

Марко С. Станковић

Правни факултет, Универзитет у Београду

УСТАВНИ СИСТЕМ КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ УОЧИ ВЕЛИКОГ РАТА: ЛОКАЛНА (САМО)УПРАВА

Сажетак

Последњу четвртину века пред Велики рат, Србија је, уз прекид од безмало једне деценије, била земља парламентаризма. Устав Краљевине Србије од 1888. се у уставноправној науци обично сматра најбољим уставним актом у историји српске уставности, јер је прихватио готово све најмодерније европске демократске институције свога времена, док је Устав од 1903. био његов „двојник“ – његово ново, допуњено и поправљено издање. Једна од најважнијих тековина европске демократије јесте локална самоуправа, коју су ови уставни положили на нове темеље, умногоме различите од оних које су поставили ранији српски уставни. У овом раду је укратко приказана еволуција локалне самоуправе у Србији пре доношења Устава од 1888, као и решења која су тај Устав и закони који су из њега произашли предвидели за тај облик територијалне децентрализације. У периоду владавине краља Александра Обреновића прво је враћен на снагу Намеснички устав од 1869, а затим донесен и нови, Октоисани устав од 1901, чија решења нису била у складу са начелима демократије и парламентаризма. Посебна пажња посвећена је и периоду од 1903. до 1918, када је Устав од 1888. поновљен као Устав од 1903, али није био праћен одговарајућим законодавством у сфери локалне самоуправе. На крају, дата је оцена једних и других решења.

Кључне речи: Устав од 1888, Устав од 1903, локална самоуправа, општина, округ.

1. ЛОКАЛНА (САМО)УПРАВА У СРБИЈИ ПРЕ 1888.

Зачеци локалне самоуправе постојали су још у средњовековној Србији у виду извесних привилегија које су уживала трговачка и рударска насеља. Систем привилегија, који садржи елементе локалне самоуправе у модерном смислу, био је веома сложен и имао је различите облике у различитим територијалним јединицама. „Начело народне самоуправе, по којем мештани сами бирају своје представнике и званичнике и демократски решавају своје локалне проблеме, постаје и остаје баштина демократске политике српског народа.“⁽¹⁾ За време турске владавине, у Србији су од самоуправних јединица постојала села и кнежине. У њима су решавана сва питања и проблеми у вези са животом тих малих административно-територијалних заједница.

Током Првог српског устанка, народна самоуправа је прво ограничена, а 1808. готово потпуно укинута и замењена централизмом и апсолутном влашћу војда. Локална самоуправа била је у супротности са Карађорђевићевим концептом организације будуће српске државе. На тај начин је пропуштена историјска прилика да се локална самоуправа угради у темеље српске постфеудалне државе у настајању, без обзира на то што је српски народ за време турске власти народну самоуправу „чувао као своју светињу, јер му је она служила као најјача гаранција за слободу, веру и народност.“⁽²⁾ И кнез Милош Обреновић је владао апсолутистички, примењујући често и сурове методе, гушећи народне буне и ликвидирајући поједине локалне старешине. У таквим приликама није било могућности за успостављање локалне самоуправе. Према речима Ђурђева, „нахијски и кнежински кнезови постају органи личне Милошеве власти који обезбеђују ред и поредак у народу.“⁽³⁾ Централистички систем је временом све више учвршћиван, а централизам је доживео климакс на Скупштини одржаној 1834, што је и био један од главних узрока Милетине буне.

С обзиром на то да први српски устав, Сретењски устав од 1835, никада није ступио на снагу, Турски устав од 1838. је први уставни акт који је регулисао положај локалних јединица у Србији. Њиме је Србија била подељена на 17 округа, окрузи су били подељени на срезове, а срезови на општине. Та тростепена организација

1) Александар Б. Ђурђев, *Локална самоуправа*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1997, стр. 48.

2) Федор Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Геца Кон, Београд, 1927, стр. 1.

3) Ђурђев, стр. 51.

задржала се у Србији све до Великог рата, па и након њега, у оквиру Краљевине СХС. Наредне, 1839. године, донесен је први Закон о општинама, који је разликовао среске и варошке општине и који је Београду дао посебан положај. Узимајући у обзир укупан статус и овлашћења локалних органа (општинског одбора и општинског суда), може се оценити да је овај систем у ствари био систем локалне управе, која је била саставни део централне државне власти, а не систем локалне самоуправе. Добра илустрација за овакву оцену јесте податак да општине све до 1864. нису имале сопствене буџете, већ су за све веће издатке морале имати одобрење централних органа. Због тога се може рећи да је у Србији „успостављена строга централизација власти с олигархијским карактеристикама. Ова олигархијска власт, од олигархије народних старешина, које су, макар симболично, означавали неку везу с народом, временом еволуира у олигархијско-бирокуратску, губећи тиме и тај симбол.“⁴⁾ Ситуација се није поправила ни за време друге владавине кнеза Михаила, јер су локалне јединице биле у потпуности потчињене централној власти.

