

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ КРАЈЕМ XIX И ПОЧЕТКОМ XX ВЕКА

Развитак капиталистичких друштвено-економских односа у Србији — посебно од средине XIX века када је био снажнији — наводио је владајуће снаге на образовање и јачање централистичке управе.

Резултат формирања и јачања централистичке управе био је тај да је „седамдесетих година Србија . . . већ имала карактер једне изразито бирократско-војничке централизоване државе”.(1)

У то време — с бржим јачањем капиталистичких односа — дошло је до појачаног имовинског и класног диференцирања а с тим и до заштравања класних и политичких борби и јачања напредних друштвених снага „како међу градским становништвом . . . тако и међу сељаштвом”.(2) Почетком осамдесетих година ове друштвене снаге, из различитих разлога, покрећу борбу за демократизацију земље, укидање бирократије и увођење локалне самоуправе. Улогу покретача борбе за друштвено преустројство — а у његовом оквиру за праву народну самоуправу — имао је Светозар Марковић, зачетник социјалистичке мисли и социјалистичког покрета у тадашњој Србији.

Као ситнобуржоаска странка, Радилална странка у својим почецима није усвајала — у вези с локалном самоуправом — ставове Адама Богосављевића,(3) већ Светозара Марковића.

(1) Д. Јанковић, *О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века*, „Нова Мисао”, 1953, I, 3, 407.

(2) *Ibid.* 407.

(3) 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 његове групе сељачких посланика у Скупштини своде програм Светозара Марковића „на борбу против бирократије”. (Д. Јанковић, *О политичким странкама у Србији XIX века*, Београд, 1951, 175-176, 228, 229-230) — Основа од које је Адам Богосављевић полазио у својој политичкој делатности била је борба против бирократије. Међутим, та његова борба „нма ону ширину и ону идсјину подлогу коју је имала борба Св. Марковића” јер 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”. (Д. Јанковић, *op. cit.* 413). Пројекат о „преустројству читаве државне управе” који је А. Богосављевић израдио јануара месеца 1876. године предвиђао је постојање у срезу (пород 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 умногоме више конвенционар него Св. Марковић”. (Д. Јанковић *op. cit.* 414. — О погледима А. Богосављевића на питање реорганизације државне управе, видети и: Ф. Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку — Област-округ-срез* Београд, 1927, 125-126, 146-152, 155-171.

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 да се они 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”.(4)

Оснавачи Радикалне странке били су против постојања великих локалних јединица јер у таквим локалним 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. Поред тога, постојање великих локалних јединица компликује управу и захтева веће расходе за њено издржавање. Из тих разлога су се они и залагали за поделу државе на срезове и општине.(5) Своје погледе на преуређење државе и организацију локалне самоуправе радикали су затим изнели у нацрту Устава који су израдили 1883. године.(6) По одредбама тога нацрта Србија се територијално дели на срезове и општине а „они су у својим унутрашњим пословима самоуправни”. Срезови би представљали само самоуправне јединице. У њима више не би постојали државни органи — срески начелници, већ само самоуправни органи — среска скупштина и среска управа — при чему би сва власт у срезу била концентрисана у среским скупштинама.(7) — У општинама постоје као општински органи, општински збор и општинска управа.(8)

Према томе, у радикалском програму донетом 1881. 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.

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. године(9) изложена су, несумњиво, гледишта Главног одбора Радикалне странке на организацију среза. По том Милошевићевом пројекту окрузи не постоје као управне и самоуправне јединице, а у срезovima и општинама не постоје никакви државни органи. Органе среске самоуправне власти представљали би: среска скупшти-

(4) „Самоуправа”, год. I, бр. 1. од 8. I 1881.

(5) *Рад прве Главне скупштине Народне радикалне странке*, Београд, 1882, 93-102.

(6) Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд, 1936. 266-275.

(7) Среска скупштина је „највиша власт у срезу”. Њу чине срески посланици чији мандат траје три године. Скупштина „управља самостално својим пословима” и „бира среске чиновнике на 10 година, али их може и раније отпустити, ако се судски докаже њихова неавесност и кривица, неспособност или партичаност у званичном послу”. Ови срески чиновници чине среску управу „која полаже рачун о раду среској скупштини и њој је одговорна”. — Председник среске скупштине је обавезан да „свако њено решење” достави влади у року од десет дана од дана када је донето. Ако влада то решење у року од 30 дана не обустави „оно добија силу закона за тај срез”. Уколико га влада обустави она мора „навести закон који је повређен тим решењем и јавити првој редовној Народној скупштини која одобрава или не одобрава забрану”. У случају да среска управа „не врши законе среске или државне, државна власт има права тужити чиновнике суду”. (Одељак IX нацрта устава).

(8) У одељку под насловом „Општине и правна лица” каже се, пре свега, да формирање нове општине одобрава среска скупштина а да су општине „у вршењу општинских послова самоуправне”. — Општинску управу „бира и збације” општински збор. Општински буџет доноси сама општина. Поред послова из свога делокруга општине су дужне да обављају и „државне и среске послове које закон наређује”.

(9) Р. Милошевић, *Организација среза на начелу самоуправе и изборног права*, Београд, 1883.

на, срески надзорни одбор и среска управа.(10) И Раша Милошевић је као и Светозар Марковић „схватао самоуправу као укидање државних органа (окружних и среских начелника и њиховог апарата) у свим локалним јединицама, као самоуправљање народа од општине до Народне скупштине”.(11) Он је у бирократији гледао „пре свега препреку и кочницу демократског развитка српског друштва, што га приближава схватањима Светозара Марковића” а „заштиту грађанског друштва од бирократије” од је „видео у изборности, сменљивости и контроли свих органа власти и чиновника од стране бирача у локалним заједницама...”(12) Начела организације државе предвиђена пројектом који је израдио Раша Милошевић јесу: самоуправа среза као основа државне организације, потпуна децентрализација државне управе, непостојање округа као управних и самоуправних јединица, одсуство државних органа у локалним јединицама и изборност и сменљивост локалних органа одн. самоуправа народа „почев од општине па све до Народне скупштине”.

До Тимочке буне (1883. године) Радикална странка је била ситно-буржоаска странка. После Тимочке буне „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. она је „постала изразито буржоаска странка”.(13)

С променом свога карактера одн. с изменом социјалне основе радикална странка је напустила свој првобитно демократски и самоуправни програм тј. променила је своје ставове у погледу самоуправе. То се јасно манифестовало у току рада на изради Устава из 1888. године тј. његових одредаба о локалној самоуправи а — исто тако — и приликом доношења „радикалског” Закона (из 1890.) о уређењу округа и срезова.

