

Др Зоран Чворовић*

*Изворни научни чланак
УДК: 352.07(497.11:47+57)*

**РАЗВИТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У КНЕЖЕВИНИ И
КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ СА ОСВРТОМ НА РАЗВИТАК
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЦАРСКОЈ РУСИЈИ****

Рад примљен: 28. 11. 2017.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

Предмет овог рада је утврђивање основних тенденција у развоју локалне самоуправе у Кнежевини и Краљевини Србији. Рад треба да укаже на основна обележја организације локалне самоуправе у Србији, као и на проблеме који су се јављали приликом примене појединих решења која су преузимана из западноевропских права. Развој локалне самоуправе у Србији се прати од почетка нововековне обнове српске државности у Првом српском устанку, преко владавине уставобранитеља и кнеза Михаила, да би се нарочита пажња посветила периоду после 1870. године, када је борба за локалну самоуправу постала најважнији политички циљ појединих покрета и странака и када је Србија добила два најважнија закона из ове области, 1890. и 1905. године

Ради потпуније представе, развој локалне самоуправе у Србији у другој половини 19. века упоређује се са развојем локалне самоуправе у царској Русији у истом периоду. Пошто је увођење локалне самоуправе у Србији и Русији било подстакнуто неуспесима националних покрета елитистичког типа и централистичко-бијурократске државе да у другој половини 19. века остваре неке од најважнијих националних циљева, упоредни метод у анализи развоја локалне самоуправе у два, на први поглед дијаметрално супротна правна система, чини се оправданим. У тој анализи ће се означити она обележја која чине блиским ова два модела организације локалне самоуправе, као и она обележја која указују на разлике, не само између два типа локалне самоуправе, већ и између два приступа рецепцији и два друштвена и државна уређења.

Кључне речи: локална самоуправа, Краљевина Србија, царска Русија, рецепција.

I ОБНОВА ДРЖАВНОСТИ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Пошто је почетком 19. века српска државност после неких три и по века турске окупације обновљена борбом у два устанка, локална управа је у држави Првог српског устанка, као и током прве владавине кнеза Милоша Обреновића, добрим делом била милитаризована. Подређивање организације локалне управе интересима ослободилачке борбе свакако није могло да погодује формирању самоуправне организације власти на локалном нивоу.¹

С друге стране, дуг период живота под туђинском влашћу, у коме су православни Срби представљали аутономну и при томе дискриминисану верску заједницу (*милет*) у оквирима Отоманског царства, развио је у саобраћајно, привредно и културно изолованим сеоским заједницама, најчешће брдско-планинског типа, осећај затворености и самодовољности. Настанку таквих социо-психолошких особина код Срба погодиле су и поједине установе турског права, као што су колективна деликтна одговорност села и постојање колективне националне самоуправе на нивоу села и кнежина.²

Парткуларистичке традиције које су биле формиране током векова у којима није постојала национална централна власт, показале су се већ у првим устаничким годинама као озбиљна препрека изградњи независне националне врховне власти. Велике војводе које су подигле Устанак у једној или више нахија, речју В. Караџића, „нијесу ни у сну хтјеле да знаду да је Крађорђије њихов старјешина и да им он заповиједа”. Они су будућу српску државу замишљали као својеврсну „федерацију кнежинских самоуправа”.³ Тако је обнова српске државности у устаничким годинама добрим делом зависила од успеха војда Карађорђа, а потом и кнеза Милоша Обреновића, да сузбију наслеђену нахијску и кнежинску

*Доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, zcvorovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније“.

¹ Д. Јанковић, *Srpska država Prvog ustanka*, Београд, 1984, 235-236; М. Павловић, *Srpska правна историја*, Крагујевац, 2005, 224-225, 251-252, 270-271; В. Чубриловић, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Београд, 1958, 73; Р. Љушић, *Srpska државност 19. века*, Београд, 2008, 75-76; Ф. Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку – област – округ – срез*, Београд, 1927, 16-17.