Ни Намеснички устав од 1869, иако је био први српски устав модерно конципиран и правно-технички уређен по савременим европским стандардима, није поправио ситуацију у погледу смањења централизма. Он чак ни начелно није прокламовао локалну самоуправу, већ је само навео да су општине „самосталне у својој управи, сходно прописима закона“. Након стицања државне независности Србије 1878, уклоњени су и последњи остаци локалне самоуправе. Само дан након што је Србија добила међународно признање, 14. јула 1878. донесен је закон којим су укинута сви облици општинске самоуправе и над општинама уведен потпуни полицијски надзор. „Тако је први дан независне Србије обележен ликвидирањем остатака локалне самоуправе.“⁵⁾

Из кратког прегледа генезе локалних јединица у Србији, потпуно је јасно да уставотворац од 1888. није имао добре примере у ранијим уставима, који су локалне јединице – општине, срезове и округе – углавном сводили на јединице локалне управе (*administration locale*), не дајући им готово никакву аутономију у односу на централну власт, чак ни у домену послова који су очигледно од локалног значаја. Стога Јовичић исправно констатује да су „у првом раздобљу развоја Србије преовлађивале (су) централистичке

4) Радивоје Маринковић, Саво Марковић, *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918*, Стална конференција градова, Београд, 1995, стр. 42.

5) Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 222.

тенденције, тако да су територијалне јединице биле готово искључиво подручне јединице централне власти.⁶⁾ Уставноправним језиком речено, окрузи, срезови и општине су у Србији до доношења Устава од 1888. били јединице територијалне деконцентрације, а не територијалне децентрализације; јединице локалне управе, а не локалне самоуправе.

2. УСТАВ ОД 1888 – НАЈБОЉИ УСТАВ У ИСТОРИЈИ СРПСКЕ УСТАВНОСТИ?

Почев од 1888, српска уставност се приближила моделима најлибералнијих уставних тенденција. „У погледу Устава од 1888. у нашој науци и јавности влада опште прихваћена оцена да је то најбољи српски устав, разуме се заједно са његовим нешто мало ‘допуњеним и поправљеним издањем’, Уставом од 1903.“⁷⁾ Иако је тај Устав садржао и поједина решења која се данас чине веома ретроградним (нпр. држава није била одвојена од цркве), он је у време када је усвојен, али и дуго након тога, представљао веома прогресиван уставни текст. Стога је Устав од 1888. вероватно најбољи српски устав, узимајући у обзир време и околности у којима је донесен. Али можда и највећа његова слабост лежи управо у томе – он је био сувише модеран за ондашње српско друштво, односно није био „огладало“ друштвене стварности у ондашњој Србији.

Нема сумње да је Устав од 1888. настао као плод политичког компромиса одлазећег краља Милана и најјаче политичке странке у земљи, Радикалне странке. Због тога се овај устав често, помало пежоративно, назива и „Радикалским уставом“, иако велики део решења из уставног пројекта те странке није у њему нашао своје место. Компромис је био у томе да, с једне стране, династија Обреновића задржи престо, али да, с друге, краљ Милан пристане на увођење парламентарног система (Слободан Јовановић период важења овог устава назива „добом парламентарности“).

Квалитет уставног текста је готово беспрекоран, лишен двосмислених одредаба и правних празнина. Осим тога, проглашена људска и грађанска права су се остваривала непосредно на основу Устава, што је најбоље јемство њихове неповредивости. Кад је реч о систему власти, уведен је парламентарни систем (мада у својој

6) Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд, 1999, стр. 125.

7) Исто, стр. 311.

лошијој, двојној или орлеанској варијанти), са добро уравнотеженом поделом власти и независним судством. Народна скупштина је коначно постала истинска законодавна власт (заједно са Краљем), а уведен је пропорционални систем расподеле мандата и слободни посланички мандат.

Када је усвојен, Устав од 1888. је важио свега нешто дуже од пет година, јер је краљ Александар државним ударом од 1894. обуставио његову примену, вративши на снагу Устав од 1869. Своју „другу младост“ овај устав је доживео након повратка Карађорђевића на престо, у нешто измењеном и допуњеном тексту, а формално се примењивао као нови Устав од 1903. (иако се суштински радило о поновљеном Уставу од 1888) све до „утапања“ Србије у Краљевину СХС. И у првом и у другом периоду важења овог уставног текста, Србија је била уставна парламентарна монархија, следећи тада најсавременије трендове европске уставности.

3. ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕМА УСТАВУ СРБИЈЕ ОД 1888.

Различно од устава који су му претходили, Устав Краљевине Србије од 1888. садржао је читаво поглавље о локалној самоуправи (поглавље IX). Друга, суштинска дистинкција овог Устава у односу на његове претходнике јесте прихватање начела децентрализације (самоуправе), за разлику од централистичког начела деконцентрације које је пре тога било присутно у великој мери.

Устав од 1888. је задржао већ традиционалну територијалну поделу земље на округе, срезове и општине.⁸⁾ Округа је било 15 и у њима су, према Уставу (чл. 161), постојали „уз државне органе власти, као самоуправни органи: окружне скупштине и стални окружни одбори“, који су имали „задатак да воде бригу о чувању и унапређењу просветних, привредних, саобраћајних, санитетских и финансијских окружних интереса, као и да врше све послове који би се законом ставили у њихов круг рада“. Устав није дао дефиницију срезова, који су представљали средњи степен или међустепен локалне самоуправе, док су општине, као најуже и основне јединице локалне самоуправе у Краљевини Србији, имале „своју самоуправу“, а као општински органи били су предвиђени општински суд, општински одбор и општински збор, који су били задужени „за вршење општинских послова“ (чл. 162).

8) Вид. Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 99.

Избори за локалне органе су према Уставу били непосредни (чл. 163), при чему је, поред цензуса по полу, који је био уобичајен у XIX веку, постојао и имовински цензус, јер је носилац бирачког права на општинским и окружним изборима био сваки српски грађанин „члан дотичне општине или округа, који, уз друге законске услове, плаћа држави 15 динара непосредне порезе на годину“. Од овог ограничења су били изузети задругари који су навршили 21 годину живота, јер су могли да гласају на изборима „ма колику непосредну порезу плаћали“ (чл. 164).

Устав је предвиђао да, осим самоуправних делокруга, јединице локалне самоуправе имају и поверене делокруге, јер је прописивао да су оне дужне да, поред општинских и окружних послова, врше државне послове које им закони одреде (чл. 165). Изворни (самоуправни) и поверени (пренесени) послови су карактеристични за све модерне системе локалне самоуправе. Док су у вршењу изворних послова јединице локалне самоуправе подвргнуте само контроли уставности и законитости, поверени послови представљају надлежности у којима централни државни органи, поред уставности и законитости, могу да проверавају и целисходност рада локалних органа.

Устав од 1888. је регулисао и питање оснивања нових општина, као и промене граница постојећих, утврдивши да се нова „општина не може створити, нити се обим општина може мењати, без одобрења законодавне власти“ (чл. 166). При том, Устав је предвидео и да „сваки грађанин и свако непокретно добро мора припадати некој општини и сносити терете општинске, среске и окружне“ (чл. 167).

Посебну пажњу уставотворац је посветио локалним финансијама. Пре свега, било је предвиђено да се за финансијске одлуке великог значаја мора имати сагласност локалног представништва. Тако се окружни и срески „прирези“ нису могли установити без одобрења окружне скупштине, а општински без одобрења општинског збора. При том се окрузи срезови и општине нису могли задуживати без одобрења истих представничких органа. На крају, Устав је предвиђао и могућност да се законом одреди „у којим ће случајевима бити потребно за те прирези и за то задуживање одобрење законодавне или друге које државне власти“ (чл. 168). Коначно, Устав је предвидео и постојање својине локалне самоуправе, прописавши да „окрузи, срезови и општине могу, као и поједина лица, имати својег имања“ (чл. 169).

Сва остала питања у вези са надлежностима и организацијом окружних, среских и локалних власти, као и односе између тих

власти са државним властима, уставотворац је препустио законској регулативи (чл. 170).⁹⁾

С обзиром на то да је локална самоуправа према Уставу од 1888. била тростепена, положај основних јединица, општина, регулисан је једним, а положај виших јединица, срезова и округа, другим законом. Тако је 1889. донесен Закон о општинама, а наредне, 1890. године, Закон о уређењу округа и срезова. Према овим законским актима, ефективна локална власт вршила се у општинама и окрузима, док су срезови били потпуно сувишне јединице, пука форма без икакве садржине. „У односу на ранији период, овим законима побољшан је положај општине и учињен напредак у њеној аутономији.“¹⁰⁾

Закон о општинама од 1889. није у оквиру опшних одредаба утврдио надлежности општине као јединице локалне самоуправе, него је то учинио на посредан начин, утврђујући надлежности сваког од општинских органа. Као органе општине, Закон је предвидео општински збор, општински суд и општински одбор. Општински збор су чинили сви становници општине са правом гласа на изборима, односно пунолетни становници који су плаћали 15 динара непосредног пореза годишње, као и сви пунолетни чланови породичне задруге, чак иако сви скупа нису плаћали 15 динара пореза. Одређене категорије лица биле су лишене права да гласају на збору (официри, војници, осуђена лица, лица под истрагом или стечајем, лица која дугују порез...). Општински збор је имао надлежности изборног, финансијског, комуналног и саветодавног карактера. Општински збор, као облик непосредне демократије, функционисао је у великој мери у складу са демократским начелима.

