВОЉНИХ ДЕМОГРАФСКИХ
КРЕТАЊА - ЕВРОПСКЕ И ДОМАЋЕ ПЕРСПЕКТИВЕ 491
5. Јована Брашић Стојановић, асистент
НАДЛЕЖНОСТ МЕЂУНАРОДНОГ ЦЕНТРА
ЗА РЕШАВАЊЕ ИНВЕСТИЦИОНИХ СПОРОВА 503
6. Војислав Бачанин, асистент
ФИНАНСИЈСКО-ПРАВНА ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТКА ЛОКАЛНЕ
(САМО)УПРАВЕ У СРБИЈИ 19. ВЕКА 517

Војислав Бачанин,
асистент

УДК: 352.07:339.727(497.11)"19"

ФИНАНСИЈСКО-ПРАВНА ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТКА ЛОКАЛНЕ (САМО)УПРАВЕ У СРБИЈИ 19. ВЕКА*

Резиме

Финансијска самосталност локалних територијално-административних јединица одувек је представљала есенцијално обележје локалне самоуправе. Да би било остварено право локалне самоуправе, неопходно би било да локалне јединице поседују како своје изворне приходе, тако и право располагања тим приходима. У контексту постојања локалне самоуправе у Србији 19. века, у богатој правноисторијској литератури приметни су дивергентни ставови аутора – од оних путем којих се Србија дефинише као држава са традиционално развијеном локалном самоуправом, до оних ставова путем којих се апсолутно негира оживотворење самоуправног начела на овим просторима. Тема развита домаћих локалних финансија, није, у бити, довољно истражена, док су, с друге стране, освртања правних историчара поводом питања финансијске самосталности територијално-административних јединица у контексту постојања локалне самоуправе у наведеном периоду веома ретка. У фокусу анализе је, стога, питање финансијско-правног положаја административно-територијалних јединица Србије 19. века, како би се, и са те стране, тестирао хипотеза о постојању локалне самоуправе на овим просторима у наведеном периоду и тиме допринело јаснијем сагледавању и свеобухватнијем поимању еволуције овог јавноправног института у Србији.

Кључне речи: *Србија, 19. век, локална самоуправа, локална управа, финансијска самосталност, општине, окрузи, срезови.*

* 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.

1. Уводна разматрања

Локална самоуправа, као политичко-правни институт,¹ сматра се једним од фундаменталних елемената владавине права и суштинском вредношћу европског правног и културног наслеђа.² Јавноправна и економскоправна доктрина сложна је у убеђењу да без финансијске самосталности јединица локалне управе нема оживотворења начела локалне самоуправе.³ Да би се уопште и могло говорити о самоуправности једне административно-територијалне јединице, неопходно би било да она поседује како своје изворне приходе, тако и право располагања тим приходима.

У погледу развјатка овог института у Србији 19. века присутни су опречни ставови.⁴ Разлике у закључцима постоје како у вези са природом тзв. народне

¹ „Локална самоуправа је 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“ (Станковић, М., *Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост и будућност*, Београд, 2015, стр. 24).

² Од усвајања Европске повеље о локалној самоуправи (*European Chapter of Local Self-Government*) у оквиру Савета Европе, осамдесетих година 20. века, остваривање права локалне самоуправе нарочито постаје значајан паневропски феномен.

³ Поједини аутори међу минималним претпоставкама за остваривање начела локалне самоуправе нарочит значај пружају управо финансијској самосталности. Федор Никић је, тако, закључио: „Без једне веће финансијске самосталности нема праве самоуправе, самоуправа је 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); Лаза М. Костић је у свом уџбенику истакао: „Да би многобројне своје задатке испуњавала, општина мора да располаже новчаним средствима“ (Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије: прва књига: Устројство управе*, Београд, 1933, стр. 260; Бранко Бастајић је писао: „Самоуправа и самосталност се код 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); Радивоје Маринковић је сматрао да „нормативним системом локалној самоуправи може бити обезбеђена већа или мања аутономија, али ће 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“ (Маринковић, Р., *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд, 1998, стр. 52-53).

⁴ Богољуб Милосављевић, тако, истиче: „Насупрот њеној вредности и значају, сопствена традиција локалне самоуправе је не само занемарена и слабо позната, већ о њој често постоје супротстављене и погрешне оцене...“ Милосављевић, Б., *Два века*

самоуправе у предустаничком периоду, тако и у вези са самоуправношћу општина, срезова и округа у другој половини 19. века. Према нико од аутора не умањује значај „народне самоуправе“ за развитак модерног српског државног апарата, закључци о природи овакве аутономије крећу се од њеног изричитог дефинисања као самоуправе,⁵ преко нешто блажег одређења као изворишта домаћег самоуправног дискурса,⁶ све до (пре)наглашавања њеног капиталистичког карактера на основу теоријског оквира историјског материјализма.⁷ У вези са природом система локалног управљања у другој половини 19. века, дивергентност ставова креће се у распону од одређења Србије као државе са традиционално развијеном и јаком локалном самоуправом,⁸ преко поимања да је Србија поседовала „разноврсне облике локалне самоуправе,⁹“ прихватања одређених периода као „светлих тренутака“ у еволуцији локалног управљања,¹⁰ па све до апсолутног негирања оживотворења самоуправног начела на овим просторима.¹¹

локалне самоуправе у Србији: развој законодавства(1804-2014), Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, Београд, 2015, стр. 19).

⁵ Највећи број аутора, попут Федора Никића, Мија Мирковића, Ружице Гузине, Марка Павловића, Александра Ђурђева, Предрага Димитријевића и Дејана Вучетића, „народну самоуправу“ директно карактеришу као локалну или сеоску самоуправу (Вид. више: Никић, Ф., *нав. дело*, стр. 23-25; Мирковић, М., *Економска историја Југославије*, Загреб, 1958, стр. 37; Гузина, Р., *Кнежина и постанак српске буржоаске државе*, Београд, 1955, стр. 38; Павловић, М., *Српска правна историја*, Крагујевац, 2005, стр. 177; Ђурђев, А., *Локална самоуправа*, Нови Сад, 2003, стр. 54; Димитријевић, П., Вучетић, Д., *Систем локалне самоуправе*, Ниш/Београд, 2011, стр. 179).

⁶ Радивоје Маринковић и Марко Станковић, својим освртима, акценат стављају на демократски карактер народне самоуправе. Вид. више: Маринковић, Р., *нав. дело*, стр. 195; Станковић, М., *нав. дело*, стр. 172.

⁷ Неки од водећих правних историчара социјалистичког периода, попут Ружице Гузине и Авда Сућешке, у одређењу природе народне самоуправе настоје пронаћи и подтекст капиталистичког сталежа, који је, у зачетку, петоклонашки служио турској окупационој управи (Вид. више: Гузина, Р., *Кнежина ...*, стр. 24, 246; Сућешка, А., *Историја државе и права народа СФРЈ*, Сарајево, 1966, стр. 231).

⁸ Федор Никић је, тако, закључио да је у периоду од 1888. године до 1894 (као и у периоду од 1903. до 1918. године) постојала „децентрализација самоуправног типа“ (Никић, Ф., *нав. дело*, стр. 356-362); Драгош Јевтић је, пак, у закључцима своје докторске дисертације, изнео став „да је Закон о уређењу округа и срезова (од 1890. године – В.Б.) успоставио у Србији буржоаску локалну самоуправу“ (Јевтић, Д., *Локална самоуправа у Србији 1888-1903: докторска дисертација*, Универзитет у Београду, 1980, стр. 259).

⁹ Димитријевић, П., Вучетић, Д., *нав. дело*, стр. 179.

¹⁰ Маринковић, Р., *нав. дело*, стр. 243.

¹¹ Ружица Гузина је, тако, у оквиру закључака у својој познатој монографији о уређењу општина унитарне Србије 19. и 20. века, поставила и питање: „...откуд, онда, одомаћено мишљење – код неких правника и политичара 19. и 20. века – да је буржоаска Србија била „земља локалне самоуправе,“ у првом реду општинске?“ (Гузина, Р., *Општина у*

Многобројни аутори, углавном историјскоправног, уставноправног или, пак, управноправног усмерења, у својим анализама тек овлаш дотичу питање финансијске самосталности административно-територијалних јединица као могућег разлога за непостојање локалне самоуправе у Србији 19. века. Тешко је, пак, разлучити зашто се домаћа научноистраживачка јавност није више позабавила историјатом локалних економских и јавнофинансијских питања, јер, како је истакао Александар Ђурђев, „настанак и развитак српске државности и уставности не може се целовито разумети без анализирања друштвено-економских и политичких промена у оквирима локалних заједница. За то су потребна дубља интердисциплинарна истраживања са општином као главним предметом проучавања.“¹²

Сходно изнетом, у фокусу анализе је питање финансијско-правног положаја административно-територијалних јединица негдашње Србије. Оваква анализа чинила се нужном, како би се, и са те стране, тестирао хипотеза о постојању локалне самоуправе на овим просторима у наведеном периоду и тиме допринело јаснијем сагледавању и свеобухватнијем поимању еволуције овог јавноправног института у Србији. Теза коју заступа у овом раду је да се, услед непостојања финансијске независности која би се огледала у јасно дефинисаним правима на остваривање сопствених прихода и располагањем истим, не може говорити о оствареној локалној самоуправи у овом периоду развоја српске државности.

