

*Др Радмила Ковачевић Кушић-римовић<sup>1</sup>*

## **ИМОВИНСКОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

*Апстракт*

*Савезним законом, као и уставима република, зајемчено је право локалне самоуправе. Створен је правни основ за установљавање локалних заједница (општина, градова, Престонице) у којима ће грађани, непосредно или преко органа које сами бирају, остваривати заједничке потребе. Међутим, реализација овог права зависи од имовинскоправног положаја локалне самоуправе. Ако се локалној самоуправи не гарантује одређена имовина или само наменска имовина, право локалне самоуправе може остати илузорно.*

*Закони којима се уређује локална самоуправа, као и други финансијски закони, утврђују начине финансирања локалне самоуправе. Начелно узев, две су врсте имовинских права локалне самоуправе: самостална (сопствена) и она која обезбеђује држава ради остваривања задатака које поверава локалној самоуправи.*

*Међутим, већи је број разлога који утичу на неповољан положај локалне самоуправе. Једни проистичу из опште економске кризе, стагнације привредног развоја, из спорости промена у финансирању локалне самоуправе. Други су непосредно последица централизације државне власти која је локалну самоуправу маргинализовала, упркос веома важних функција која она остварује. Локална самоуправа нема приступ националном тржишту капитала, што онемогућава увећање њене имовине и ефикасно и потпуно задовољавање локалних потреба. Локална власт нема ни консултативни улогу у одлучивању о изворима прихода који су основ имовине локалне самоуправе. Непостојање "слободне имовине" (прихода, материјалних средстава) онемогућава прилагођавање стварним трошковима локалне заједнице, а финансијско-нормативну аутономију локалне самоуправе претерано ограничава.*

**Кључне речи:** *локална самоуправа, имовина, финансијска аутономија.*

---

<sup>1</sup> редовни професор Правног факултета у Нишу

1. Имовинскоправни положај локалне самоуправе није био предмет посебног изучавања у нашој послератној правној науци. То је последица уставне концепције општине која је била "самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи". Општине су биле, упркос наведеној формулацији, децентрализоване облици државне власти. Питање материјалног обезбеђења општине било је саставни део финансирања државе и њених органа, уопште. Појам имовине користио се само за домен приватне својине; за јавноправна правна лица, као што су држава и остале друштвенополитичке заједнице, он је био сувишан.

Друштвена својина, као колективни облик својине, умногме је утицала на појам имовине поводом ствари у њеном сектору. Уместо имовине коришћени су појмови, "материјално обезбеђење друштвено-политичких заједница" или "средства којима располажу општине, покрајине и републике".

2. Уставом СРЈ прокламовано је право на локалну самоуправу. То је право грађана да непосредно или преко органа које сами бирају, управљају пословима локалних друштвених заједница.

Локална самоуправа означава самосталну организацију власти у локалним друштвеним заједницама. Она је настала као израз потребе да пословима локалне друштвене заједнице управљају грађани те заједнице. Локална самоуправа се развија у борби против државног централизма - централне власти. Међутим, локална самоуправа није облик децентрализације већ самостални политичко-правни институт. Битна претпоставка појма локалне самоуправе је самостално управљање пословима локалне заједнице, односно остваривање уставног права грађана на самоуправљање у локалним заједницама.

Истина, ни Савезни, ни републички уставни не садрже већи број одредаба којима би се непосредније уређивало ово право. Чак ни уставни република чланица не садрже, осим основних, више одредаба о локалној самоуправи.

3. Међутим, највећи недостатак у њеној регулативи је непостојање норми којима би се гарантовала имовинска самосталност, као основна претпоставка за функционисање локалне самоуправе. Право на локалну самоуправу може се остварити само ако постоји имовина (право својине на непокретним и покретним стварима и друга имовинска права) којом, у задовољавања потреба локалне заједнице и обављања других послова, располажу локални органи власти.