Питање територијалне поделе земље било је једно од питања о коме се највише дискутовало у току рада на доношењу Устава из 1888. године јер је „додела земље стајала... у вези са изборним системом” одн. бирањем по листама у већим изборним јединицама. Залагање напредњака и либерала за постојање већих територијалних јединица од срезова било је у вези с њиховим захтевом за пропорционалним системом и бирањем по листама како би и мањине биле заступљене у скупштини па „како су мислили да је бирање по листама могуће једино у већим изборним јединицама, то су им срезови били сувише мали за такав систем би-

(10) Среску скупштину чине посланици непосредно изабрани. Као највиша, „врховна”, власт у срезу она доноси законе који се тичу среза и решава економска финансијска и друга питања. У оквиру своје надлежности она доноси срески буџет, разрезује порезу и прпрез, располаже приходом среза, решава о његовом задужењу и одлучује о подизању школа и других среских грађевина. Исто тако, она бира на одређено време (од 10 до 15 година) и отпушта среске чиновнике (среског инжењера, среског лекара, судије као и службенике у среској управи). На захтев једне трећине среских посланика или једне четвртине становника среза народ може непосредно гласати о важнијим среским законима. — Среска скупштина бира срески надзорни одбор који чине пет посланика. Срески надзорни одбор има, за дужност да припреми и израђује предлоге скупштинских одлука, да се стара о правилном извршењу свих одлука среске скупштине и да врши контролу над радом среских чиновника. — Задатак среске управе би био да извршава одлуке среске скупштине и да „непосредно управља свим пословима среза”. — У вршењу свога надзора над радом среске скупштине државна власт би имала само да се стара „да среске власти врше оне послове, који долазе у делокруг среза”. Среска скупштина је дужна да свако своје решење достави влади. Уколико влада стави приговор на решење, среска скупштина може или усвојити тај приговор или се жалити Народној скупштини која доноси коначно решење.

(11) Д. Јанковић, *op. cit.* 416.

(12) Љ. Ђирић-Богетић, *Антибирократске и самоуправне концепције Раше Милошевића, посланика за град Пирот (1880-1883)*. „Пиротски зборник”, 1971, 3, 65-67.

(13) Д. Јанковић, *О политичким странкама у Србији XIX века*, 230, 256-257, 264. *О програмима и борбама за локалне самоуправне у Србији XIX века*, 418.

рања.”(14) У току израде тога Устава један део првака Радикалне странке је пристао на успостављање округа као самоуправне јединице па се на тај начин „Радикална странка... одрекла својих првобитних ставова о самоуправи и то је био један део цене да постане владајућа странка у уставној монархији”.(15)

Устав Србије од 22. децембра 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.(16)

Народ у земљи био је незадовољан оним што је Устав предвидео у погледу територијалне поделе и локалне управе и самоуправе. „Сељачке масе су виделе да је остао и стари округ и стари Државни Савет и да зато о упрошћењу управе и смањењу њихових терета после оваквих одредаба нема ни говора”. — „Београдски радикали” су, са своје стране, указивали на то да су настојали да се питање административне поделе земље реши онако како је то предвиђено радикалским програмом али да у томе „нису успели” јер „ондашње прилике и начин којим се изводила промена устава” нису дозволили да се тај захтев радикалског програма и спроведе у живој. Из тих разлога они су чинили напоре да „то повољније” реше „суштствену страну” тога питања. Резултат тих напора било је уношење у Устав одељка у коме се утврђују основе локалне самоуправе.(17)

Имајући огромну већину у скупштинама изабраним по доношењу Устава 1888. радикали су прво 1889. године донели Закон о општинама, а следеће 1890. и Закон о уређењу округа и срезова.

По закону о општинама од 25. XI 1889. године(18) општине су обављале и послове самоуправног (сопственог) и изв. „пренесеног делокруга” при чему није постојала прецизно утврђена граница између самоуправног и пренесеног делокруга па се из тих разлога није знало „у којим пословима општина ужива самоуправу, а којим не ужива”.(19) У њему је посебна пажња обрађена поступку избора општинских органа. — Овим радикалским Законом успостављен је троструки надзор над општинама и то: надзор окружне самоуправе, надзор Државног савета и надзор државне полицијске власти.

Закон од 1. VII 1890. о уређењу округа и срезова(20) — противно ранијим захтевима радикалне странке — прописивао је да у окрузима постоје истовремено и државне и самоуправне власти. Представник државне власти је окружни начелник а самоуправне власти чине окружна скупштина и окружни одбор.

(14) Ф. Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, 252.

(15) Љ. Ђирић-Богетић, *ор. сит.* 68-69.

(16) *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од почетка месеца јуна до краја 1888. године*, 44, Београд, 1889, 133-194. Видети: чл. 5. и 161-170. Устава.

(17) Ф. Никић, *ор. сит.* 263-269.

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

(19) Сл. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, Књ. I Београд, 1934, 25.

(20) *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1890. до краја исте год.* 46, Београд 1891., 659-689. — в. и: *Избори и послови ред за окружне и среске скупштине донет 20. VI 1891.* (Зборник, 47, 598) и *Закон о избору и пословном реду за окружне и среске самоуправне власти од 31. марта 1892.* (Зборник, 48, 94).

Као „највиши представник државне власти у округу” и контролни орган окружни начелник је имао право да обустави од извршења сваку одлуку окружне скупштине за коју је налазио да је „противна Уставу или ком позитивном закону”. Коначну одлуку о законитости акта окружне скупштине није доносио суд, већ надлежни министар — орган централне управе. На тај начин су министри, оцењујући законитост тих аката имали широко право поништавања одлука окружне скупштине. *Право министара да доносе коначна решења о законитости аката окружне скупштине значило је крајње сужавање локалне самоуправе.*

Надлежност окружне скупштине, чији су чланови бирани посредним путем, обухватала је, углавном „старање о развоју и унапређењу народне привреде”. Међутим, услед изузетно строгог надзора државне власти над њеним финансијским актима одн. несамосталности окружне скупштине приликом доношења тих аката она није била у могућности да предузме било какве значајније мере на плану економског развоја и унапређења округа а самим тим и на решавању „осталих проблема нефинансијског карактера”.(21) — *Све значајније послове локалног карактера обављали су државни управни органи.*

Окружни одбор — други орган окружне самоуправе — био је извршни орган окружне самоуправе.

И у срезу, као и у округу, постоји државна и самоуправна власт. — *Среска самоуправа није, у ствари, по Закону ни постојала. Среску скупштину — коју су сачињавали изасланици свих општина у срезу — сазивали су или срески изасланик окружног одбора или срески начелник кад нађу за сходно одн. потребно.*(22) *Среска скупштина нема Законом одређен делокруг. У њему нема помена ни о среском буџету, ни о праву среске скупштине да решава о среским прирезима. Према томе, „среске самоуправе није ни било”. Срезови су представљали само „нипоставе” окружне самоуправе.*(23)

Имајући у виду организацију и надлежност органа власти у округима и срезовима, можемо закључити да је Закон о уређењу округа и срезова успоставио у Србији буржоаску локалну самоуправу.