Историјска периодизација прихваћена у овом раду, којој одговарају и целине које чине делове анализе, донекле се разликује од стандардне историјскоправне периодизације. Наиме, иако међу домаћим правним историчарима влада уврежено мишљење да се највиши општи правни акти из периода устаничке власти и српске аутономије 19. века могу посматрати као акти уставноправне природе (било у формалном, било у материјалном смислу), стандардна историјскоправна периодизација делује проблематично из најмање два разлога. С једне стране, законски текстови из ове области нису увек представљали и њихове „верне пратиоце“, а, с друге стране, веома су чести били и државни удари и, примерено томе, готово перманентне уставне кризе. Стога се чинило да је периодизација према владарима (и онима који су *de facto* владали) пријемчивија од стандардне правноисторијске периодизације према

Србији: 1839-1918: правно-политичка и социолошка студија, Београд, 1976, стр. 487); Александар Ђурђев је, у свом уџбенику, изнео став да је у Србији до Првог светског рата егзистирала само једна „привидна квази самоуправа“ (Ђурђев, А., *нав. дело*, стр. 63); Марко Станковић је закључак да је у Србији постојала развијена и јака локална самоуправа окарактерисао као „потпуно погрешан“ (Станковић, М., *нав. дело*, стр. 77).

¹² У наставку, Ђурђев резигнирано додаје: „Такви пројекти претпостављају институционалну организацију (које немамо – јер је атрофирала) и неговане, усмерене, а пре свега младе научне кадрове (који се не стварају)“ (Ђурђев, А., *Локална самоуправа у Србији – од 1804. до транзиције*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, књ. 1-2/2007, 2007, стр. 8).

уставним актима, сходно чињеници да су владари, сваки на свој начин (углавном централистичком политиком), различито утицали на стање локалне управе. У том смислу, са одређеним модификованим елементима, делимично је прихваћена периодизација Мирослава Свирчевића, која се темељи управо на овим критеријумима.¹³

2. Стање локалне управе у предустаничко, устаничко и постустаничко доба

Београдски пашалук био је административно подељен на 12 нахија, а нахије су, даље, биле подељене на кнежине – административне јединице створене од одређеног броја села, које су природно настајале на згариштима негдашњих средњовековних жупа.¹⁴ На челу нахија, налазили су се нахијски кнезови, на челу кнежина – обор-кнезови, а на челу села – сеоски кнезови¹⁵ и сеоски кметови. Ову специфичну аутономију српски правни историчари углавном називају „народном самоуправом“. Иако су обор-кнезови поседовали и извесна овлашћења извршне и судске власти, њихова основна делатност сводила се на добровољно представљање кнежине пред турским властима. Села су, с друге стране, пред кнежинском влашћу, представљали сеоски кметови.

У позно доба турске владавине, наследни обор-кнезови и сеоски кметови представљали су, како је већ истакнуто, посреднике између турске администрације и српске раје. На кнежинским скупштинама, а, према записима Вука Караџића - (и) на сеоским,¹⁶ на којима су се састајали сеоски кметови исте кнежине „под ведрим небом,“ одређивао се износ пореза на појединце и утврђивала лица којима су доступне пореске олакшице.¹⁷ Та, кнежинска скупштина представљала је „врховну законодавну и финансијску власт: - она је

¹³ Свирчевић, М., *Локална управа и развој модерне српске државе: од кнежинске до општинске самоуправе*, Београд, 2011.

¹⁴ О различитим схватањима основа патријархалног родовско-племенског живота Срба под турском влашћу, вид.више: Сотировски, Н., *Самоуправне повластице српског народа у Београдском пашалуку у XVIII веку*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1981/1982 (1984), стр. 127-149.

¹⁵ Сеоске кнезове Вук Караџић посматра као најобичније службенике, и то својеврсну фелу службеника - за једнократну употребу. Уз ниподаштавајућу цртицу да се ради о људима који су „од данас до сутра,“ Вук, такође, истиче да су сељани само „онда постављали кнеза кад је ваљало порезу купити, а последије га нико није кнезом ни звао“ (*Кнез*, (Караџић, С. В), *Српски рјечник и тумачен њемачкијем и латинскијем ријечима*, Беч, 1852, стр. 279).

¹⁶ Исто.

¹⁷ Вид. више: Ненадовић, Н., *Мемоари проте Матије Ненадовића*, Београд, 1893, стр. 38-41; Павловић, М., *нав. дело*, стр. 219.

сазивана за веће послове, на пр. да разрезује порез, решава о оправкама цркава, путева и другим важним пословима [sic].¹⁸

Народна самоуправа окончана је доласком дахија на чело Београдског пашалука. Такорећи, угушена је у крви српских кнезова. Но, у колективној свести српског народа у 19. веку остало је веома живо сећање на онај делић самоуправности који је красио народну самоуправу под турском влашћу.

Традиција вере у локалне кнезове и кметове, током оружаних акција, природно је уступила место поверењу у војсковође који су стајали на челу те, народне, војске. Међутим, тежње српских војвода и других устаничких великаша више су подсећале на феудалне и федералистичке аспирације,¹⁹ него на потребу за даљом надградњом самоуправних традиција. На челу локалне управе, вршећи и војну и цивилну власт, војводе су више подсећале на турске спахије него на кнезове из периода тзв. народне самоуправе. Војводе су преузимале турска имања, имале развијен апарат принуде (тзв. момке), а за извор богаћења служили су им и приходи јавног превоза и царина (ђумрукана – В.Б.), као и експлоатација народа у виду кулучења.²⁰ Већ након првог примирја, заједништво народа под капом једног „вожда“, почиње бити довођено у питање. „Стари лидери, турбулентни и јогунасти, нису били орни признати било какав већи ауторитет од њих самих“,²¹ те је наступио један период перманентних политичких трзавица на релацији: Карађорђе – локални моћници. Питање уређења власти постаје горућа тема, те стога, када се употреба домаћих самоуправних института за устаничке потребе исцрпела – негдашња народна самоуправа поново бива (у)гушена, овог пута, чврстом централистичком руком Војда Карађорђа.

Без обзира на сталне политичке трзавице, могло би се рећи да су војводе биле искључиво извршни органи Карађорђа и Совјета.²² Све дажбине устаничке државе прикупљале су војводе и подносили их „непосредственио Главној каси у Београду (...) а једанпут узео га је (порез – В.Б.) Карађорђе сам у

¹⁸ Никић, Ф., *нав. дело*, стр. 23.

¹⁹ Милован Миловановић је закључио да је у Совјету владало начело „регионалног, окружног партикуларизма“, упоредивши га чак са америчким Сенатом (Вид. више: Миловановић, М., *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997, стр. 294).

²⁰ Јован Гавриловић о томе приповеда: „Војводе нису имале плате, него су по едно село имали, - које им је радило, па ово нису на војску, него само кад је велика нужда терали. Овај кулук употребљавали су војводе на срађивање своји собствени а и притиснути турских земаља[sic]“ (Гавриловић, Јо, *Податци за поведницу србску времена Карађорђевог по струци финансије*“, Гласник друштва србске словесности, св. 3 (1851), стр. 184).

²¹ Edson, C, *Turkey*, Peter Fenelon Collier & Son, New York, 1902, стр. 390.

²² Још првим актом уставне природе из 1808. године уређује се овакав однос: „...све проче старешине у речиној нахији да имају од њега (Карађорђа преко Совјета – В.Б.) заповест примати и њему за свашто отвјет давати“ (Новаковић, С., *Уставно питање и закони Карађорђевог времена: студија о постању и развићу врховне и средишње власти у Србији 1805-1811*, Београд, 1907, стр. 58).

Тополи [*sic*].²³ Локални прирези, који нису улазили у касу устаничке Србије, одређивани су само за дочекивање „званичних и осталих путујућих лица.“²⁴

За разлику од Карађорђевог политике, политика Милоша Обреновића, била је пријемчивија за сарадњу са турским владајућим елементом. Пашалук се поново административно-територијално дели на нахије, кнежине и села.²⁵ Скромна средства која су кнежинама и селима стајала на располагању представљала су приходе од закупа тзв. варошке трошарине и приходе тзв. општинске попаше.²⁶ Надзор над убирањем ових прихода водио је лично кнез Милош.²⁷ Попут сваког доброг трговца, Милош се посебно занимао финансијским питањима. Када није путовао по српским нахијама и кнежинама и лично се уверавао у стање одговарања пореским обавезама, добијао је сталне дописе, путем којих су га нахијски и кнежински кнезови лично обавештавали о прикупљању пореза.

Хатишерифи од 1830. и 1833. године, осим што су додатно утицали на проширење српских територија и аутономних права, уз, истовремено, слабење турског феудалног система, додатно су оснажили Милошеву власт. Међутим, његова деспотска владавина, а нарочито преузимање скоро свих привредних дизгина у своје руке, детерминисали су такав облик општег народног незадовољства које је захватило и његове најближе сараднике, учинивши их, тако, касније, и његовим најљућим непријатељима. Сретењским уставом,²⁸ као својеврсном домаћом *Magna carta libertatum*, по први пут се и

²³ Гавриловић, Јо, *нав. чланак*, стр. 181.

²⁴ Петровић, М., *Финансије и установе обновљене Србије до 1842: с једним погледом на ранији историски развој финансиског уређења у Србији: Од доласка Срба на Балканско полуострво до 1842: књига I*, Београд, 1897, стр. 89.