Постојање имовине је конститутивни елемент сваког правног лица као субјекта у праву. Правним лицима се признаје својство правног субјекта ради остваривања одређених циљева било комерцијалних, било алтруистичких. Међутим, и у једном, и у другом случају, они се могу остварити само ако постоје организације људи, као персонални супстрат правног лица и одређена имовина, различита од имовине чланова правног лица, као материјални супстрат правног лица. Непостојање било којег елемента доводи у питање постојање правног лица, уопште. Ако се имају у виду врсте и обим послова које обављају органи локалне самоуправе, јасно је да је постојање имовине *conditio sine qua non* за њихово испуњавање (извршавање). Зато је нужна уставна регулатива овог питања. Без ње су постојање и функционисање локалне самоуправе илузорни.<sup>2</sup> Општине и градови (као облици локалне самоуправе) морају имати свој буџет који је израз њиховог финансијског суверенитета, у оквиру уставом зајемченог положаја.

Европска повеља о локалној самоуправи (1985) посебну пажњу посвећује изворима финансирања локалних власти (чл. 9). Локалној самоуправи се гарантују сопствени извори финансирања ради слободног располагања имовином у оквиру својих овлашћења.

4. У нашем праву, финансирање локалне самоуправе уређује се низом закона. Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи,<sup>3</sup> начелно, утврђује да "општини припадају приходи одређени законом" за вршење послова утврђених Уставом, законом и статутом (чл. 23 ст. 1). Уређено је, такође, да се "општинама за вршење поверених послова обезбеђују средства из јавних прихода према критеријуму утврђеним законом" (чл. 24). У Републици Црној Гори, финансијска заштита локалне самоуправе гарантовала је Уставом ове Републике, као и одредбама Закона о локалној самоуправи.<sup>4</sup>

Непосредно финансирање локалне самоуправе уређено је низом закона као што су: Закон о јавним приходима и расходима,<sup>5</sup> Закон о обезбеђењу средстава општина и градова,<sup>6</sup> Закон о учешћу општина и градова у порезу на промет производа и услуга<sup>7</sup> и др. Из назива појединих закона, као и анализе њихових одредаба

<sup>2</sup> Види чл. 106 Устава Савезне Републике Немачке.

<sup>3</sup> Службени гласник РС, бр. 47/1991.

<sup>4</sup> Службени лист РС Црне Горе, бр. 45/91.

<sup>5</sup> Службени гласник РС, бр. 76/91, 18/93, 37/93, 67/93 И 45/94.

<sup>6</sup> Службени гласник РС, бр. 28/24.

<sup>7</sup> Службени гласник РС, бр. 53/95.

може се приметити да законодавац и даље користи појмове као што су: "средства", "приходи", "материјално обезбеђење" уместо појма имовине. Интересантно је, међутим, да предратни закони којима се уређују неки облици локалне самоуправе помињу израз "имовина". Нпр. Закон о општинама истиче тзв. основну имовину, под којом подразумева "непокретна добра и основни капитал". Такође, Закон о банској управи<sup>8</sup> помиње појам имовине (у § 73 говори о преносу непокретне имовине са дотадашњих области или срезова на бановине, тако и Уредба од 23.10.1929. године о утврђењу имовине, начину управе и буџетирању бановина и о ликвидацији имовинских односа досадашњих средских и обласних самоуправа.<sup>9</sup> Српски грађански законик у § 196 разликује приватна добра од општинских која на употребу општине служе, као и општинску касу која на подмирење општинских потреба служи.

5. Наведеним законима локалној самоуправи се гарантују две врсте извора финансирања: самостални, од локалних (комуналних) такси, од коришћења јавних услуга, од административних такса, накнаде за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева, улица и др. и други - изведени извори који представљају удео у приходима република по утврђеној стопи (порез на доходак, на имовину, на промет производа и услуга, боравишне таксе и др.). Извори финансирања локалне самоуправе одражавају циљеве и задатке које остварују органи локалне самоуправе.