Доношење овог Закона значило је одступање од начела и захтева који су прокламовани у радикалском програму и истицални после доношења тога програма, па су део радикалне странке и сељачке масе биле незадовољне локалном самоуправом успостављеном Законом о уређењу округа и срезова. У таквој локалној самоуправи они нису могли видети ни да је управа поједностављена, упрошћена, „ни ограничење бирократије” и „смањење терета”.(24)

(21) Ј. Стефановић, *Надзор државне власти над самоуправним финансијима*. „Политија”, XI, 1924, 1-2, 11-20; 3-4, 97-106.

(22) Среску скупштину сачињавају изасланици свих општина у срезу одн. „кметови са по два члана одбора сваке општине, које одбор општински сваки пут одреди”. Срески изасланик је, у ствари, члан окружног одбора изабран у свом срезу. Он је „заступао свој срез у сталном окружном одбору” а у исто време „био је извршни орган среске самоуправе”. (Сл. Јовановић, *ор. cit.* књ. I, 35).

(23) Из одредаба Закона произилази да „носилац среске самоуправе није била среска скупштина, него срески изасланик окружног одбора”. Његов основни задатак је био извршавањем „оних одлука окружног одбора” и окружне скупштине „које су се тицале његовог среза”. — „Тај срески изасланик на коме је лежала сва среска самоуправа, зависио је много више од окружне скупштине, која га је бирала, и чије је одлуке имао да врши, него од среске скупштине која није имала никакве власти над њиме”. Из тих разлога, можемо рећи „да среске самоуправе није ни било; постојала је само окружна самоуправа, са срезовима као својим „нипоставима”. (Сл. Јовановић, *ор. cit.* књ. I, 35-36).

(24) Ф. Никић, *ор. cit.* 288-289.

Опозиција је, исто тако, била незадовољна локалном самоуправом уведеном Законом од 1. VII 1890. године — Док су напредњаци истицали да је састав окружних скупштина „такав да оне не представљају скупштине целог народа једног округа, него само владајућу партију радикалну” и да су „сасвим... неспособне за рад,” дотле су либерали, између осталог, констатовали да Закон није прецизно утврдио „границе између државне управе и окружне самоуправе” што има за последицу мешање државне власти у надлежност самоуправних органа и сукоба између једне и друге власти.(25)

Прави разлог реорганизације локалне управе извршене 1890. био је тај, што су вође Радикалне странке увиделе неопходност да спроведу такву реформу не због тога што је она била предвиђена тј. обећана њиховим програмом већ „због економско-друштвене и политичке ситуације у којој се Србија у то време налазила, односно у коју су је добрим делом сами радикали били довели”. — „У време када је радикална влада — конститује др Д. Јанковић у своје раду „О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века” — страним капиталистима отворила врата Србије ... и страним и домаћим индустријалцима давала многобројне и широке повластице, када је обилно помагала своје трговце и банкарe, на које се понајвише ослањала, у време када се процес друштвене диференцијације убрзано вршио, а осиромашење масе сељака узимало све више размере, — у то време давање извесних локалних самоуправа представљало је неку врсту уступања од стране радикалних првака народним масама”.(26)

Самоуправа успостављена Законом од 1. VII 1890. имала је, с једне стране, за циљ „да задржи народне масе у радикалној странци”, а с друге стране, „она је служила радикалним првацима за то да поделе одговорност с народом, да део своје одговорности за управљање земљом свале на грађане” стварајући истовремено код грађана тј. маса у земљи илузију да и „непосредно” учествују у том „управљању”.(27)

По доношењу Закона о уређењу округа и срезова један део првака Радикалне странке је износио мишљење да је тим Законом постигнут „велики успех” на пољу реформе локалне самоуправе и да је народ овим Законом добио „веће учешће у управи” одн. да се њиме чак „од бирократске системе прелази на демократско уређење.”(28) Међутим, иако успостављање окружне самоуправе није имало такав значај какав су му придавале неке радикалне вође ипак је „организација локалне управе од 1890. године, са својим новим самоуправним органима (окружним скупштинама и одборима), представљала ... свакако напредак у односу на дотадашњу кругу централистичку управу”.(29)

Док су били у опозицији радикали су својим програмом и нацртом Устава из 1883. захтевали одн. предвиђали: укидање округа и поделу државе на општине и велике срезове, да народ на скупштинама локалних јединица доноси „локалне законе”, да бира чиновнике, контролише

(25) Ibid. 289.

(26) Д. Јанковић, *О програмима и борбама за локалне самоуправе у Србији XIX века*, 418-419.

(27) Ibid. 419.

(28) Ф. Никић, *op. cit.* 288-289.

(29) Д. Јанковић, *op. cit.* 418.

њихов рад и да их смењује и да контролу над локалном самоуправом врше народна скупштина и судови.

Закон од 1. VII 1890. о уређењу округа и срезова, не само што је значајно одступање једног дела првака радикалне стране од захтева истакнутих у радикалском програму и нацрту Устава већ је у исто време он показивао и њихове погледе на организацију и надлежност органа власти у окрузима и срезовима и положај тих локалних јединица. — *Изузетно строг надзор државне власти над финансијским актима окружне скупштине чија је надлежност по овом Закону обухватала, углавном „старање о развиту и унапређењу народне привреде” и претварање срезова у „испоставе” окружне самоуправе одн. непостојање среске самоуправе, јасно показују одсуство жеље једног дела радикалских првака да раде на развијању окружне и среске самоуправе као што нису водили рачуна ни о развоју општине, њене самоуправе и стању у коме се она налазила — Од округа и срезова, а посебно општина, они стварају упоришта за учвршћење своје власти одн. инструменте за обезбеђење класних интереса буржоазије.*

Утврдивши положај општине и њених самоуправних органа радикали су — полазећи од чињенице да се у општинама налази база њиховог утицаја на масе одн. њихове моћи — Законом од 25. III 1890. о изборима народних посланика (30) између осталог, *ојачали улогу општинских власти приликом избора посланика за народну скупштину* па су, по том Закону, „општине ... водиле бирачке спискове, издавале бирачке карте, чувале изборни материјал” и „биле заступљене у бирачким одборима”. На тај начин је улога кметова који су „држали... изборни механизам у својим рукама” порасла, па се „страначка борба по селима и паланкама водила . . . поглавито око кметовских места”.(31) Зато су радикали, у циљу учвршћења свога режима, радили и на „освајању” оних општина које нису биле у њиховим рукама.(32)

Либерална влада — која је дошла на управу земље почетком августа 1892. и морала да створи либералну већину у новој скупштини — усмерила је свој напад на „радикалску општину” имајући у виду улогу и утицај који су општинске власти имале приликом избора народних посланика. Том приликом либерали су настојали да „освоје” што је могуће више општина па су чак и војни одреди упућивани у оне крајеве у којима су „радикали давали јачег отпора” приликом „отимања општина”.(33)

Тако су општине по доношењу Устава од 1888. *играле изузетно значајну улогу у борби политичких странака око власти*, па је покаткад изгледало да се сви задаци општина и састоје само у томе да обезбеде појединим странкама победу на изборима одн. освојање власти.