²⁵ Кнежине се од 1830. године називају капетанијама, да би 1834. године, са милитаризацијом управе и новом административном поделом (на сердарства, окружја и срезове) биле преименоване у срезове. Увођењем сердарстава, која су као административно-територијалне јединице требало да представљају својеврстан уступак локалним старешинама, није постигнут жељени политички ефекат, те је Милош, 1835. године, под очигледним политичким притиском, пристао на објављивање тзв. Сретењског устава, првог акта уставног карактера којим се његова власт ограничавала. О доктринарним неслагањима, као и стереотипијама везаним за сретењски документ у домаћој правноисторијској литератури, вид.више: Аврамовић, С., *Сретењски устав – 175 година после*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2010, стр. 36–65.

²⁶ Мита Петровић, говорећи о стању јавних финансија у периоду до 1830. године, локалну трошарину појмовно одређује као „варошку трошарину,“ док приходе од локалне попаше назива „општинском попашом,“ иако се, до 1835. године нигде формалноправно не спомињу ни вароши, а ни општине као административно-територијалне јединице (Вид: Петровић, М., *нав. дело*, стр. 226-232).

²⁷ *Исто*, стр. 231.

²⁸ Устав Књажевства Србије, издан и заклетвом потврђен о Сретенској скупштини 1835. године, *Зборник закона и уредаба у Књажевству Србији - у досадањим зборницима*

формално употребљава термин „општина“ као назив за административну јединицу. Нормама овог уставног акта, успоставља се административно-територијална подела на округе, срезове и општине,²⁹ и по први пут се нормативизују уступљени приходи општинама, и то за „сироте, школе, болнице и контумаце (карантине – В.Б.).“³⁰

Према су приходи округа били заокружени посебно уведеним локалним прирезом, већ крајем 1835. године, посебним решењем,³¹ одређује се да се новац добијен прирезом не сме трошити без претходног одобрења Совјета – чиме су окружне финансије учињене апсолутно зависним од централне државне власти.

3. Стање локалне управе за време владавине Уставобранитеља

Уставобранитељи се (ни по свом васпитању, а ни по образовању) нису много разликовали од Милоша Обреновића. Иако у доба њихове владавине долази до све приметнијег „увоза“ школованих службеника из Аустрије, као и школовања немалог броја младих у иностранству о државном трошку, ревалвација „немачкара“ (школовани Срби из Аустрије) и „паризлија“ (они који су се школовали у Паризу и другим европским универзитетским центрима) ипак није довела до успостављања модерних установа. Власт уставобранитеља остаће упамћена у историографији као управљачки крута и строго бирократизована – као власт чиновника. Они су, дакако, наставили Милошеву политику строгог централизма, „с том разликом што је њихова почивала на законима, а Милошева не.“³²

Султановим Хатишерифом од 1838. године³³ Србија је била подељена на округе (окружја), срезове и општине (общества/обштине).³⁴ Олигархијски режим уставобранитеља, као „више режим издавања закона него режим

нештампаних а изданих од 2. Фебруара 1835. до 23. октобра 1875. год, 30, Београд, 1877, стр. 1-22 (у даљем тексту: Сретењски устав).

²⁹ Чл. 2. Сретењског устава.

³⁰ Чл. 131. Сретењског устава.

³¹ Циркулар управителнога Совјета од 14. децембра 1835. године, *Зборник закона и уредаба у Књажевству Србији - у досадањим зборницима нештампаних а изданих од 2. Фебруара 1835. до 23. октобра 1875. год*, 30, Београд, 1877, стр. 89.

³² Љушић, Р., *Прво намесништво (1839-1840)*, Београд, 1995, стр. 56.

³³ Иако је овај акт (и по свом називу, и по форми, а и према правној природи) био Хатишериф, тј. султанов декрет - популаризован је под називом „Турски устав“ (у даљем тексту: Турски устав), а корични назив књиге која је штампана у књажевској штампарији 1838. године био је „Устав Књажества Србије.“ Под истим називом изложен је и разматран у првом српском уџбенику Јавног права (Матић, Д., *Јавно право Књажества Србије, У Књажества Србскогъ Књигопечатњи*, Београд, 1851, стр. 113-138).

³⁴ Чл. 61. Турског устава.

законитости,³⁵ свој однос према функцијама локалне управе формулисао је кроз два органска законска текста,³⁶ путем којих је требало регулисати уређење административно-територијалних јединица. Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима средских начелника од 1839. године својим нормама своди окружне и средске управитеље на просте полицијске службенике централне власти чији строго бирократизовани, пирамидални, међусобни односи подсећају на „средњовековни систем сениорско-вазалних односа заснованих на принципу: вазал мог вазала није мој вазал.“³⁷ Законом о устројству општина од 1839. године све општине биле су подељене на три класе (Град Београд, „окружне и друге вароши“ и сеоске општине),³⁸ док су као општински органи били предвиђени општински суд и општински одбор.³⁹

Први домаћи закон о општинама био је недоречен и непрецизан законски текст.⁴⁰ Иако су одредбама овог закона стављене на терет општина бројне обавезе, попут изградње „нужних зданија“, издржавања општинских школа, здравља и чистоће,⁴¹ истовремено није одређено и којим приходима и на који начин задовољити ове расходе.⁴² То питање је донекле било решено Указом од 19. јуна 1839. године,⁴³ а, касније, додатно оснажено Уредбом за општинске приходе од 12. септембра 1839. године.⁴⁴ „Све до 1864 општине су газдовале без буџета.“⁴⁵ Србија, на тај начин, губи могућност да се уврсти у ред већине

³⁵ Павловић, М., *Преображенски устав: први српски устав*, Крагујевац, 1997, стр. 77.

³⁶ *Устроение окружны началничества, и главне должности средских начелника* (у даљем тексту: Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима средских начелника од 1839. године), *Сборникъ закона и уредба и уредбены указа: изданы у Княжеству Србскомъ, Одъ времена обнародованогъ устава земаљскогъ (13. Февр. 1839 до Апр. мес. 1840)*, 1, Београд, 1840, стр. 78-83; *Устроение обштина* (у даљем тексту: Закон о устројству општина од 1839. године, *исто*, стр. 94-100.

³⁷ Свирчевић, М., *Локална управа под уставобранитељима*, Балканика XXXV: годишњак Балканолошког института, бр. 35/2005, стр. 263.

³⁸ Чл. 2. Закона о устројству општина из 1839. године

³⁹ Вид. више: Станковић, М., *нав. дело*, стр. 59-60.

⁴⁰ Испитујући нормативне слабости овог текста у погледу изборности, Бранко Бастајић закључује: „По питањима (финансијског - В.Б.) оптерећења општинара, решења су доношена по мишљењу и саветима – сељака, који ни од кога нису били изабрани [*sic*]“ (Бастајић, Б., *нав. дело*, стр. 42).

⁴¹ Чл. 8, 12. и 19. Закона о устројству општина из 1839. године.

⁴² „Највеће и економски најјаче биле су оне општине у којима је било седиште окружног и средског начелника, а то су биле варошке општине. Сеоске општине су биле мале па су им и приходи били такви да са њима нису могле ни учитеља, ако су га имале, да издржавају“ (Љушић, Р., *Кнежевина Србија (1830-1839)*, Београд, 1986, стр. 230).

⁴³ *Указъ попечителству финансе* од 19. јуна 1839. године, *Сборникъ закона и уредба*, 1, Београд, 1840, стр. 67-68.

⁴⁴ *Уредба за обштинске приходе* од 12. септембра 1839. године, *исто*, стр. 119-121.

⁴⁵ Јовановић, С., *Друга влада Милоша и Михаила*, Београд, 1933, стр. 195; С друге стране, већ 1844. године доноси се Уредба о главној контроли, којом се по први пут

европских држава у чијем се јавноправном развиту, као правило, буџет, тај „нервни центар јавне привреде,⁴⁶ прво појавио у градовима,⁴⁷ а, тек онда на нивоу држава. Указом од 19. јуна 1839. године (језиком законодавца речено – „да би се знало шта је чије“) по први пут се нормира уступање одређених прихода општинама.⁴⁸ Уредбом за општинске приходе од 1839. године законодавац одређује финансијску самосталност општина једино у погледу „мањих трошкова“. За веће трошкове, у које, према чл. 7. Уредбе, спадају изградња црква, судских зграда, школа и „тима подобно“, неопходно је било одобрење централне власти.⁴⁹ Сем тога, уредбом је било предвиђено и да су општинска каса и сви рачуни „у свако доба“ под надзором средњих и окружних начелника.⁵⁰ Чињеницом да дистинкција између већих и мањих потреба, односно већих и мањих трошкова, није у уредби најјасније постављена, отворена је била могућност злоупотреба општинских прихода. Та могућност, пак, није умањена ни изменом чл. (точке) 7. ове уредбе, 14 година касније. Овом изменом,⁵¹ напоре, било је предвиђено да без знања и одобрења претпостављених или полицијских власти општине не могу чинити никакве издатке из општинске касе.

Будући да су злоупотребе кметова и начелника и даље биле врло честе, већ наредне, 1840. године власт је покушала да овај проблем реши доношењем Уредбе против злоупотребе општинских прихода од 23. марта 1840. године.⁵² Но, и ова уредба била је врло оскудног практичног домета.⁵³ Кметови и

успоставља ова установа у модерној Србији. „По овој Уредби, Главна контрола у име Совјета и под његовим непосредним надзором прегледа и испитује рачуне свих прихода и расхода државних, општинских и осталих јавних установа“ Стјепановић, Н., *Опита теорија о Главној контроли Краљевине Југославије: С нарочитим обзиром на теорију поделе државних функција и принцип поделе власти*, Београд, 1938, стр. 126.

