

Војислав Бачанин*

УДК: 336:351(497.11)"1903"

ФИНАНСИЈСКОПРАВНИ АСПЕКТ ЛОКАЛНЕ (САМО)УПРАВЕ У КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ ДО 1903. ГОДИНЕ

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 Краљевини Србији до 1903. године, у правноисторијској литератури приметни су дивергентни ставови аутора – од оних путем којих се Краљевина Србија дефинише као држава са традиционално развијеном локалном самоуправом, до оних ставова путем којих се апсолутно негира оживотворење самоуправног начела на овим просторима. У фокусу анализе је питање финансијско-правног положаја административно-територијалних јединица Краљевине Србије до 1903. године, 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: Краљевина Србија; локална самоуправа; локална управа; финансијска самосталност; општине; окрузи; срезови.

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Од настанка модерних држава, тематика односа између различитих нивоа власти представља предмет перманентне политичке и научне дискусије. Питање најадекватнијег односа „центра“ и „периферије“ у државноправном смислу одувек је заокупљало пажњу владара, политичара и мислилаца. Од усвајања Европске повеље о локалној самоуправи (*European Charter of Local Self-Government*) у оквиру Савета Европе, осамдесетих година 20. века, остваривање права локалне самоуправе тек постаје посебно значајан паневропски феномен. Следствено, нарочито у последњих тридесетак година, домаћа литература из области права локалне самоуправе обogaћена је

* Студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, bacaninvoislav@gmail.com.

завидним бројем монографија, чланака и осврта који доприносе јаснијем разумевању појма локалне самоуправе као стуба модерне демократије.

Но, с друге стране, у последњих тридесетак година, стањем историографије у области права локалне самоуправе негдашње Србије, не би се већ могли похвалити. Са изузетком три монографије,¹ у домаћој научној мисли доминирају углавном чланци, осврти и прегледи.² Овакво стање ствари, на крају крајева, не изненађује, када се узме у обзир чињеница да су капитална дела из ове области артефакти неких од најзнаменитијих пера домаће правноисторијске мисли 20. века, попут Слободана Јовановића или Ружице Гузине. Тешко је, пак, разлучити зашто се домаћа научноистраживачка јавност у протеклом периоду није више позабавила историјатом локалних економских и јавнофинансијских питања.

„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.“³ Чини се да таква истраживања - истраживања која минуциозно обухватају систематску и мултидисциплинарну анализу развитка локалне самоуправе на овим просторима, итекако фале домаћем научноистраживачком небу.

Ни тематика развитка домаћих јавних финансија, са друге стране, у бити „није довољно истражена и анализирана у нас. Осим ретких студија, монографија, анализа и чланака, не постоји већи стручни или научни рад у коме би био истражен и анализиран развој јавних финансија у Србији.“⁴ Област историјата домаћих јавних финансија и финансијског права просто вапи за будућим научноистраживачким анализама. Нарочитим изазовом показује се проучавање једног од јавнофинансијских института у његовом

¹ Р. Маринковић, С. Марковић, *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918: схватања и институције*, Београд, 1995; М. Свирчевић, *Локална управа и развој модерне српске државе: од кнежинске до општинске самоуправе*, Београд, 2011; Б. Милосављевић, *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства (1804-2014)*, Београд, 2015.

² Богољуб Милосављевић, у својој монографији, 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, *op.cit.*, 19).

³ У наставку, Александар Ђурђевић 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).“ А. Ђурђевић, *Локална самоуправа у Србији – од 1804. до транзиције*, у: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (ур. Д. Дракић), књ. 1-2, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2007, 8.

⁴ М. Врањеш, *Развој јавних финансија у Србији у периоду од 1804. до 1940. године*, у: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (ур. Р. Етински), књ. 2, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2004, 257.

Војислав Бачанин, Финансисјкоправни аспект локалне (само)управе
у Краљевини Србији до 1903. године (стр. 111-128)

развитку – института фискалне децентрализације. Домаћи аутори малобројних докторских дисертација којима се третирају проблеми локалних финансија,⁵ очекивано, историјату ове теме приступају више у приказаној, правноекономској, форми, него што проблематику наших негдашњих локалних финансија анализирају у паралели са домаћом уставноправном историјом, остављајући, тако, правним историчарима пре свих, и даље изазовну тему.⁶

Јавноправна и економскоправна доктрина сложна је у убеђењу да без финансијске самосталности јединица локалне управе нема оживотворења начела локалне самоуправе.⁷ Да би се уопште и говорило о самоуправности

⁵ Б. Бастајић, *Финансије општинских самоуправа с нарочитим погледом на општинске самоуправе у Југославији / докторска расправа*, Универзитет у Београду/Правни факултет у Суботици, 1941; П. Стојановић, *Финансије великих градова: докторска дисертација*, Универзитет у Београду, 1987; Д. Радосављевић, *Општинске финансије: докторска дисертација*, Универзитет у Крагујевцу, 2009.

