

УСПОСТАВЉАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ЦЕНТРАЛИСТИЧКОГ СИСТЕМА УПРАВЕ У СРБИЈИ 1804—1888

У XIX век и Први устанак, као буржоаско-демократску револуцију, српски народ је ушао са извесним локалним самоуправама. Традиције те самоуправе коју је српски народ уживао последњих деценија XVIII века у Београдском пашалуку играће велику улогу у захтевима истицаним током XIX века у Србији за успостављање локалне самоуправе.

Постојање демократских установа на селу Србије у XVIII веку захтевало је да и држава Првог устанка одн. „нова српска држава која је настала на рушевинама турске власти буде изграђена на тим патријархалним, демократским односима српског друштва на селу“. Међутим, привредни и друштвени развој као и ратна ситуација довели су постепено до стварања „војничке монархије“ и успостављања апсолутне власти Карађорђевића.¹⁾

У тој новој српској држави, држави Првог устанка, дошло је — противно очекивањима — прво до постепеног сужавања локалне самоуправе и потискивања сеоских и кнежинских старешина од стране нових војних (а истовремено и цивилних) органа. Издавањем уставног акта 14. децембра 1808. укинута су биле нахијске, кнежинске и сеоске самоуправе и успостављен је централизам и Карађорђевићев апсолутизам. Уставним актом донетим 11. јануар 1811. на скупштини старешина извршена је реорганизација Правителствујућег совјета, концентрисана је власт у рукама Карађорђевићем и укинута је поново нахијска, кнежинска и сеоска самоуправа. Органе државне власти у нахијама и кнежинама представљали су први команданти и војводе. Њих је постављао и смењивао Карађорђе а обављали су полицијско-управне и војне, извршне (извршавали су запо-

⁽¹⁾ В. Чубриловић, У чему је суштина и каква је историјска и културна улога првог српског устанка 1804. Југословенски историјски часопис, 1963, 3, 3-17

вести Карађорђа и Совјета) и надзорне функције. Сеоски кнезови били су постављани од стране војводе. Ови локални органи нису имали самосталности у свом раду а нахијске и кнежинске скупштине су укинуте.

У току Првог српског устанка војне старешине — војводе — уздижући се постепено економски и политички настојали су да у што већој мери ојачају своју власт у локалним јединицама а „на рачун централне власти“ при чему су неки од њих тежили да се потпуно осамостале „у својим областима“. Борећи се против завођења централизма неке војводе су ишле за тим „да српску државу организују као савез нахија“. Њихове аутономистичке и сепаратистичке тежње представљале су стварно „кочницу напретка“ јер су биле усмерене ка „враћању на старе, у суштини феудалне односе“. Сасвим супротно оваквим настојањима, Карађорђе се с „једним делом војвода и других мањих старешина борио за изградњу... централистички уређене државе“. Апстрахујући неке друге разлоге који су Карађорђа могли при томе инспирисати (као што су међусобна суревњивост Карађорђа и војвода) његова „централистичка линија“ била је у условима устанка „потпуно оправдана“ јер „у неразвијеним привредним и друштвеним условима тадашње Србије, а поготову у условима рата, унитаризам и централизам“ представљали су „не само услов напретка већ и услов без чијег испуњења не би била могућа ни сама победа буржоаске револуције“. Истовремено с увођењем централизма вршило се и постепено искључивање народа из централних и локалних органа власти. То искључивање народа из власти као и „деспотско поступање“ војвода и других старешина према народу негативно ће се одразити на развој устанка однос своје стране допринети његовом неуспеху.²⁾

Стање друштвеног и економског развоја Србије у периоду када се у њој почињу да изграђују буржоаско друштво и буржоаска држава довели су до постепеног формирања и јачања централистичке управе. „Неразвијеност капиталистичких односа — конститује Д. Јанковић у свом раду „О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији“ — огромно преовлађивање ситнобуржоаских елемената и на селу и у граду, затим монархија, која је како сасвим нова... неучвршћена установа предузимала све мере ради свог јачања, — све је то условљавало, не само у време устанка већ и доста времена после тога, аутократску и јако централизовану власт“. У таквим приликама они који су узели власт у своје

(²) Д. Јанковић, Карактеристике српске државе у периоду Првог устанка. Анали Правног факултета у Београду, II, 1954, 2, 142-155. — Исти, Локална управа у Првом српском устанку, Народни одбор, VII, 1954, 170-174. — О локалној управи у Србији за време Првог устанка видети и: С. Новаковић, Уставно-питање и закони Карађорђевог времена. Студија о постању и развоју врховне и средишне власти у Србији 1805-1811. Београд, 1907. — Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку. — Област—округ—срез: Београд 1927, 6-7, 26-48. (У даљем тексту: Локална управа Србије у XIX и XX веку). Исти, Општина за време турске управе и Карађорђа. Савремена општина, I, 1926, 7-8, 55-58. — Тих. Р. Ђорђевић, Кнежине у Србији за време прве владе Милошеве. Српски књижевни гласник 1921, IV, 517-518. — Исти, Село као друштвена заједница за време прве владе кнеза Милоша. Прилози за књижевност, језик, историју и фолклор 1922, II 2, 129-138. — М. Р. Ђорђевић, Питање самоуправе у Србији 1791-1830. Прилог изучавању стварања српске буржоаске државе Београд 1972.

руке — а у циљу свог економског јачања одн. „јачања нове владајуће класе и капиталистичких односа у Србији уопште” стварају и развијају централистички систем управе „силом потискујући и рушећи дотадашњу самоуправну организацију”³⁾

Раздобље мешовите српско-турске управе (1815-1830) карактерише постепено потискивање турских органа власти и концентрација власти у рукама Милоша Обреновића. — Његове тежње за остваривањем личне владавине изазвале су отпор његових противника, великих војвода али је он извојевао победу над том опозицијом.

У периоду од 1815. до 1830. Београдски пашалук се и даље делио на нахије, кнежине и села али у њима није постојала локална самоуправа.

У нахијама су постојали и српски и турски органи власти. Представник турске власти у нахији био је муселим који је обављао и полицијску и судску функцију. Представници српске власти у овим територијалним јединицама били су нахијски кнезови. Нахије су имале карактер управних јединица. Постављани и смењивани од стране Милоша нахијски кнезови су били његови лични и извршни органи одн. њему потчињени чиновници који су обављали послове из области управе и судства.

Самоуправна права кнежина била су укинута и оне претворене у административне јединице. Кнежински кнезови били су постављани, премештани и смењивани од стране Милоша а њихов задатак је био да извраћавају Милошеве заповести и суде по његовом овлашћењу. Кнежинске скупштине су претворене у зборове које су сазивали кнежински кнезови. Ови зборови су сазивани у циљу саопштавања Милошевих заповести, резизвања пореза и распоређивања кулука.

У овом периоду дошло је и до потчињавања села централној власти. На челу села стајали су кметови, сеоске старешине али с обзиром на то до су они били органи централне управе њихов положај није био стаалан. Кметове је постављао Милош а касније нахијски кнезови па су кметови били зависни од Милоша одн. нахијских и кнежинских кнезова. Као „орган кнежеве централистичке управе” сеоски кмет је био потчињен централној власти тј. Милошу па у свом раду није уживао никакву самосталност. У његову надлежност је спадало прикупљање пореза и пресуђивање неких спорова. Сеоски зборови претворени су у саветодавна тела.

Рушење кнежинске и сеоске самоуправе и успостављање централистичке, аутократске и деспотске управе кнеза Милоша изазвало је отпор у народу. И сада укидање кнежинске и сеоске самоуправе народ није могао лако и безболно примити. Нови кнежински кнезови често нису потицали из оних кнежина на чијем челу су се налазили а „њихов ауторитет” и њихова власт нису произилазили из народног поверења већ из акта којим их је Милош наименовао. Уколико су и познавали „прилике и потребе” кнежина нису се о њима старали већ су настојали „да што боље ис-

³⁾ Д. Јанковић, О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века. Нова мисао, I, 1953, I, 3, 406.

пуне дужности према кнезу Милошу и да одговоре што боље његовим наредбама” често на штету народа својих кнежина. Све то као и непостојање „писаних закона, личне слабости скоројевића на власти, учиниле су те је народ жалио за старим редом и за старешинама на које је био навикао и сматрао их као нешто своје и природно”.⁴⁾

Незадовољство новим стањем ствари јавља се од самог почетка и постојаће све до краја Милошеве владавине. Бакова буна која је избила почетком 1825. године била је јасна манифестација тога незадовољства. Она је „представљала велику оружану демонстрацију народних маса против метода и система Милошеве управе у Србији после другог устанка”.⁵⁾

Укидајући кнежинску самоуправу Милош се руководио једним основним разлогом а тај је био „да обезбеди за себе власт и учврсти је по сваку цену”.⁶⁾

Укидање кнежинске самоуправе, неограничена власт управних органа, незаконити рад судова као и насилнички поступци Милошевих органа уопште имали су за последицу скоро потпуно одсуство „народних слобода и народних права”.⁷⁾

Хатишерифом од 1830. године Србија је добила положај вазалне државе са независном унутрашњом управом али је до 1834. задржана подела на нахије, кнежине и села с тим што се од 1830. кнежине називају капетаније а нешто касније срезови док су нахије промениле назив у окружја.