6. Глобално посматрано, задаци локалне самоуправе се деле у две групе. Прву групу чине задаци које остварују локалне власти као самосталну надлежност. То су они послови који се могу најбоље обављати ако се врше на територији уже друштвене заједнице и у највећој мери у складу са непосредним потребама њених чланова. Зато о начину, врсти и обиму извршења ових задатака морају одлучивати самостално грађани, односно органи локалне самоуправе које они бирају. Обавезе и овлашћења сматрају се оригинарним и смисао локалне самоуправе лежи у њима. Овај делокруг локалне самоуправе ову чини посебним институтом независним од државне власти. Борба за локалну самоуправу вођена је за овај домаћај локалне самоуправе.

7. Другу групу задатака локалне самоуправе чине они које држава преноси на органе локалне самоуправе. У том домену, органи локалне самоуправе су несамостални и обављају их као

---

<sup>8</sup> Закон о општинама од 14.3.1933; Закон о банској управи од 7.11.1929. г.

<sup>9</sup> Више о овоме, Л. М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, II књ., Делатност управе, Београд, 1936, стр. 323, 324.

државни органи. Поверене или пренете задатке, органи локалне самоуправе обављају по упутствима и под контролом виших државних инстанци.<sup>10</sup>

8. За остваривање задатака прве групе потребно је истаћи следеће. Најпре, у нашем праву они се свде, начелно, на вршење најужих комуналних услуга, што, по себи, представља изузетно ограничење локалне самоуправе. Штавише, ако се смањују самостални или аутономни послови локалне самоуправе она престаје да буде то и постаје децентрализован облик власти. У том случају, атрофира и њена имовинска компонента тако да локална самоуправа губи својство правне личности. Њени органи постају државни органи који врше поверене послове и располажу средствима које им држава за њихово обављање преноси.

У упоредном праву, нарочито у појединим земљама (нпр. у Немачкој) обим комуналних задатака је велики. Он обухвата образовање, културу, здравство, спорт, изградњу станова, снабдевање енергентима, уклањање отпада, изградња рекреативних центара и др. Ако се при томе има у виду да се многи од ових задатака врше у оквиру јавних предузећа и јавних установа, као и могућност да јавна предузећа могу бити поверена приватницима, јасно је да су веома значајни и разноврсни извори финансирања локалне самоуправе за њихово обављање, али и имовинска самосталност локалне самоуправе.

9. У нашем праву, у послове изворног (аутономног) делокруга локалне самоуправе спадају: уређивање и обезбеђење обављања комуналних делатности, изградња, одржавање и коришћење локалних путева и улица и других јавних објеката, уређивање и коришћење градског грађевинског земљишта и пословног просто-

---

<sup>10</sup> *Разграничење између самосталног и повереног делокруга задатака (и овлашћенја) установљава се уставима и законом. Поред немогућности јасног разграничења изазваног самом природом задатака, на недовољну омеђеност утичу и елементи фактичке природе, политичке (у случају политичке подељености између државне власти и локалне самоуправе, као што је случај са тзв. опозиционим општинама и градовима). Однос између ових делокруга се може реметити и услед јаке централизације државне власти, путем контроле, што је, такође, случај у нашој земљи. Тако Закон о територијалној организацији Републике Србије и о локалној самоуправи предвиђа право Владе, односно тела које она образује, да преузме вршење послова локалне самоуправе ако општински органи не врше своје послове дуже од три месеца или их врше на начин којим се угрожавају уставна и законска права грађана, односно теже отежавају општи интереси.*

ра, као и задовољавање потреба грађана у области културе, здравства, образовања и др.<sup>11</sup>

Међутим, многи од наведених задатака се не остварују на локалном нивоу или уопште или у узуетно малој мери. То је случај са школством и здравством, као и са снабдевањем грађана електричном енергијом, како би неке од њих биле најбоље подмирене ако би се подмиривале у локалној заједници, непосредно. Сужавање аутономног делокруга локалне самоуправе последица је својинске концепције до Устава Републике Србије, по којој су све ствари (средства) за производњу и задовољавање општих и заједничких потреба, национализацијом и аграрном реформом, припадале свима, држави и њеним територијалним организацијама, тако да је питање поделе задатака између републике и општина било без нарочитог значаја, или, у најмању руку, питање децентрализације. Увођење локалне самоуправе и нов својински систем намећу проблем ширења аутономног делокруга послова општине (града), као и гарантовање одређене имовине ових субјеката за њихово извршавање.