⁶ Са изузетком познате монографије Божицара Јелчића (В. Јелчић, *Развој јавних финансија у Југославији*, Загреб, 1985), којом се питања развитка локалних финансија сагледавају само у периоду постојања прве и друге Југославије, једино дело већег формата које се односи на историјат домаћих јавних финансија уопште и пружа дубљи осврт и на питање историјата локалних финансија - написано је у 19. веку. То је капитални допринос Мите Петровића домаћој историографији, оличен у његовом тротомном делу „Финансије и установе ослобођене Србије“ (М. Петровић, *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; М. Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије до 1842, Други устанак, финансирање и народни приходи до 1835*, књига II, Београд, 1898; М. Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије до 1842, Судски приходи и државни расходи до 1835*, књига III, Београд, 1899).

⁷ Радомир Лукић је у својој „Политичкој теорији државе“, говорећи о фактичкој децентрализацији, истакао: „Слабљење децентрализованих органа у односу на своје надлежности огледа се пре свега у томе што им недостаје финансијских и других средстава за вршење њихове власти. Централни органи им притичу помоћ, али тиме фактички преузимају знатан део њихове власти“ (Р. Лукић, *Политичка теорија државе*, Београд, 1979, 232); Федор Никић је закључио: „Без једне веће финансијске самосталности нема праве самоуправе, самоуправа је мртво слово, готова, зрела да падне у наручје државне власти.“ (Ф. Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Београд, 1927, 332); Бранко Бастајић је писао: „Самоуправа и самосталност се код локалних јединица огледа првенствено у финансијској самосталности“ (Б. Бастајић, *Финансије општинских самоуправа : с нарочитим погледом на општинске самоуправе у Југославији*, Нови Сад, 1941, 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.“ (Р. Маринковић, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд, 1998, 52-53); Међу уџбеницима и монографијама „новијег“

једне територијално-административне јединице, неопходно би било да она поседује како своје изворне приходе, тако и право располагања тим приходима.

С друге стране, у домаћој литератури, присутни су опречни ставови у погледу природе система локалног управљања у Србији 19. и 20. века. Дивергентност ставова креће се у распону од одређења Србије као државе са традиционално развијеном и јаком локалном самоуправом,⁸ преко поимања да је унитарна Србија 19. и 20. века 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 Разлике међу закључцима најприметније су управо кроз евалуацију законодавне еволуције у области локалног управљања у Краљевини Србији.

Сходно изнетом, у фокусу анализе је питање финансијско-правног положаја административно-територијалних јединица Краљевине Србије до

датума присутна су различита одређења финансијске самосталности јединица локалне самоуправе: Ратко Марковић, у дванаестом издању свог уџбеника Уставног права, одређује финансијску самосталност јединица локалне самоуправе као једно од „основних обележја“ локалне самоуправе, Милосављевић је сврстава у „минималне претпоставке“ локалне самоуправе, Димитријевић и Вучетић у „елементе“ локалне самоуправе, док је Марко Станковић сврстава у „есенцијална обележја“ (Вид. Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, 406; Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2009, 4; П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Београд, 2011, 40; М. Станковић, *Локална самоуправа у Србији: прошлост садашњост, будућност*, Београд, 2015, 26).

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“ (Вид. Ф. Никић, *op.cit.*, 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“ (D. Jevtić, *Lokalna samouprava u Srbiji 1888-1903: doktorska disertacija*, Univerzitet u Beogradu, 1980, 259), а Мирослав Свирчевић сматрао да би се систем општинске управе у раздобљу од 1903. до 1914. године могао квалификовати „општинском самоуправом“, док је самоуправност, с друге стране, оспорио срезовима и окрузима (Вид. М. Свирчевић, *op. cit.*, 578).

⁹ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *op. cit.*, 179.

¹⁰ Р. Маринковић, *op. cit.*, 243.

¹¹ Руџица 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?“ (R. Guzina, *Opština u Srbiji: 1839-1918*, Beograd, 1976, 487); Александар Ђурђев је, у свом уџбенику, изнео став да је у Србији до Првог светског рата егзистирала само једна „привидна квази самоуправа“ (А. Ђурђев, *Локална самоуправа*, Нови Сад, 2003, 63.), док је, пак, Марко Станковић став да је у Србији постојала развијена и јака локална самоуправа окарактерисао као „потпуно погрешан“ (М. Станковић, *op. cit.*, 77).

1903. године. 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. Општа места наше политичке и економске историје, као и освртање на теоријске цртице знаменитих домаћих писаца државноправног, историјскоправног и економскоисторијског усмерења, такође су представљали неопходне сегменте рада, како би се проблем развитка локалних финансија и локалне самоуправе потпуније и садржајније сагледао.

II ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВРЕМЕ ВЛАДАВИНЕ КРАЉА МИЛАНА ОБРЕНОВИЋА

Седамдесетих година 19. века, 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 циљем да је мењају за „добробит човечанства“. Велики број ових идеја, осамдесетих година, биће имплементиран у политичке програме првих српских политичких странака – Напредњачке, Либералне и Радикалне странке.

У овом периоду, приметан је већи интерес државе за економска питања. Долази до све дубљег продирања иностраног капитала у Србију, оснива се Народна банка Србије, а, на селу, робно-новчана привреда замењује, до тада доминантну, натуралну привреду. Међутим, иако су панађури и дућани на селима заступљени у све већем броју, иако се оснивају различите кредитне установе и приметно повећава број сеоских газда, највећи део сеоског становништва, такође - највећи део српског становништва уопште, и даље живи на ивици егзистенције. Српско-турски ратови, седамдесетих година и српско-бугарски рат, осамдесетих, додатно су негативно утицали на стање државне касе и материјално стање становништва.