Године 1834. земља је подељена на *пет сердарстава*. Установљење великих сердарстава (и исправничества у окрузима) дошло је као последица јачања незадовољства Милошевом управом после 1830. а посебно незадовољства народних маса изазваног одсуством личне и имовинске безбедности. — Велике сердаре, који су стајали на челу сердарстава и били представници централне власти у локалној управи, постављао је Милош а обављали су судску, управну и полицијску власт. — По свом карактеру сердарства (области), окрузи и срезови представљали су управне јединице у којима нису постојали самоуправни органи. — Циљ који је Милош желео да постигне завођењем сердарстава било је јачање централизма у управи. — Велика сердарства била су укинута доношењем тзв. Сретењског Устава 1835. године.

По Сретењском Уставу Србија се делила на округе, срезове и општине што значи да је њиме успостављена општина као управна јединица. Међутим, суспендовањем овог Устава воспостављен је апсолутистички и централистички систем у Србији.

⁴⁾ Тих. Р. Ђорђевић, Кнежине у Србији за време прве владе Милошеве, Српски књижевни гласник, 1921, IV, 8, 600-611.

⁵⁾ В. Стојанчевић, Милош Обреновић и његово доба. Београд, 1966, 127.

⁶⁾ Исто, 114.

⁷⁾ В. Стојанчевић, н. д., 128. — О карактеристикама изградње српске власти у раздобљу мешовите српско-турске управе и организацији локалне управе у периоду 1815-1830. видети и: Ф. Нккић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 49-68. Исто, Општина за време турске управе и Карађорђа, 58-62, 66-67. — В. Стојанчевић, н. д., 74-83, 87-97, 106-114, 118, 127-128.

Нова територијална подела и нова организација локалне управе уведени су 1836. године када је држава подељена на *четири војне области*. Увођење војне управе кнез Милош је објашњавао тиме да је „сав народ наш на војеној системи основан...⁸⁾” Стварни разлози услед којих је Милош приступио подели земље на четири војне области били су незадовољство народа и отпор Милошевом режиму као и несигурност тога режима што ће имати за последицу стварање и јачање полиције.

Законом од 11. XI 1836. о дужности војених команданата, исправничества и срезски старешина успостављена је — поред цивилне — и војна власт у локалној управи. Војени командант је био представник централне власти постављен од стране Милоша. У његовим рукама била је концентрисана и војна и цивилна власт. Као и у војним областима тако су и у окрузима постојале војна и цивилна власт. Војну власт представљао је војени командант а цивилну — исправничество. Надлежност овог исправничества била је полицијска, административна (управна) и судска. — Среске старешине, органи војне и грађанске власти у срезу, били су потчињени војеним командантима. — Разлог успостављања надмоћности војне власти над цивилном била је жеља кнеза Милоша да ојача „ауторитет државне власти” који је био „сасвим пољуљан бунама и незадовољством народа и народних старешина”.⁹⁾ Сеоски кметови имали су да помажу среским старешинама у очувању „мира и поретка”.

По овом Закону војне области, окрузи и срезови су управне јединице са државном влашћу. Њиме је успостављена превласт војне власти над цивилном и законски су регулисана права и дужности исправничества у окрузима и среских старешина. „Бирократизација управе — констатује Владимир Стојанчевић у свом делу „Милош Обреновић и његово доба” — а и нарочито испољавање утицаја полиције у јавном животу народа, почели су се у Србији управо тада стварати”.¹⁰⁾

Увођењем војне управе Милош је ишао за тим „да очува и одржи свој централистички и апсолутистички систем управе”.¹¹⁾ Другим речима, циљ увођења војне управе било је очување Милошеве власти јачањем централизма у управи. — Ова војна управа била је укинута тзв. Турским Уставом донетим децембра 1838. године. По одредбама Турског устава Србија је састављена из 17 Округа, и свако Округ садржава по неколико Срезова, који су опет састављени из више Села и Обичества” тј. општина. Задатак окружних начелника је био да извршавају „налоге” и заповести „кои ће им долазити од стране централног Правленија Књажества” као и да извршавају „пресуде Судијске”. Задатак среских начелника је да штите

(⁸⁾ В. Стојанчевић, н. д., 289.

(⁹⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 2-3.

(¹⁰⁾ В. Стојанчевић, н. д., 293.

(¹¹⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 2.

народ и добра од „злехотника, скитница и развршћени“, да прегледају пасоше и врше надзор над радом сеоских примирителних судова.¹²⁾

Овим Уставом су санкционисани „потчињен положај локалне управе према централној власти“ и „ограничен делокруг и функције окружних и среских начелника“. Локални органи одн. окружни и срески начелници само извршавају „налоге и заповести централне власти“, извршавају судске пресуде и врше надзор над примирителним судовима. Тако су „округ и срез, као управне јединице“, по Уставу „само нижи управни полицијски органи државе“ па су сагласно томе и окружни и срески начелници вршиоци „само једне функције, и то полицијско-управне“. Из тих разлога су „округ и срез са својим представницима сматрани... као једна *чисто* полицијска област управе“.¹³⁾ Устав не утврђује који ће органи власти постојати у општинама одн. да ли ће они имати неку самосталност или је неће имати“¹⁴⁾

Последица доношења Устава 1838. године била је замена Милошеве деспотије олигархијском влашћу тзв. уставобранитеља.¹⁵⁾

Режим који су уставобранитељи успоставили значио је „завођење у Србији новог система буржоаских државно-правних односа и установа“ при чему „уставобранитељи проширују круг носилаца власти и приступају организовању једног релативно развијеног и усавршеног апарата и механизма власти“.¹⁶⁾

Једна од основних карактеристика уставобранитељског режима била је да је тај режим био „*бироократско-полицијски режим*“ (подвукао Д. Ј.) у коме је бирократија „добила нарочито истакнут и изузетан положај у односу на народ и специјалне привилегије које у тој мери ни пре ни после тога није имала“. У периоду владе уставобранитеља не само што је увелико повећан број чиновника — што је била последица стварања

⁽¹²⁾ Зборник закона и уредаба и уредбени указа издатих у Књажевству Србији од времена обнародовања Устава земаљског (13 фебруара 1839 до априла мес. 1840). I. Београд, 1880., 1-12. — Видети чл. 61-65. Устава.

⁽¹³⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку 76.

⁽¹⁴⁾ О локалној управи у периоду 1830-1838. видети: Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 2-3, 7-8 14, 60-64, 68-72, 75-76. — Исти, Општина за време турске управе и Карађорђа, 62-67. Исти, Уставобранитељи и општина. Савремена општина, II. 1927, 1-2 751-765 (753-754). В. Стојанчевић, нд., 149-157, 261-265, 267-269, 290-293. — Ј. М. Продановић, Општина у српским уставима, уставним пројектима и програмима српских странака. Савремена општина, 1928, 1-2, 1396-1406 (1397-1399).

⁽¹⁵⁾ „Уставобранитељску опозицију“ режиму кнеза Милоша чинили су имућни трговци, врхови чиновничког апарата и војске. Тој опозицији приступају затим многи нижи чиновници и „известан део сељачких маса“. Формирање ове „политичке опозиције“ је резултат даљег економског и класног раслојавања после 30-тих година и „сазревања класних противречности“. — Основни захтев уставобранитељске опозиције био је захтев да се кнежева власт ограничи уставом и да се он тога устава придржава. Уставобранитељи су захтевали доношење устава да би путем њега обезбедили услове за своје богаћење и уздизање пре свега путем слободе трговине па је Устав од 1838. и садржавао одредбе којом се та слобода гарантује. — Уставобранитељи су, исто тако, захтевали гарантовање „приватних права и правне сигурности“. И најзад, уставобранитељи су одн. бирократију тражили да чиновници буду „угледни, водећи, тј. претежни фактор државне организације, саставни део владајуће класе“. Како је и Турски устав регулисао положај и права чиновника то су „сви основни захтеви уставобранитељске опозиције углавном... били задовољени“. (Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века, Београд, 1951, 80-84).

⁽¹⁶⁾ Д. Јанковић, Општа карактеристика уставобранитељског државног и правног поретка. Историја држава и права југословенских народа. Београд, 1970, 240-241.

нових и проширивања постојећих органа власти (установа) — већ су чиновници уживали низ изузетних привилегија као што су: сталност, непостојање обавезе да плаћају главницу (плаћали су порез само на непокретна имања), одсуство обавезе да плаћају порез на плату и добијање нарочитих титула. Уставобранитељи су сматрали да се улога чиновника састоји у томе „да буду татори народу“. — Они су, исто тако, стајали на становишту да је народ „апсолутно неспособан да решава о јавним, државним пословима“ па су сагласно таквим својим погледима били „противници ма каквог учешћа народа у власти“ (подвукао Д. Ј.). Свој однос према народу настојали су да прикажу као „патријархални однос између старатеља и пупиле“. Међутим у пракси тај однос је био сасвим другачији од онога каквим су га уставобранитељи настојали да прикажу. Њихов режим био је уствари режим полицијског терора који се беспопштено разрачунавао са свима онима који су били његови противници.¹⁷⁾

Као што смо већ рекли, уставобранитељи су били против било каквог учешћа народа у власти. Врховна власт припадала је „олигархијском савету“ састављеном од 17 чланове који су били представници највише бирократије и најбогатијих трговаца.¹⁸⁾ Револуционарне 1848 године сазвана је била Народна скупштина али је она имала само саветодавни карактер. Осим тога, у ову Скупштину су ушли чланови (посланици) изабрани од стране органа власти као и извештајни број чиновника и свештеника „по свом положају“. Све до 1858. године тј. до краја уставобранитељске владавине скупштине више нису сазиване.¹⁹⁾

(¹⁷) У току своје владавине они су полицији „дали широка овлашћења“ да народ кажњава чак и телесним казнама па су „срески и окружни начелници батинали... народ где год су стигли због незнатних кривица или чак и без икакве кривице...“. То се, разуме се, није односило на свештенике и чиновнике који су се за полицијске преступе могли кажњавати само новчано а у изузетним случајевима и казном затвора. — Године 1845. формирано је „војинство гарнизона“ у циљу одржавања Полиције, и чувања доброг поретка и мира земље“. (Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века, 98-104).