Државним ударом извршеним 9. маја 1894. Александар Обреновић је укинуо Устав из 1888. а вратио на снагу Устав од 1869. године.(34) *Прави разлог укидања Устава било је стварање услова за спровођење*

(30) *Зборник закона и уредаба*... 46., 336).

(31) Сл. Јовановић, *op. cit.*, књ. I, 2-11.

(32) *Ibid.* 227-229.

(33) *Ibid.* 298-303, 304, 307-318, 320-331, 337-338.

(34) Прокламација Њ. В. Краља којом је обустављен Устав од 1888. год. и привремено враћен у важност Устав од 1869. године у свој целини својој. — *Зборник закона и уредаба издатих од 1. јануара 1894. до краја 1895. године* 50, Београд 1899., 48.

личног режима краља Александра. Тим државним ударом укинута је и локална самоуправа уведена Уставом од 1888. и законима донетим за време његовог важења. Краљевим наредбама укинута су Закон о општинама од 25. XI 1889. и Закон од 1. VII 1890. о уређењу округа и срезова, а враћени су на снагу Закон од 24. III 1866. о устројству општина и општинских власти(35) (са изменама и допунама) и уставобранитељски Закон од 12. V 1839. о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника.(36) Разлози повратка на снагу уставобранитељског Закона из 1839. и Закона о општинама из 1866. били су: *обезбеђење и спровођење бирократског централизма и личног режима краља Александра.*

Закон о изменама и допунама Закона о устројству општина и општинских власти донетим следеће године тј. 1. маја 1895.(37) дато је државној власти право „да у појединим општинама поставља полицијске комесаре... који ће стајати под непосредним надзором среског или окружног начелника“. Како је по овом Закону полицијски комесар „извићао... и судио све иступе који су спадали у надлежност општинских власти“ и био „извршни орган за оне послове који су били пренесени с државне власти на општинске“(38) *то је циљ доношења тога Закона био да се прошири надлежност полицијске власти.*

Законом од 21. VII 1898. о изменама и допунама у Закону о општинама(39) и Законом од 9. XII 1898. о окружним и среским скупштинама(40) *санкционише се даље систем бирократског централизма.*

Основна промена извршена Законом од 21. VII 1898. о изменама и допунама у Закону о општинама састојала се у томе „што председници општина нису више бирани, него постављани“ па су на тај начин стављени „у потпуну зависност према влади“(41)

Разлог услед којег је влада приступила доношењу Закона о окружним и среским скупштинама био је тај, што је *желела да „поједине установе“* (као што су државни економи, школе и др.) „*пребаци са државног буџета на окружни*“ (подвукао Д.Ј.) па је стога било потребно оформити посебна тела која ће одобравати окружне прирезе из којих би се те установе финансирале.(42) С друге стране, влада је желела да доношењем овог Закона „административну централизацију очува у потпуности.“

Закон од 9. XII 1898. о окружним и среским скупштинама значио је *санкционисање система бирократског централизма у Србији.* Његовим доношењем је обављање локалних послова поверено бирократији

(35) *Зборник закона и уредаба у Књажевству Србије од почетка до краја 1866. године.* XIX, Београд, 1866., 5-48.

(36) *Зборник закона и уредаба и уредбени укази издатих у Књажевству Србије од времена обнародовања Устава земаљског (13 фебруара 1839 до априла мес. 1840).* I, Београд, 1880., 66-70. — Краљеве наредбе од 9. и 13. V 1894. одобрене су Законом донетим 26. IV 1895. године (*Зборник*, 50, 353).

(37) *Зборник закона и уредаба.* . 50, 369.

(38) Сл. Јовановић, *ор. стт. књ. II*, 71-72.

(39) *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1898. до краја исте године.* 53, Београд, 1901., 257-265.

(40) *Зборник закона и уредаба.* . 53, 664-675.

(41) Закон о устројству општина и општинских власти из 1866. „који се сматрао највећом противан самоуправи“ давао је влади право збацивања али не и право постављања председника општине. Међутим, Законом од 21. VII 1898. „први пута... одузето је народу његово старо право бирања кметова“. (Сл. Јовановић, *ор. стт. књ. II*, 271-272).

(42) Сл. Јовановић, *ор. стт. књ. II*, 273.

јер је „апсолутна већина чланова окружних и среских скупштина била постављена од централне власти“ и „у својим одлукама била потпуно зависна од државне власти“. (43) — *Задатак окружних и среских скупштина је — пре свега — био да одобравају окружне и среске буџете одн. прирезе „за издржавање извесних установа“.* Међутим, „изгласавање тих приреза била је чиста формалност“ јер „предвиђени законом ради издржавања државних установа, ти су прирези спадали у оне нужне, законске издатке окружног буџета који се нису могли одбити“. (44)

Како су носиоци личног режима усвајали и спроводили начело бирократског централизма народ је могао бити искључен из окружних и среских скупштина, а обављање локалних послова стављено је у дужност бирократији „која је у свему зависила од централне власти“. — *Непостојање локалне самоуправе округа и среза било је у потпуној сагласности с погледом Александра Обреновића, који се у току читаве своје владавине противио успостављању одн. постојању било какве локалне самоуправе. „Народ је искључен, а локална управа је предата... бирократији, да чува административни централизам и служи личног режиму краља Александра“.* (45)

Законом од 31. I 1901. о окружним, среским и општинским буџетима извршено је, у суштини, даље потчињавање локалних органа централној власти. (46)

У Уставу од 6. априла 1901. године (47) не постоје одредбе о округу и срезу као управним и самоуправним јединицама. (48) Вероватни разлици непостојања уставних одредби о округу и срезу (као управним и самоуправним јединицама) су жеља радикала да питање административне поделе земље одн. самоуправе округа и среза решавају по доношењу Устава путем закона и по свом нахођењу, и одсуство жеље краља Александра да у том погледу прими на себе било какву обавезу према радикалима. (49) Међутим, по октроисању новог Устава, не само што није дошло до промене у организацији локалне управе у округу и срезу већ није било ни законских предлога за измену те организације. Ово одсуство промене у организацији локалне управе округа и среза радикали су „правдали тиме, што су напредњаци имали претежну улогу у влади, и што је земља била изложена непрестаним трзавицама и самовољи краља Александра“. (50)

У Априлски Устав је унета одредба о уређењу општина на начелу самоуправе. На основу чл. 97. „општине у својим чисто унутрашњим пословима уређују се по начелу самоуправном. Границе њихове самоуправе поставиће се законом“.

(43) Ф. Никић, *op. cit.*, 315.

(44) Сл. Јовановић, *op. cit.*, књ. II, 274.

(45) Ф. Никић, *op. cit.* 316.

(46) *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1901. до краја исте године.* 56, Београд, 1903, 195-208.

(47) *Зборник закона и уредаба.* 56, 344. — Текст Устава објавио је и Ј. Продановић, *op. cit.* 380-397.