Најзначајнији општински орган је, традиционално, био општински суд, који је имао судска и управна (полицијска, комунална и извршна) овлашћења. Он је, као судски орган, био надлежан да одлучује у кривичним и грађанским стварима, када није била прописана надлежност државних судова. С друге стране, његове надлежности као управног органа биле су да води рачуна о реду и безбедности у општини и да извршава законе и друге државне прописе, а подразумевала је врло разнородне, углавном комуналне послове. Коначно, општински суд је располагао и значајним овлашћењима у погледу општинске имовине и прихода, као и у погледу вођењу општинских евиденција. „На основу ових овлашћења лако

9) Вид. Ђурђевић, стр. 55-56.

10) Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 182.

је закључити да је општински суд био најзначајнији орган власти у општини, како у погледу вршења судско-полицијских (државних) функција, тако исто и у вршењу општинских послова.¹¹⁾

На крају, општински одбор је био орган који је биран да води рачуна о „општинским интересима“ и ради „надгледања рада општинског суда“, са мандатом од две године.¹²⁾ Његова најважнија овлашћења су била у вези са општинским финансијама и имовином, као и у вези са радом општинског суда. „Одбор је био генерално овлашћен да контролише рад општинског суда, а посебном надзору подлегали су сви послови које је суд радио по одлукама одбора.“¹³⁾

Општински одбор је, дакле, био орган који је вршио унутрашњи надзор над радом општинских органа, док су за спољни надзор били задужени стални окружни одбори и државни органи.¹⁴⁾ Спољни надзор је имао два облика, у зависности да ли се радило о изворном или повереном делокругу општине. У првом случају, надзор је обухватао само законитост рада општинских органа, док се у другом случају простирао и на целисходност тог рада. Органима надзора стајала је на располагању широка палета различитих средстава. Сви облици надзора били су законом детаљно уређени, чиме је ограничена могућност за њихову евентуалну злоупотребу. Спољни надзор је према закону био веома значајан елемент система локалне самоуправе у Србији.

Дајући оцену положаја општина према Закону о општинама од 1889, Маринковић констатује: „ако се овај *радикалски* закон о општинама процењује у светлу стања локалне (општинске) самоуправе какво је било пре његовог доношења, може се констатовати да је учињен значајан напредак“, „али, ако се самоуправа општина процењује у односу на радикалске захтеве и прокламације пре него што су дошли на власт, онда је ова која је била утврђена законом, испод очекивања.“¹⁵⁾

Јединице локалне самоуправе највишег степена према Уставу од 1888. били су окрузи, док су срезови били јединице средњег

11) Маринковић, стр. 226.

12) Упор. Димитријевић, Вучетић, стр. 183.

13) Маринковић, стр. 227.

14) „Овим радикалским законом успостављен је троструки надзор над општинама и то: надзор окружне самоуправе, надзор Државног савета и надзор државне полицијске власти.“ (Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 161)

15) Маринковић, стр. 228.

степен или међустепена. Управо је оваква концепција аргумент у прилог тврдњи да Устав од 1888. не заслужује епитет „радикалски“. Јер, радикали су се у свом програму и дискусијама пред доношење тог устава борили за двостепену локалну самоуправу у којој би срез, као јединица вишег степена, имала средишње место.¹⁶⁾ Али након политичких догађаја по завршетку Тимочке буне и привременог губитка власти, радикали су пристали на компромис који је подразумевао тростепену локалну самоуправу са округом као највишом јединицом, а самим тим и потпуном потискивању срезова у други план.

Окрузи су, као највише јединице територијалне организације земље, имали двоструку улогу – они су били и носиоци државне власти и јединице локалне самоуправе. Представник државне власти у округу био је окружни начелник, којег је указом, на предлог министра унутрашњих послова, именовано краљ. Он је имао широке надлежности. Начелник је био задужен да се стара о одржавању реда и опште сигурности у вршењу законом одређених послова, да надзире рад свих јединица локалне самоуправе – општина, срезова и округа (имао је, дакле, контролну функцију), као и да им помаже у обављању њихових послова, а имао је и саветодавну улогу – могао је да предлаже влади извесне мере. Поред тога што се старао о извршавању државних прописа, окружни начелник се старао и о извршавању среских и окружних одлука уколико су биле законите, а имао је право и да обустави њихово извршење ако их је сматрао неуставним и незаконитим (о чему је морао обавестити министра, који је доносио коначну одлуку). Коначно, он је имао и церемонијално овлашћење отварања и затварања седница окружне скупштине, којој је могао подносити предлоге и представке.