Након гушења Тимочке буне, дошло је до поновног преображаја норми Михаиловог закона о општинама,¹² јер је власт, између осталог, као и

¹² *Законъ о устройству община и общински власти* од 24. марта 1866. године (у даљем тексту: Закон о устройству 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 најдуготрајнијих законских аката Кнежевине и Краљевине Србије. Наиме, са касније усвојеним изменама и допунама, примењивао се од свог доношења 1866. године до 1889. године, затим од 1894. до 1902. године, и, на крају, од 24. марта 1903. до 29. маја 1903. године.

поводом пореске реформе,¹³ схватила да ће тако лакше применити веома непопуларну централизацију. За разлику од претходних измена и допуна,¹⁴ које су одисале идејама Либералне странке, тј. групе Љубомира Каљевића,¹⁵ ове 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 од устројству општина и општинских власти од 11 јуна 1884. године,¹⁶ између осталог, установљавају се „велике општине“,¹⁷ уводи функција председника општине,¹⁸ али, такође, и одређује већи патронат надзорних државних органа. Власт је, путем ових измена и допуна, „хтела постићи две ствари: 1) да ојача централизацију власти и прошири надзор државних органа на све надлежности општине; 2) да додели полицији широка дискрециона овлашћења у погледу надзора и смењивања општинских институција у циљу „заштите државних или општинских интереса.“¹⁹

Централизмом одишу Измене и допуне од 1884. године и у сфери локалних финансија. Општинама је, дакако, признато право састављања буџета, али им је буџетско право у бити знатно ослабљено. Општине су дужне своје буџете подносити „на одобрење“ надлежној вишој финансијској

¹³ Фискални систем Кнежевине Србије карактерисала је изразита пореска неправичност Милошевог система резезивања пореза „с главе на главу“, неадекватна пореска структура, непоштовање начела буџетске спецификације и непостојање буџетске равнотеже. Након гушења Тимочке буне, гушећи тиме и сваки могући облик групног народног незадовољства због евентуално непопуларних пореских мера, власт се најзад определила за дуго припреману пореску реформу, којом је требало обезбедити равномерно распоређивање пореског терета. Више о пореској реформи: С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, део II, Београд, 1990, 208-211.

¹⁴ 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, 1-30.) представљале су такве измене Михаиловог закона путем којих је, по први пут до тада, и формално и фактички обезбеђена релативна самосталност општине у контексту остваривања права локалне самоуправе. Осим што је централна власт изгубила негдашње право да даје неопходну сагласност за избор кмета или да дискреционом оценом целисходности аката обуставља општинске акте, овим нормативним текстом била је обезбеђена и делимична финансијска самосталност општина.

¹⁵ Постоји велика вероватноћа да је на реформску акцију ових „младолиберала“ политички притисак вршила и посланичка група Адама Богосављевића. Вид: Р. Гузина, *op. cit.*, 252.

¹⁶ Закон о изменама и допунама у Закону о устројству општина и општинских власти од 11. јуна 1884. године (у даљем тексту: Измене и допуне од 1884. године) (*Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих, од почетка до краја 1884. године*, 40, Београд, 1884, 167-195).

¹⁷ Измене и допуне од 1884. године, чл. 1.

¹⁸ Измене и допуне од 1884. године, чл. 5.

¹⁹ М. Свирчевић, *op. cit.*, стр. 361.

Војислав Бачанин, Финансисјкоправни аспект локалне (само)управе
у Краљевини Србији до 1903. године (стр. 111-128)

институцији – вишој надзорној власти или директно министарству финансија.²⁰ Додатни допринос стварању „полицијске општине“ и у јавнофинансијском домену чини признавање права „надзорној власти“ да прегледа општинску касу и рачуне, кад год нађе за сходно.²¹ Прегнантни суд, иначе, по природи конзервативног Слободана Јовановића, да је овај законски текст био „један од наших најконзервативнијих закона о општинама“²² 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. То незадовољство додатно је расло након окончања Србско – Бугарског рата. 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.²³

Устав Краљевине Србије од 1888. године²⁴, популарно назван „радикалским“, био је један од оних аката који су својим демократским опредељењем хируршки мењали стање постојећих државноправних институција и представљали хвале вредне пионирске подухвате. За разлику од претходника, „Радикалски устав“ садржи цело поглавље о локалној самоуправи.²⁵ Признаје се, између осталог, већ традиционална, тростепена локална самоуправа²⁶ са општином као основном и најужом јединицом, потврђује организација општина са општинским судом, општинским одбором и општинским збором и проглашава непосредност општинских избора.²⁷

Значајном новином чини се опредељење уставотворца да се питању локалних финансија посвети један члан устава – члан 168. Овим чланом било је начелно предвиђено да одређене финансијске одлуке јединица локалне самоуправе одобравају њихови представнички органи: окружне и среске прирезе - окружна скупштина, општинске - општински збор²⁸, док је за

²⁰ Измене и допуне од 1884. године, чл. 23. и чл. 42.