(48) Устав помњих округе и срезове кад говори о надлежности Државног савета. По чл. 85. став 5. Државног савета „решава о прирезима за потребе округа, срезова и општина, ако прирезни прелазе суму, коју сама управна власт по закону одобрава. Исто тако, и о задуживању округа, срезова и општина“. Осим тога, по ставу 6. истог члана Државни савет „одобрава продају и у опште отуђење непокретних добара окружних, среских и општинских“.

(49) Ф. Никић, *op. cit.*, 318.

(50) *ibid.* 318.

Законом о општинама донетим 21. марта 1902. године(51) нису тачно утврђене одн. прецизно разграничене државне и самоуправне функције. Самоуправни органи у општинама (општински збор, општински одбор и општински суд) истовремено су и „органи власти државне, и све послове који су им стављени у дужност отправљају на исти начин, били они локалног или општег карактера, тако да се не зна тачно где престаје делокруг државних, а почиње делокруг самоуправних атрибуција”.

Иако Закон прописује да су општине „у својим унутрашњим општинским пословима самоуправне” ипак су органима централне и локалне управе, који врше надзор над општинским органима „резервисана тако широка права” да, у суштини, „општине не уживају никакву самосталност”. (Подвукао Д.Ј.) — У вршењу свога надзора над актима општинских власти, државни органи су могли задржати од извршења било коју одлуку тих власти „тицала се она локалних или општих интереса”. Осим тога, неке одлуке које би општински органи доносили у оквиру „самоуправног делокруга” не могу имати „правне вредности без нарочитих одобрења државне власти”.(52) Надзор над финансијским и приватноправним актима општинског збора био је толико широк да он скоро није имао никакве самосталности приликом доношења тих аката

Имајући у виду чињеницу, да на општинском збору имају право гласа само они „пунолетни грађани општине” који плаћају 15 динара непосредне годишње порезе „без икаквих приреза” као и начин гласања можемо рећи да *самоуправна тела у општини немају карактер правог представништва народа.*

Променама извршеним 1903. године није промењено и друштвено уређење одн. капиталистички систем, већ су само остварени услови за бржи развитак капитализма. Устав од 5. јуна 1903. представља, у ствари, поновљени Устав од 1888. са извесним изменама којима су, између осталог, ојачана ограничења краљевске власти.(53) Повратак на снагу Устава од 1888. представља остварење тежњи буржоазије за успостављањем таквог унутрашњег уређења земље које ће створити погодније услове за испуњење њених класних интереса и циљева. — Догађаји који су се одиграли 1903. представљају завршетак раздобља борби против апсолутизма кнежева и краљева „а за успостављање буржоаског парламентаризма”.

И после промена извршених 1903. године радикална странка је била, несумњиво, најјача странка у земљи задржавајући свој програм из 1881. године. Иако је интересима буржоазије у радикалној странци одговарало постојање „основних политичких слобода” које су јој омогућавале даље богаћење, јачање и уздизање, ипак је она страховала „од све већег броја незадовољника из нижих друштвених слојева, а нарочито из редова све масовније и свесније радничке класе”. То ће — између осталог — имати за последицу и даље непостојање општег бирачког права. Ова странка је после 1903. године играла *одлучујућу улогу приликом доношења закона* (и њихових измена и допуна) *који су регулиса-*

(51) *Зборник закона и уредби у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1902. до краја исте године*. 57, Београд, 1904, 105-156.

(52) К. Кумануди, *Административно право*. Београд, 1921, 274.

(53) Текст Устава објављен је у *Зборнику закона и уредаба*. . 58, 552. — О изменама извршеним у Уставу од 1888. видети и: Ј. Продановић, *op. cit.* 418-423.

ли уређење округа, срезова и општина. Међутим, територијална подела као и организација власти у локалним јединицама нису ни тада били у сагласности са захтевима истакнутим у радикалском програму одн. представљају одступање од тих захтева.(54)

Иако је Уставом од 5. јуна 1903. враћена на снагу већина закона који су — на основу Устава из 1888. године — регулисали организацију власти и права грађана, није васпостављен и Закон о општинама из 1889. већ Закон донет 1902. године. Разлози услед којих није враћен на снагу Закон из 1889. године јесу: одсуство већих разлика између та два закона и чињеница да су радикали учествовали у доношењу Закона о општинама 1902. године. Уставом од 1903. враћен је на снагу и Закон (од 25. III 1890) о изборима народних посланика који је давао посебну улогу општинским властима приликом избора посланика за народну скупштину.

Војства буржоаских странака нису ни у периоду од 1903. до 1914. године показивала никакву жељу за јачањем општинске самоуправе *већ су и даље ишли за тим да од општина створе упоришта која ће им омогућити освајање већине у парламенту одн. власти у држави.*

Почев од 1903. године а посебно у току 1905—1908. заоштравају се партијски сукоби одн. борба за власт у општинама која се огледала у настојањима политичких странака да освоје или сачувају своје позиције у општинским органима. Та непрекидна борба присталица појединих странака праћена је била гоњењем политичких противника од стране појединих општинских органа и непоштовању, приликом избора, њихове личне и имовинске безбедности. У овом периоду уочљиви су и утицај општинских управа и државних органа на слободу опредељења бирача приликом избора као и незаконити поступци општинских органа и незаконито мешање државних органа у рад општинских власти.(55)

После извесних измена извршених 1903.(56) 1904.(57) и 1905. године(58) донет је 24. XII 1909. нови Закон о изменама и допунама Закона о општинама.(59) Овим Законом је промењен у већој мери првобитни текст Закона о општинама и те промене представљају његове „последње

(54) У програму Самосталне радикалне странке донетом 2. IV 1905. истиче се захтев за проширивањем самоуправних права срезова и општина па се сагласно томе тражи да „општине и срезови буду не само управне јединице, већ да постају и економске јединице: за израду путева и мостова; за пошумљавање гоleti; регулисање река; наводњавање поља; подизање: школа, болница. . . за организацију привредног рада на општем имању, за општу корист”. — Ставови либерала у погледу организације власти и локалне самоуправе изнети у програму странке објављеном 1904. године — огледају се у одбацавању начела самоуправе и захтеву за спровођење „политичке централизације”. Овакви ставови правдани су тиме да се „државна снага. . . мора осећати свуда као највиша, са искључењем сваке засебности, ма које од ових мањих управних јединица наспрам државе”. Разлог услед кога се крупна буржоазна организована у Народној странци противила самоуправи је бојазан од „политичког утицаја маса” одн. бојазан „да се не сруши ауторитет централне државне управе”. Програм Напредне странке, која је била поново организована 1906. године, садржи уопштен захтев да се реорганизација одн. „преуређење” државне управе и општинске самоуправе „доведе у сагласност са културним задацима земље и интересима државним”. О локалној управи и самоуправи у програмима буржоаских политичких странака видети: А. Радевић, *Из страначких програма после мајског преврата 1903. године*, „Историјски гласник”, 1906, 1-2, 95-110.