² М. Павловић, *Srpska правна историја*, 171-178; М. Павловић, *Правна европеизација Србије: 1804-1914*, Крагујевац, 2008, 2-7; С. Новаковић, *Турско царство пред Српски устанак: 1780-1804*, Београд, 2001, 164-165; Ф. Никић, *op. cit.*, 23-25, 79.

³ М. Павловић, *Srpska правна историја*, 223.

самоуправу.⁴ О ондашњем извитопереном и анахроном поимању самоуправе код српског сељака најупечатљивије сведочи случај именовања новог кнеза Тамнавског среза (кнежини) из 1838. године. Народ овог среза је протествовао код кнеза Милоша против новопостављеног кнеза, образлажући своје противљење речима „фала господару (Милоше)... али ми нећемо тога капетана никако због тога што је јабанац (туђин)... нећемо јабанца никако па нећемо, кад ми можемо сами изабрати, а имамо старих наших, који старешине могу бити”. Кнез Милош им је одговорио како је „старешина срески наш, само правитељствени (владин), а не општински, и да, следствено, нама право припада постављати их.... народу пак остаје право жалити се на сваког старешину”.⁵

Мада наизглед парадоксално, даљој изградњи и усавршавању организације власти, како на централном, тако и на локалном нивоу, постао је сметња сам кнез Милош Обреновић. Јер, у годинама после међународно-правног признања Србијине аутономије, кнез и даље влада, „као један паша српске народности: његова управа је имала чисто источњачки карактер”. Извршавајући његову, а не вољу закона, чиновник се није сматрао, речју С. Јовановића, „као државни орган”, већ „као приватни кнежев слуга”.⁶ Насупрот деспотском врховном кнезу стајали су локални кнежеви као носиоци партикуларних тежњих, које нису имале ничег заједничког са захтевом за самоуправом у правно уређеној држави, већ са феудалном самовољом турских спахија.⁷ Имајући ово у виду, М. Павловић закључује како су тридесетих година 19. века у Кнежевини Србији постојала „три традиционална облика управљања: сељачки локализам, отомански феудализам коме су тежили великаши, и Милошев оријентални деспотизам”. Ниједан од ових облика управљања „није могао да одговори потребама Србије која је израњала у свет модерне европске цивилизације”.⁸

⁴ С. Јовановић, *Кнез Милош*, Из историје и књижевности I, Београд, 1991, 49; С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, Политичке и правне расправе II, Београд, 1990, 17; В. Чубриловић, *op. cit.*, 135; Р. Љушић, *op. cit.*, 65.

⁵ М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 18-19.

⁶ С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858)*, Београд, 1933, 2-9, 44-47; Н. Христић, *Мемоари 1840-1862*, Београд, 2006, 19-20.

⁷ В. Чубриловић, *op. cit.*, 136-141; Д. М. Поповић, *Праточетак српског парламентаризма: клице и преурањени плод*, Београд, 1996, 38;

⁸ М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 65.

II ОПШТИНА ЗА ВЛАДЕ УСТАВОБРАНИТЕЉА

Хатишерифом од 1838. године (тзв. Турски устав) постављени су основи за уређење локалне управе на начелу законитости (чл. 27. и 28.), али и крутог централизма (чл. 62. и 63.).⁹

Уочи саме абдикације кнеза Милоша Обреновића, 12. маја 1839. године, Србија добија први дуговечни закон о уређењу локалне управе – *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима средских начелника*, који ће важити до 1890. године. У складу са принципима организације власти у једној држави бирократско-полицијског типа, уместо децентрализације, вршила се само само деконцентрација власти посредством средских и окружних начелника. Окружни начелници су непосредно били потчињени „Централном Правленију” (Савет и попечитељи), мада су у полицијским пословима деловали као орган попечитељства унутрашњих дела. Средски начелници су представљали обичне филијале окружних власти, пре свега у сфери полицијских послова.¹⁰