(¹⁸) По доношењу Турског Устава и „Устројења Савета Књажевства српског“ (27. IV 1839) — „којим су саветници још више проширили права Савета, чак и на супрот одредбама Устава“ — Милош је под притиском уставобранитеља абдицирао и јуна месеца 1839 отишао из Србије (Д. Јанковић, Турски Устав. Историја држава и права југословенских народа, 236) али су уставобранитељи наставили борбу и против његовог сина, новог кнеза Михајила Обреновића „настојећи да своју победу доведу до краја, да узму пуну власт у своје руке“. У том циљу они су тежили за придобијањем чиновничког апарата и освајањем „позиција у војсци“ у чему су и успели. По избијању Вучићеве буне кнез Михајло је почетком септембра 1842 напустио Србију а уставобранитељи су довели на престо Александра Карађорђевића. (Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века, 85-86). — Противречност између Устава (по коме кнез управља преко министара а Савет врши контролу законитости рада кнеза и владе) и одредаба Устројења Савета (по којима управљање земљом припада Савету док су министри „саветски одбор“) допринеће сукобима између Савета и новог кнеза. Међутим, „борба између кнеза и Савета била је... у суштини борба око власти између једног владара са апсолутистичким тежњама, с једне стране, и представника високе буржоазије и бирократије, с друге стране“. (Д. Јанковић. Однос између кнеза и Савета. Историја држава и права југословенских народа, 241-242). Ти перманентни сукоби између кнеза и Савета довешће до сазивања Светоандрејске скупштине на којој је било одлучено да се Александар Карађорђевић збаци а на престо поново врати Милош Обреновић.

(¹⁹) Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века, 106-107.

Начела на којима је била изграђена организација локалне управе за време владе уставобранитеља била су *потпуно у складу с начелима на којима њихов „бироократско-полицијски режим” био заснован.*

Полазећи од одредаба Устава из 1838 уставобранитељи су прво 12. маја 1839. донели *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника*²⁰⁾ којим су регулисани положај, дужности и функције окружних и среских начелника, њихов међусобни однос и однос према централној власти. Њиме није предвиђено постојање било каквих самоуправних органа у окрузима и срезovima.

По одредбама овог Закона окружни начелници „занимат ће се извршењем налога, који ће им долазити од стране централног прављења књажевства”. То значи да су сва министарства (унутрашњих дела, финансија и правде и просвете) могла издавати „заповести и налоге” окружним начелницима и да су их они морали извршавати. Међутим, *окружни начелници су били потчињени министру унутрашњих дела* коме су слали извештаје и *који их је постављао и смењивао „као и остале чиновнике”*. Као орган потчињен министру унутрашњих дела окружни начелник је имао за дужност да се стара о извршењу „указа, уредаба и закона”, о јавном раду и миру као и о поштама, путевима, мостовима и грађевинама. Поменуте дужности окружни начелник је обављао „или сам или преко среских начелника”. *Срески начелник је потчињен окружном начелнику*. У оквиру своје надлежности срески начелник је морао да се стара о миру и поретку и — поред осталог — да „чува добра и земљу од напада”, да штити народ од злочинаца, да врши контролу над странцима и надзор над радом примирителних судова. Њему је, исто тако стављено у дужности „да хвата кривце и да их шаље начелнику”. Он „прима заповести и налоге” од окружног начелника коме доставља „извештаје” о миру и поретку у срезу” као и о извршавању задатака који су му стављени у дужност. И окружни и срески начелник обављају само полицијску функцију а њихов међусобни однос је у ствари хијерархијски однос између вишег и нижег полицијског органа.

Према томе, по овом уставобранитељском Закону „*једина дужност*” *окружних и среских начелника је „да примају и извршавају заповести и налоге Централног Прављења”*. При томе, окружни начелник шаље извештаје непосредно министру унутрашњих дела а срески „директно окружном начелнику”. Из одредаба Закона произилази да су и *окружни и срески начелници „чисто полицијски органи”*.

Успостављањем овакве организације округа и среза тј. претварањем окружних и среских начелника у чисто полицијске органе уставобранитељи су ишли, несумњиво, за тим да ојачају одн. учврсте своју власт. Међутим, пошто су констатовали да је овај Закон „непотпун и недовољан” они приступају доношењу „Наставленија” која су представљала допуну до тада издатих полицијских уредаба а којима ће још више доћи до из-

⁽²⁰⁾ Зборник закона и уредаба. ... I, 66-70.

ражаја „полицијски карактер“ локалних органа тј. окружних и среских начелника. Како је нарушавања поретка и мира, крађа разбојништава и хајдучије било и даље уставобранитељи су „незадовољни таквим стањем“, издали 8. јула 1839. „Следјућа наставленија као додатак к досада издатим полицијним уредбама“ по којима су окружни начелници морали излазити у народ, надгледати шта се у народу ради, како срески начелници врше своју дужност и у случају повреде мира и поретка предузети мере за се она отклони. Срески начелници су били обавезни да мотре „на лопове и хајдуке“, да извештавају окружног начелника о свакој повреди поретка у срезу и да свако оно лице које се не буде покороваало своме кмету или примирителном суду вежу и предају окружном начелнику. — Циљ издавања Наставленија од 8. VII 1839. био је даље јачање полицијске функције локалних органа власти”.²¹⁾

Исте године тј. 13. јула 1839. уставобранитељи су донели и Закон о устројству општина, први закон о општинама у Србији.²²⁾

По томе Закону у општинама постоје као органи власти збор, одбор и примирителни суд али суд као државни орган врши и судску и полицијску власт. Зависно од величине и њихове структуре општине су подељене на три класе „према којима се разликује и њихово унутрашње устројство“. Општину прве класе чинила је општина београдска. Окружне и друге вароши спадају у општине друге класе а сеоске општине у општине треће класе.

Збор чине сви пунолетни, угледни чланови (у општинама прве и друге класе) или кућне старешине (у општинама треће класе). — Збор бира чланове општинског одбора. Број чланова одбора зависи од величине или потреба поједине општине. Одбор београдске општине чини 32 лица а одборе општина друге класе 8-16 лица која се називају „општинари“. Време трајања мандата чланова одбора није Законом одређено па они обављају своју дужност док не буду смењени. У општинама прве и друге класе одбор представља најзначајнији орган који „самостално доноси одлуке и решава о свим важнијим питањима“ општине. Збор, исто тако, бира из своје средине чланове примирителног суда. — Надлежност збора у општинама прве и друге класе обухватала је само избор одборника. У општинама треће класе, тј. у сеоским општинама, збор је, поред избора суда, решавао — у договору с главним кметом — и о свим осталим питањима од интереса за општину. Другим речима, збор се у београдској општини и у општинама друге класе (окружним и другим варошима) сазива онда када је потребно изабрати одбор а у општинама треће класе и у случајевима када треба решавати о питањима од интереса за општину. Законом није било прописано ко је овлашћен да сазива збор и одбор.

⁽²¹⁾ Зборника закона и уредаба. . I, 71-73. — Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 76-79.

⁽²²⁾ Зборник закона и уредаба. . I, 80-85. Видети и: Привремено устројење, и круг дјелатности примирителни судова (од 17. јуна 1839). Зборник закона и уредаба. . I, 200-203.

Њиме, исто тако, није био утврђен ни поступак рада збора и одбора. — Примирителни судови су вршили судску, извршну и полицијску функцију. Осим тога, у сеоским општинама примирителни судови су били обавезни „да порез и данак купе”.

Поред послова сопственог делокруга општински органи су морали обављати и послове тзв. пренесеног делокруга. Граница између сопственог и пренесеног делокруга није била тачно утврђена па је из тих разлога „надзор државне власти добио много шири обим и стално показивао тежњу да се још више прошири умањујући тиме... све више и самосталност општине и њених органа”.²³⁾

Изабрани општински органи нису морали бити потврђени од стране државне власти али је државна надзорна власт могла да смени чланове примирителног суда уколико би учинили „какве злоупотребе и кривице”. — Државна власт врши надзор над целиходношћу аката примирителних судова „нарочито код пренесеног круга надлежности”. Када обављају судску функцију примирителни судови стоје под надзором окружних судова.