Као јединица локалне самоуправе, округ је имао и своје самоуправне органе – окружну скупштину, стални окружни одбор, среске изасланике и секретара скупштине. Ти органи били су задужени за вршење самоуправног делокруга округа, који је обухватао значајан број послова.¹⁷⁾ Представнички орган у округу била је окружна скупштина, која је доносила одлуке о окружним пословима, али је имала и надзорну функцију, нарочито над општинама и срезовима. У њен састав улазили су заступници, који нису били бирани непосредно, већ посредно – на среским скуповима,

16) О том програму вид. Јевтић, Поповић, стр. 159-160.

17) То су били послови имовинског карактера, привредног карактера и социјалног карактера. Осим тога, окружни органи су били дужни да се старају о томе да се испуне захтеви цивилних и војних власти засновани на закону и да воде рачуна о снабдевању народне војске.

од стране кметова и одборника свих општина једног среза. „Укратко, бирали су се срески заступници, а не заступници грађана или општина.“¹⁸⁾ Стога окружна скупштина није била представништво локалног становништва, већ скуп представника срезова, као јединица локалне самоуправе нижег степена. То је у великој мери удаљавало округе од теоријског модела локалне самоуправе, чију есенцију чини управо представнички карактер локалних органа.¹⁹⁾ Осим што није била непосредно изабрано представништво локалног становништва, окружна скупштина није била довољно самостална у обављању својих функција. Најзначајнији утицај на њу имао је окружни начелник, док је у вези са одлукама о финансијама и имовином била зависна од ресорног министра²⁰⁾, али и од краља (нпр. поводом доношења одлука у повереном делокругу) и Народне скупштине (нарочито у вези са финансијама и располагањем имовином).

Извршни орган у округу за послове из самосталног делокруга био је стални окружни одбор. Његови чланови бирани су из састава окружне скупштине. Имао је ужи и шири састав. Стални окружни одбор је имао надлежности у вези са окружним финансијама и имовином и надзором.

Срески изасланици су били чланови окружног одбора и бирао се по један из сваког среза. Они су били надлежни за извршавање одлука и наредби окружне скупштине које су се тичале њиховог среза. Осим тога, они су сазивали среске скупштине и руководили њиховим радом. „Из законских одредби није јасно да ли је срески изасланик у свом срезу заступао интересе округа, или је, што би било сасвим логично очекивати, у окружној скупштини и одбору могао заступати и бранити интересе свог среза.“²¹⁾ То је још један доказ у прилог тврдњи да је срез био потпуно сувишна јединица у систему локалне самоуправе. Срезови су, као јединице средњег степена, остали потпуно неодређени у закону, јер њихове надлежности и унутрашња организација нису били дефинисани. У суштини, они су представљали пре нешто попут окружних испостава (јединица „окружне деконцентрације“), него територијал-

18) Маринковић, стр. 231.

19) Ипак, од правила о посредном избору чланова окружне скупштине је постојао изузетак, јер су општине, које су имале право да бирају „свог“ посланика у Народној скупштини, имале право и да бирају једног заступника у окружном представништву (то право је, према чл. 81. Устава, имало укупно 26 општина).

20) „Право министара да доносе коначна решења о законитости аката окружне скупштине, значило је крајње сужавање локалне самоуправе.“ (Јевтић, Поповић, стр. 161)

21) Маринковић, стр. 232.

не јединице у којима се вршила самоуправа. Једини орган среза, среска скупштина, није била бирана, него су у њен састав улазили кметови и по два члана општинских одбора из свих општина на територији среза. Седницама скупштине је руководио срески изасланик, који је био окружни орган, што додатно поткрепљује тезу да су срезови били окружне испоставе. Среска скупштина је била лишена права да доноси било какве одлуке, већ је могла једино да усваја закључке, који су прослеђивани окружном одбору, што значи да она није имала нормативну, већ једино саветодавну функцију.

4. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ ОД 1903. ДО ВЕЛИКОГ РАТА

Устав од 1888. био је на снази тек нешто мало дуже од пет година, јер га је краљ Александар државним ударом 9. маја 1894. укинуо и вратио на снагу Намеснички устав од 1869. То је подразумевало и „васкрснуће“ ранијег законодавства о локалној самоуправи – Закона о устројству општина од 1866. и Закона о окрузима и срезовима од 1839.²²⁾ На тај начин, развој локалне самоуправе у Србији је учинио крупан корак уназад. Такво стање потрајало је до доношења новог Устава од 1901.²³⁾ и Закона о општинама 1902, који је редуковао бирачко право, појачао надзор над општинама и увео могућност да се општински одбор распусти због „нереда“.

Након Мајског преврата, донесен је Устав од 1903, који је у ствари био „допуњена и поправљена“ верзија Устава од 1888. Устав од 1903, међутим, није био праћен одговарајућим законодавством у домену локалне самоуправе, пошто нису враћени на снагу закони од 1889. и 1890, већ је „потврђен“ Закон о општинама од 1902, уз образложење да се тај закон суштински не разликује од закона од 1889.²⁴⁾ О уређењу округа и срезова донесен је 1905. нови закон. Положај општина обележила су, без сумње, веома широка овлашћења органа надзора, а то су били министар унутрашњих дела као врховни надзорник, односно окружни и срески начелници.

Општине су законом дефинисане као основне управне и судске јединице, које су у „својим унутрашњим пословима самоуправне, а као делови државне целине подложне надзору државних власти“. Закон је разликовао сеоске и варошке општине, које су

22) Јевтић, Поповић, стр. 163.

23) Вид. Марковић, стр. 101.

24) Димитријевић, Вучетић, стр. 185.

се могле спајати и раздвајати уколико то одобре Државни савет и Краљ. Органи општине су били идентични као раније: општински збор, општински одбор и општински суд. Општински збор био је тело које су сачињавали „прави гласачи“ сваке општине, односно њени чланови који су плаћали најмање 15 динара непосредног пореза. Порески цензус је, дакле, задржан. Формалноправно, збор је имао значајне надлежности. Проблем је, међутим, био у томе што је општинском збору за доношење већине одлука о било потребно одобрење Државног савета или иницијатива општинског одбора. Када се томе додају широка овлашћења државних органа у вршењу надзора, произлази да је степен самоуправе општинског збора, као органа са највећим демократским капацитетом у општини, био доста скроман. „Прва непосредна власт“ у општини био је општински суд, који је имао две врсте надлежности – изворне (самоуправне) и поверене (државне).

Кључни недостатак општинске самоуправе према Закону од 1902. била су преширока овлашћења државних органа у домену надзора над општинама. Министар унутрашњих дела био је врховни надзорни орган, а за надзор су били задужени и окружни и срески начелници. Закон о општинама је у више наврата поправљан изменама и допунама, тако што је смањен имовински цензус за активно бирачко право и ојачана улога општинског одбора, мада су измене понекад погоршавале постојеће стање, као рецимо 1909, када су ограничена права општинских зборова у располагању општинском имовином и уведено правило по којем се уздржавање од гласања на општинском збору вредновало као гласање „за“ предлог (!).

Округ је законом био одређен као највиша управна јединица, односно као „политичка“ и „надзорна“ јединица, а срез је као јединица која обавља административну функцију и надзор над општинама, као јединицама најнижег степена (чл. 2. и 4. Закона о уређењу округа и срезова од 1905). Закон је, ипак, доделио окрузима и срезовима и ограничен самоуправни карактер. Али, „утврђивањем да, поред уобичајених државних послова, окружне и среске власти мотре да ли самоуправне власти у срезу, округу и општини раде у границама закона (чл. 6) и да ли помажу самоуправним властима у вршењу њихових задатака, као и обавезом да самоуправне власти помажу државним, самоуправни органи су сведени на својеврсни помоћни механизам државне власти.“²⁵⁾ О ограниченисти самоуправе сведочи и чињеница да је окружни начелник имао огромна овлашћења у вршењу надзора над вршењу самоуправних посло-

25) Маринковић, стр. 239.

ва, па је чак могао да обустави извршење сваке одлуке окружне скупштине коју је сматрао противном уставу и законима. Сумарно, самоуправни органи у округу и срезу стајали су под врло израженим надзором државних органа, при чему самоуправне јединице нису могле да поседују своју имовину, одакле јасно произлази да самоуправе готово да није ни било. Тако је закључио и Федор Никић: „Иако су по чл. 160. Устава и чл. 5. Закона о уређењу округа и срезова, окрузи и срезови самоуправна тела, ипак зато самоуправа округа и срезова није постојала, Надзор и мешање државне власти била је толика да је самоуправа сасвим избледела.“²⁶⁾ Све у свему, систем локалне самоуправе под Уставом од 1903. подразумевао је значајно мању самоуправу локалних заједница у поређењу са системом који је био успостављен за време важења Устава од 1888.²⁷⁾