²¹ Измене и допуне од 1884. године, чл. 42.

²² С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, део II, Београд, 1990, стр. 207.

²³ По речима Слободана Јовановића, „Милан је дошао на мисао да радикалну странку подмити; Устав од 1888 био је то мито које је он спремио[sic].“ (*Ibid*, 365).

²⁴ Устав Краљевине Србије од 22. децембра 1888. године (у даљем тексту: „Радикалски устав“) (*Устав Краљевине Србије: проглашен 22 децембра 1888. год. на великој Народној скупштини: држаној у Београду месеца децембра 1888 год.*, Београд, 1888).

²⁵ Део IX „Радикалског устава“.

²⁶ Чињеница да се уставним решењем остало на нивоу тростепене самоуправе иде у прилог мишљењу оних аутора који, сматрајући тај назив неумесним, избегавају да Устав од 1888. године називају „Радикалским“, јер се радикали нису залагали за тростепену, већ за упрошћену, двостепену самоуправу. Вид. Ф. Никић, *op.cit.*, стр. 254.

²⁷ Чланови 161, 162, 163. „Радикалског устава“.

²⁸ Исто, члан 168. ст. 1.

задужење, помало непрецизно, предвиђено да одобрење пружа окружна скупштина или општински збор.²⁹ Одредба члана 168. ст. 2. гласи: „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 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.³⁰ Питање прописивања евентуалног додатног одобрења „законодавне или друге које државне власти“, уставотворац је, већ, препустио законодавцу.³¹

III ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВРЕМЕ ВЛАДАВИНЕ ТРЕЋЕГ НАМЕСНИШТВА И КРАЉА АЛЕКСАНДРА КАРАЂОРЂЕВИЋА

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, Александра Обреновића. Његов син започиње своју владавину државним ударом 1893. године.³² Том приликом, проглашава себе пунолетним и укида намесништво. Чести државни удари, који су карактерисали његову владавину, представљали су ону неуралгичну тачку која је 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.

Крајем 19. века долази до појачане имовинске диференцијације становништва. Приметнија су већа улагања капитала у новчане заводе, оснивања банака и мањих фабрика чији су власници били градски и сеоски богаташи и, истовремено, повећања броја сељака беземљаша и сиромашних радника. Држава покушава убрзати развој индустрије и привреде разним мерама. Највише залагања приметно је у мерама које су се односиле на унапређење пољопривредне делатности, а које је карактерисало усвајање читавог низа законских и подзаконских текстова. Међутим, неотплаћени јавни зајмови, који су карактерисали домаће државне финансије у овом периоду, довели су Србију у финансијски зачарани круг са бременом сталног

²⁹ Исто, члан 168. ст. 2.

³⁰ Сличан став изнео је и Марко Станковић. Вид. М. Станковић, *op. cit.*, стр. 66.

³¹ Члан 168. ст. 3. „Радикалног устава.“

³² Проглас Српском Народу, Српске новине: службени дневник Краљевине Србије, број 70, година LX, 1893.

Војислав Бачанин, Финансисјкоправни аспект локалне (само)управе
у Краљевини Србији до 1903. године (стр. 111-128)

буџетског дефицита и нових привремених дугова. Пореска реформа од 1884. године 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.“³³ Држава је, тако, била принуђена да обезбеди приходе кроз увођење нових непопуларних посредних пореза и откуп залогe од странаца.³⁴

Тростепена самоуправа, проглашена „Радикалским уставом“, изискивала је посебно уређивање положаја општина, срезова и округа. Њихов положај био је регулисан различитим законским актима – Законом о општинама од 1889. године³⁵ и Законом о уређењу округа и срезова од 1890. године.³⁶

Иако је већ чланом 1. Закона о општинама од 1889. године начелно прописано да су „општине у својим општинским унутрашњим пословима самоуправне,“ остаје питање у чему се заправо састојала та општинска самоуправа, с обзиром на чињеницу да одредбама овог закона није начињена прецизна дистинкција између „државне надлежности“ и „унутрашње надлежности,“³⁷ за коју је била утврђена самосталност у одлучивању.³⁸ У целини узев, овим законом се „поново уведе мање општине (од 200 пореских глава), предвиђа изборност свих општинских органа у складу са радикалским схватање самоуправе, смањује надзор државе над радом општинских органа, а општина се ставља под већи надзор окружног одбора и, у коначној инстанци, Државног савета.“³⁹

Према одредбама „радикалског закона о општинама“, како се у литератури још назива Закон о општинама из 1889. године, општински збор био је овлашћен да одлучује о задужењу општине и отуђењу општинских непокретности (уз сагласност општинског одбора и Државног савета)⁴⁰ и о

³³ D. Gnjatović, *Stari državni dugovi: prilog ekonomskoj i političkoj istoriji Srbije i Jugoslavije: 1862-1941*, Beograd, 1991, 55.

³⁴ Вид. више: *Ibid*, 56-65.

³⁵ Закон о општинама од 25. новембра 1889. године (у даљем тексту: Закон о општинама од 1889. године) (*Зборник закона и уредаба изданих у Краљевини Србији : од 31. децембра 1888. до краја 1889. године*, 45, Београд, 1891, 443-502).