⁴⁶ Поимање Герхарда Колма: нав. према: Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Београд, 1993, стр. 212.

⁴⁷ Вид. више: Тодоровић, М., *Наука о финансијама, II, Буџет*, Београд, 1933, стр. 35-36.

⁴⁸ Више о овим приходима: Петровић, М., *нав. дело*, стр. 352-358.

⁴⁹ Чл. 7. Уредбе за општинске приходе од 1839. године.

⁵⁰ Чл. 8. Уредбе за општинске приходе од 1839. године; Говорећи о уставобранитељској политици „напретка“ државе кроз „процвет општина“, Јасмина Живковић сагледава норму тачке 8. као „битан недостатак“ ове уредбе (Вид: Живковић, Ј., *Нахије, нахијски центри, градови и села у Кнежевини Србији (1830-1841)*, у: Крагујевац престоница Србије 1818-1841: Зборник радова са научног скупа одржаног 20. септембра 2006. године у Крагујевцу, књ. 1, Крагујевац, 2007, стр. 54).

⁵¹ *Уредба, којом се Уредбе за општинске приходе од 12. Септембра 1839. год. точка 7 замјени* од 9. јула 1853. године, *Сборникъ закона и уредба и уредбени указа: изданы у Княжеству Срби (одъ почетка до конца 1853. године)*, 7, Београд, 1854, стр. 66-68.

⁵² *Уредба противъ злоупотребления съ благодѣянями општинскимъ* од 23. марта 1840. године, *Сборникъ закона и уредба*, 1, Београд, 1840, стр. 205-209.

⁵³ Власт је покушавала спречити злоупотребе и путем доношења низа других аката. Но, исход је, нажалост, био исти. Од ових аката посебно се могу издвојити: *Указъ о*

начелници су се и надаље отворено користили општинском својином као личном имовином, узимали општински новац за давање зеленашких зајмова, а злоупотребљавали су и општински кулук за личне потребе.⁵⁴ „Умерени прирез,“ исти онај који, језиком законодавца речено, није смео ићи „на терет народа,“ учестало би се „ударао“ за потребе гошћења начелника по општинама.⁵⁵

4. Стање локалне управе за време друге владавине Кнеза Михаила

Поновним, овога пута, нешто краћим, преузимањем управљачког кормила од стране Милоша Обреновића долази до незнатног бољитка у погледу стања српских финансија. Но, у погледу питања локалног управљања значајне промене у односу на период владавине уставобранитеља догодиће се тек преузимањем власти од стране кнеза Михаила, 1860. године. Незавидно економско стање српског друштва, према мишљењу кнеза Михаила, које је он изнео у својој престоној беседи на крагујевачкој Преображенској скупштини 1861. године, било је узроковано, пре свега, нерадом становништва и политичарењем, најтежим „болестима“ српског народа. Према Михаиловом дубоком убеђењу, земља се из заосталости могла подићи само чврстом руком владара. Михаило никад није укинуо „Турски устав“, јер је та надлежност била, свакако, искључива надлежност турске Порте. Међутим, Михаило је

издавану општински новаца под њихов интерес од 22. јула 1855. године, Сборникъ закона и уредба и уредбены указа: изданы у Княжеству Срби (одъ почетка 1854. до конца 1855. године, 8, Београд, 1856, стр. 72; Решение, да кметови и среске старешие немогу узимати подъ интересъ општинске новце нити ии другоме дати безъ одобрения свно општинара од 18. децембра 1859. године, Сборникъ закона и уредба и уредбены указа: изданы у Княжеству Срби (одъ почетка до конца 1859. године, 12, Београд, 1859, стр. 116; Решение, како да се даю општинскій новци подъ интересъ од 16. априла 1860. године, Сборникъ закона и уредба и уредбены указа: изданы у Княжеству Срби (одъ почетка до конца 1860. године), 13, Београд, 1861, стр. 163.

⁵⁴ Вид. више: Јовановић, С., *Уставобранитељи и њихова влада: (1838-1858)*, Београд, 1933, стр. 118; Јовановић, С., *Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 33-34.

⁵⁵ Слободан Јовановић, тако, наводи пример једног капетана који је, при посети селу, према рачуну „попио две оке љуте, а четири до пет ока меке ракије и уз то десет до двадесет ока вина. Исти капетан појео је неколико пари гушчића, пилића и пачића, поред уобичајеног целог јагњета“ (Јовановић, С., *Уставобранитељи*, стр. 68). Излишно се чини додати да овакви примери упућују на закључак да су кметови путем таквих гошћења подмићивали начелнике, како би несметано могли злоупотребљавати своја финансијска овлашћења.

поступком заобилажења Турског устава, заправо, доношењем посебних закона,⁵⁶ постигао исти циљ.

Идеје просвећеног апсолутизма Михаила Обреновића прожимале су целокупно тадашње законодавство. Иако је задржана уставобранитељска норматива о уређењу округа и срезова, с намером што већег „завођења реда“ на локалном нивоу, приступило се, 1866. године, доношењу новог законског акта о општинама. Овим законом,⁵⁷ прецизно је била одређена подела свих општина на варошке и сеоске, могућност спајања и раздвајања општина, дефинисан кмет као „прво“ лице општине, установљен општински збор као посебан орган, итд.⁵⁸ Такође, изричито је било одређено да централна власт има дискреционо овлашћење да сваку одлуку општинских органа задржи од извршења или да укине, ако би се оценило да је у супротности са законом или вређа „интересе државне и општинске.“⁵⁹ Предрачун годишњих прихода и расхода општина је подносила вишим властима „само знања ради“ ако сума није прелазила износ од 1000 гроша, а ако је тај износ био већи од 1000 гроша – буџет је важио само уз одобрење надзорне власти.⁶⁰ За потребе које се нису могле предвидети, јавни зајам могао се користити само до законом предвиђеног износа (до „онолико гроша колико у општини глава порески има“). За све веће издатке – захтевало се одобрење више, надзорне, власти.⁶¹

Закон о устројству општина из 1866. године чинио је складну нормативну целину са уставобранитељским Законом о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника од 1839. године. Примена ових закона у пракси покренула је у борбу за остваривање принципа локалне самоуправе како политичаре, међу којима су најгласнији били радикали, тако и многобројне људе „од пера“, међу којима су најистакнутији били баш они које

⁵⁶ Одређење ових органских закона као устава у материјалном смислу и изричит став да је на Преображенској скупштини заправо отпочео развитак домаће уставности заступа Марко Павловић. Овакав закључак одбрањен је и као теза докторске дисертације „Уставно законодавство кнеза Михаила“ на Правном факултету у Београду, децембра 1989. године. Вид: Павловић, М., *Преображенски устав...*

⁵⁷ *Законъ о устройству община и общински власти* од 24. марта 1866. године (у даљем тексту: Закон о устројству општина од 1866. године) (*Сборникъ закона и уредба, издањи у Княжеству Срби од почетка до края 1861. године*, 19, Београд, 1866, 1-48). Овај закон био је један од дуготрајнијих законских аката Кнежевине и Краљевине Србије. Са изменама и допунама, примењивао се од свог доношења 1866. године до 1889. године, затим у периоду од 1894. до 1902. године, и, на крају, од 24. марта 1903. до 29. маја 1903. године.

⁵⁸ Више о овом законском тексту: Гузина, Р., *Општина...*, стр. 117-138.

⁵⁹ Чл. 76. Закона о устројству општина од 1866. године.

⁶⁰ За износ од 1000 до 3000 гроша, било је неопходно одобрење среске власти, од 3000 до 10000 гроша - окружне власти, а изнад те суме - о судбини буџета коначно је одлучивао министар финансија. Вид. Закон о устројству општина од 1866. године, чл. 78. ст. 1.

⁶¹ *Исто.*

су уставобранитељске и Михаилове владе школовале или, пак, слале у иностранство на школовање.⁶²

5. Стање локалне управе за време владавине другог кнежевског намесништва и Милана Обреновића⁶³

Намесничким уставом од 1869. године,⁶⁴ признаје се самосталност општина „у својој управи,“ која би се требало остварити „сходно прописима закона.“⁶⁵ Међутим, власт је, и у наредних неколико година, сматрала да се законски текст из доба кнеза Михаила (прожет изразито централистичким духом) треба одржати живим. У периоду важења овог устава све се више кристалишу политичке тежње различитих грађанских групација – од оних који су и даље били за уставобранитељско схватање власти, преко оних који су желели на домаћем терену уградити идеје француске демократије, па све до оних који су се, задојени идејама социјализма на иностраним универзитетима, вратили у Србију са жељом да је мењају у много ширем обиму. Велик број ових идеја, касније, биће имплементиран у политичке програме првих српских политичких странака – Напредњачке, Либералне и Радикалне странке.⁶⁶

Реформски дух осетио се тек Изменама и допунама у Закону о устројству општина од 8. октобра 1875. године.⁶⁷ Овим законским текстом, који је у литератури још познат и као „Каљевићев закон,“⁶⁸ била је обезбеђена и делимична⁶⁹ финансијска самосталност општина. „Збор „решава“ о

⁶² Нарочито се, у том смислу, чини значајним делање Светозара Марковића, пионира домаће социјалистичке мисли, као и Адама Богосављевића, чијим су радом Марковићеве идеје добиле свој „народски“ облик (Вид. више: Гузина, Р., *Општина ...*, стр. 157-216; Никић, Ф., *нав. дело*, стр. 122-193).