Устав од 1903. био је, по завршетку Великог рата, на снази до стварања Краљевине СХС децембра 1918. А српско предрадно законодавство које регулише положај општина је „преживело“ и уједињење и важило је и у Краљевини СХС још читаву деценију! Наиме, у предуставном периоду, као и за непуних осам година примене Видовданског устава од 1921, није донесен закон о општинама, већ су се примењивали закони који су на одговарајућим деловима државне територије примењивани пре стварања прве југословенске државе. На подручју централне Србије примењиван је Закон о општинама од 1902, на подручјима која су пре Великог рата биле у саставу Аустро-Угарске примењивало се законодавство из тог периода, док у Црној Гори и Македонији уопште није било закона који би уредили положај општина.

5. ОЦЕНА УСТАВНИХ И ЗАКОНСКИХ НОРМИ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ ЗА ВРЕМЕ ВАЖЕЊА УСТАВА ОД 1888. И 1903.

Често се у нашој науци, нарочито до деведесетих година прошлог века, могао чути став да је Србија у периоду од Првог српског устанка до Великог рата била земља са развијеном локалном самоуправом. Такав став је, међутим, потпуно погрешан, што

26) Никић, стр. 330.

27) Левтић, Поповић, стр. 164. Устав од 1903. је, опет, имао и бројне предности у односу на Устав од 1888. Једна од главних предности била је његово доследно спровођење у пракси, што је била значајна разлика у односу на режим последња два Обреновића. Према речима Јовичића, Уставу од 1903. „се може дати висока оцена не само због његових квалитета као нормативног акта него и због његовог примењивања у пракси и, тиме, несумњивог доприноса развоју Србије као уставне парламентарне монархије, са правим политичким плурализмом и одговорном владом.“ (Јовичић, стр. 313)

је међу првима јасно исказала Ружица Гузина следећим питањем: „Откуд, онда, одомаћено мишљење – код неких правника и политичара XIX и XX века – да је буржоаска Србија била ‘земља локалне самоуправе’ у првом реду општинске“²⁸⁾ Нужни предуслови за развијену локалну самоуправу су свест о потреби децентрализације и демократска политичка култура, а у Србији су оне у XIX и на почетку XX века биле на ниском нивоу. Због тога је и власт у локалним заједницама много чешће имала обележја локалне управе, него локалне самоуправе. Постојали су, додуше периоди у којима је самоуправа постојала у извесној, али свакако недовољној, мери. Те периоде Маринковић назива „светлим тренуцима“, закључујући да је „локална самоуправа у ондашњој Србији, чак и у неким краћим периодима, који се могу сматрати светлим тренуцима, формално и стварно била редукована на меру, која се, чак и за оно време, може сматрати незадовољавајућом.“²⁹⁾ Један од тих светлих тренутака био је период важења Устава од 1888. Према речима Миодрага Јовичића, „Устав од 1888. и закони од 1889. и 1890. означавају победу снажних децентралистичких тенденција, при чему извесна претеривања у давању широке самоуправе локалним властима нису дала најбоље резултате.“³⁰⁾

На крају, јасно је да је у Србији крајем XIX века било могуће дати ширу самоуправу локалним заједницама. Основа за то је, штавише, већ постојала у установама тзв. народне самоуправе, која је била важан сегмент српске правне традиције. Народна самоуправа је била „полигон“ на којем су Срби „тренирали државу“ за време отоманске власти, али она није била довољно правно уобличена, па се није могла једноставно преузети и уклопити у уставноправни систем нове, независне српске државе. Ипак, њен демократски карактер је био неспоран, а управо је он најчешће недостајао у вршењу власти у локалним заједницама. С друге стране, постојао је оправдан страх носилаца власти у младој држави да ће локалне вође имати тежњу да се осамостале у односу на централну власт уколико им се да сувише широка самоуправа. „У том помешаном скупу различитих чинилаца, мотива и интереса који су учествовали у формирању ставова према локалној самоуправи учествовала је и нека врста ‘погрешне’ свести према којој се локална аутономија везивала за средњовековне привилегије према којима су поједине територијалне јединице добијале својеврстан статус ‘државе у

28) Ружица Гузина, *Општина у Србији 1839-1918*, Рад, Београд, 1976, стр. 487.

29) Маринковић, стр. 243.

30) Јовичић, стр. 125.

држави', па се јављао страх да и јединице локалне самоуправе не поприме те карактеристике.³¹⁾ Због тога је локална самоуправа у кнежевини и краљевини Србији све време стајала „под кишобраном“ државног права, где је држава за себе задржавала надлежност да шири и сужава самосталност локалних заједница, уређујући неретко њихов положај по моделу локалне управе. Такав је случај био чак и за време важења Устава од 1888, иако је тај устав у неким другим сегментима (нарочито у домену људских права и слобода) био изразито прогресиван.