³⁶ Закон о уређењу округа и срезова од 1. јула 1890. године (у даљем тексту: Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године) (*Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији : издатих од 1. јануара 1890. до краја исте год*, 45, Београд, 1891, 659-689).

³⁷ Ово нарочито акцентују Слободан Јовановић, Ружица Гузина, Драгош Јевтић и Мирослав Свирчевић (Вид. С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, Део I, Београд, 1991, 31; R. Gužina, *op. cit.*, 289; Jevtić, D, *op. cit.*, 122; Свирчевић, М, *op.cit.*, 376).

³⁸ Закон о општинама од 1889 године, чл. 11.

³⁹ М. Јовичић, *Лексикон српске уставности: 1804 – 1918*, Београд, 1999, 195.

⁴⁰ Закон о општинама од 1889. године, чл. 12. и чл. 70.

општинском прирезу у одређеном проценту у односу на непосредни порез.⁴¹ Општински суд је, између осталог, био овлашћен и да управља општинским имањем, располаже општинским приходима и општинским прирезом (у договору са општинским одбором) и распоређује општинске терете на појединце.⁴² Такође, општински суд, предлагао је општинском збору суму приреза и у споразуму са општинским одбором састављао буџет, који је, након тога, требало поднети Сталном окружном одбору. Решење Сталног окружног одбора (у Београду – Сталног београдског одбора) било је коначно.⁴³ Завршне рачуне суд, и према овом законском решењу, треба излагати у судници 15 дана, међутим, након истека овог рока дужан је био да их, словом закона, спроведе „Главној контроли на преглед.“⁴⁴ Могло би се рећи да су најважнија финансијска овлашћења локалних органа, према овом законском тексту, била у рукама општинског одбора – од претресања, мењања и утврђивања општинског буџета, до надзора над стањем општинских рачуна, укључујући ту и, већ поменуто, неопходно давање сагласности за отуђење општинских непокретности. 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.⁴⁵ Такође, у случајевима задужења општина, као и продаје општинских непокретности, општине су стајале у повлашћеном положају према органима централне власти.⁴⁶

Анализом статистичких података прихода и расхода општина у периоду примене Закона о општинама од 1889. године⁴⁷ могло би се закључити да су,

⁴¹ Тај проценат био је - у Београду до 60 процената, у осталим општинама до 40 процената, а изнад те суме о прирезу одлучивао је или окружни одбор или Државни савет. Вид. више: Закон о општинама од 1889. године, чл. 12.

⁴² Закон о општинама од 1889. године, чл. 37.

⁴³ Закон о општинама од 1889. године, чл. 40.

⁴⁴ Закон о општинама од 1889. године, чл. 41.

⁴⁵ Закон о општинама од 1889. године, чл. 85.

⁴⁶ Службено гласило Краљевине Србије, „Српске новине“, обиловало је одлукама органа централне власти путем којих се општинама дозвољава задужење 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.

⁴⁷ Посебну анализу статистичких података о приходима и расходима општина у рачунској 1890, 1891. и 1892. години, са табеларним приказима датим на основу статистичких годишњака Краљевине Србије, спровео је Мирослав Свирчевић и

Војислав Бачанин, Финансисјкоправни аспект локалне (само)управе
у Краљевини Србији до 1903. године (стр. 111-128)

осим уобичајених издатака за подмирење трошкова рада изабраних представника и запослених чиновника у општинским органима, општине посебну пажњу посветиле унапређењу образовања. Највиша ставка међу свим осталим буџетским издацима општина била је намењена просвећивању локалног становништва (13-14 процената од укупних прихода).⁴⁸ „Она је далеко надилазила ону суму новца која је била намењена развоју грађевинарства (3-6 процената) и одржавању комуналних функција општине (3-5 процената).“⁴⁹

Закон о уређењу округа и срезова од 1. јула 1890. године представљао је законски акт путем кога је најзад укинута дуго примењивани уставобранитељски закон о окрузима и срезовима.⁵⁰ Такође, овим законским актом по први пут је, макар номинално, призната самоуправност окрузима и срезовима. Било је предвиђено да се управне власти среза и округа деле на државне и самоуправне,⁵¹ и то тако да се највишим представником државне власти сматра окружни начелник,⁵² док самоуправну власт врше окружна скупштина, стални окружни одбор и срески изасланици.⁵³ Стварна самоуправност ових органа у погледу њихових управних овлашћења могла би се, већ, ставити под знак питања. Нарочито се упитном чини та самоуправност када се сагледа кроз призму законских решења у области локалних финансија.

Делокруг „самоуправних власти“ срезова и округа био је широко постављен у закону. Између осталог, подразумевао је управљање и руковање окружним имањем и окружним приходима, изградњу и одржавање окружних грађевина и саобраћајница, старање о народној привреди на подручју округа, као и одређивање, разрезивање и прикупљање окружних и среских приреза.⁵⁴ Под окружним приходима подразумевали су се приходи од окружних имања и приреза, приходи од мостарине и скеларине, као и приходи од разних

закључке изнео у оквиру своје монографије о локалној управи Србије 19. и 20. века. Вид. М. Свирчевић, *op. cit.*, 392-398.

⁴⁸ *Ibid*, 398.