(55) О жалбама на учињене неправилности приликом избора као и незаконитом раду и поступцима полицијских власти и општинских органа приликом општинских избора, видети: Р. Гузина, *Општина у Србији 1839-1918*, Београд, 1976, 375-390.

(56) *Зборник закона и уредаба*. . 58, 925-944.

(57) *Зборник закона и уредаба*. . 59, 544-551.

(58) *Зборник закона и уредаба*. . 60, 430-448.

(59) *Закон о општинама од 5. јуна 1903. са изменама и допунама од 22. децембра 1903. године, 3. децембра 1904. године, 3. децембра 1905. године и 24. децембра 1909. год.* Београд, 1910.

знатније измене и допуње.” Њиме су у највећој мери измењене и допуњене одредбе Закона о општинама које су регулисале изборни поступак. Ове измене су имале за циљ да онемогуће неправилности и злоупотребе приликом избора народних посланика и општинских органа. Међутим, оно што се дешавало до тада у општинама. догађало се и по доношењу овог Закона о изменама и допунама Закона о општинама. Власти су и даље спречавале појединце да гласају, полиција је агитовала за одређене кандидатске листе, присталице појединих странака силом су растурали бирачке одборе а општинска „часништва” одн. управе чинили су незаконите поступке.(60)

Незаконити поступци полицијских органа као и општинских органа и бирачких одбора уочи избора и у току самих избора, указују на борбу политичких странака „око власти и у општинама” чији органи су имали „значајну улогу . . . у обезбеђењу броја посланичких мандата.”(61)

Како Уставом од 1903. није враћен на снагу Закон о уређењу округа и срезова донет 1890. то су све до 1905. године били на снази уставо-бранитељски Закон (из 1839.) о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, Закон од 9. XII 1898. о окружним и среским скупштинама и Закон од 31. I 1901. о окружним, среским и општинским буџетима, који су — као што смо већ констатовали — санкционисали систем бирократског централизма, искључујући учешће народа у раду органа власти у окрузима и срезovima.

Устав од 5. јуна 1903. и Закон о уређењу округа и срезова донет 18. марта 1905.(62) прописивали су да у окрузима и срезovima постоје — поред државних управних власти — и самоуправне власти. *Иако су у окрузима и срезovima постојали самоуправни органи — окружне и среске скупштине и окружни и срески одбори — ипак „самоуправа округа и среза није постојала”* јер су „надзор и мешање државне власти” били у тој мери велики, да самоуправе, у ствари, није ни било.(63)

Самоуправа захтева, пре свега, да народ у локалним телима сам слободно бира своје самоуправне органе, да ти органи буду ослобођени од обављања послова тзв. „пренесеног делокруга” и „независни од државне власти” тј. да приликом доношења и извршења својих одлука имају „потпуну самосталност”. Она, исто тако, захтева да надзор, када већ постоји, буде само правни тј. да он обухвата само оцену законитости а не и целисходности аката самоуправних органа.

По Закону о уређењу округа и срезова народ је у локалним јединицама бирао (непосредно и посредно) локалне „самоуправне” органе али опште бирачко право није постојало. Како Законом није био предвиђен ни пропорционални изборни систем већ систем већине то су на изборима за посланике окружне скупштине сматрани изабраним „кандидати оне листе која добије највећи број гласова”. Из свих тих разлога *самоуправна тела нису имала карактер правног представништва народа.*

Локални самоуправни органи *не само што нису били ослобођени од обављања послова тзв. „пренесеног делокруга” већ Закон није пре-*

(60) Р. Гузина, *op. cit.* 412-416.

(61) *Ibid.* 416, 417.

(62) *Зборник закона и уредаба.* . 60, 154-204.

(63) Ф. Никић, *op. cit.* 330.

цизно разграничио надлежност државне власти и самоуправних власти одн. „пренесени делокруг није ни тачно одељен од природног и доста је велики.”(64) — Ови органи, осим тога, нису били самостални, „независни од државне власти” приликом доношења и извршења својих одлука. — Давање права врховног надзора Државном савету који је „стајао под утицајем партије” одн. био „састављен по партијском кључу”, није пружало довољно гаранције да ће тај надзор бити сасвим објективан.(65) *Окружној скупштини је „дата само привидна аутономија у решавању. Државна власт ставивши себе изнад ње, задржала је не само право надзора него и право мешања у све локалне потребе”.* Тим „мешањем државне власти не само да је аутономија ограничена до извесне мере... него је потпуно уништена.”(66) (Подвукао Д.Ј.)

Делокруг самоуправних органа обухватао је — и по овом Закону — углавном „старање о развиту и унапређењу народне привреде.” Међутим, њиме је успостављен не само „велики и широки надзор” већ је државној власти „дато и право да се меша у финансијске и приватно-правне послове тих органа.(67) па они нису имали скоро никакве самосталности приликом доношења финансијских и приватно-правних аката. Немајући средства за подмирење својих потреба, локална тела долазе у зависан положај према државној власти, а с тиме нестаје и њихова самосталност. Како су „финансијска средства... један од битних услова за живот самоуправе” то „без једне веће финансијске самосталности нема праве самоуправе.”(68) (Подвукао Д.Ј.)

Тако је овај Закон уместо „система децентрализације” успоставио, у ствари, „систем централизације, са свом сложеностију разних својих институција (министар Финансија, Државни Савет, краљ) и свом неизбежном административном рутином, коју прати спорост у решавању и непознавање тих чисто локалних потреба о којима се решава.”(69)

Од доношења Закона о уређењу округа и срезова 1905. године, у окрузима и срезovima вођена је стална борба политичких странака око власти. Изборни систем и изборна процедура имали су посебан значај у борби за освајање или задржавање већине у локалним скупштинама одн. у борби за власт. Из тих разлога су се измене и допуне тога Закона извршене 1909. и 1910. године(70) „тицале углавном или одгоде избора, или изборне процедуре.” При томе, радикали су били мишљења да могу осигурати себи већину у локалним скупштинама само под условом постојања изборног система већине и јавног гласања. Зато они „на пропорционални систем нису хтели никако пристати; на опште право гласа још мање.”

Стварни разлози доношења измена и допуна Закона о уређењу округа и срезова били су тежња радикала да добију већину у окружним скупштинама и осигурају власт и настојања опозиције да спрече оства-

(64) *Ibid.* 331.

(65) *Ibid.* 332.

(66) К. Куманди, *op. cit.*, 204, 205.

(67) Ф. Никић, *op. cit.* 331.

(68) *Ibid.* 331-332.

(69) К. Куманди, *op. cit.* 206.

(70) *Зборник*. . 64, 385-386; „Српске новине” од 8. II и 14. IV 1910.

