

Израз „друштвена својина“ добро је нађен да се најприближније наговести њена садржина. Уосталом, у сличним пословима важније је дефинисати садржину појма него наћи тачну реч којом би он био обележен.

Ако би помоћу материјала садржаног у појединим текстовима Преднацрта покушали да дефинишемо друштвену својину, онда бисмо могли рећи: Друштвена својина је искључиво и неогуђиво право својине друштва на извесним стварима (чл. 8, ст. 1), којима управљају и којима располажу и које економски целисходно користе (чл. 9, ст. 1, тач. 3), на начин одређен законима и друштвеним плановима (чл. 14, ст. 4), друштвене радне организације ради постизања највећег ефекта (чл. 9, ст. 1, тач. 3), у интересу радне организације, радних људи и друштвене заједнице (чл. 10, ст. 1).

Михаило Константиновић

ФИНАНСИЈСКА ФУНКЦИЈА У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА

1. Од непосредног је интереса знати који се подаци из домена финансијске функције обично уносе у уставе. У том погледу законодавства се знатно разликују. Има земаља, у не малом броју, чији основни закон садржи само једну једину финансијску одредбу (по правилу о легалитету пореза); као што има устава у којима се утврђују, у лапидарном стилу, основни принципи финансијске политике и предвиђају права и обавезе грађана у вези са порезима, буџетом, кредитом и контролом. У неким уставима положене су основе читавих комплекса финансијских. Вајмарски устав на пример кроз десетину чланова разрађује питање финансијских односа између државних органа. Слично је са Уставом Швајцарске. Истом проблему је у Аустрији намењен један специјалан закон који је анекс уставу (Finanzverfassungsgesetz). Устав-модел свеобухватног и централног излагања финансијске материје је Устав Финске. С друге пак стране, постоје и такви устави у којима се финансијском фактору скоро и не посвећује пажња.

2. У Преднацрту Устава ФСРЈ финансијска питања третирана у много опширније него у Уставу од 1946: о финансијским институцијама говори се на преко 30 места. Разуме се, њихово излагање није шаблонирано: неке финансијске категорије су дате са више појединости, док је о другим речено мање (буџет) или ништа (државни зајмови). Пада у очи у којој је мери у Преднацрту истакнут организам државних расхода (опширност коју нисмо нашли у другим уставима). Устав од 1946. не помиње расходе. Преднацрт им међутим резервише неколико чланова. Истакнута је њихова економско-организаторна улога: да служе развитку националне привреде и проширењу материјалне основе друштвено политичких колективитета (чл. 30). Консеквентно је заступана идеја о улагању друштвене заједнице у „бржи развитак недовољно развијених република“ (чл. 31, 112); утврђена је потреба за установљењем посебног фонда федерације за финансирање неразвијених крајева (чл. 113). Први пут је предвиђена распо-

дела надлежности у расходима према субјектима трошења: у Преднацрту су фиксирани задаци који се имају обезбедити из средстава федерације (чл. 112); највећи део њихов односи се на привредну функцију. Са дотацијама републикама (чл. 112, 113) федерација се јавља у улози регулатора равнотеже у социјалним и економским односима у земљи. Нормиран је, најзад, и један случај финансијског федерализма: предвиђена је „заједница у расходима“ у којој федерација за пренете послове из своје надлежности расходима обезбеђује нижестепеним колективитетима потребна средства (чл. 120).

3. На једно од најосетљивијих питања у систему федеративних финансија — реч је о питању расподеле финансијских извора на политичке јединице — Преднацрт није дао одговора. Верујемо да се сматрало као преурањено већ сада дати дефинитивно решење за једну тако динамичну материју као што је координација прихода у вишестепеној државној структури. Тај фискално-буџетски агрегат, нема више сумње, заслужује да му буде намењен специјалан закон. Једно ипак јасно из Преднацрта произилази: да се не намерава увести заједница у приходима као искључиви метод финансирања, јер је предвиђено да политички колективитети могу имати самосталне изворе прихода (чл. 92, 98). Што с друге стране не значи да је напуштен принцип централистичког регулисања финансијске материје: федерација задржава и даље право да даје курс и утврђује пропорције фискалном и буџетском систему у Југославији.