Све у свему, уставна и законска решења у „доба парламентарности“ и „доба повраћене парламентарности“ у Србији (како је периоде важења устава од 1888. и 1903. називао Слободан Јовановић) стала су на пола пута између деконцентрације и децентрализације власти. У односу на период пре тога, нова решења су представљала крупан напредак, али су она, ипак, нису била близу идеалних.

ЛИТЕРАТУРА

- Влатковић, Милан, *Право локалне самоуправе*, Бесједа, Бања Лука, 2008.
- Димитријевић, Предраг, Вучетић, Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Гузина, Ружица, *Општина у Србији 1839-1918*, Рад, Београд, 1976.
- Ђурђевић, Александар Б., *Локална самоуправа*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1997.
- Јевтић, Драгош, Поповић, Драгољуб, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 1997.
- Јовичић, Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд, 1999.
- Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- Маринковић, Радивоје, Марковић, Саво, *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918*, Стална конференција градова, Београд, 1995.
- Марковић, Рагко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.
- Никић, Федор, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Геца Кон, Београд, 1927.

31) Маринковић, стр. 244.

Marko S. Stankovic

**CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE
KINGDOM OF SERBIA JUST BEFORE
THE GREAT WAR : LOCAL (SELF)
GOVERNMENT**

Resume

The last quarter-century before the Great War Kingdom of Serbia, with a break of nearly a decade, was a country of parliamentarism. Its Constitution of 1888 is generally regarded as the best constitution in the history of Serbian constitutionality by the constitutional science, because it institutionalized almost all modern European democratic institutions of its time, while the Constitution of 1903 was its “twin-brother” – its new, revised and fixed edition. The quality of both constitutional texts is almost flawless, devoid of ambiguous provisions and legal gaps. In addition, designated human and civil rights were exercised directly on the basis of the Constitution, which is the best guarantee their inviolability.

One of the most important achievements of European democracy is the local self-government. This paper briefly presents the evolution of local government in Serbia prior to the adoption of the Constitution of 1888, and the solutions that the constitutions of 1888 and 1903 (and laws that followed them) established for this type territorial decentralization. These constitutions laid the foundations of a new, significantly different form of local self-government than former Serbian constitutions.

Differently from constitutions that preceded it, the Constitution of the Kingdom of Serbia of 1888 contained an entire chapter on local self-government (Chapter IX). Second essential distinction of this Constitution in relation to its predecessors is the acceptance of the principle of decentralization, opposed to the centralist principle of deconcentration, which had previously been present to a large extent. Given that the local self-government under the Constitution of the in 1888 had three stages, the position of the basic units (municipalities) was regulated by one, and the position of senior units (districts and counties), by the other law. These laws were adopted in 1889 and 1890. Compared to the period before, new legal solutions considering the local self-government made big improvement, but they, nevertheless, were not close to ideal.

During the reign of King Aleksandar Obrenovic (1893-1903), Constitution of 1869 was returned to force. This also meant “resurrection” of earlier legislation on local self-government – the law on municipalities of 1866 and on districts and counties of 1839. In 1901, the King bestowed new Constitution, whose provisions were not in accordance with the principles of democracy and parliamentarism. Law on municipalities of 1902 reduced the voting rights, strengthened supervision of municipalities and introduced the ability to dissolve the municipal council because of the “mess”.

In the period from 1903 to 1918, the Constitution of 1888 was “repeated” as the Constitution of 1903. But in the sphere of local self-government it was not accompanied by the appropriate legislation, since the laws of 1889 and 1890 were not returned to the force. The law on municipalities of 1902 was “confirmed”, so the position of the municipalities was marked, no doubt, by very broad powers of supervision. The new law about districts and counties was passed in 1905. Overall, the system of local self-government under the Constitution of 1903 had implied a significantly lower autonomy of local authorities compared to the system that was in place during the application of the Constitution of 1888.

Constitution of 1903 was in force until the unification into the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians in 1918. But the pre-war Serbian legislation that regulates the position of the municipalities had “survived” the Great War and had stood in force in the new Kingdom for a decade, until 1929.

Constitutional and legal provisions on local self-government in the “age of parliamentarism” and the “age of recovered parliamentarism” in Serbia (as the periods of application of the constitutions of 1888 and 1903 were called by Slobodan Jovanović) stopped halfway between principles of deconcentration and decentralization.

Key words: Constitution of 1888, Constitution of 1903, local self-government, municipality, district.

* Овај рад је примљен 04. маја 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. јуна 2014. године.