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ *Устроение окружны началничества, и главне должности срезски началника* од 12. маја 1839. године (у даљем тексту: Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника од 1839. године) (*Сборникъ закона и уредба и уредбены указа: изданы у Княжеству Србскомъ, Одъ времена обнародованогъ устава земальскогъ (13. Февр. 1839 до Апр. мес. 1840)*), 1, Београд, 1840, стр. 78-83). Функција окружних и среских управитеља се, овим законским текстом, сводила на функцију простих полицијских службеника централне власти, чији су строго бирократизовани, пирамидални, међусобни односи подсећали на средњовековне вазалне односе.

⁵¹ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 6.

⁵² Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 9.

⁵³ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 30.

⁵⁴ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 29.

завода и установа.⁵⁵ 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. Ако би сума прелазила 20, односно 30 %, од суме државног пореза - за разрезивање би неопходна била и сагласност Државног Савета, односно Народне Скупштине.⁵⁶ 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 иснос већи од 100.000 динара – захтевало се „одобрење Народне Скупштине и потврда Краљева, све по предлогу министра финансије.“⁵⁷

Нарочит значај законодавац је пружио поступку окружног буџетирања. Наиме, статус овлашћеног предлагача био је признат окружном начелнику, сталном окружном одбору и члановима окружне скупштине („појединци или више њих заједно“). Након подношења предлога скупштини било је предвиђено да стални окружни одбор изради коначан буџетски предлог један дан по отварању сазива.⁵⁸ Окружна скупштина, затим, бира посебан одбор од пет чланова који је дужан да „поднесе скупштини извештај најдаље у року од пет дана.“⁵⁹ Ако извештај не би био поднешен у предвиђеном року, окружна скупштина би приступила претресу буџета и без одборског извештаја.⁶⁰ Међутим, да би један, овако предложен и изгласан, акт могао постао званични рачунско-правни акт округа, било је неопходно, не само да га усвоји окружна скупштина, већ и да га потпише министар финансија.⁶¹ О среском буџету, већ, законодавац се није изјаснио.⁶²

„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.“⁶³ Пружајући општу оцену о питању самосталности окружних финансија у овом законском тексту, Слободан Јовановић је истакао: „Надлежност окружне самоуправе била је ограничена у главном на економско развијање и унапређење округа, али њена

⁵⁵ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 57, ст. 1.

⁵⁶ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 57, ст. 2.

⁵⁷ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 61.

⁵⁸ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 54.

⁵⁹ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 55.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године, чл. 58.

⁶² Чињеница да се питање среског буџета није постављало у закону иде у прилог општеприхваћеном становишту да су се Законом о уређењу округа и срезова од 1890. године једино окрузи желели уредити према „начелу самоуправном“, и да су, као територијално-административна јединица „другог реда“, срезови имали само „експозитурни положај“, „онако како их је окарактерисао Федор Никић. (Вид. Ф. Никић, *op. cit.*, 277).

⁶³ D. Jevtić, *op. cit.*, 135.

Војислав Бачанин, Финансијскоправни аспект локалне (само)управе
у Краљевини Србији до 1903. године (стр. 111-128)

предузимљивост у томе правцу била је спутана тиме што су јој финансије стајале под државним туторством. У начелу, окружна самоуправа могла је одлучити какве је хтела привредне радове, али када је за њих ваљало наћи финансијска средства, - на пр. закључити зајам или ударити прирез, - за те се акте морало тражити одобрење државне власти. На крају крајева, од ове последње зависило је дали ће и колико окружна самоуправа моћи употребити своју економску надлежност [sic].⁶⁴ Првим изменама⁶⁵ законског текста о уређењу округа и срезова приступило се већ након неколико месеци од његовог усвајања, а друга измена уследила је 1893. године.⁶⁶ У начелу, наведеним изменама није се дирало у утврђен финансијско-правни положај округа и срезова. За разлику од општина, које су примат давале развоју образовања, на основу статистичких података за 1891. и 1892. годину могло би се закључити да су примарне потребе округа биле оличене у развоју привреде и саобраћајних веза, док је образовање, већ, било на другом месту.⁶⁷

Након првог државног удара, 1893. године, када се краљ Александар Обреновић самопрогласио пунолетним и преузео државне дужности у своје руке, 9. маја 1894. године уследио је и нови државни удар. Краљ Александар је одлучио обуставити од примене „Радикалски устав“ и привремено, до израде новог уставног текста, вратити Намеснички устав од 1869. године „у свој целини својој.“⁶⁸ „Са државним ударом од 9. маја сасвим се обелоданило како је на климавим ногама не само радикалски парламентаризам, него уопште уставност.“⁶⁹ Непуних годину дана касније, Народна скупштина новим законом⁷⁰ оснажиће примену „привремених закона“ који су важили у периоду тзв. намесничке уставности. На овај начин, враћени су у употребу законски текстови уставобранитељског и кнез Михаиловог времена.⁷¹

⁶⁴ С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића: књига прва: (1889-1897)*, Београд, 1929, 21.

⁶⁵ Измене и допуне у Закону о уређењу округа и срезова од 18. децембра 1890. године, *Српске новине*, број 284, година LVII, 1890.

⁶⁶ Закон о измени члана 18. Закона о уређењу округа и срезова од 8. августа 1893. године, *Српске новине: службени дневник Краљевине Србије*, број 176, година LX, 1893.