4. Преднацрт је напустио класичну формулацију „правног“ принципа опорезивања. Тај модерни постулат не само да је у највећем броју држава увек уставом предвиђен већ је и срочен махом на исти начин. У Уставу од 1946 то је чл. 42 који гласи: „Пореска обавеза грађана је општа и сразмерна њиховој привредној снази. Јавне дажбине и ослобођења од њих установљавају се само законом“.

О пореској обавези Преднацрт говори у чл. 68, у коме је међутим изоставио термин „порез“ и заменио га дескрипцијом: обавезом грађана да доприносе подмиривању потреба друштвене заједнице. Из овакве стилизације чита се намера да дужност грађана у остваривању општих потреба добије карактер не какве принуде већ доприношења, као израза националне солидарности и грађанске свести. Поставка која по себи није нова јер датира још из времена грађанске револуције; али која у нашим условима (недовољно висок ниво пореског морала) има призив нечег нереалног. Сем тога, како није изриком наведен порез, питање је да ли се из такве стилизације не би протумачило да није само говор о трибутарној обавези, а чл. 68 то једино хоће.

5. Самим тим што није употребљен појам „порез“, у контексту није предвиђен ни принцип његовог легалитета: није потврђено да се порез установљава законом. Таква се декларација међутим налази у уставима већине земаља, како капиталистичких (Италија, Белгија, Данска, Финска и др.) тако и социјалистичких (Чехословачка, Бугарска, Албанија и др.). Мада постоје уставни у којима се порески инструмент и његови принципи не наводе: СССР, Пољска, Румунија. Чл. 70, ст. 3, и сувише је, изгледа нам, општег карактера а да би се односио и на специфичну материју коју

садржи чл. 68 Преднацрта. При том истичемо да је начело легалитета утолико важније уколико непосредни порези (доприноси) у финансијском систему играју већу улогу — а та врста дажбина у нашим буџетима има нарочити значај.

Законитост пореза манифестује се и кроз принцип годишњости буџета. Но то начело буџетског права није у тексту наведено (као уосталом ни други постулати из тога домена, па ни начело равнотеже — што нас води другим закључцима). Чудно је, док Преднацрт Устава ФСРЈ прелази преко аксиома законитости, да се у пројекту Устава СР Србије, у чл. 156, нађе навод: да се „само законом могу уређивати (...) порези, доприноси, таксе и друге дажбине“. Чињеница је да у доба доминације планирања у привреди принцип легалитета доживљава извесно помрачење, па ипак рекло би се да слоган „La liberté du peuple est toute dans l'impôt“ није изгубило ништа ни данас од своје снаге и убедљивости.

Зато, имајући у виду да се чл. 70 Преднацрта не односи непосредно на установу пореза, да је у традицији да се у уставу предвиди његов законски значај и, најзад, да је од не малог психолошко-политичког интереса, који је кроз векове брањен, да то буду представници народа који ће у крајњој инстанци решавати о дажбинама — мислимо да клаузули о легалитету пореза треба наћи место у самом Уставу федерације, у тексту чл. 68.

6. У чл. 68 садржане су обе компоненте социјално-политичког принципа опорезивања: општост и равномерност. Начело општости сасвим јасно произилази из речи „сваки грађанин дужан је (...)“. Шта је међутим са странцима који уживају економску заштиту у нашој земљи? (У италијанском Уставу стоји: „Сви су дужни...“ односно „Tutti sono tenuti...“). И даље, не би сувишно било негде јасније навести да су на друштвено корисна плаћања обавезне и радне организације, поред појединаца.