⁶³ Делови анализе из овог поглавља обрађени су и у: Бачанин, В., *Финансијскоправни аспект локалне (само)управе у Краљевини Србији до 1903. год.*, Гласник права, бр. 2/2016, стр. 111-128.

⁶⁴ *Устав Књажевства Србије: проглашен на Петров-дан на Великој народној скупштини држаној у Крагујевцу о Духовима 1869. Године* (Београд: У државној штампарији, 1869).

⁶⁵ Члан 127. Намесничког устава.

⁶⁶ О различитим концептима уређења територијално-административних јединица, вид. више: Павловић, М., *Локална управа и самоуправа у Кнежевини и Краљевини Србији*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 1, Крагујевац, 2013, стр. 6-12.

⁶⁷ Измене и допуне у Закону о устројству општина од 8. октобра 1875. године, *Зборник закона и уредаба издани у Књажевству Србији, у години 1875/6*, 28. Београд, 1876, стр. 1-30 (у даљем тексту: Измене и допуне од 1875. године).

⁶⁸ Сматра се, наиме, да је пресудан утицај на доношење овог законског текста имао тадашњи премијер, Љубомир Каљевић.

⁶⁹ Упор: Свирчевић, М., *Локална управа и развој ...*, стр. 198; Милосављевић, Б., *нав. дело*, стр. 37.

општинском прирезу ако цифра не прелази суму која је у његовој надлежности, затим решава о задужењу и о отуђењу општинске имовине, као и о подизању грађевина или предузећа за која би се морао „ударити“ прирез на општину или позајмити новац (изнад суме пореза коју општина редовно плаћа).⁷⁰ Општине су и даље дужне почетком рачунске године саставити предрачун својих прихода и расхода, с том разликом што се, уместо обавезног поступка одобравања буџета од стране надлежне надзорне власти (који је темељно био уређен чл. 78. Михаиловог закона о општинама), изменом овог члана, помало неодређено, прописује да ће општина „доставити свој буџет државној власти свакад, кад она то захте.“⁷¹ Иако Измене и допуне од 1875. године нису оставиле места имплементацији начела јавности буџета, по први пут се, неким актом законског карактера, инсистира на примени овог динамичко - материјалног начела у погледу завршног рачуна. Овим изменама и допунама било је предвиђено да, након што општински одбор прегледа општинске рачуне на крају рачунске године, завршни рачуни буду изложени 15 дана у судници „како би их сваки члан општине“ могао разгледати.⁷² Већ наредне, 1876. године долази до избијања Српско-турског рата, те се све норме Измена и допуна из 1875. године суспендују,⁷³ а општина поновно поставља под полицијски надзор.

Након окончања ратних дејстава и стицања независности на Берлинском конгресу, власт није желела вратити у примену Каљевићеве идеје „либералније од либерала.“⁷⁴ До поновног преображаја норми Михаиловог закона о општинама дошло је након гушења Тимочке буне.⁷⁵

Нове измене и допуне Михаиловог закона о општинама биле су печат тадашње Напредне странке, која је, почетком осамдесетих година, имала пуну подршку краља Милана. Законом о изменама и допунама у Закону о устројству

⁷⁰ Гузина, Р., *Општина*, стр. 218.

⁷¹ Чл. 78. ст. 1. Измена и допуна од 1875. године.

⁷² Вид: Измене и допуне од 1875. године, чл. 78.

⁷³ Вид: Решење о поновном стављању кметова и општинских судова под непосредан надзор полиције од 17. јула 1876. године, *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији, од 23. јануара 1876. па до 1. јуна месеца 1877. године*, 29, Београд, 1877. стр. 442-443; Указ о ванредном или ратном стању од 1. децембра 1877. године, *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији: од 5. августа 1877. до 12. јуна 1878. године*, 32, Београд, 1878, стр. 137.

⁷⁴ У погледу практичних консеквенци примене либералних идеја Каљевићевог законског текста, Слободан Јовановић наводи пример да је у месту Ждрело било извршено „чак и једно линчовање у име начела самоуправе: општински одбор осудио је на смрт једнога неваљалца који је дојацио целога селу, и сељаци су га премлатили кољем и камењем [sic]” (Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића: књига прва*, Београд, 1934, стр. 461).

⁷⁵ Слично као у погледу пореске реформе 1884. године, и у овом случају, власт је схватила да ће тада лакше применити веома непопуларну централизацију.

општина и општинских власти од 11. јуна 1884. године,⁷⁶ између осталог, успостављају се „велике општине“,⁷⁷ уводи функција председника општине,⁷⁸ али, такође, и одређује већи патронат надзорних државних органа.⁷⁹ Општинама је, и овога пута, признато право састављања буџета, али им је буџетско право у бити знатно ослабљено. Општине су дужне своје буџете подносити „на одобрење“ надлежној вишој финансијској институцији – вишој надзорној власти или директно министарству финансија,⁸⁰ Прегнантни суд, по природи конзервативног Слободана Јовановића, да је овај законски текст био „један од наших најконзервативнијих закона о општинама“⁸¹ се, тако, чини недвосмислено веродостојним.

Политичка снага краља Милана није увећана гушењем Тимочке буне, напротив – немилосрдно гушење буне и однос власти према њеним вођама само су повећали незадовољство грађана. Након непопуларног рата са Бугарском, готово на рубу политичког краха, са све упитнијим опстанком и саме династије Обреновић, краљ је, на концу, пристао на компромис, како би, пре свега, обезбедио сигурну владавину свог сина Александра. Устав Краљевине Србије од 1888. године, популарно назван „радикалским“,⁸² био је, већ, један од оних аката који су својим демократским опредељењем хируршки мењали стање постојећих државноправних институција. Значајном новином, тако, чини се опредељење уставотворца да се питању локалних финансија посвети један члан устава. Чланом 168. било је начелно предвиђено да одређене финансијске одлуке јединица локалне самоуправе одобравају њихови представнички органи: окружне и средње прирезе - окружна скупштина, општинске - општински збор,⁸³ док је за задужење, помало непрецизно, предвиђено да одобрење пружа окружна скупштина или општински збор.⁸⁴

⁷⁶ Закон о изменама и допунама у Закону о устројству општина и општинских власти од 11. јуна 1884. године, *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих, од почетка до краја 1884. године*, 40, Београд, 1884, стр. 167-195 (у даљем тексту: *Измене и допуне од 1884. године*).

⁷⁷ Чл. 1. Измена и допуна од 1884. године.

⁷⁸ Чл. 5. Измена и допуна од 1884. године.

⁷⁹ Вид. више: Свирчевић, М., *Локална управа и развој ...*, стр. 361.

⁸⁰ Чл. 23. и чл. 42. Измена и допуна од 1884. године.

⁸¹ Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића: део II*, Београд, 1990, стр. 207.

⁸² *Устав Краљевине Србије: проглашен 22 децембра 1888. год. на великој Народној скупштини: држаној у Београду месеца децембра 1888 год*, Београд, 1888 (у даљем тексту: „Радикалски устав“).

⁸³ Члан 168. ст. 1. „Радикалског устава.“

⁸⁴ Став 2. „Радикалског устава“ гласио је: „Округ, срез и општина не могу се ни задужити док то не одобри окружна скупштина или општински одбор“. Ова непрецизност могла је изазвати недоумицу и погрешно упутити тумача на помисао да је за задуживање било које јединице локалне самоуправе потребна сагласност било којег од ова два органа. Међутим, ако се овај став доведе у везу са претходним ставом истог члана Устава, чини се вероватнијим да је намера уставотворца у погледу одобрења

Питање прописивања евентуалног додатног одобрења „законодавне или друге
које државне власти,“ уставотворац је препустио законодавној власти.⁸⁵

6. Стање локалне управе за време владавине трећег намеништва и Краља Александра Обреновића⁸⁶

Два месеца након доношења „Радикалног устава,“ краљ Милан даје оставку на престо и одређује три намесника који би требало да владају Србијом до пунолетства његовог сина. Александар Обреновић започиње своју владавину државним ударом 1893. године.⁸⁷ Том приликом, проглашава себе пунолетним и укида намесништво. Чести државни удари, који су карактерисали његову владавину, представљали су ону неуралгичну тачку која је, уз финансијски зачарани круг са бременом сталног буџетског дефицита и нових јавних дугова,⁸⁸ генерисала опште народно незадовољство, стварала стање перманентне уставне кризе, доводила у питање постојање правне државе, и, на концу конца, била један од повода за тзв. мајски преврат и крах династије Обреновић, почетком 20. века.

Начело самоуправе, проглашено „Радикалским уставом,“ детаљније је регулисано Законом о општинама од 1889. године⁸⁹ и Законом о уређењу округа и срезова од 1890. године.⁹⁰ Премда је већ првим чланом Закона о општинама од 1889. године начелно признато да су „општине у својим општинским унутрашњим пословима самоуправне,“⁹¹ остаје питање у чему се заправо састојала та општинска самоуправа. У целини узев, овим законом се

јавног зајма била идентична правилу у погледу приреског одобрења, тј. да је и у овом случају требало да окружне скупштине дају одобрење за окружне и среске зајмове, а општински зборови за зајмове општина. Сличан закључак изнео је и Марко Станковић. Вид: Станковић, М., *нав. дело*, стр. 66.

⁸⁵ Члан 168. ст. 3. „Радикалног устава.“

⁸⁶ Делови анализе из овог поглавља обрађени су и у: Бачанин, В., *нав. чланак*, стр. 111-128.