Као што се види по уставобранитељском Закону о општинама збор је највиша власт у сеоским општинама а одбор у општинама прве и друге класе пошто њега у општинама треће класе није било Примирителни судови врше судску, извршну и полицијску функцију у оквиру које „примају и извршавају налоге, заповести и упутства среских начелника” и старају се о реду и поретку. Као извршни органи они извршавају одлуке одбора и зборовца (у сеоским општинама). Положај примирителног суда као судске и полицијске власти и извршног органа је несамосталан.

Устројство општина утврђено овим Законом представља компромис између народа и власти одн. самоуправе и централизма. По Закону постоји формална самосталност општина али у пракси стварне самосталности није било. Одсудство значајнијих сопствених прихода општина имало је за последицу губитак њихове самосталности.²⁴⁾

Разлози издавања Закона о устројству општина били су незадовољство маса у земљи и несигурност уставобранитељског режима. Циљ који су уставобранитељи желели да постигну његовим доношењем био је успостављање и очување мира и поретка у унутрашњости земље. Неиспуњење уставобранитељских очекивања довело је до издавања Казнителног законика за полицајне преступнике (27. V. 1850) којим су полицији дата широка права кажњавања, што је изазвало јачање незадовољства, отпор народа и захтеве за спречавањем чиновничких злоупотреба.²⁵⁾

⁽²³⁾ Ф. Никић, Уставобранитељи и општина, 757.

⁽²⁴⁾ Исто, 754-765.

⁽²⁵⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 79-80. — О уставобранитељском Закону о устројству општина видети и: Р. Гузина, Општина у Србији 1839-1918. Београд 1976, 50-52. — Сл. Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила, Београд, 1933; 193-197, 203-204. — Д. Лапчевић, Општина од 1839. год. Савремена општина 1926, 3, 7-9.

Непуних годину дана по доношењу Закона о устројству општина издата је 23. марта 1840. Уредба о избирању кметова, њиховој плати и дужностима.²⁶⁾ Овом Уредбом успостављен је надзор среских начелника над избором кметова одн. општине су „стављене под изрични надзор среских начелника”. Неки касније донети прописи показују, између осталог, „једно упорно старање државе да општину учини својим инструментом, па је то она и постигла”.²⁷⁾

Организацију локалне управе за време уставобранитеља карактеришу, према томе, одсуство самоуправних органа у окрузима и срезовима и бирократски централизам. Другим речима, локални органи спроводе наредбе централних органа власти и њима су потчињени.

Постоје извесне сличности у погледу положаја, функција и задатака локалних органа управе за време прве владавине кнеза Милоша и под уставобранитељима али и одређене разлике. И за време Милошеве владавине и под уставобранитељима локални органи су потчињени централној власти, обављају полицијску функцију а задатак им је, пре свега, да буду „чуvari режима”. Међутим, за време прве владе Милошеве локални органи су представљали његове личне органе док су за време уставобранитеља то били државни органи са одређеним делокругом.²⁸⁾

Пошто је на Светоандрејској скупштини био опет изабран за кнеза (23. XII 1858) Милош је предузео извесне мере усмерене ка јачању своје власти јер је и сада „желео да влада онако самовољно како је то чинио пре свог одласка из земље” 1839. године. Истовремено он је од Порте између осталог, захтевао ревизију Турског Устава. Милош је преминуо септембра 1860. а ти његови захтеви нису били испуњени.²⁹⁾

По свом поновном доласку на престо Михаило Обреновић је спровео одређене реформе у циљу јачања кнежевске власти. По Турском Уставу врховна власт је била подељена између кнеза и Савета при чему је Савет имао превагу над кнезом. Измене у организацији и положају централних органа власти захтевале су претходну промену Устава из 1838. па је Михаило — тежећи да концентрише власт у своје руке — намеравао да донесе нови устав. Портин захтев да се нови устав донесе у форми хатишерифа кнез Михаило је одбио сматрајући „да Србија ужива потпуну унутрашњу самосталност” па према томе има право да доноси „све своје домаће законе, чак и уставне”. — По савету великих сила Михаило није донео нови устав већ је постојећи променио и то доношењем одређених закона који су, у ствари, представљали законе уставног карактера. На тај начин Турски Устав није био формално укинут али је издавањем тих закона из основа измењен.³⁰⁾ Ти закони којима су извршене промене у организаци-

⁽²⁶⁾ Зборника закона и уредаба. I, 172-174.

⁽²⁷⁾ Д. Лапчевић, Општина у Србији. Савремена општина, 1926, 4, 7-10. Видети и: Р. Гузина, н. д. 53-56.

⁽²⁸⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 80-81.

⁽²⁹⁾ В. Стојанчевић, н. д., 450-459. — Ј. Продановић, Уставни развитак и уставне борбе у Србији. Београд, 1936, 134-136, 139.

⁽³⁰⁾ Сл. Јовановић, н. д., 148-150 151, 166-167. — Ј. Продановић, н. д., 140-143.

ји и положају централних и локалних органа власти били су: Закон о Државном савету (17. VIII 1861.), Закон о устројству централне државне управе (12. III 1862), Закон о народној скупштини (17. VIII 1861), Закон о чиновницима грађанског реда (24. III 1861.) и Закон о устројству општина и општинских власти донет 24. III 1866. године.³¹⁾

Променама извршеним у државном уређењу Михаило Обреновић је успоставио лични режим тј. концентрисао је власт у своје руке.³²⁾

Апсолутистичке и централистичке тежње кнеза Михаила спроведене су и у локалној управи. По њему задатак локалних јединица је спровођење наредба централне власти па, према томе, оне могу бити само управне јединице које ће обављати „државне послове“ и одржавати „ред и поредак“ у земљи одн. у општини, срезу и округу. Окрузи, срезови и општине разликовали би се само по томе што би окрузи и срезови, као „веће управне јединице“, били непосредно потчињени централној власти док би општине као територијалне јединице обављале своје дужности под контролом округа и срезова.³³⁾

Последица таквих схватања је задржавање на снази и доследна примена уставобранитељског Закона (од 12. V 1839) о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника. По одредбама тога Закона окружни и срески начелници су, као што смо видели, полицијски органи потчињени централној власти. Тај Закон је задржан на снази и примењиван јер је омогућавао спровођење централизма и апсолутизма и у локалној управи.

Уставобранитељски Закон о општинама није, међутим, сасвим одговарао концепцијама кнеза Михаила о положају и задацима локалних органа. Из тих разлога је и донет 1866. године *Закон о устројству општина и општинских власти*.³⁴⁾ Овај Михаилов Закон о општинама остао је прво на снази све до доношења Устава од 1888. одн. радикалског Закона о општинама из 1889. године. Државним ударом извршеним 9. V 1894. Александар Обреновић је укинуо Устав од 1888. и локалну самоуправу успостављену на основу тога Устава и вратио је поново на снагу Закон о општинама из 1866. године. Поред уставобранитељског Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника овај Закон о општинама био је један од оних закона који су у Србији XIX века били најдуже на снази.

³¹⁾ Законом о државном савету овај централни орган је потчињен кнезу а саветници су постали кнежеви чиновници. — Идеја која лежи у основи Закона о устројству централне управе (и закона о чиновницима из 1861, 1864 и 1865) је спровођење бирократског централизма. Министри су извршиоци кнежеве воље. Они не одговарају ни Савету ни Скупштини већ само кнезу. По Закону о Народној скупштини. Скупштина има саветодавни карактер. — (Сл. Јовановић, н. д., 167-193, 205-219, 238. — Ј. Продановић н. д., 142-147.)

³²⁾ Сл. Јовановић, н. д., 239, 240, 258, 458.

³³⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 85-88.

³⁴⁾ Зборник закона и уредаба у Књажевству Србији од почетка до краја 1866. године. XIX. Београд, 1866. год., 5-48.

Зо Закону о устројству општина и општинских власти донетом 24. III 1866. општински органи су: општински збор, општински одбор и општински суд. — Општински збор су чинили сви пунолетни чланови општине „који су плаћали грађански данак, и то у варошима потпун од шест талира, а у селима макар и непотпун”. Збор бира чланове општинског одбора и то му је основни задатак. Мандат чланова одбора траје четири године при чему се половина чланова обнавља сваке друге године. Да би неко могао бити одборник морао је уживати право гласа на општинском збору а поред тога имати и непокретно имање. У оквиру своје надлежности општински одбор је одобравао општински буџет и контролисао његово извршење и решавао о општинским прирезима. Одбор је, исто тако, вршио надзор над општинским судом. — Општински суд су чинили један кмет као председник и два члана. Суд су у варошима бирали општински одборници. У селима суд је биран преко повереника. Избор председника и чланова суда морао је бити потврђен од стране државне власти. Трајање мандата председника и чланова суда није било одређено. Њих је могла сменили она државна власт „која је била надлежна за потврду њиховог избора” и то „како из властитих побуда тако и по тужби општинског одбора”. Општински суд је био и „државни” и „општински орган”. Као орган општине суд је извршавао решења општинског одбора.

Закон о устројству општина и општинских власти правно је регулисао положај општинских органа и њихове надлежности и истовремено санкционисао строги надзор државне власти над општином — У вршењу свога надзора над општинским органима државна власт је, пре свега, могла присуствовати како општинском збору тако и седницама општинског одбора. Срески начелник је присуствовао избору општинског суда а избор чланова суда морао је бити потврђен од стране надлежне државне власти. Она је, исто тако, имала право да дисциплински кажњава и смењује председника и чланове суда. Надзор над актима општинских органа обухватио је оцену законитости и целисходности њихових аката па је државна власт могла поништити свако решење збора, одбора и суда за које је налазила да је противно важећим законима или штетно по интересе државне или општинске. Између општинских и државних послова није било никаквих граница. — Овим Законом је, исто тако, омогућено државној власти да ствара велике општине чак и противно жељи житеља појединих мањих општина.

