

*Др Ружица Гузина, ОПШТИНА У СРБИЈИ 1839 — 1918 — Изд. „Рад”,
Београд, 1976*

У првој половини XIX века одвијао се у Србији, из одређених економских и друштвених разлога, процес формирања и јачања централистички организованог, бирократског, управног апарата одн. централистичке управе, па је Србија седамдесетих година имала карактер једне бирократске централизоване државе. — Почетком 70-тих година XIX века с бржим јачањем капиталистичких односа долази до појачаног имовинског и класног диференцирања, заоштравања класних и политичких борби и јачања напредних друштвених снага. Ове напредне друштвене снаге покрећу борбу за демократизацију земље, укидање бирократије и увођење локалне самоуправе. Светозар Марковић у низу својих радова тражи „уништење постојећег бирократског управног система као кочнице развоја и напретка српског друштва” и захтева успостављање потпуне народне самоуправе. Као последица делатности С. Марковића и његове критике постојећег система локалне управе појављују се и у Народној скупштини и у штампи захтеви за реформу локалне управе на самоуправној основи. — Захтев за органичењем бирократије „као непродуктивног друштвеног слоја” и успостављање средске самоуправе истицао је и Адам Богосављевић. — Први програм Радикалне странке из 1881. као и нацрт устава који је ова странка израдила предвиђају поделу земље на општине и срезове и њихово организовање на начелу самоуправе. — Устав од 1888. године предвиђао је постојање самоуправних органа у локалним јединицама. Међутим, доношењем Закона о уређењу округа и срезова 1890. године уведена је у Србији типична буржоаска самоуправа. — Државним ударом извршеним 9. V 1894. Александар Обреновић је укинуо Устав од 1888. и систем локалне самоуправе уведен тим Уставом и законима донетим за време његовог важења (Законом о општинама из 1889. и Законом о уређењу округа и срезова из 1890.) а вратио на снагу Устав од 1869. и Закон о устројству општина и општинских власти из 1866. године. Одмах затим Александар Обреновић је вратио на снагу уставобранитељски Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима средских начелника из 1839. г. па локалну управу у периоду од 1894. до 1903. карактеришћу: одсуство самоуправних органа у округу и срезу, одсуство самосталности општина и спровођење система бирократског централизма. — По доношењу Устава од 1903. враћен је на снагу Закон о општинама из 1902. а 18. III 1905. донет је нови Закон о уређењу округа и срезова који је више пута мењан и допуњаван. — Иако су ови закони предвиђали постојање самоуправних органа у локалним јединицама, ипак је за период 1903 — 1914. (до избијања I светског рата) карактеристично одсуство стварне самоуправе округа и среза и одсуство стварне самосталности општина. — Борбу за увођење и доследно спровођење потпуне народне самоуправе одн. успостављање самоуправе народа у држави, округу, срезу и општини води у овом периоду само Српска социјал-демократска партија основана 1903. године.

Локална самоуправа у Србији крајем XIX и почетком XX века представља потврду Лењинових теза о немогућности постојања праве народне самоуправе у буржоаском друштву.

Питање организације локалне управе и самоуправе није представљало само питање односа централних и локалних органа власти. Борба за локалну самоуправу представљала је борбу народа против апсолутизма кнежева и крајева у Србији, борбу против бирократије и централистичке управе а за демократизацију земље. Ова борба испуњавала је у највећој мери политички живот Србије крајем XIX и почетком XX века.

Проблемом локалне самоуправе у Србији у XIX и почетком XX века а посебно организацијом и положајем општине нису се, до скоро, ни правници ни историчари бавили у оној мери који тај проблем по нашем