⁶⁷ Вид. М. Свирчевић, *op. cit.*, 416-418.

⁶⁸ Вид. Проглас Српском народу од 9. маја 1894. године, *Српске новине*, број 101, ванредни број, година LXI, 1894.

⁶⁹ М. Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац, 2005, 501.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Овим текстом прописано је да „престају важити“ Закон о општинама од 1889. године и Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године (члан 2.), а „ступају у важност“ Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника од 1839. године и Закон о општинама од 1866. године са свим својим изменама и допунама (члан I).

Михаилов закон о општинама од 1866. године још једном је измењен⁷², а промену је претрпео и уставобранитељски Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника од 1839. године кроз усвајање Закона о окружним и среским скупштинама од 14. децембра 1898. године.⁷³ 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. Према схватању Слободана Јовановића, влада је „хтела да поједине установе пребаци са државног буџета на окружни, на пр. државне економе, народне школе и т. д. Пошто су се те установе издржавале из окружних приреза, ваљало је имати нарочита тела која ће прирезе одобравати [sic].“⁷⁴ Према овом законском решењу, окружна скупштина се могла задужити и отуђити непокретно или покретно добро у вредности већој од 3.000 тадашњих динара само ако би поседовала претходно одобрење министра финансија и Државног савета.⁷⁵ Било је, такође, предвиђено да је окружни буџет извршан тек када га, у зависности од висине буџетског приреза, одобри надлежни орган централне власти.⁷⁶

У прилог оправданости поимања Слободана Јовановића у погледу мотива усвајања Закона о окружним и среским скупштинама од 1898. године, чини се да погодује и чињеница да су се, како овим законом, тако и другим законским текстовима у периоду позне владавине Александра Обреновића, многа проширили прописани општински и окружни издаци.⁷⁷

⁷² Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 21. јула 1898. године, *Српске новине*, број 160, година LXV, 1898.

⁷³ Закон о окружним и среским скупштинама од 14. децембра 1898. године (у даљем тексту: Закон о окружним и среским скупштинама од 1898. године), *Српске новине*: службени дневник Краљевине Србије, број 278, година LXV, 1898.

⁷⁴ С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића: књига друга: (1897-1903)*, Београд, 1931, 18.

⁷⁵ Закон о окружним и среским скупштинама од 1898. године, чл. 20. и 21.

⁷⁶ „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“ (члан 15. Закона о окружним и среским скупштинама од 1898. године).

⁷⁷ Тако је, нпр. Законом о окружним и среским скупштинама од 1898. године било предвиђено да сваке године у општински буџет улазе „издаци на издржавање, наоружање и одело сталне полицијске жандармерије, коњичке и пешачке“ (члан 13. Закона о окружним и среским скупштинама од 1898. године). Такође, Законом о унапређењу воћарства од 1898. године било је предвиђено да се трошкови расадника покривају из среског буџета (Вид. С. Јовановић, *Влада Александра...*, књига друга, 27), док је Закон о унапређењу сточарства од 1898. године обавезивао општине „да, с изузетком коња, од сваке друге врсте домаће стоке држе потребан број приплодних мушких грла, која су набављана и издржавана из општинског приреза.“ (*Ibid*, 28).

Војислав Бачанин, Финансијскоправни аспект локалне (само)управе
у Краљевини Србији до 1903. године (стр. 111-128)

Недостатак самосталности локалних финансија заокружен је још једним актом законског карактера – Законом о окружним, среским и општинским буџетима од 31. јануара 1901. године.⁷⁸ У контексту очигледног показатеља несамосталности општинских среских и окружних финансија довољно би било цитирати члан 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.“

Први устав Србије 20. века, Устав од 6. априла 1901. године⁷⁹, био је „подарен милошћу владара“, и, као такав, плод поновног, трећег, државног удара краља Александра Обреновића. Иако је престављао компромисно дело краља Александра, радикалних и напредњачких првака, проблему локалног управљања приступа штурим одређењем самоуправности општина и упућивањем на даљу законску разраду.⁸⁰ „Већ се из овакве „каучук-норме“ може наслутити на који начин ће законодавац организовати локалну управу у општинама, а извесно је (било) да то неће учинити сагласно начелу самоуправе.“⁸¹

Наредне, 1902. године био је донет нови законски текст у области општинског уређења,⁸² путем кога 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. Ово, свакако, не би требало чудити када се узме у обзир чињеница да су стварању и овог законског дела велики допринос дали радикали. „Ипак, јасно се може видети да је он – оштрије и отвореније од свог „радикалског претходника – спровео идеју бирократског централизма на нивоу целокупне општинске управе.“ Надзорну власт над општинама вршио је министар унутрашњих дела, било преко посредних контролора (окружних и среских начелника), било самостално (у случају Београда).⁸³

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 углавном се тичу различитог одређивања процента приреза у вези са одобрењем надлежног органа

⁷⁸ Закон о окружним, среским и општинским буџетима од 31. јануара 1901. године (у даљем тексту: Закон о окружним, среским и општинским буџетима од 1901. године), *Српске новине: службени дневник Краљевине Србије*, број 31, година LXVIII, 1901.