⁸⁷ *Проглас Српском Народу*, Српске новине: службени дневник Краљевине Србије, бр. 70, година LX, 1893.

⁸⁸ Такође, ни пореска реформа од 1884. године у пракси није остварила жељене резултате. „Да се не би замериле присталицама својих партија које су им обезбеђивале службу, општинске власти су нерегуларно вршиле наплату непосредних пореза“ (Гњатовић, Д., *Стари државни дугови: прилог економској и политичкој историји Србије и Југославије: 1862-1941*, Београд, 1991, стр. 55).

⁸⁹ *Закон о општинама од 25. новембра 1889. године*, Зборник закона и уредаба изданих у Краљевини Србији: од 31. децембра 1888. до краја 1889. године, 45, Београд, 1891, стр. 443-502 (у даљем тексту: Закон о општинама од 1889. године).

⁹⁰ *Закон о уређењу округа и срезова од 1. јула 1890. године*, Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији: издатих од 1. јануара 1890. до краја исте год, 46, Београд, 1891, стр. 659-689 (у даљем тексту: Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године).

⁹¹ Чл. 11. Закона о општинама од 1889 године.

„поново уводе мање општине (...) а општина се ставља под већи надзор окружног одбора и, у коначној инстанци, Државног савета.“⁹² Без обзира на значајна финансијска овлашћења која су призната општинским органима,⁹³ општинске су власти умногоме зависиле од одлука централних органа. Општински суд је, тако, предлагао општинском збору суму приреза и у споразуму са општинским одбором састављао буџет, који је, након тога, требало поднети Сталном окружном одбору (у Београду – Сталном београдском одбору), чије се решење сматрало коначним.⁹⁴ У погледу надзора над општинском касом и завршним рачунима било је предвиђено да надзорни органи (стални окружни одбор, али и државна власт) могу у свако доба прегледати општинску касу и рачуне.⁹⁵ Такође, у случајевима задужења општина, као и продаје општинских непокретности, општине су стајале у повлашћеном положају према органима централне власти.⁹⁶

Законом о уређењу округа и срезова од 1. јула 1890. године по први пут је, макар номинално, призната самоуправност округима и срезовима.⁹⁷ Делокруг „самоуправних власти“ срезова и округа био је широко постављен у закону.⁹⁸ Према законском решењу од 1890. године, окружна скупштина могла је сама разрезати окружни прирез само ако сума приреза није прелазила 20% од суме државног пореза.⁹⁹ У погледу јавног зајма, било је предвиђено да је за зајам у износу већем од тадашњих 50.000 динара, уз одобрење окружне скупштине била неопходна и краљева потврда, а за износ већи од 100.000 динара – захтевало се „одобрење Народне Скупштине и потврда Краљева, све по

⁹² Јовичић, М., *Лексикон српске уставности: 1804 – 1918*, Београд, 1999, стр. 195.

⁹³ Чл. 12, чл. 37. и чл. 40. Закона о општинама од 1889. године.

⁹⁴ Чл. 40. Закона о општинама од 1889. године.

⁹⁵ Чл. 85. Закона о општинама од 1889. године.

⁹⁶ Службено гласило Краљевине Србије, „Српске новине“, обиловало је одлукама органа централне власти путем којих се општинама одобрава јавно задуживање или продаја непокретности. Тако се, нпр. у једном броју Службених новина (*Српске новине*, бр. 280. од 20. децембра 1890. године) „општини вишњичкој“ дозвољава продаја њиве „у месту званом Лешће“ путем јавног надметања и наређује да се новац од продаје „има употребити на грађење нове школске зграде.“ У истом броју, једном одлуком се рипањској општини одобрава задужење од 1800 динара са интересом до 12 процената, а селу Живцима, у „општини драговачкој“, одобрава продаја „200 комада растових дрвета“ путем јавног надметања и, такође, наређује да се новац од продаје употреби за грађење сеоске школе.

⁹⁷ Било је предвиђено да се управне власти среза и округа деле на државне и самоуправне, и то тако да се највишим представником државне власти сматра окружни начелник, док самоуправну власт врше окружна скупштина, стални окружни одбор и срески изасланици (Вид: Чл. 6, чл. 9, и чл. 30. Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године).

⁹⁸ Вид: Чл. 29. Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године.

⁹⁹ Чл. 57, ст. 2. Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године.

предлогу министра финансије.¹⁰⁰ Нарочит значај законодавац је пружио поступку окружног буџетирања.¹⁰¹ Међутим, да би један, предложен и изгласан, буџетски акт могао постати званични рачунско-правни акт округа, било је неопходно, не само да га усвоји окружна скупштина, већ и да га потпише министар финансија.¹⁰² О среском буџету, већ, законодавац се тада није „изјаснио“.¹⁰³ „Колика је била несамосталност окружне скупштине приликом доношења финансијских аката показује и то да је њена одлука о наплати мостарине и скеларине постајала извршна тек по краљевој потврди, а на предлог министра финансија.“¹⁰⁴

Након првог државног удара, 1893. године, када се краљ Александар Обреновић самопрогласио пунолетним и преузео државне дигине у своје руке, новим државним ударом од 9. маја 1894. године враћени су у употребу законски текстови уставобранитељског и кнез Михаиловог времена.¹⁰⁵ Михаилов закон о општинама од 1866. године још једном је измењен,¹⁰⁶ а промену је претрпео и уставобранитељски Закон од 1839. године кроз усвајање Закона о окружним и среским скупштинама од 14. децембра 1898. године.¹⁰⁷ Измене које се односе на уређење општинских власти нису обухватале и питања општинских финансија, док је, с друге стране, Закон о окружним и среским скупштинама од 1898. године био усвојен превасходно из финансијских побуда.¹⁰⁸ Према овом законском решењу, било је предвиђено да

¹⁰⁰ Чл. 61. Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године.

¹⁰¹ Исто.

¹⁰² Чл. 58. Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године.

¹⁰³ Чињеница да се питање постојања среског буџета није постављало у закону иде у прилог општеприхваћеном становишту да су се Законом о уређењу округа и срезова од 1890. године једино окурузи желели уредити према „начелу самоуправном,“ и да су, као административно-територијална јединица „другог реда,“ срезови имали само „експозитурни положај,“ онако како их је окарактерисао и Федор Никић (Вид: Никић, Ф., *нав. дело*, стр. 277).

¹⁰⁴ Јевтић, Д., *нав. дело*, стр. 135.

¹⁰⁵ Вид: *Проглас Српском народу од 9. маја 1894. године*, Српске новине, бр. 101, ванредни број, година LXI, 1894; *Закон о узимању на знање и одобрењу привремених закона и наређења издатих за време кад Скупштина није била сакупљена, од 9. Маја 1894. до 10. априла 1895. године од 26. априла 1895. године*, Српске новине, број 96, година LXII, 1895.

¹⁰⁶ *Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 21. јула 1898. године*, Српске новине, бр. 160, година LXV, 1898.

¹⁰⁷ *Закон о окружним и среским скупштинама од 14. децембра 1898. године*, Српске новине, бр. 278, година LXV, 1898 (у даљем тексту: Закон о окружним и среским скупштинама од 1898. године).

¹⁰⁸ Према схватању Слободана Јовановића, влада је „хтела да поједине установе пребаци са државног буџета на окружни...“ Јовановић, С., *Влада Александра Обреновића: књига друга: (1897-1903)*, Београд, 1931, стр. 18.

је окружни буџет извршан тек када га, у зависности од висине буџетског приреза, одобри надлежни орган централне власти.¹⁰⁹

Недостатак самосталности локалних финансија заокружен је још једним актом законског карактера – Законом о окружним, среским и општинским буџетима од 31. јануара 1901. године.¹¹⁰ У контексту очигледног показатеља несамосталности општинских среских и окружних финансија довољно би било цитирати чл. 6. овог закона: „Све док надлежна државна власт не реши и не одобри буџет, по њему се не могу чинити издаци ни купити предвиђени прирез, па ма овај био и одобрен од стране окружне и среске скупштине или општинског одбора и збора.“

Устав од 6. априла 1901. године,¹¹¹ „подарен милошћу владара“, био је плод поновног, трећег, државног удара. Премда је овај акт представљао компромисно дело краља Александра, радикалних и напредњачких првака, проблему локалног управљања приступа се штурим одређењем самоуправности општина и упућивањем на даљу законску разраду.¹¹² Наредне, 1902. године био је донет нови законски текст у области општинског уређења,¹¹³ путем којег је укинута дугопримењивани Закон о општинама од 1866. године. Закон о општинама од 1902. године био је, у нормативном погледу, веома сличан Закону о општинама од 1889. године.¹¹⁴ Ово, свакако, не би требало да изненађује када се узме у обзир чињеница да су стварању и овог законског дела велики допринос дали управо Радикали. У погледу финансијске самосталности општина, разлике између Закона о општинама од 1902. године и Закона о окружним, среским и општинским буџетима од 1901. године, чине се минорним и претежно се тичу различитог одређивања процента приреза у вези са одобрењем надлежног органа централне државне власти. У погледу свих буџетских питања која нису обухваћена законским текстом, законодавац

¹⁰⁹ „Окружни буџет, који повлачи прирез до 20% годишње непосредне порезе, коју округ плаћа, извршан је чим га окружна скупштина одобри; онај са прирезом од 20 до 50% - кад га одобри Министар финансија, а онај преко те суме – кад га по предлогу Министра финансија одобри Државни савет“ (Чл. 15. Закона о окружним и среским скупштинама од 1898. године).