мишљењу заслужује. — Постојећу литературу о локалној управи и самоуправи у Србији у XIX и почетком XX века могли бисмо, из одређених разлога, поделити на литературу објављену пре првог светског рата, литературу између два рата и радове објављене после другог светског рата. — Поред дела која се делимично баве питањима локалне управе и самоуправе у Србији, објављен је, до I светског рата, и изврстан број радова који се, углавном, баве практичним питањима одн. проблемима локалне управе и самоуправе. О организацији и положају општине у Србији — и поред актуелности тога питања — није у овом периоду објављено ни једно обимније дело. — Између два светска рата, осим извесног броја радова који се делимично баве неким питањима локалне управе и самоуправе у Србији објављено је (1927. године) обимније дело др Феодора Никића под насловом „Локална управа Србије у XIX и XX веку Област-округ-срез” али као што се из самог наслова види оно не обухвата организацију и положај општине. У часопису „Савремена општина” објављено је неколико чланака који у целини говоре о општини. Међутим, они се, углавном, односе на општину у Србији до средине XIX века. — Послератни радови, такође, третирају претежно питања локалне управе у Србији у првој половини XIX века.

Питањима друштвено-економског, политичког и државноправног развоја Србије а посебно проучавањем развоја локалне управе и самоуправе у Србији, бави се проф. др Ружица Гузина већ низ година. — После два већа и — у стручним круговима — позитивно оцењена и примљена рада, „Кнежевина и постанак српске буржоаске државе” (Београд, 1955) и „Општина у Кнежевини и Краљевини Србији — I део 1804—1839” (Београд, 1966) проф. др Р. Гузина објавила је сада и обимно дело под насловом „Општина у Србији 1839 — 1918” (Београд, 1976). Ово обимно дело представља, у ствари, други део рада „Општина у Кнежевини и Краљевини Србији”.

Полазећи од економске и друштвене стварности као основе на којој су се одвајали политички догађаји и државноправни развој Србије др Р. Гузина нам у овом свом делу излаже организацију, надлежност и положај општина почев од првог Закона о општинама из 1839. закључујући своје излагање управном у Србији за време I светског рата 1914—1918. године.

Рад је подељен на два дела. У првом делу говори се о општини у аутономној Србији (1839 — 1878) а у другом о општини у независној Србији (1878 — 1914). — У уводу др Р. Гузина је, између осталог, указала на неке карактеристике прве две фазе у развоју локалне управе које претходе доношењу Закона о општинама из 1839. а затим је анализирала одн. приказала постојећу литературу о општини у Србији у XIX и почетком XX века и указала на стање архивске грађе и тешкоће у вези с њеним коришћењем. — Први део рада подељен је на четири главе. У првој — под насловом „Стварање материјалне основе за развитак српске буржоаске државе” — говори се о конструисању слободног поседа у Србији. Закон у општини од 13. VII 1839. и његовој неусклађености с друштвено-економским и политичким потребама Србије тога времена и о „уставобранитељском режиму и држању општинских и других локалних органа према народу (1842 — 1858).” — У другој глави посвећеној општини по Закону од 24. III 1866. о устројству општина и општинских власти приказане су, пре свега, друштвено-економске промене у Србији на почетку друге владе Михаила Обреновића, изнети су разлози доношења закона којима су извршене промене државног уређења а посебно разлози доношења Закона о општинама а затим је изложено уређење општина по томе Закону и укључено на захтеве либерала да се Закон измени и допуни. — Пошто је истакла да је Изменама и допунама Закона о општинама „допринела и политичка активност Светозара Марковића и његови предлози о уређењу општина”, да су његове идеје имале „одјека код млађих интелектуалаца,

те су, једним делом, утицале и на сељачке посланике у Скупштини", др Р. Гузина констатује да „из тих разлога, концепције Светозара Марковића о локалној самоуправи заслужују посебно место и у овом праћењу општинског развоја, а у складу општег државног уређења тада **Аутономне Кнежевине Србије**". Имајући у виду ове разлоге у трећој глави, под насловом „Општинска самоуправа у програму Светозара Марковића о државном уређењу”, изложене су „политичке оријентације” Св. Марковића, његова критика режима у Србији и тадашњег општинског уређења, његови предлози за „промене у општинском и државном уређењу” и „реаговања влада и либерала на самоуправни програм и политичку активност” Светозара Марковића. На крају је дата и оцена његових социјалистичких идеја и самоуправног програма. — У последњој, четвртој глави првог дела, говори се о разлозима доношења (8. X 1975) Измена и допуна Закона о општинама (од 24. III 1866), садржају и значају извршених промена и њиховој примени у пракси.