По овом Михаиловом Закону о устројству општина и општинских власти општина представља *„непосредну месну полицијску власт”* одн. *„подручни орган среског начелника”* (подвукао Д.Ј.) па је из тих разлога над њом и успостављен строги државни надзор.

Давање права државној власти да потврђује избор чланова општинског суда и да по свом нахођењу ствара велике општине изазвало је жестоко реаговање либералне опозиције. Она је истицала да је Закон „уништио општинску самоуправу”, успоставио владавину бирократије у општи-

ни и општину претворио у један државни орган чији је главни задатак вршење полицијске функције.³⁵⁾

Законом о устројству општина и општинских власта *општине су претворене у извршиоце наредба централне власти*. Оне су изгубиле сваку самосталност и постале део механизма државног апарата па је тако *биро-кратски централизам спроведен до краја*

Режим који је Михајло Обреновић био успоставио за време своје друге владе (1860-1868) био је лични режим у коме су и законодавна власт и врховна управа биле концентрисане у његовим рукама. Државни савет, који је решавао о законима, био је потчињен кнезу па су из тих разлога и закони доношени за време друге владе Михаила Обреновића изражавали његову вољу. Управну власт вршили су министри које је кнез постављао и смењивао. Државна управа вршила се, уствари, преко низа управних органа који су били потчињени вишим органима одн. појединим министрима. Са своје стране министри су били одговорни непосредно кнезу. — Локална управа усредсређена је у рукама окружних начелника који су потчињени влади. Организација локалне управе имала је да обезбеди спровођење одлука централних државних органа.

Према томе, за време друге владе Михаила Обреновића извршена је концентрација власти у рукама кнеза, тј. успостављен је апсолутистички режим и спроведен је строги централистички систем управе у коме су се локални органи налазили у пуној хијерархијској зависности од централних органа власти.

Развитак капиталистичких друштвено-економских односа у Србији „изискивао је образовање и јачање централистичке управе“. У том процесу формирања и јачања централистичког система управе бирократија је у првој половини XIX века „као један од најважнијих фактора првобитне акумулације, припремала и стварала основе капиталистичког развитка Србије“ док је у другој половини XIX века „повезивала... све срезове и округе, остваривала и обезбеђивала јединствено тржиште неопходно за развој капитализма“.

Резултат формирања и јачања централистичке управе био је тај да је „седамдесетих година Србија... већ имала карактер једне изразито бирократско-војничке централизоване државе“.³⁶⁾

У периоду од 1869. до 1888. године спроведен је и даље у Србији централистички систем управе изграђен за време уставобранитеља и друге владе Михаила Обреновића.

Устав од 29. VI 1896. (тзв Намеснички устав³⁷⁾) донет после убиства кнеза Михаила не помиње округе и срезове као територијалне јединице већ садржи само неке одредбе о општинама. Њихово уношење у Устав било

⁽³⁵⁾ Сл. Јовановић, н. д., 197-205. — В. и: Р. Гузина, н. д., 117-135.

⁽³⁶⁾ Д. Јанковић, О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века, 407.

⁽³⁷⁾ Зборник закона и уредаба издатих у Књажевству Србији од почетка до краја 1899. године. XXII. Београд 1899., 44-92.

је последица незадовољства народа полицијском управом и захтева за успостављањем самосталности општина одн. општинске самоуправе. Чланом 127. Устава се утврђује „да су општине... самосталне у својој управи, сходно прописима закона". Тај члан је био у супротности не само са неким другим одредбама Устава које су се односиле на општину већ и са одредбама Закона о устројству општина и општинских власти који је био на снази и по коме општине нису уживале самосталност. Из тих разлога је влада била обећала да ће се у најкраћем року донети нови закон који ће одговарати начелима новог Устава али такав закон није био донет па ове уставне одредбе нису биле ни спроведене у живот.³⁹⁾

Либерали⁴⁰⁾ — који су дошли на власт после Михаиловог убиства — нису ни по доношењу Устава приступили реформи локалне управе. Они су задржали на снази како уставобранитељски Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника тако и Закон од 24. I I 1866. о устројству општина и општинских власти. Несигурност њиховог режима био је разлог услед кога либерали нису приступили реформи локалне управе. Задржавање на снази и доследно спровођење поменутих закона било је изазвано прво потребом учвршћења а затим очувања режима спровођењем централистичке и полицијске управе изграђене за време уставобранитеља и друге влада Михаила Обреновића.⁴⁰⁾

Либерална влада је још у току заседања Скупштине која је изгласала нови Устав била обећала да ће нови закон о општинама, сагласан начелима новог Устава, бити донет у најкраћем року. Такав закон којим би уставне одредбе биле спроведене у живот није био донет па су у току скупштинских заседања 1870-1875. као и у јавности стално истицани захтеви за измену Закона о устројству општина и општинских власти одн. увођење општинске самоуправе.⁴¹⁾ Тек *Изменама и допунама Закона о устројству општина и општинских власти* донетим 8. X 1975. за време „младоконзервативне" владе проширена су права општина одн. дата је општинама већа самосталност. — Овим *Изменама* проширена је надлежност оп-

⁽³⁹⁾ Р. Гузина, н. д., 137. — Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 91-92.

⁽⁴⁰⁾ Формирањем буржоаског друштва у Србији „формирају се друштвене класе из којих су произишле касније политичке странке". Извесног политичког груписања, које је имало за основу одређене „политичке и идеолошке програме", било је у Србији и у првој половини XIX века. Револуционарне 1848. године уочљиве су „извесне појаве либерализма и либералне идеологије" које ће се јасније манифестовати на Светоандрејској скупштини одржаној крајем 1858. и почетком 1859. године. „Подела на либерале и конзервативце" долази све више до изражаја у периоду 1858-1870. године. Међутим, крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година „са појавом напредног демократског покрета, са улажењем широких народних маса у политички живот, буржоаске политичке странке се јасније диференцирају" и после 1880. оне се и формално организују. (Д. Јанковић, Политичке странке као један специјални део, додаток буржоаске државне машине у ширем смислу. — Историја држава и права југословенских народа, 231-282). Три буржоаске политичке странке које настају после седамдесетих година а затим се и формално организују биле су либерална, напредна и радикална странка.

⁽⁴¹⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, 92-98, 100.

⁽⁴²⁾ О захтевима за измену Закона о устројству општина и Општинских власти истицањем у току скупштинских заседања 1870-1875. видети: Р. Гузина, н. д., 138-151.

штинског збора и одбора. Кмет и чланови суда бирани су на годину дана. Државна власт није више имала право да кажњава и збацује кметове и чланове општинског суда. То право дато је сада општинском збору. Исто тако, државна власт није више оцењивала целисходност аката општинских органа па је из тих разлога могла поништити само она акта ових органа која су била противна постојећим законским прописима. Општина је добила пуну финансијску самосталност. О отуђењу општинских некретности на коначно је решавао општински збор. Општина је самостално доносила свој буџет који је подносила државној власти само на увид.⁴²⁾

Давање општинама веће самосталности представљало је, несумњиво, напредак у односу на стање које је постојало по Михаиловом Закону о општинама.⁴³⁾ Међутим, Измене и допуне Закона о устројству општина и општинских власти донете 8. X 1875. нису биле дуго на снази. Већ 17. јуна 1876. (поводом рата с Турском) донето је Решење о поновном стављању кметова и општинских судова под непосредан надзор полиције одн. успостављен је потпуни надзор државне власти над општинама.⁴⁴⁾ Тим Решењем обустављен је рад општинских одбора (и зборова) а полиција је добила право да сама збацује и поставља кметове. Њихов једини задатак је био да извршавају наредбе полицијских органа. На тај начин је „општинска самоуправа уништена потпуно“.⁴⁵⁾ Децембра месеца 1877. потврђено је ово „решење о враћању општине под власт полиције, које у ствари, није било ни укидано“. Измене и допуне нису више никада потпуно враћене на снагу. На основу промена које су касније извршене у њима „и даље су остале на снази... прописи који су давали право полицији да смењује кметове и чланове општинског суда и кажњава их новчано и укором, и то не само за погрешке учињене при обављању државних послова, већ и општинских“.⁴⁶⁾

За време напредњачке владе извршене су 11. VI 1884. године *Измене и допуне у Закону о устројству општина и општинских власти*.⁴⁷⁾ По овим Изменама општина је морала имати најмање 500 пореских глава (изузимајући неке општине). Предвиђањем толиког броја пореских глава који једна општина мора имати ишло се за стварањем великих општина јер је постојање мањег броја већих општина омогућавало централној власти лакше управљање одн. спровођење јаче контроле над општинама. „У циљу одржавања реда“ општинским зборовима присуствује „државна власт“ и она може збор увек „распустити, ако би приметила да се на њему ради противно закону“. Председници општина и њихови помоћници

⁴²⁾ Зборник закона и уредаба издатих у Књажеству Србији у години 1875/76. XXVIII. Београд, 1876, 1-30.