Однос између послова изворног (самоуправног) и послова пренетог делокруга одређује положај локалне самоуправе; или се ради о локалној самоуправи или о облику децентрализације?

10. О имовинскоправном положају локалне самоуправе још се увек расправља под видом "финансирања" локалне самоуправе или поседовањем "материјалних средстава за остваривање функција самоуправе" или као "материјално обезбеђење" локалне самоуправе. Појам имовине локалне самоуправе је још увек веома ретко у употреби.

Један део прихода из којих настаје имовина потиче од самосталних извора финансирања у које, као што је већ речено, спадају: самодопринос, комуналне таксе, накнада за коришћење градског грађевинског земљишта, накнада за коришћење комуналних добара од општег интереса (која је, по фискалној снази, најјача) као и реалне врсте прихода од новчаних казни, закупнине за објекте Републике и установе јавних служби које се финансирају из буџета.

Други део прихода представља удео у приходима Републике по утврђеној стопи: порез на промет производа и услуга, порез на доходак, на имовину, боравишне таксе и др. Однос између ових

---

<sup>11</sup> Види чл. 113 ст. 1 Устава РС И чл. 22 Закона о територијалној организацији РС и локалној самоуправи, као и чл. 20-26 Закона о локалној самоуправи РСГ.

делова се може исказати као пола-пола. Интересантно је овде напоменути да је удео сопствених прихода у буџету општине док су се оне третирали као друштвенополитичке заједнице износио чак 95%, што указује на положај општина као јаких центара децентрализоване власти; општине су биле мале државе и оне су тај положај манифестовале на начин које је довео до слабљења државе, а развијање општина.<sup>12</sup>

11. Имовина локалне самоуправе европских земаља настаје, на, начелно, сличан начин, од прихода из заједничких пореза (са покрајином, округом или републиком), као и од сопствених средстава, при чему је однос између њих различит од земље до земље.<sup>13</sup> Чињеница је, међутим, да све значајнији извор имовине локалне самоуправе постају допунски приходи које држава даје локалним органима власти у облику дотација и субвенција (они су нпр. значајни у Француској; у Холандији они се крећу до 93% укупних прихода општине).<sup>14</sup>

Међутим, иако је структура извора прихода из којих настаје имовина локалне самоуправе у свету слична оној из које се састоји имовина локалне самоуправе у нашој земљи, између ових система постоје значајне, штавише, драстичне разлике.

12. На неповољан имовинскоправни положај локалне самоуправе у нашој земљи утиче тешка укупна економска ситуација. Од свих чиниоца економског стања најгоре се одражава пад производње који повлачи смањење дела буџета који се попуњава из пореза од привредних организација. Посредно, смањење производње утиче и на смањење личних доходака, а самим тим и пореза из личног дохотка, односно имовине грађана. Већ смо констатовали да је овај извор прихода у имовини локалне самоуправе значајан (његово учешће у буџету локалне самоуправе је у највећем броју европских земаља велико, осим у Данској и Шведској). Тешка економска ситуација у нашој земљи одражава се негативно и на прикупљање пореза на промет робе и услуга. Код овог извора прихода све је уочљивија деструктивна улога сиве економије која је узела маха.

---

<sup>12</sup> Постојала је тенденција да свака општина развија производњу у свим облицима, независно од немогућности искоришћавања капацитета у високом степену; то је имало за последицу низ промашених инвестиција.

<sup>13</sup> Приходи из заједничких пореза, у одређеном проценту, су извесни због сигурнијих начина обезбеђивања буџета.

<sup>14</sup> Треба приметити да је овај приход локалне самоуправе значајан, али је његова намена одређена и подложен је лакој државној контроли.

Удео прихода у заједничким порезима умањен је и изричитом финансијском недисциплином.