У другом делу рада (глава V и VI) говори се о развоју општине у Србији од 1878. — када је Србији позната независност — па до 1914. године с тим што је на крају изложена и управа у Србији у току I светског рата. — У петој глави размотрена су прво нека питања везана за положај општина у окрузима ослобођеним у ратовима с Турском (1876—1878) а затим се говори о општинама у програмима политичких странака, радикалском Закону о општинама донетом 1889, државним ударима Александра Обреновића и променама које су после тога настале у општинском уређењу. — Последња глава рада посвећена је општини у Србији у периоду од 1903. до 1914. године. Пошто су приказане друштвено-економске и политичке прилике после 1903. године и промене у државном уређењу и уређењу општина изложен је комунални програм Српске социјал-демократске партије и однос влада према томе програму и активности ССДП. На крају аутор нас упознаје с управом „у областима које су припојене Србији у балканским ратовима (1912—1913)”.

Друштвено-економске и политичке промене као и промене у организацији власти а посебно у организацији и положају општина у периоду од 1839. до 1918. — обухваћене најновијим радом др Р. Гузине — указују с своје стране, на изузетан научно-истраживачки напор који је аутор морао да учини одговарајући на питања која су била предмет истраживања.

Имајући у виду незнатну литературу о питањима о којима се у делу расправља аутор се у своме раду морао скоро искључиво ослањати на изворе и то, пре свега, на текстове устава и закона (и текстове уредаба и рзних решења) објављене у Зборнику закона и уредаба издатих у Кнежевини одн. Краљевини Србији, затим на протоколе и стенографске белешке са заседања Народне скупштине (и Сената), на штампу која је изазила у томе периоду као и на постојећу архивску грађу. — Приказујући општинско уређење, делокруг њених органа као и врсту и објам надзора над општинама, аутор се није ограничавао само на основне законске текстове већ је том приликом анализирао и користио и све друге позитивне законе, уредабе и решења која су на одређени начин та питања регулисала. — Иако је у уводу указала на несрећност постојеће архивске грађе као и на извесне резерве које се морају имати приликом употребе те грађе, др Р. Гузина је у приличној мери користила ту грађу. То се може посебно закључити на основу оних делова рада у којима је приказано спровођење одн. неспровођење појединих закона у пракси.

Проблематика је систематично изложена и излагање је прегледано. Економска и друштвена стварност као и политички догађаји и политички развој приказани су у тексту паралелно с променама у надлежности, правима и положају општина, што доприноси бољем сагледавању како разлога који су утицали на доношење појединих законских прописа и њихових измена тако и чинилаца који су утицали на спровођење или неспровођење тих прописа у живот.

Аутор је правилно поступио када је приказујући развој општине увек имао у виду њен положај у систему одн. организацији власти Србије у појединим периодима њеног државно-правног развоја. Међутим, мишљења смо да су се на погодном месту могла дати и нека теоријска објашњења, на пример о врстама и обиму надзора над самоуправама опште. Тиме би се бацао још више светлости на стварни положај општине у организацији власти у појединим периодима одн. на одсуство самоуправе или њен домашај. Ова као и неке друге мање опаске (нпр. у погледу обима приказа друштвено-економског развоја и утицаја тога развоја на регулисање организације општине, њених задатака и положаја) ниуколико не утичу одн. не умањују вредност рада.