⁴³⁾ Неким каснијим променама у надлежности општинских судова проширене су надлежности тих судова у грађанским и кривичним предметима. — В. Сл. Јовановић, Влада Милана Обреновића I. Београд, 1934, 462-463. — Р. Гузина, н. д., 225-228.

⁴⁴⁾ Зборник закона и уредаба издатих у Књажеству Србији... XXIX, 442.

⁴⁵⁾ Сл. Јовановић, Влада Милана Обреновића. II, Београд, 1934, 133.

⁴⁶⁾ Р. Гузина, н. д., 230-231.

⁴⁷⁾ Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од почетка до краја 1884. године. 40. Београд, 1884, 167-194.

(кметови) бирани су у окружним варошима и варошицама на зборовима а у сеоским општинама преко повереника. За вршење своје дужности председник општине је добијао одређену плату. Чланови општинског суда и општинског одбора били су бирани. Међутим, државна власт је могла не само новчано кажњавати чланове општинског суда већ их је могла и „уклонити од дужности, па чак и збацити са звања“. Исто то је полицијска власт могла чинити и са општинским одборницима па су они, као и чланови суда остајали „на својим местима дотле док би (то) хтела полицијска власт“. Осим тога, државна власт је имала право „све закључке збора, одбора и суда задржати од извршења ако би иста била противна постојећим законима или законским наредбама“. Општински буџет одобравали су опет надлежни државни органи.

Овај напредњачки Закон из 1884. био је „један од најконзервативнијих закона о општинама. Он је, углавном, наново доводио општину под оно полицијско туторство које је над њом постојало за владе кнеза Михаила“.⁽⁴⁸⁾

Од седамдесетих година XIX века настаје „једна нова фаза у развоју капитализма у Србији, једна нова етапа на путу изграђивања њеног буржоаског друштвеног поретка“.⁽⁴⁹⁾ У то време — с бржим јачањем капиталистичких односа — дошло је до појачаног имовинског и класног диференцирања а с тим и до заоштравања класних и политичких борби и јачања напредних друштвених снага „како међу градским становништвом (либерална буржоазија, интелектуална и друга омладина, занатлиски и остали радници) тако и међу сељаштвом“. Ове друштвене снаге, из различитих разлога, покрећу борбу за демократизацију земље, укидање бирократије и увођење локалне самоуправе. Тако се и „први јасни и организовани захтеви“ за преуређивање државе „на начелима самоуправе“ појављују почетком осамдесетих година тј. одмах по организовању Париске комуне, првог покушаја социјалистичке револуције.⁽⁵⁰⁾

У том погледу знак покретача борбе за друштвено предстојство и у његовом оквиру за праву народну самоуправу — имао је Светозар Марковић зачетник социјалистичке мисли и социјалистичког покрета у тадашњој Србији. Светозар Марковић је стајао на становишту да су монархија, бирократија и централистички управни систем узроци тешкоћа одн. стања у коме се Србија налази. Он је водио борбу против бирократије јер је њено постојање „као повлашћеног друштвеног слоја одвојеног од народних маса и изнад маса, спречавало демократизацију и демократски развој српског друштва“. Борећи се против бирокра-

⁽⁴⁸⁾ Сл. Јовановић, Влада Милана Обреновића. III. Београд, 1934, 165-168.

⁽⁴⁹⁾ Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века 129.

⁽⁵⁰⁾ Борбе које су се одвијале до седамдесетих година против успостављања, јачања и спровођења централистичке управе биле су неорганизоване а осим тога, у њима су „нужно (с обзиром на њихове носиоце) долазиле до изражаја и тенденције враћања на старо, на раније локалне ограничености на старе патриархалне односе“. (Д. Јанковић, О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века, 407-408)

тије он се истовремено борио и за уништење централистичке управе одн. за нову организацију државе. Бирографија је представљала неопходан елемент централизма одн. централистичке управе.⁵¹⁾ Имајући све то у виду он је и захтевао укидање постојећег бирократског управног система као кочнице даљег развоја и напретка друштва и успостављање потпуне народне самоуправе. Из радова у којима је изнео погледе на самоуправу произилази да је он стајао на становишту да самоуправа представља супротност бирократском систему одн. да је она једини пут за остварење политичких и економских слобода. — Разлике између његових погледа на самоуправу и буржоаске самоуправе састоје се у томе што по њему „не сме бити односно нема двојства власти у држави — „државне” и „самоуправне”, већ су сви органи, све територијалне јединице и „све струке” у држави самоуправне”.⁵²⁾

Марковићева „концепција о општини као основној самоуправној ћелији организованог друштва и о организацији социјалистичког друштва као тзв. велике општине или савеза општина”⁵³⁾ била је последица и идејног утицаја Париске комуне. — Основу његове самоуправне концепције представљала је општина. Међутим, полазећи од чињенице да многе објективне тешкоће отежавају промене општинског уређења он је изражавао сумњу да ће оне у догледно време „постати самосталне” па је — иако је првобитно био против постојања било какве инстанце између државе и општине — пренео тежиште локалне самоуправе на срез тј. „велику општину”. Срез би представљао организацију већег обима „која би повезивала више општина” и — у циљу задовољења њихових интереса обављала оне послове које оне, општине, не би биле у могућности да обављају. Окрузи о којима се говори у Програму који су Светозар Марковић и његове присталице израдили новембра 1873. године⁵⁴⁾ били би успостављени као привремене самоуправне јединице чији би задатак био истоветан са задацима срезова одн. општина. Разлог услед кога је предвидео образовање округа као привремених установа био је тај што је анализирајући постојеће прилике дошао до закључка да је већина срезова у Србији неразвијена одн. неспособна да испуни задатке које им је наменио.

Светозар Марковић је са изузетном упорношћу захтевао успостављање самоуправе у Србији јер је био уверен да је самоуправа „за народно благостање нужна”.

Суштину свих његових предлога чини „захтев за реализацију народног суверенитета кроз политичку самоуправу локалних заједница и народ-

⁽⁵¹⁾ Д. Јанковић, О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века, 408—410.

⁽⁵²⁾ Исто, 412.

⁽⁵³⁾ Д. Јанковић, Сто година од смрти Светозара Марковића — О Светозару Марковићу (поводом стогодишњице његове смрти). Анали Правног факултета у Београду, XXIII, 1975, 3, 250.

⁽⁵⁴⁾ Ј. Скерлић, Светозар Марковић. Његов живот, рад и идеје. Београд, 1910, 169.

ну скупштину на демократски начин изабрану”.⁵⁵⁾ Његови погледи и његова критика друштвено-економских и политичких прилика тадашње Србије извршили су велики утицај на напредне друштвене снаге његовог времена. Захтеви истицани у Народној скупштини и штампи за реформу локалне управе на самоуправној основи били су последица делатности Св. Марковић и његове критике постојећег система локалне управе.⁵⁶⁾

По смрти Светозара Марковића један део његових присталица „из редова ситне буржоазије и ситне буржоаске интелигенције” постепено напушта његов социјализам и прелази на „позиције буржоаског либерализма”. Адам Богосављевић „чија политичка делатност пада у раздобље од 1874 до 1880 године” и његова група сељачких посланика у Скупштини своде програм Светозара Марковића „на борбу против бирократије”.⁵⁷⁾ Основа од које Адам Богосављевић полази у својој политичкој делатности била је борба против бирократије. Међутим, та његова борба „нема ону ширину и ону идејну подлогу коју је имала борба Св. Марковића” је се он не бори против бирократије као чиниоца који онемогућава демократски развој и напредак српског друштва већ се против ње бори зато што она представља непродуктиван „паразитски друштвени слој”.⁵⁸⁾ — Пројекат о „преустројству читаве државне управе” који је Адам Богосављевић израдио јануара месеца 1876. године предвиђао је постојање у срезу (пored среске скупштине и среског одбора) и среског начелника који би „као представник централне власти” обављао извршну власт у срезу. Тај пројекат и остали предлози које је А. Богосављевић поднео у Скупштини показују да су његови погледи били „у суштини конзервативни” па је из тих разлога и он „реакционарној српској буржоазији у многоме више конвенирао него Св. Марковић”.⁵⁹⁾

Као ситнобуржоаска странка, радикална странка у својим почецима није усвајала — у вези с локалном самоуправом — ставове Адама Бо-

⁽⁵⁵⁾ Д. Продановић, Схватања Светозара Марковића о држави, Архив за правне и друштвене науке, 1959, XV, 2-3, 248.

⁽⁵⁶⁾ О Захтевима Св. Марковића за преуређење државе на начелу самоуправе видети (пored других) следеће његове радове: Српске обмане (Сабрани списи, I Београд 1960, 153-186), Отворено писмо г. Матићу (Сабрани списи, I, 187-201), Откуда долази наша сиромаштина? (Сабрани списи, III Београд, 1965, 222-234), Општина (Сабрана списи, III, 294-313) Срез (Сабрани списи, IV), Београд, 1965, 9-13 Срез и среска управа (Савремени списи, IV, 14-27). Суд и правда (Сабрани списи, IV, 28-47) и Суд (Сабрани списи, IV, 48-55). Видети, исто тако, pored већ наведених радова и: В. Чубриловић, Историја политичке мисли у Србији XIX века. Београд, 1958, 271, 276-278, 284-295, 309-312; Р. Гузина, н. д.; 157-216; Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века, 143-156, 159-167, 169-175; М. Јовановић, Француски идејни утицај у делу Светозара Марковића. Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду, XI/1, 1968, 297-323; Ј. Лазаревић, Први политички програм. Нови живот, 1925, XXIV, (1), 3-8; Ј. Миличевић, Порекло антибирократских идеја Светозара Марковића, Историјски гласник, 1971, 1, 35-45; Р. Паријез, Светозар Марковић о улози и уређењу комуне, Преглед, 1954, књ. 2 11-12, 293-296; Исти, Светозар Марковић о социјалистичком преображају Србије, Преглед 1955, I 2, 127-134.