¹¹⁰ *Закон о окружним, среским и општинским буџетима од 31. јануара 1901. године*, Српске новине: службени дневник Краљевине Србије, број 31, LXVIII, 1901 (у даљем тексту: Закон о окружним, среским и општинским буџетима од 1901. године).

¹¹¹ *Устав Краљевине Србије*, Београд, 1901 (у даљем тексту: Устав од 1901. године).

¹¹² „Општине у својим чисто унутарњим пословима уређују се по начелу самоуправном. Границе њихове самоуправе поставиће се законом.“ (чл. 97. Устава од 1901. године).

¹¹³ *Закон о општинама од 21. марта 1902. године*, Српске новине: службени дневник Краљевине Србије, број 71, LXIX, 1902 (у даљем тексту: Закон о општинама од 1902. године).

¹¹⁴ Радош Љушић сматра да је Законом о општинама од 1902. године враћено „овој административној установи уређење које је имала по Уставу из 1888. године“ (Љушић, Р., *Српска државност 19. века*, Београд, 2008, стр. 244).

упућује на примену Закона о окружним, среским и општинским буџетима од 1901. године.¹¹⁵

Законске акте који су представљали нормативне „пратиоце“ Александровог октроисаног устава од 1901. године није карактерисала дуготрајност. Убрзо након гушења демонстрација, 23. марта 1903. године у Београду,¹¹⁶ дошло је и до два нова државна удара. Прогласом од 24. марта 1903. године „у једанаест сати и четврт поподне,¹¹⁷ уз укидање Устава од 1901. године, укинут је, између осталих, и Закон о општинама од 1902. године и поновно враћен „у важност“ Закон о општинама од 1866. година са својим изменама и допунама. Стање „неуставности“ трајало је 45 минута. Прогласом од 25. марта 1903. године,¹¹⁸ тј. новим државним ударом, Александар објављује „милом и верном“ народу да враћа „у потпуну силу и важност“ Устав од 1901. године. Гушење демонстрација и поновни државни удар додатно су повећали непопуларност краља Александра, убрзавши, тако, и акцију завереника са циљем извршења атентата на краљевски пар и пада династије Обреновић.

7. Стање локалне управе за време владавине Краља Петра I Карађорђевића

Након Мајског преврата и проглашења Петра Карађорђевића за новог владара, Србија је, на унутрашњем плану, поново кренула путем развоја својих демократских и парламентарних институција.¹¹⁹ Иако се борба старих и нових актера у политичкој арени није много разликовала од периода важења „Радикалског устава“, оно што овај период знатно издваја од претходног јесте, пак, битно различита улога краља – улога уставног монарха. За разлику од својих претходника, Краљ Петар I много је одговорније прихватио позицију једног краља, стриктно се придржавајући својих уставних овлашћења. На међународном плану, политика Србије бива све више притиснута

¹¹⁵ Чл. 134. Закона о општинама од 1902. године.

¹¹⁶ Заинтересоване за детаљније разматрање овог догађаја упућујем на дело Драгише Васића: Васић, Д., *Деветсто трећа*, Београд, 2003, стр. 45-47.

¹¹⁷ *Проглас Српском народу*, Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије, број 67, LXX, 1903.

¹¹⁸ *Проглас Народу Српском*, Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије: ванредни број, број 68, LXX, 1903.

¹¹⁹ Према највећи број домаћих правних историчара заступа тезу да се период од Мајског преврата до Првог светског рата може посматрати као доба процвата „правог“ парламентаризма у Србији, узевши у обзир, такође, „уџбеничке“ функције буџетског права и, уопште, неизоставну повезаност настанка и развита установе буџета са институтом парламентаризма, чињеницом да је Уставом од 1903. године краљу обезбеђена нешто јача уставна позиција у односу на парламент у погледу буџетског права - овакав став би се, дакако, могао и оспоравати (Вид. више: Поповић-Обрадовић, О., *Парламентаризам у Србији: од 1903. до 1914. године*, Београд, 1998, стр. 129-132).

дипломатским перипетијама са Аустро-Угарском, које настају као последица бројних околности – од тзв. топовског питања и царинског рата, до аустро-угарске анексије Босне и Херцеговине. Економска политика Србије овог периода сводила се „на ублажавање економске стеге аустро-немачког капитала, као и на спровођење таквих мера које би српску привреду учиниле независном од аустро-угарског тржишта, које би домаћем капиталу пружале могућност несметаног дејства.“¹²⁰

Ново уставно решење, Устав од 1903. године¹²¹ представљало је, заправо, нешто измењену садржину „Радикалског устава.“ За разлику од других области, у домену права локалне самоуправе нису враћени закони који су донети 1889. и 1890. године. „Прелазним наређењем“ Устава од 1903. године враћен је на снагу Закон о општинама од 1902. године, док је положај округа и срезова био регулисан новим законом, 1905. године.¹²²

Без обзира на то што је и Закон о општинама од 1902. године био „радикалски,“ како би додатно била учвршћена власт политички најснажније странке у општинама,¹²³ овај законски акт претрпео је неколико измена и допуна.¹²⁴ Оваква законодавна решења понукала су једног од посланика опозиције да током скупштинске расправи нагласи „да се за последњих двадесет година сваке треће године... мењао Закон о општинама, тако да један професор административног права на универзитету, не може издати... једну

¹²⁰ Вучо, Н., *Привредна историја народа ФНРЈ: до Првог светског рата*, Београд, 1948, стр. 259.

¹²¹ *Устав за Краљевину Србију*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1903 (у даљем тексту: Устав од 1903. године).

¹²² *Закон о уређењу округа и срезова*, Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије, број 64, LXXII, 1905 (у даљем тексту: Закон о уређењу округа и срезова од 1905. године).

¹²³ Један од сликовитијих приказа политичког контекста и практичне примене Закона о општинама од 1902. године са његовим новелама пружио је Мирослав Свирчевић у својој монографији из 2011. године (Вид. више: Свирчевић, М., *Локална управа и развој...*, стр. 491-501; 503-506).

¹²⁴ *Закон о општинама од 21. марта 1902. године, враћен у живот Уставом од 5. јуна 1903*, Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије, број 136, LXX, 1903; *Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 5. јуна 1903. године*, Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије, број 292, LXX, 1903; *Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 5. јуна 1903. године, са изменама и допунама од 22. децембра исте године* (у даљем тексту: *Измене и допуне од 1904. године*), Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије, број 266, LXXI, 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, LXXII, 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* (у даљем тексту: *Измене и допуне од 1909. године*), Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије, бр. 289, LXXVI, 1909.

књигу из административног права... а да за кратко време не застари.“¹²⁵ У контексту локалних финансија готово да нема великих промена. Закон о окружном, среским и општинским буџетима од 1901. године и даље је био на снази. У смислу општинског законодавства, различитим решењима од оних донетих у предвечерје владавине Обреновића чине се тек једна измена која се тичала београдске општине у Изменама и допунама од 1904. године¹²⁶ (чл. 33. Измена и допуна од 1909. године), која је умањила права општинског збора у вези са располагањем општинском имовином,¹²⁷ као и чл. 86. ст. 3 Измена и допуна од 1909. године, путем којег је незнатно сужено право општине да управља својом имовином.¹²⁸

Самоуправни карактер органа округа и срезова, начелно прокламован како Уставом од 1903. године,¹²⁹ тако и Законом о уређењу округа и срезова од 1905. године,¹³⁰ и у овом периоду можемо одредити као „мртво слово на папиру,“ нарочито посматрајући конкретно питање кроз призму законског¹³¹ уређивања надзора над финансијским актима ових административно-територијалних јединица и ограничења у праву располагања имовином. Тако, одредбе Закона о уређењу округа и срезова од 1905. године путем којих се уређивало буџетско право округа¹³² одишу централистичким карактером надзора француског типа,

¹²⁵ Гузина, Р., *Општина ...*, стр. 399.

¹²⁶ „Остале промене нису од битног значаја, осим за београдску општину, чијој се управи проширују права одлучивања у располагању општинском имовином и приходима“ (*исто*, стр. 371).

¹²⁷ „Решење збора о отуђењу непокретног имања, права, потраживања и поклона, као и о задужењу општине (тач. 3. и 7.) важи кад га одобри Државни Савет. Решење збора о прирезу преко стопе одређене овим законом, важи, кад га одобри окружни одбор, Министар Финансија, односно Државни Савет“ (Чл. 33, ст. 2-3).

¹²⁸ „Коначно (Општински одбор – В.Б.) одобрава давање под закуп општинских права и добара, и решава о начину употребе и уживању општинске утрине. Али никако одбор не може решити, да се вид и својство утрине и шумских земљишта измени зираћењем или сечом шуме, него морају увек служити ономе, чему су првобитно намењени изузев култивисања истих по одобрењу Министра Народне Привреде“ (чл. 86, ст. 3 Измена и допуна од 1909. године); Јосип К. Стојановић је, пак, у својеврсном коментару Закона о општинама из 1920. године изнео мишљење да се овакво решење чинило нужним јер „је уживање општинских утрине колективно право свију грађана дотичне општине, и као такво не може се делити“ (*Закон о општинама: објашњен одлукама Државног савета и Касационог суда: средио Јос. К. Стојановић*, Београд, 1920, стр. 108).

¹²⁹ Чл. 160, ст. 1. Устава од 1903. године.

¹³⁰ Чл. 5. Закона о уређењу округа и срезова од 1905. године.