Наш је утисак да је принцип равномерности езотерично формулисан: није кристално јасан. Ако чл. 68 треба да се односи само на дажбинске обавезе, и ако пасус „под једнаким условима за све“ треба да означи прогресију у опорезивању (што је последња реч у пореским тарифама), онда изгледа да захтев за „социјалним“ опорезивањем одатле произилази мање јасно него из класичне формуле „сразмерно привредној снази“. Став „под једнаким условима за све“ је обележје неке егзогене категорије која стоји за себе ван пореског дужника, док је пореска способност (од које треба поћи) субјективно својство, и стога пореску обавезу спаја за самог субјекта. За нас горњи навод представља само пола фразе и идеје а цела би могла гласити: под једнаким условима за све... доприноси... сразмерно средствима... сразмерно дохотку... или слично. Јер мисао у целини је „једнаки услови — једнаки порези“.

Аксиом једнакости пред дажбинама допуњава се по правилу забраном сваке пореске привилегије, што се предвиђа одредбом: да се ослобођења и олакшице у дажбинама могу само законом утврдити. Међутим такав пропис није у Преднацрт унет.

7. У Преднацрту се не говори ни о могућим сукобима у фискалним компетенцијама. Како су извесна права у погледу одређивања извора прихода додељена и републикама, то нису искључене појаве интерног дво-

струког опорезивања. У том случају, која би инстанца решавала конфликт? Ако би то био Уставни суд (у Швајцарској о дуплом опорезивању решава Федерални суд, док у САД Врховни суд), онда у оквир његових надлежности треба навести и отклањање двоструког опорезивања.

8. Устав федерације не би могао изоставити неке поставке из области државног кредита. Право на закључивање зајмова путем јавног уписа, као и искључиво право федерације на остваривање зајмова у иностранству — питања су којима је место пре међу члановима Устава федерације него међу прописима закона о буџетима, а то је управо случај код нас. У овом питању мало изненађење представља и одредба уписана у предпројекат Устава СР Србије. чл. 165, где је предвиђено право републичке Скупштине да „одлучује о расписивању јавних зајмова“. Где је по логици ствари место оваквој и сродним одредбама? По нама ту нема места двоумљењу.

Јован Ловчевић

САСТАВ САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ

Састав Савезне скупштине према Преднацрту Устава свакако је једна од најзанимљивијих његових новина, не само с нашег него и с гледишта упоредног права. Као што је у своје време увођење већа произвођача било значајна новина у социјалистичком парламентаризму и уопште, тако је сада увођење низа тзв. стручних или самоуправних већа још значајније, иако у извесном смислу само значи проширење основне идеје примењене већ у већу произвођача. Зато састав Савезне скупштине заслужује сву пажњу на коју ће несумњиво и наићи у науци. Овде ћемо размотрити ово питање само с неколико основних гледишта, остављајући при томе недирнуге многе проблеме који такође заслужују проучавање.

1. — Прва мисао која долази у вези с питањем природе и улоге ових већа јесте да њихово увођење има за основну сврху да што верније представи састав нашег друштва с обзиром на различите интересе и схватања која у њему постоје, у вези с његовим унутрашњим разликама и раслојавањима. Могуће је извршити социолошку анализу нашег друштва и показати како се његов састав више или мање потпуно одражава у саставу Скупштине. Разуме се, независно од овога, Скупштина представља и друштво у целини, без обзира на његове унутрашње разлике. То је учињено преко Савезног већа, преко кога је још представљена и федерација.

Сходно овој мисли, Скупштина у свом саставу одражава оне друштвене скупине које су створене у основним друштвеним процесима, пре свега у области материјалне производње, а затим и у свим осталим. Свака од ових друштвених скупина, заузимајући посебан положај у друштву, има и своје посебне интересе, па и гледишта на разна питања која решава држава, односно Скупштина. Уколико Скупштина верније одражава ове већ постојеће скупине, утолико ће успешнији бити њен рад, тј. она ће моћи утолико боље да нађе најцелисходнија решења, која највише одговарају вољи радних људи организованих у својим поменутим скупинама.