⁽⁵⁷⁾ Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века 175-176, 228, 229-230.

⁽⁵⁸⁾ Д. Јанковић, О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века, 413.

⁽⁵⁹⁾ Исто, 414. — О погледима А. Богосављевића на питање реорганизације државне управе в. и: Ф. Никић, Локална управа, Србије у XIX и XX веку, 125-126, 146-152, 155-171.

госављевића већ Светозара Марковића.⁶⁰⁾ И оснивачи радикалне странке су истицали да је број чиновника у Србији велики а да је сва власт усредсређена у рукама бирократије. Они су констатовали да је власт бирократије у тој мери неограничена да Србија, уствари, представља један „чиновнички спахилук“. То зло — које спречава развитак и напредак народа у Србији — могло би се по њиховом мишљењу, отклонити на тај начин што би народна скупштина постала врховни орган власти а централна и локална управа биле организоване на начелима самоуправе. Концентрацијом врховне власти у рукама скупштине и организовањем управе на поменутих начелима био би остварен народни суверенитет и истовремено спроведено „упрошћење управе и ограничење бирократије“.⁶¹⁾

У радикалском програму донетом 1881. године тражи се, поред осталог, „да се укину садашња окружна начелства и да се напусти досадашња подела на округе, па да се земља подели само на општине и срезове, а обоје да се уреде по начелу самоуправе. Срезови треба да буду довољно велики, како би финансијски били толико јаки да што успешније врше среске, економске, просветне и здравствено-полицијске послове“.⁶²⁾ По одредбама нацрта устава који су радикали израдили 1883. године⁶³⁾ и у коме су изнели своје погледе на преуређење државе и организацију локалне самоуправе — Србија се територијално дели на срезове и општине а „они су у својим унутрашњим пословима самоуправни“. У срезовима не постоје представници државне власти тј. срески начелници.

Као што видимо оснивачи радикалне странке били су против постојања великих локалних јединица јер у таквим јединицама народ нема могућности да спроводи контролу над радом управе тј. бирократије па се на тај начин стварају услови за спровођење апсолутистичког и централистичког система. Осим тога, постојање великих локалних јединица компликује управу и изискује веће расходе за њено издржавање. Из тих разлога су се они и залагали за поделу државе на срезове и општине.⁶⁴⁾

Самоуправа среза била је основа од које су радикали полазили у својој борби за преустројство државне управе. У пројекту под насловом „Организација среза на начелу самоуправе и изборног права“ који је Раша Милошевић израдио 1883. године⁶⁵⁾ изложена су, несумњиво, гледишта Главног одбора радикалне странке на организацију среза. Начела организације државе предвиђена овим пројектом јесу: самоуправа среза као основа државне организације, потпуна децентрализација државне управе, непостојање округа као управних и самоуправних јединица, одсуство др-

⁶⁰⁾ Д. Јанковић, О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века, 414—415.

⁶¹⁾ Ф. Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку 235—236.

⁶²⁾ „Самоуправа“, бр. 1. од 8. I 1881.

⁶³⁾ Ј. Продановић, н. д., 266—275.

⁶⁴⁾ В. и: Рад прве Главне скупштине Народне радикалне странке Београд, 1882, 93—102.

⁶⁵⁾ Р. Милошевић, Организација среза на начелу самоуправе и изборног права. Београд, 1883, — В. и: Јб. Ђирић-Богетић, Антибирократске и самоуправне концепције Раше Милошевића, посланика за град Пирот (1880—1883). Пиротски зборник, 1971, 3, 57—69.

жавних органа у локалним јединицама и изборност и сменљивост локалних органа.

Као и Светозар Марковић тако су и оснивачи радикалне странке били против постојања државних управних органа у локалним јединицама.

После Тимочке буне (1883) „тежиште социјалног састава радикалне странке одн. њених врхова померало се све више према имућнијим елементима у селу и граду” а по доласку на власт 1887. године она је „доста изразито буржоаска странка”. Промена карактера радикалне странке, њено претварање из ситнобуржоаске у буржоаску странку, дошло је, пре свега, до изражаја „у њеном пактирању с краљем и либералном странком”. Споразум између вођа радикалне странке и либерала до кога је дошло у пролеће 1886. указивао је на жељу једног дела првака радикалне странке да добу на власт што су и успели 1887. године.⁶⁵⁾

С изменом социјалне основе радикална странка је напустила свој првобитно демократски и самоуправни програм тј. променила је своје ставове у погледу самоуправе. То је нарочито дошло до изражаја у току рада на изради Устава од 1888. године тј. његових одредаба о локалној самоуправа а — исто тако — и приликом доношења „радикалског” Закона (из 1890) о уређењу округа и срезова.

У току израде новог устава један део првака радикалне странке је пристао на успостављање округа као самоуправне јединице. Тиме се „радикална странка... одрекла својих првобитних ставова о самоуправи и то је био један део цене да постане владајућа странка у уставној монархији”.⁶⁷⁾

Устав Србије од 22. XII 1888. успоставио је окружну и општинску самоуправу. По његовим одредбама у окрузима постоје државне управне власти и самоуправни органи (окружна скупштина и стални окружни одбор) а органе општинске самоуправе чине општински суд, општински одбор и општински збор. — О самоуправи среза Устав ништа не говори.⁶⁸⁾

Огромна радикалска већина у скупштинама изабраним по доношењу Устава 1888. изгласала је прво 1889. Закон о општинама⁶⁹⁾ а затим следеће 1890. и Закон о уређењу округа и срезова.⁷⁰⁾ Закон о уређењу округа и срезова предвиђао је — противно ранијим захтевима радикалне странке — постојање и државних и самоуправних органа у окрузима и срезовима одн. уводио је у Србији буржоаску локалну самоуправу.

⁽⁶⁵⁾ Д. Јанковић, О политичким странкама у Србији XIX века, 230, 256-257, 264. — Исти, О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века, 418.

⁽⁶⁷⁾ Љ. Ђирић-Вогетих, н. н., 68-69.

⁽⁶⁸⁾ Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од почетка месеца јуна до краја 1888. године. 44 Београд 1889, 133-194. — В. чл. 5. и 161-170.

⁽⁶⁹⁾ Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 31. децембра 1888. до краја 1889. године. 45. Београд, 1891, 443-502.

⁽⁷⁰⁾ Закон од 1. VII 1890. о уређењу округа и срезова. Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1890. до краја исте год. 46. Београд, 1891, 659-689.

ЗАКЉУЧАК

Српски народ у Београдском пашалuku уживао је у другој половини XVIII века „извесне локалне самоуправе“ у нахијама, кнежинaма и селима на које се Пашалук делио. Иако су се узроци Првог устанка налазили у „развитку друштвених односа у Србији XVIII в., а пре свега у заостравању тих односа од свршетка Аустро-турског рата 1791. до почетка Револуције 1804. године“, укидање те самоуправе као и неки други моменти несумњиво су убрзали избијање Првог српског устанка одн. били повод за његово избијање.

У држави Првог устанка дошло је прво до *постепеног сужавања локалне самоуправе и потискивања сеоских и кнежинских старешина од стране нових војних (а истовремено и цивилних) органа а затим до укидања нахијске, кнежинске и сеоске самоуправе и успостављања централизма и Карађорђевог апсолутизма*. Како су аутономистичке и сепаратистичке тежње војних старешина — војвода биле усмерене ка „враћању на старе, у суштини феудалне односе“ то је Карађорђева „централистичка линија“, у условима устанка, била „потпуно оправдана“ јер је представљала услов за успешно окончање устанка а такође и услов за бржи развитак капитализма у Србији. — Истовремено с увођењем централизма вршило се и постепено искључивање народа из централних и локалних органа власти. — Борбу против неких великих војвода одн. њихових аутономистичких и сепаратистичких тежњи морао је да води и Милош Обреновић по избијању Другог устанка.

Степен друштвеног и економског развитака Србије у периоду када се у њој почињу да изграђују буржоаско друштво и буржоаска држава довели су до постепеног формирања и јачања централистичке управе. „Неразвијеност капиталистичких односа, огромно преовлађивање ситно-буржоаских елемената и на селу и у граду, затим монархија, која је као сасвим нова... неучвршћена установа предузимала све мере ради свог јачања, — све је то условљавало, не само у време устанка већ и доста времена после тога, аутократску и јако централизовану власт“. У таквим приликама они који су узели власт у своје руке — а у циљу свог економског јачања одн. „јачања нове владајуће класе и капиталистичких односа у Србији уопште“ — стварају и развијају централистички систем управе „силом потискујући и рушећи дотадашњу самоуправну организацију“.