¹³¹ Закон о уређењу округа и срезова од 1905. године новелиран је три пута. Наведене измене и допуне нису регулисале финансијска питања (Вид. више: *Закон од 12. априла 1910. године о изменама и допунама у закону о уређењу округа и срезова од 18. марта 1905. године са изменама и допунама од 26. априла 1909. године и од 5. фебруара 1910. године*, Београд, 1910).

¹³² Чл. 127-143. Закона о уређењу округа и срезова од 1905. године.

на шта је указивао још Федор Никић. Он је у својој познатој монографији о локалној управи области, округа и срезова Србије из 1927. године закључио следеће: „У погледу финансијских и приватно-правних аката, надзор је врло велики и врло широк. На пр.[sic] за прирез, за отуђивање, за зајмове, за изванредне расходе, за буџет, за све се тражи одобрење надзорне, државне, власти. Осим тога надзорна власт има право инскрипције и супституције. У овој области самосталност је минимална, јер иако се надзорна власт креће у границама закона, њен надзор тако је широк, да самоуправна власт за сваку своју потребу и важнију одлуку у области финансијској и приватно правној мора тражити одобрење. Значи, закон даје самосталност само у области управних аката, док у области финансијских и приватно правних аката, самосталност је тако мала, да изгледа као и да не постоји.“¹³³ Бард управног, тада – административног, права – Коста Кумануди био је у свом осврту на овај законски текст још сажетији и експлицитнији, закључивши да се овим законским текстом уместо децентрализације којој „се тежило, стигло до система централизације.“¹³⁴

Окончањем балканских ратова (1912-1913) Србија је територијално постала богатија. Присаједињене територије Санцака, Косова и Македоније већ су 1913. године биле подељене на округе и срезове.¹³⁵ Међутим, како у овим територијално-административним јединицама није била уведена самоуправа све до периода након Првог светског рата – анализа овог питања чинила се излишном.

8. Закључна разматрања

Кнежине, настале на рушевинама средњовековних српских жупа, као најуже административно-територијалне јединице Београдског пашалука, функционално су доприносиле свакодневним потребама својих локалних заједница. Међутим, одређење кнежине као јединице локалне самоуправе, чини се неумесним, ако не стога што је способност одлучивања о значајним финансијским питањима те заједнице била врло скупљена, оно зато што кнежина није располагала никаквим елементом принуде који би био искоришћен у случају непоштовања њених одлука. Принуда је била у турским рукама, а кнезови су добровољно вршили своје дужности према турској власти.

Устаничку и постустаничку Србију није одликовала самоуправност на локалном нивоу. Оно што је доприносило привиду самоуправности у домену

¹³³ Никић, Ф., *нав. дело*, стр. 329.

¹³⁴ Кумануди, К., *Основи јавног права Краљевине Србије: од Слободана Јовановића и Косте Кумануди: Књ. 2, Административно право: Св. 1, 1. Централна управа: 2. Локална управа: од Косте Кумануди*, Београд, 1909, стр. 230.

¹³⁵ Вид: *Уредба о уређењу ослобођених области*, Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије, бр. 181, LXXX, 1913.

локалних финансија током владавине кнеза Милоша били су уступљени приходи од тзв. варошке трошарине и тзв. општинске попаше, као и дислокација појединих управних радњи пореског поступка са централне државне власти на локалну управу. Уступљени приходи су, међутим, били исувише скромни да би обезбедили какву финансијску самосталност села и кнежина.

Законски и подзаконски акти уставобранитељског режима којима се регулисало питање локалног управљања обиловали су непрецизностима и правним празнинама, а карактерисала их је и још једна велика празнина – непостојање буџетске регулативе. С друге стране, огромни расходи у несразмери са уступљеним приходима чинили су општину економски слабом и неразвијеном. Премда се за владавине кнеза Михаила признаје општинско буџетирање, строгим управним надзором над општинским приходима, који су укључивали и испитивање целисходности кроз испитивање „интереса државних и општинских,“ онеспособљавала се евентуална самосталност општинских финансија.

Реформски дух Каљевићевих Измена и допуна од 1875. године осећао се и у јавнофинансијском домену. Иако је било значајног проширења надлежност општинских органа у финансијским питањима и по први пут имплементирано начело јавности (кроз јавно омогућавање прегледа завршних општинских рачуна), надзор над општинским буџетом знатно је умањило стварну самоуправност општина. Иако, сходно томе, не може бити ни речи о евентуално деволутивној фискалној децентрализацији, чињеница да нормом којом се регулише поступак тог управног надзора није експлицитно било одређено да ли се испитује и целисходност фискалних решења општине, говори у прилог мишљењу да је овај закон у погледу финансијске самосталности ипак један од најпрогресивнијих аката у 19. веку – либералнији, чак, и од свог „наследника“ – напредњачких Измена и допуна од 1884. године.

Бољитак у погледу намере остваривања начела локалне самоуправе традиционално се признаје уставном акту од 1888. године. Међутим, прописани надзор над радом општинских органа, очигледне правне празнине, као и упућивање на даље, законско, регулисање питања локалних финансија, нису представљала, свакако, она решења која би ишла у прилог становишту постојања конституционалне „децентрализације самоуправног типа.“ С тим у вези, нарочито се упитним чини постојање принципа самоуправне децентрализације у погледу нормативних решења оних законских текстова који су изгласани након ступања на снагу „Радикалског устава,“ а који су, номинално, признавали самоуправност оним административно-територијалним јединицама које су уређивали. Другим речима, посматрајући њихова нормативна решења, не би се могло закључити да су Радикали били наследници, а нарочито не оперативни извршиоци идеја Светозара Марковића (иако су се за то издавали током борбе за освајање власти).

Премда би признавање многобројних финансијских овлашћења општинским органима могло погодовати схватању да је Законом о општинама од 1889. године учињен значајан искорак у процесу стварања истинске локалне самоуправе, изричит суд, пак, да је током примене овог законског акта постојала деволутивна фискална децентрализација, не би се смео износити. Ово стога што је било предвиђено да су, у погледу јавних дугова и продаје општинских непокретности, општине у подређеном положају у односу према органима централне власти. Слично томе, и у погледу Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године, номинално одређење самоуправности ових административно-територијалних јединица губи на својој вредности и практичном значају с обзиром на то да овај законски текст није предвидео могућност самосталног одлучивања у погледу прибављања финансијских средстава за потребе локалних заједница.

Изразито апсолутистички приступ краља Александра Обреновића у вођењу унутрашње политике представљао је складан декор за успостављање централистичког начела на свим нивоима и у свим областима, па тако и у области локалних финансија. Политичким напетостима доприносиле су сталне измене законских текстова, примена закона са фактички неуставним одредбама, те неизоставни државни удари. С изузетком оних законских решења која су представљала плод перфидне дневнополитичке игре са водећим страначким првацима (попут Закона о општинама од 1902. године), у осталим нормативним актима, донетим у време владавине краља Александра Обреновића (који су, делом своје садржине, уређивали и питања фискалне политике општина, срезова и округа) – доследно је спроведено начело финансијске централизације. Ово је нарочито приметно у Закону о окружним среским и општинским буџетима од 1901. године, којим је начелно заведена апсолутна зависност фискалних органа локалних административно-територијалних јединица од централне државне власти. Како се, с једне стране, овај законски текст није мењао ни у периоду владавине Петра I Карађорђевића, а како су, с друге стране, закони о општинама, окрузима и срезовима у периоду његове владавине или представљали готово идентичну законску материју с оном из обреновићевског периода или, пак, својим одредбама и новелама умањивали финансијску самосталност ових територијално-административних јединица – не би се могло рећи да се ситуација у периоду тзв. повраћене парламентарности у односу на претходни период знатно побољшала (посматрајући је, бар, кроз призму финансијске самосталности општина, округа и срезова).

У целини узев – самосталност општинских финансија у нормативним актима може се пронаћи само у траговима. Иако је признавање појединачних финансијскоправних установа знатно допринело осавремењивању апарата локалног управљања, недостајала је, пак, регулатива којом би се омогућило функционално обезбеђење самосталног одлучивања и спровођења таквих, самосталних, одлука у домену локалних финансија. Намеће се, дакле, закључак

да у анализираном периоду није било остварено право локалне самоуправе, већ само привид самоуправности који је, у зависности од политичке доминације одређених политичких странака и/или владара, био више или мање изражен.

Vojislav Bačaniin,
Assistant

FINANCIAL AND LEGAL PERSPECTIVE OF LOCAL (SELF-) GOVERNMENT DEVELOPMENT IN SERBIA DURING THE 19TH CENTURY

Summary

Financial independence of local territorial and administrative entities has always been the essential characteristic of local self-government. The necessary prerequisite for realizing local self-government relies upon local entities generating profits, as well as having the right to dispose with them. When it comes to local self-government in the Kingdom of Serbia during 19th century, vast legal history literature is rife with diverging viewpoints, ranging from those defining the Kingdom of Serbia as a state characterized by a traditionally developed local self-government to those absolutely negating the actuality of self-government principles. The issue of domestic local finances' development has not been fully examined, and, moreover, the research conducted by legal historians concerning the financial independence of territorial and administrative entities within the context of local self-government during the said period is scarce. The analysis, hence, focuses on the financial and legal status of administrative and territorial entities comprising the Kingdom of Serbia during 19th century in order to examine the hypothesis concerning the existence of local self-government during the said period which would further contribute to clearer understanding and more general apprehension of the evolution of this public law institution in Serbia.

Key words: *Serbia, 19th century, local self-government, local government, financial independence, municipalities, regions, provinces.*