⁷⁹ *Устав Краљевине Србије*, Београд, 1901.

⁸⁰ „Општине у својим чисто унутарњим пословима уређују се по начелу самоуправном. Границе њихове самоуправе поставиће се законом.“ (члан 97. Устава од 1901. године).

⁸¹ М. Свирчевић, *op. cit.*, 444.

⁸² Закон о општинама од 21. марта 1902. године (у даљем тексту: Закон о општинама од 1902. године), *Српске новине: службени дневник Краљевине Србије*, број 71, година LXIX, 1902.

⁸³ Закон о општинама од 1902. године, чл. 141.

централне државне власти. У погледу свих буџетских питања која нису обухваћена законским текстом, законодавац упућује на примену Закона о окружним, среским и општинским буџетима од 1901. године.⁸⁴

Међутим, законе који су представљали нормативне „пратиоце“ Александровог октроисаног устава од 1901. године није карактерисала дуготрајност. Убрзо након гушења демонстрација, 23. марта 1903. године у Београду,⁸⁵ дошло је и до два нова државна удара. Прогласом од 24. марта 1903. године „у једанаест сати и четврт поподне,⁸⁶ 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,⁸⁷ тј. новим, и, овај пут, последњим, државним ударом, Александар објављује „милом и верном“ народу да враћа „у потпуну силу и важност“ Устав од 1901. године. Гушење демонстрација и државни удари додатно су повећали непопуларност краља Александра, убрзавши, тако, и акцију завереника у циљу извршења атентата на краљевски пар и пада династије Обреновић.

IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Чини се прихватљивим закључак да су напредњачке Измене и допуне од 1884. представљале један од најконзервативнијих домаћих законских текстова у области уређења општина. Бољитак у погледу намере остваривања начела локалне самоуправе традиционално се признаје уставотворном решењу од 1888. године. Опште је познато да је Уставом од 1888. године по први пут међу домаћим конституционалним актима било прокламовано начело локалне самоуправе. Могло би се рећи да се новином вредном хвале може посматрати и одређење уставотворца да се питању локалних финансија посвети цео један члан Устава. Међутим, прописани надзор над радом општинских органа, предвиђен текстом тог члана, очигледне правне празнине, као и упућивање на даље, законско, регулисање питања локалних финансија, није представљало, свакако, решења која би ишла у прилог становишту постојања конституционалне „децентрализације самоуправног типа.“ У том смислу, нарочито се упитним чини постојање принципа самоуправне децентрализације у погледу нормативних решења оних законских текстова који су изгласани након ступања на снагу тзв. Радикалског устава, а који су номинално

⁸⁴ Закон о општинама од 1902. године, чл. 134.

⁸⁵ О овом догађају: Вид. више: Д. Васић, *Деветсто трећа*, Београд, 2003, 45-47.

⁸⁶ Проглас Српском народу, *Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије*, број 67, година LXX, 1903.

⁸⁷ Проглас Народу Српском, *Српске новине: Службени дневник Краљевине Србије: ванредни број*, број 68, година LXX, 1903.

Војислав Бачанин, Финансијскоправни аспект локалне (само)управе у Краљевини Србији до 1903. године (стр. 111-128)

признавали самоуправност оним територијално - административним јединицама које су уређивали.

Закон о општинама од 1889. године доделио је многобројна јавнофинансијска овлашћења општинским органима. Чињеница да је применом овог закона међу локалним потребама приоритет био пружен развоју просвећивања локалног становништва погодује схватању да је Закон о општинама од 1889. године представљао значајан искорак у процесу стварања истинске локалне самоуправе. Такође, могло би се рећи да је у анализираном периоду развитка локалне управе у Србији „радикалски“ Закон о општинама од 1889. године био најближи стварној самоуправи у контексту самосталности локалних финансија. Изричит суд да је током примене овог законског акта постојала деволутивна фискална децентрализација, с друге стране, не би се смео износити, јер је, Законом, било предвиђено да су, у погледу јавних дугова и продаје општинских непокретности, општине у подређеном положају у односу према органима централне власти, тј. да директно зависе од њихових одлука.

Иако је самоуправни делокруг срезова и округа био широко постављен Законом о уређењу округа и срезова од 1890. године, истовремено није пружена и могућност самосталног одлучивања у погледу прибављања финансијских средстава за потребе локалних заједница. Како је финансијско одлучивање једна од оних управних функција које чине претпоставку за самостално одлучивање у контексту других самоуправних функција, номинално одређење самоуправности округа и срезова је, тако, губило на вредности и свом практичном значају.

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. Са 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.

У целини узев, самосталност општинских финансија у нормативним актима може се пронаћи само у траговима. Сходно свему наведеном, намеће се 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 Bačanin*

**FINANCIAL AND LEGAL ASPECT OF LOCAL
(SELF)GOVERNMENT IN THE KINGDOM OF SERBIA
BEFORE 1903**

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 before 1903, 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 analysis focuses on the financial and legal status of administrative and territorial entities comprising the Kingdom of Serbia before 1903 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: *Kingdom of Serbia, local self-government, local government, financial independence, municipalities, regions, provinces*

* PhD student at the Faculty of Law, University of Kragujevac, baicaninvojislav@gmail.com.