рење радикалских намера одн. тежњи. Према томе, „борба око власти” изазвала је доношење измена и допуна тога Закона.(71)

Као што се види у време од 1903. до 1905. није било — сагласно тада важећим законима — самоуправних органа у окрузима и срезовима. Међутим, ни по доношењу Закона о уређењу округа и срезова одн. од 1905. до 1914. није у Србији из разлога које смо навели — стварно постојала самоуправа округа и среза, иако су у овим територијалним јединицама постојали самоуправни органи — окружне и среске скупштине и окружни и срески одбори. — *Што се тиче општина, оне ни после промена извршних 1903. нису, у суштини, уживале „никакву самосталност.”*

Говорећи о немогућности постојања праве народне самоуправе у буржоаском друштву, Лењин каже: „Заборавља се да све дотле док буржоазија влада као класа, она не може дозволити да се дирне, па чак ни с „муниципалног” гледишта, у праве основе њене владавине, — па ако буржоазија дозвољава, трпи „муниципални социјализам,” то је управо зато што он не дира у основе њене владавине, што не задире у озбиљне изворе њеног богатства, што се он простира само на ону локалну, уску област расхода, коју сама буржоазија даје „становништу” да њоме управља. Довољно је само се мало упознати с „муниципалним социјализмом” на Западу, па знати како сваки покушај социјалистичких муниципалитета да малчице изиђу из оквира обичног, тј. ситног, најситнијег пословања, које раднику не даје битне олакшице, да сваки покушај да се малчице дирне у капитал, увек безусловно изазива одлучни вето централне власти буржоаске државе.”(72)

Указујући на то да се права народна самоуправа може остварити само после победе социјалистичке револуције он констатује: „... историја потврђује ону, усталом по себи очигледну, истину да само потпуна и одлучна победа устанка потпуно обезбеђује могућност организовања стварне самоуправе.”(73)

Борбу за увођење потпуне народне самоуправе одн. успостављање самоуправе народа у држави, округу, срезу и општини, води у периоду од 1903. до 1914. године само Српска социјал-демократска партија.

Иако ССДП није била сачинила и детаљан програм комуналне политике ипак је она остварила значајне резултате „који су се нарочито огледали на политичком пољу...”(74) Своју комуналну политику она је спроводила у сагласности с основним поставкама програма донетог на оснивачком конгресу јула 1903. године.(75) Програм садржи — поред других захтева — и захтев да се успостави „самоуправљање и самоуправа народа у држави, округу, срезу и општини”.

Српска социјал-демократска партија је стала на становиште да Закон о уређењу округа и срезова донет 18. марта 1905. има „класни, буржоаски карактер”, да он опроводи централизам и омогућује владавину бирократије. Не прихватајући оно што је санкционисао тај Закон

(71) Ф. Никић, *op. cit.*, 344.

(72) В. И. Лењин, *Изabrана дела у 16 томова*. Београд, 1960. Том VI, 316-317.

(73) *ibid.* том V, 147.

(74) М. Топаловић, *Комунална политика Српске социјалдемократске партије, — Токови револуције*, Зборник историјских радова Института за историју радничког покрета Србије, Историјског архива Покрајинског комитета КСК за Војводину, Завод за историју у Приштини, III, Београд, 1968, 176.

(75) *Историјски архив Комунистичке партије Југославије*, том III, Београд, 1950, 28.

ССДП је захтевала успостављање потпуне народне самоуправе тј. да се избор локалних самоуправних органа врши на основу општег бирачког права и да народ у локалним јединицама сам управља својим пословима. Сагласно томе она је и тражила „преображај бирократско-централистичког система у народно-самоуправни.“(76)

Социјал-демакрати су у општинама видели „део система класне владавине.“(77) једну буржоаску институцију која ће „изгубити свој класни карактер само с коначним уништењем класне владавине“ буржоазије.(78) Из тих разлога је ССДП и радила у општинама „на откривању класних супротности и на заштити класних интереса пролетаријата да би ојачала његову револуционарну моћ.“(79)

Спроводићеи свој програм, ССДП се борила за увођење „самоуправе народа у држави, округу, срезу и општини“ одн. „за демократизацију политичког и друштвеног живота, за демократизацију ондашње српске државе“. — Она је показивала изузетну упорност у борби за самоуправу. Учешћем у раду општинских органа, одборници социјалисти су „допринели да се у првом светлу прикаже“ стварни положај општина одн. одсуство њене самоуправе. „Конкретним акцијама у општинама они су повезивали своје идеје и програмске ставове са свакодневним животом радних људи, са њиховим основним интересима и тиме ефикасно јачали снаге социјалистичке револуције.“(80)

Закључци

Одредбама Устава од 1888. и законским прописима донетим на основу њега, регулисана је и уведена у Србији буржоаска локална самоуправа.

Самоуправа успостављена Законом од 1. VII 1890. имала је, с једне стране, за циљ „да задржи народне масе у радикалној странци“, а с друге стране, „она је служила радикалним првацима за то да поделе одговорност с народом, да део своје одговорности за управљање земљом свале на грабанае“ стварајући истовремено код грабана тј. маса у земљи илузију да и „непосредно“ учествују у том „управљању“.

Иако успостављање окружне самоуправе није имало онакав значај какав су му придавале радикалске вође, ипак је „организација локалне управе од 1890. године, са својим новим самоуправним органима (окружним скупштинама и одборима), представљала... свакако напредак у односу на дотадашњу круто централистичку управу.“ Међутим, Закон 1. VII 1890. о уређењу округа и срезова не само што је значио одступање једног дела првака радикалне странке од захтева истакнутих у радикалском програму и нацрту Устава који су радикали израдили, већ

(76) Д. Лапчевић, *Полицијско-кретовско дивљаштво*, Београд 1907, 14.

(77) Ј. Трајковић, *Српска социјал-демократска партија и општинска самоуправа*, „Архив за правне и друштвене науке“, 1968, XXXII, 1, 90.

(78) „Историјски архив КПЈ“, том III, 120.

(79) М. Топаловић, *ор. cit.*, 176—177.

(80) Ј. Трајковић, *ор. cit.*, 98. О погледима и захтевима ССДП и њеној борби за увођење и доследно спровођење потпуне народне самоуправе, в. и: Р. Гузина, *ор. cit.*, 418—432; М. Топаловић, *Српска социјалдемократска партија на општинским изборима (1903—1914)*. — *Токови Револуције*, Зборник историјских радова, II, Београд, 1967, 309—362; Исти, *Учешиће социјалдемократске партије на општинским изборима и у раду Општине београдске (1906—1914)*, „Годишњак града Београда“, XV, 1968, 55—87.