Сви наведени разлози утичу на смањење имовине локалне самоуправе тако да је она несразмерно мала у односу на имовину осталих нивоа власти. То онемогућава испуњавање функција локалне самоуправе. Европска повеља о локалној самоуправи, међутим, захтева, да извори финансирања локалне власти буду примерени њиховим дужностима које прописују устав и закони (чл. 9. ст. 2).

13. На имовинскоправни положај локалне самоуправе утицала је и национализација извршена после рата када су све значајне привредне гране прешле, најпре, у државну, а затим у друштвену својину. Систем друштвене својине омогућавао је подељена овлашћења на стварима и осталим добрима (новац, хартије од вредности и имовинска права) између савезне државе, република, покрајина и општина и привредних и других организација, односно њихових чланова. Статус добара (средстава - тадашња терминологија) није био сметња имовинскоправном положају општине, као децентрализованог облика државне власти.

Међутим, Устав СРЈ (1992) установио је државну својину на природним богатствима, у начелу, на добрима у општој употреби као и добрима од општег интереса (на њима може, под одређеним условима, постојати и приватна својина, као и на непокретностима и другим средствима (сиц!) која користе савезни органи и организације република чланица и јединица локалне самоуправе и организације које обављају јавну службу (чл. 73). Својина правних лица која врше јавну службу подведена је под режим државне својине.

Међутим, Закон о јавним службама<sup>15</sup> изричито предвиђа да средства којима послују предузећа и установе и други облици организовања који обављају јавну службу могу бити у свим облицима својине (чл. 2), а као оснивачи се могу јавити Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица (чл. 4. *in fine*).<sup>16</sup>

Очигледно је, да је Устав СРЈ омогућио, под видом плурализма својинских облика, нову национализацију значајних добара. Нека од њих, као што је случај са градским грађевинским земљиштем, никада нису ни мењала режим државне својине.

---

<sup>15</sup> *Службени гласник РС, бр. 42/91.*

<sup>16</sup> *О неусклађености Савезног са Уставом Републике Србије види код З. Р. Томић, О државној имовини и државној својини у праву СРЈ - нека запажања, Анали, 2-3/95.*



На другој страни, процес преласка из државне и друштвене у приватну својину, више је заговаран него оствариван. Тако је локална самоуправа лишена значајних прихода од обављања извесних делатности - снабдевања електричном енергијом, гасом и др. (у форми комуналних предузећа). Остваривање ових делатности на комуналном нивоу не би било сметња остваривању јавног циља или општег интереса. То, *mutatis-mutandis* важи и за делатности које се обављају у оквиру установа - део школства, социјално, здравство, спортске делатности и др.

14. Имовинскоправни положај локалне самоуправе коначно је доведен у питање доношењем Закона о средствима у својини Републике Србије<sup>17</sup> који се, такође, може сматрати основом нове национализације. Наиме, он је предвидео режим државне својине за природна богатства, добра у општој употреби (јавни путеви, тргови, паркови, улице и др.), као и за добра од општег интереса за која је законом утврђено да су у државној својини, средства која су стечена или стекну државни органи и организације (органи и организације јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (подвукао аутор), јавне службе (јавна предузећа, установе) и друге организације чији је оснивач Република, односно територијалне јединице (чл. 1. ст. 1. т. 2). По овом Закону, на списку за нову "национализацију" у Београду, нашли су се: Ада Циганлија и Ада Међица, Хиподром, Београдски водовод и канализација, Дирекција за градско зеленило, Дом омладине, "Сава центар", палата "Београђанка", Старо сајмиште, Клинички центар, многи факултети, као и неколико задужбина и легата (Легат Милорада Павића, Музеј савремених уметника и др.). Очигледно се циљ доношења овог Закона састојао у уништавању својине локалне самоуправе и то оног дела који се, с обзиром на објекте својине, може сматрати "основном" имовином. Закон о средствима у својини Републике Србије најбољи је доказ о значају локалне самоуправе у нашем праву, као и о томе колико непостојање уставних гаранција за заштиту права могу ово право учинити илузорним правни акти нижи од устава, по правилу, да се право даје једном, а узима другом руком.