Милош Обреновић је прво укинуо нахијску, кнежинску и сеоску самоуправу, постављајући на чело тих јединица своје личне органе а затим је 1834. године — у циљу јачања централизма у управи — променио територијалну поделу земље делећи је на пет сердарстава. Успостављање великих сердарстава било је последица јачања незадовољства Милошевом управом а посебно незадовољства народних маса изазваног одсуством личне и имовинске безбедности. Незадовољство народа и отпор Милошевом режиму као и несигурност тога режима биће стварни разлози услед којих ће 1836. године Милош извршити поделу државе на четири војне об-

ласти концентришући и војну и цивилну власт у рукама војних команданата који су стајали на челу ових војних области. Успостављање нове територијалне поделе одн. увођење војне управе имало је за циљ очување Милошеве апсолутистичке власти јачањем централистичке управе.

Начела на којима је била изграђена организација локалне управе за време владе уставобранитеља била су у складу са начелима на којима је био заснован њихов „бирокупатско-полицијски режим“. Окупжни и срески начелници имали су само за дужност да „примају и извршавају заповести и налоге“ централних органа. Претварањем окупжних и среских начелника у чисто полицијске органе и јачајући њихове полицијске функције уставобранитељи су ишли за тим да ојачају одн. учврсте своју власт. — Негадовољство маса у земљи и несигурност режима били су разлог доношења Закона о општинама којим су уставобранитељи желели да успоставе и очувају мир и поредак у унутрашњости земље. Тако су одсуство самоуправних органа у окупзима и срезовима и спровођење бирокупатског централизма представљали начела на којима је била организована локална управа за време владе уставобранитеља.

По свом поновном доласку на престо Михаило Обреновић је — успостављајући лични режим — задржао на снази уставобранитељски Закон о устројству окупжних начелстава и главним дужностима среских начелника по коме су окупжни и срески начелници полицијски органи потчињени централној власти. — Како уставобранитељски Закон о општинама није сасвим одговарао концепцијама кнеза Михаила о положају и задацима локалних органа, донет је 1866. године Закон о устројству општина и општинских власти.

По том Михайловом Закону општине су представљале „непосредну месну полицијску власт“ одн. „подручни орган среског начелника“.

Законом о устројству општина и општинских власти општине су претворене у извршиоце наредба централне власти. Оне су изгубиле сваку самосталност и постале део механизма државног апарата па је тако бирокупатски централизам спроведен до краја.

За време друге владе Михаила Обреновића извршена је концентрација власти у рукама кнеза, тј. успостављен је апсолутистички режим и спроведен је строги централистички систем управе у коме су се локални органи налазили у пуној хијерархијској зависности од централних органа власти.

Развитак капиталистичких друштвено-економских односа у Србији „изискивао је образовање и јачање централистичке управе“. У том процесу формирања и јачања централистичког система управе бирокупатија је у првој половини XIX века „као један од најважнијих фактора првобитне акумулације, припремала и стварала основе капиталистичког развојка Србије“ док је у другој половини XIX века „повезивала... све срезове и окупје, остваривала и обезбеђивала јединствено тржиште неопходно за развој капитализма“.

Резултат формирања и јачања централистичке управе био је тај да је „седамдесетих година Србија... већ имала карактер једне изразито бирократско-војничке централизоване државе”.

У периоду од 1869. до 1888. године спровођен је и даље у Србији централистички систем управе изграђен за време уставобранитеља и друге владе Михаила Обреновића.

Иако су масе у земљи захтевале преуређење државе на начелима самоуправе, либерали — који су дошли на власт после Михаиловог убиства — нису ни по доношењу Устава 1869. године, приступили реформи локалне управе. Они су у циљу учвршћења а затим очувања режима наставили да спроводе централистички и полицијски систем управе изграђен за време владе уставобранитеља и друге владе Михаила Обреновића.

Већа самосталност коју су општине добиле 1875. није дуго постојала јер је над општинама већ следеће године успостављен потпуни надзор државне власти а напредњачким Законом из 1884. општина је поново стављена „под оно полицијско турсорство које је над њом постојало за владе кнеза Михаила”.

Од седамдесетих година XIX века настаје „једна нова фаза у развоју капитализма у Србији, једна нова етапа на путу изграђивања њеног буржоаског друштвеног поретка”.

У то време — с бржим јачањем капиталистичких односа — дошло је до појачаног имовинског и класног диференцирања а с тим и до заостравања класних и политичких борби и јачања напредних друштвених снага „како међу градским становништвом (либерална буржоазија, интелектуална и друга омладина, занатлиски и остали радници) тако и међу сељаштвом”. Ове друштвене снаге, из различитих разлога, покрећу борбу за демократизацију земље, укидање бирократије и увођење локалне самоуправе. Тако се и „први јасни и организовани захтеви” за преуређење државе „на начелима самоуправе” појављују почетком осамдесетих година тј. одмах по организовању Париске комуне, првог покушаја социјалистичке револуције.

Улогу покретача борбе за друштвено преустројство — и у његовом оквиру за праву народну самоуправу — имао је Светозар Марковић зачетник социјалистичке мисли и социјалистичког покрета у тадашњој Србији. Он је захтевао укидање постојећег бирократског управног система као коначице демократског развоја и напретка друштва и успостављање потпуне народне самоуправе. Из радова у којима је изнео погледе на самоуправу произилази да је он стајао на становишту да самоуправа представља супротност бирократском систему одн. да је она једини пут за остварење политичких и економских слобода. — Његови погледи и његова критика друштвено-економских и политичких прилика тадашње Србије извршили су велики утицај на напредне друштвене снаге његовог времена. Захтеви истицани у Народној скупштини и штампи за реформу локалне управе на самоуправној основи били су последица делатности Св. Марковића и његове критике постојећег система локалне управе.

Захтеве за ограничењем бирократије као непродуктивног „паразитског друштвеног слоја” и успостављање среске самоуправе истицао је и Адам Богосављевић.

Као ситнобуржоаска странка радикална странка у својим почецима није усвајала — у погледу локалне самоуправе — ставове А. Богосављевића већ Светозара Марковића.

У радикалском програму донетом 1881. године и у нацрту устава који су радикали израдили 1883. године захтева се одн. предвиђа *подела земље на срезове и општине и њихово организовање на начелу самоуправе*. Као и Светозар Марковић тако су и оснивачи радикалне странке били против постојања државних управних органа у локалним јединицама. Међутим, претворивши се из ситнобуржоаске у буржоаску странку радикална странка је напустила свој првобитно демократски и самоуправни програм тј. променила је своје ставове у погледу самоуправе. То је нарочито дошло до изражаја у току рада на изради Устава од 1888. године одн. његових одредаба о локалној самоуправи а такође и приликом доношења „радикалског” Закона (из 1890.) о уређењу округа и срезова.

У току израде новог устава део првака радикалне странке је пристао на успостављање округа као самоуправне јединице. Тиме се „радикална странка... одрекла својих првобитних ставова о самоуправи и то је био један део цене да постане владајућа странка у уставној монархији”.

Устав од 22. XII 1888. успоставио је *окружну и општинску самоуправу. О самоуправи среза Устав ништа не говори*

Имајући огромну већину у скупштинама изабраним по доношењу Устава 1888. радикали су прво 25. XI 1889. донели Закон о општинама а следеће 1890. (1. јула) и Закон о уређењу округа и срезова који је — противно ранијим захтевима радикалне странке — предвиђао постојање и државних и самоуправних органа у окрузима и срезovima тј. уводио је у Србији буржоаску локалну самоуправу.

Тако је одредбама Устава од 1888. и законским прописима донетим на основу њега регулисана и уведена у Србији *буржоаска локална самоуправа*.

SUMMARY

THE ESTABLISHMENT AND IMPLEMENTATION OF THE CENTRALIZING SYSTEM OF ADMINISTRATION IN SERBIA DURING THE PERIOD 1804-1888

A process of formation and strengthening of a centralized administration took place in Serbia during the first half of the nineteenth century due to certain economic and social conditions, so that Serbia of the seventies had the characteristics of a bureaucratic, centralized state. At the time — with the accelerated development of the capitalistic relations in Serbia — the class and property differentiation became more pronounced, leading to the intensification of class and political struggles, and, at the same time, to a more noteworthy activity of the progressive social forces. These social forces, due to various reasons, began the struggle for the democratization of the country, disbanding of bureaucracy and the establishment of local self-government. In a number of his works, Svetozar Marković demanded the disbanding of the existing bureaucratic administrative system, which he thought to be the stumbling-block preventing democratic development and progress of the Serbian society and the establishment of a complete self-government system on a national basis. It is demanded that the bureaucracy be limited in its activities as a non-productive, „parasite social segment” and local (district) self-government established, emphasized Adam Bogosavljević among others. The political program of the Radical Party of 1881 as well as the Draft Constitution which that party drew up in 1883 made provisions for the division of the country on boroughs and districts and their organization according to the principle of self-government. However, the Radical Party later underwent a transformation from a petitebourgeoisie party to a bourgeoisie party, and then abandoned its initially democratic and self-government based program, that is, it changed its views about self-government. This especially became evident during work on the Constitution of 1888 and in the passing of the Law on the Organization of Districts of 1890. The provisions of the Constitution of 1888 and subsequent statutory regulations established bourgeoisie local self-government.