је у исто време он показивао њихове погледе на организацију и надлежност органа власти у окврузима и срезovima и положај тих локалних јединица. — *Изузетно строг надзор државне власти над финансијским актима окружне скупштине* чија је надлежност по овом Закону обухватала, углавном, „старање о развитку и унапређењу народне привреде” и претварање срезова у „испоставе” *окружне самоуправе* одн. *непостојање* *среске самоуправе*, јасно показују одсуство жеље једног дела радикалских првака да раде на развијању *окружне и среске самоуправе* као што нису водили рачуна ни о развоју општине, њене самоуправе и стању у коме су се оне налазиле. — *Од округа и срезова, а посебно општина, они стварају упоришта за учвршћивање своје власти* одн. *инструменте за обезбеђење класних интереса буржоазије.*

Општине су по доношењу Устава од 1888. играле изузетно значајну улогу у борби политичких странака око власти па је покатакд изгледало да се сви задаци општина и састоје у томе да обезбеде појединим странкама победу на изборима одн. освајање власти.

Државним ударом извршеним 9. маја 1894. Александар Обреновић је укинуо Устав из 1888. а вратио на снагу Устав од 1869. године. Прави разлог укидања Устава *било је стварање услова за спровођење личног режима Александра Обреновића.* Тим државним ударом укинута је и *локална самоуправа* уведена Уставом од 1888) и законима донетим за време његовог важења.

Разлози повратка на снагу уставобранитељског Закона (из 1839) о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника и Закона о устројству општина и општинских власти из 1866. године били су: *обезбеђење и спровођење бирократског централизма и личног режима краља Александра.*

Циљ доношења (1. V 1895) Закона о *изменама и допунама Закона* о устројству општина и општинских власти *био је да се прошири надлежност полицијске власти.*

Законом од 21. VII 1898. о изменама и допунама у Закону о општинама и Законом од 9. XII 1898. о окружним и среским скупштинама *санкционише се даље систем бирократског централизма.*

По Закону од 21. VII 1898. о изменама и допунама у Закону о општинама „председници општина нису више бирани, него постављани” па су на тај начин стављени у „потпуну зависност према влади.”

Како су носиоци личног режима усвајали и спроводили начело бирократског централизма, народ је морао бити искључен из окружних и среских скупштина, а обављање локалних послова стављено је у дужност бирократији „која је у свему зависила од централне власти.”

Непостојање локалне самоуправе округа и среза било је у потпуној сагласности с погледима Александра Обреновића који се у току читаве своје владавине противио успостављању одн. постојању било какве локалне самоуправе. — „Народ је искључен а локална управа је предата... бирократији, да чува административни централизам и служи личном режиму краља Александра.”

Законом од 31 I (901) о окружним, среским и општинским буџетима, извршено је даље потчињавање локалних органа централној власти.

После октроисања новог Устава 1901. године донет је 21. марта 1902. нови Закон о општинама по коме општине, у суштини, „не уживају никакву самосталност.”

Доношење новог Устава 1903. године одн. повратак на снагу Устава из 1888. представља остварење тежњи буржоазије за успостављањем таквог унутрашњег уређења које ће створити погодније услове за испуњење њених класних интереса и циљева. — Догађаји који су се одиграли 1903. године представљају завршетак раздобља борби против апсолутизма кнежева и краљева у Србији а за „успостављање буржоаског парламентаризма.”

Радикална странка је и после 1903. године играла одлучујућу улогу приликом доношења закона (и њихових измена и допуна) који су регулисали уређење округа, срезова и општина. Међутим, територијална подела као и организација власти у локалним јединицама нису ни тада били у сагласности са захтевима истакнутим у радикалском програму одн. представљају одступање од тих захтева. Осим тога, буржоазија организована у радикалној страници је све више страховала „од све већег броја незадовољника из нижих друштвених слојева, а нарочито из редова све масовније и свесније радничке класе.” То ће, између осталог, доћи до изражаја и приликом утврђивања организације и надлежности органа власти у локалним јединицама и положаја тих локалних јединица.

Уставом од 5. јуна 1903. није васпостављен Закон о општинама из 1889. већ Закон донет 1902. године. И у периоду од 1903. до 1914. године, вођства буржоаских странака су и даље ишла за тим да од општина створе упоришта која ће им омогућити освајање већине у парламенту, одн. власти у држави.

Иако су по Уставу од 1903. и Закону о уређењу округа и срезова донетом 18. марта 1905. постојали у окрузима и срезovima самоуправни органи (окружне и среске скупштине и окружни и срески одбори) *ипак „самоуправа округа и среза није постојала” јер су „надзор и мешање државне власти” били у тој мери велики да самоуправе, у ствари, није ни било.*

У току развоја српске буржоаске државе у периоду од 1903. до 1914. локална самоуправа је јасно показала сва обележја буржоаске локалне самоуправе и истовремено се јасно манифестовала немогућност постојања праве и потпуне народне самоуправе у буржоаском друштву.

Борбу за увођење 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 потврђује исправност Лењинових теза о локалној самоуправи у буржоаском друштву. Његове процене биле су потврђене и доста каснијим збивањем на српском и југословенском тлу. То су показали ток и исход ослободилачке борбе и социјалистичке револуције код нас. Тек са њима односно са настајањем народно-ослободилачких одбора као израза револуционарне смене власти — права народна самоуправа стекла је друштвено економску подлогу и институционална решења да би могла да се искаже.

SUMMARY

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SERBIA DURING THE END OF THE XIX AND THE BEGINNING OF THE XX CENTURIES

By means of the coup-d'état of 9th May 1894, King Alexander Obrenović had suspended the Constitution of 1888 and reinstated the Constitution of 1869. That coup-d'état also suspended the bourgeois local self-government established by the Constitution of 1888, and the laws passed during its effectiveness, so that the period from 1894 to 1901—1903 marked the sanctioning and implementation of the system of bureaucratic centralism.

During the development of the Serbian bourgeois state in the period 1903—1914, local self-government had the clear characteristics of the bourgeois local self-government and simultaneous clear manifestations of the inability of the existence of a true and wholly democratic self-government in the bourgeois society.

Local self government in Serbia in the captioned period confirmed the correctness of Lenin's theses on local self-government in the bourgeois society.

RÉSUMÉ

L'AUTONOMIE LOCALE EN SERBIE A LA FIN DU DIX-NEUVIÈME SIÈCLE ET DÉBUT DU VINGTIÈME SIÈCLE

Par le coup d'Etat du 9 mai 1894 le roi Alexandre Obrenović a abrogé la Constitution de 1888 et remis en vigueur la Constitution de 1869. Par ce coup d'Etat a été abolie l'autonomie locale bourgeoise introduite par la Constitution de 1888 et par les lois adoptées au cours de sa validité, et dans la période allant de 1894 jusqu'à 1901 c'est-à-dire 1903 le système bureaucratique du centralisme a été sanctionné et appliqué.

Au cours du développement de l'Etat bourgeois serbe dans la période de 1903 à 1914 l'autonomie locale faisait ressortir clairement deux caractéristiques de l'autonomie locale bourgeoise et en même temps manifestait nettement l'impossibilité de l'existence du droit et de l'entière autonomie nationale dans la société bourgeoise.

L'autonomie locale en Serbie à la fin du dix-neuvième et au début du vingtième siècle confirme l'exactitude de la thèse de Lénine relative à l'autonomie locale dans la société bourgeoise.