15. На другој страни, овим прописом су добра на којима је установљена државна својина остављена ранијим власницима (титуларима права коришћења и располагања из друштвене својине) на коришћење и располагање у складу са овим и посебним законом (чл. 74. ст. 1). Тако је држава законом које је сама донела себе

---

<sup>17</sup> *Службени гласник РС, бр. 53/95.*

прогласила власником, а онда одмах себе развластила јер је два најзначајнија овлашћења коришћења и располагања пренела на друге субјекте. Држава је остала носилац голог права својине (*nuda proprietas*) које у овој ситуацији остаје илузорно. У режиму општег грађанског права постоји институт плодуживања који на сличан начин рашчлањава право својине: плодуживалац има право коришћења и убирања плодова али не и право располагања, а власник ствари само голо право својине. Међутим, власник голог права својине (господар ствари) трпи ово ограничење само одређено време, а најдуже до смрти плодуживаоца. Када је у питању правно лице као плодуживалац, онда се право плодуживаоца временски ограничава (у француском праву на 30 година). Закон о средствима у државној својини Републике Србије не садржи ниједан рок у коме би се ствари из државне својина могле користити. Тако домашњег овог закона намеће питање циља доношења закона уопште, па се чак може говорити о злоупотреби законодавне надлежности.

16. Да је реч о некој врсти национализације види се и по томе што је државна својина успостављена и на објектима (најчешће непокретностима) који су изграђени новцем из самодоприноса - школе, болнице, спортски центри, водовод, библиотеке и др. Зар то није пример "чисте" локалне својине која мора, без сваке сумње, да чини имовину локалне самоуправе? Штавише, локалне власти морају имати пуну финансијску аутономију над овом имовином. Уводећи државну својину и на овим објектима, очигледно да намера државе да имовину локалне самоуправе сведе на имовину празног новчаника, како су говорили Aubry и Rau. Све је срачунато на то да имовину локалне самоуправе чине само права на новцу који лако измиче не остављајући ништа иза себе.

17. На имовинскоправни положај локалне самоуправе неповољно утиче и процес етатизације. Наиме, држава је од доношења Устава Србије, затим Закона о имовини СРЈ, Закона о средствима у својини Републике Србије, Закона о јавним службама, бројна овлашћења која су припадала општини (која је требало да буде "праизвор" локалне самоуправе), ограничила или укинула и пренела на себе. О институцији јавне службе је већ било речи. Изгледа да је за обављање јавне службе задужена једино држава, иако се бројне делатности из тог оквира могу ефикасније и рационалније извршавати у оквиру локалне самоуправе.<sup>18</sup> Имајући у ви-

---

<sup>18</sup> У Француској тридесетих година овога века, на државу је пренето у надлежност 40000 км путева који су до тада припадали департаментима и општинама, полиција у градовима са више од 10000 становника, као и вели-

ду да су бројне привредне делатности (ПГТ и енергетика, делатност јавног информисања) као и делатност установа - школство, здравство, социјално старање - највећим делом у надлежности република, јасно је да се локална самоуправа свела на обављање најбаналнијих комуналних услуга. Ограничавање надлежности локалне самоуправе утицало је, повратно, и на њен имовинскоправни положај. Имовина локалне самоуправе је строго наменска, што, даље, доводи у питање финансијску аутономију локалне самоуправе. Локална самоуправа се не може остварити без "слободне имовине". Локалне власти морају слободно располагати имовином како се не би угрозило њено дискреционо право да одлучује о начину и обиму задовољења локалних потреба - да остварује политику локалне самоуправе. У Повељи о локалној самоуправи се инсистира да средства која се преносе локалним властима, колико год је то могуће, немају карактер наменских средстава (чл. 7).

18. Положај локалне самоуправе мора бити такав да јој омогућава бар исту правну и пословну способност са привредним предузећем. Она мора имати приступ националном капиталу ради добијања кредита за капиталне инвестиције.<sup>19</sup> То би омогућило знатно увећање имовине локалне самоуправе и знатно улагање у објекте и делатности од значаја за локалну друштвену заједницу.