Закључци до којих је др Р. Гузина дошла проучавајући развој општине у Србији од 1839. до 1914. заслужују посебну пажњу. Они би се састојали, укратко, у следећем. — У Србији су се, од доношења првог Закона о општинама 1839, стално одигравали сукоби око организације, положаја и улоге општина „у склопу целокупне унутрашње управе“. После захтева истакнутих на Скупштини 1848. да се уведе општинска самоуправа, у Народној скупштини су се почев од 1858. стално водиле жучне расправе у току којих су, нарочито посланици са села указивали на неопходност доношења новог Закона о општинама којим би се, поред осталог, „општина ослободила притиска полиције“. Међутим, и поред свих критика апсолутистичког начина управе и захтева за успостављањем општинске самоуправе и демократизацијом земље донет је 1866. године Закон о устројству општина и општинских власти којима је општина, потпуно подребена полицијском надзору“. Овим Законом је завршен процес концентрације власти у кнежевим рукама одн. до краја спроведен систем крутог бирократског централизма. То је био један од разлога што су „грађанске политичке странке, у другој половини XIX века, давале у својим програмима значајно место и општинама.“ И док Светозар Марковић, полазећи од општине, захтева коренити преображај Србије „на самоуправним основама“, измене и допуне закона о општинама као и касније донети нови закони „претстављали су краткотрајна решења у интересу само једног дела владајуће класе, или тренутне компромисе између снага које су се сукобљавале у борби за власт и на питању уређења општине. Због тих компромиса и полемике и политички сукоби „око општине“ непрекидно су се обнављали и трајали све до првог светског рата. Зато је, с временом на време, — истиче у закључку др Р. Гузина — изгледало да је положај општине у Србији и најважније питање које треба решавати. Односно, да од „правилног“ решавања „општинског питања“ зависи и опстанак „поретка“” — Пошто је указала на то да је општинска организација „била . . . за све време инструмент класне владавине буржоазије, без обзира на промене у њеној организацији и дometу власти општинских органа“ она констатује да се „у проучавању историје општине у Србији XIX и XX века показало . . да је њен значај за општи развитак србијанског друштва био много мањи него што се претпостављало на основу изјава политичара и других“ одн. да „она (општина) чак ни као најужа административно-управна јединица није била довољно формирана.“ Имајући све то у виду она поставља питање: „Откуда, онда, одомаћено мишљење — у неких правника и политичара XIX и XX века — да је буржоаска Србија била „земља локалне самоуправе, у првом реду општинске?“ — Одговарајући на постављено питање она износи мишљење да је то или последица схватања да је за постојање самоуправе довољно да постоји изборност локалних органа, која је „повремено“ била у Србији утврђена законским прописима, или су пак, при томе играле улогу и извесне традиције „које имају својих корена и у самосталности села и кнежина под турском влашћу, кад је народ сам бирао и смењивао своје кнезове. Те традиције не само што су нашле своје место и у политичким програмима у XIX и XX веку већ су утицале и на то да су у свим превратима и бунима и у отпору . . . против бирократског управљања и полицијског терора“ истицани захтеви за увођењем самоуправе уз покушаје

да се она и реализује. У прилог оваквом тумачењу говоре не само историјски догађаји који су се у Србији одиграли већ и то „да идеје о самоуправном уређењу државе и друштва нису прихватили само социјалисти, који су у својој активности од њих и полазили већ и грађанске политичке странке”, иако су оне истицањем самоуправног програма ишле само за тим да у остваривању својих циљева вежу за себе и сељаштво. И док се народ у Србији постепено уверавао у немогућност постојања праве народне самоуправе у буржоаском друштву докле се буржоазија, у страху за своје позиције, супростављала свим захтевима за демократизацијом земље и успостављањем пуне самоуправе, образлажући свој став тиме да би унутрашња нестабилност могла да доведе у питање постигнуту аутономију одн. касније независност. — „Радничка класа је — закључује своје излагање др Р. Гузина — из ових збивања извукла једну поуку: да само кроз „доследно спровођење народног устанка”, на челу са сопственом партијом — кад за то буде довољно политички ојачала и уз одговарајуће унутрашње и спољнополитичке околности — може да реализује самоуправни програм, који је народ Србије — поред других народа — и као сопствени идеал пренео у наслеђе”.

Рад др Р. Гузине представља значајан допринос сагледавању како развоја и стварног положаја општине у Србији у XIX и XX веку тако и борби за успостављање општинске самоуправе. Тиме је наша литература о државноправном развоју Србије а посебно о локалној управи и самоуправи у Србији у XIX и XX веку обогаћена једним делом које ће бити од изванредне користи не само правним историчарима и историчарима уопште већ ће бити од интереса и за шири круг читалаца.

др Драгош Јевтић