Правна и пословна способност локалне заједнице мора се ширити све до границе којом се не угрожавају циљеви локалне самоуправе. Познато је да се и правним лицима која се оснивају ради остваривања општекорисних друштвених циљева (у добротворне сврхе), као што је случај са задужбинама, признаје бављење привредном - комерцијалном делатношћу у циљу увећања имовине, под условом да се не угрожавају наведени циљеви. Правна способност локалне самоуправе мора бити изворна (што произилази из појма локалне самоуправе) и широка, као код државе, само што се односи на одређену територију.<sup>20</sup> Ако је окторисана, онда се ради о децентрализацији, а не о локалној самоуправи. Тако постављена правна способност локалне самоуправе омогућила би увећање имовине, богату општину и брзо и потпуно остваривање задатака

---

*ки број школа. Касније је (1972. год.) извршен инверзни процес, велики број путева поново је прешао у надлежност департмана. У Немачкој, општине имају право својине на добрима у општој употреби, на управним и стамбеним објектима, постројењима за снабдевање енергијом и др. - локална својина.*

<sup>19</sup> Види чл. 9. т. 8 Повеље о локалној самоуправи.

<sup>20</sup> G. Braibant, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1992, str. 75.

локалне самоуправе. Сужавање правног субјективитета локалне самоуправе утиче на имовинскоправни положај локалне самоуправе и своди је на државни орган који располаже одређеним приходима, делује у оквиру своје надлежности, али није правна личност.

19. У нашем праву, имовина локалне самоуправе је строго наменска, што битно сужава њену финансијску аутономију. На тај начин, крнји се субјективитет локалне самоуправе. Локалне власти су аутономне у датим оквирима али то је недовољно ако се има у виду да је имовина мала, наменска и без правних и економских услова за њено увећање. Зато је неопходно да се међу одредбама о локалној самоуправи у уставима нађу и оне којима се гарантује њен имовински положај. Будући да таквих гаранција нема јасно је да је имовинскоправни положај локалне самоуправе неизван. То, истовремено, упуђује и на положај локалне самоуправе у целини.

Тачније, локална самоуправа у нашем праву налази се на самом почетку, а њено установљење се одвија уз процес децентрализације на једној, и веома изражен процес етатизације, на другој страни. До њеног конституисања, као аутономне организације власти на одређеној територији, ради непосредног и најефикаснијег остваривања потреба грађана у локалној заједници, проћи ће још много времена у коме мора да се остваре бројни елементи, међу којима је имовински положај, најважнији.

## LEGAL PROPERTY STATUS OF SELF-ADMINISTRATION

The right of self-administration is guaranteed by the Federal Law, as well as by the Constitutions of the Republics. A legal basis has been made for the foundation of local communities (boroughs, towns, the Capital) in which the citizens would satisfy their mutual needs either directly or through certain bodies they would elect themselves. However, the realization of this right depends on the legal status of self-administration property. Should the local self-administration be guaranteed no property, or only a restricted property, the right of local self-administration may remain only illusory.

The laws that regulate local self-administration, as well as other financial laws, stipulate the conditions for self-administration financing. In principle, there are two types of the self-administration property rights: vested (proprietary), and state-provided rights intended for the realization of certain tasks assigned to the local self-administration by the state.

The unfavorable position of the self-administration is, yet, induced by a great number of reasons. Some of them have originated from the general economic crisis, stagnant economic development, and retarded changes in the local self-administration financing. Other reasons are direct consequences of the state authority centralization, which marginalized the local self-administration in spite of the extremely great importance of the functions it is entitled to accomplish. The local self-administration has no access to the national capital market, which hinders the increase of its property and disables efficient and thorough satisfaction of local needs. Local authorities do not even have a consultative role in the decision-making about the sources of income that represent the basis for the local self-administration property. A lack of "freely acquired property" (income, material resources) not only obstructs adjustment to real local community expenditures, but it excessively limits the financial and normative autonomy of a local self-administration.

Key words: local self-administration, property, financial autonomy.