У истом периоду, 13. јула 1839. године, Кнежевина Србија добија и свој први закон о општини – *Закон о устројству општина*, која једним делом стиче својство јединице локалне самоуправе, а другим делу представља најмању административно-територијалну јединицу државне управе. Самоуправа општине се испољавала искључиво у фази избора општинских органа: примирителног суд од три члана, на челу са кметом као општинским старешином, и општинара који су бирани „из свију класа местни житеља”, а чији је број (од 8-32) зависио од тога којој је од три категорије општина¹¹ припадала нека од њих. Избор општинских органа вршен је путем двокружних електорских избора, а бирачко право је било условљено минималним имовинским цензусом. Председник и чланови општинског суда могли су бити смењени само на основу судске пресуде. Међутим, самоуправни општински органи нису имали изворну самоуправну надлежност, већ је држава на њих пренела послове из области судства и полиције. У судству је примирителни суд био подређен окружном суду, а у полицијским пословима средском начелнику.

⁹ *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, прир. Д. Мрђеновић, 1988, 56, 60.

¹⁰ Ф. Никић, *ор. cit.*, 76-79; М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, Београд, 2009, 49-51; М. Свирчевић, *Локална управа под уставобранитељима*, *Balkanica XXXV*, 261-261, <http://www.balkaninstitut.com/pdf/izdanja/balkanica/balkanica%2035/13%20Svircevic.pdf>, датум посете: 18. 11. 2017.

¹¹ Закон о устројству општина је све општине у Кнежевини Србији поделио у три категорије: варош Београд, окружне и друге вароши и сеоске општине. М. Свирчевић, *ор. cit.*, 265.

Општинари су одлучивали о положају општинских чиновника (благајник, писар, пандур), о подизању нових грађевина, о давању општинских добара под закуп и сличним питањима која су била од значаја за једну општину. Уређење општина од 1839. године имало је мноштво недоречености и контрадикторности, а делегирана надлежност, заједно са територијалном уситњеношћу и финансијском неодрживошћу претежно руралних општина, чинили су илузорним и онај скромни капацитет самоуправе који је општинама додељен уставобранитељским законом.¹²

Док је за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића (1830-1839) чиновник локалне управе био жртва кнежеве аутократије, дотле је за време тзв. уставобранитељског режима (1842-1858) народ постао жртва осиноности и самовоље локалних чиновника. Овлашћење пренето 1850. године на окружне и средње начелнике да суде за најлакше преступе (*иступе*), те да сходно томе кажњавању осуђене новчаном казном и казном батињања, постало је извор злоупотреба и самовоље у раду локалне управе. По речима једног савременика сељаци су у том периоду од средњих и окружних начелника више поднели казне батињања него што „во изе од ружне нарави или пијана рабације”.¹³

III ОПШТИНА ЗА ВЛАДЕ КНЕЗА МИХАИЛА

За владавине кнеза Михаила Обреновића (1860-1868) чиновници локалне управе су умногоме били доведени у ред. У томе се успело захваљујући, пре свега, стриктној примени закона и континуираном надзору централне власти. Истовремено, Законом о општинама од 1866. године уведен је ред у организацији и имовини општине. Јер, општину је кнез Михаилова реформа затекла „с разграбљеном сеоском имовином, ограничену на послове сеоског судства и полиције”.¹⁴

По кнез Михаиловом закону о општинама, самоуправни општински органи били су општински збор, општински одбор и општински суд. Општински збор су састављали сви бирачи једне општине, при томе су бирачког права била лишена само лица под старатељством и туторством, као и слуге. Општински збор је бирао општински одбор, који је одобравао буџет општинских прихода и расхода и контролисао рад општинског суда. Општински суд је био састављен од кмета и још два члана. Кмет је уз то био „прво лице и највиша власт у општини”. Општинског старешину (кмет) је бирао на неодређено време у варошима општински одбор, а у

¹² R. Guzina, *Opština u Srbiji 1839-1918*, Beograd, 1976, 51-81; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 134-135; М. Свирчевић, *op. cit.*, 265-270.

¹³ С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858)*, 54-67.

¹⁴ С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, 28; М. Павловић, *Српска правна историја*, 381.

селима повереници, уз контролу и потврду државних власти. Изабрани кандидат није могао да одбије функцију кмета, чиме се хтело да се општинска управа повери сеоским газдама и домаћинима. Јер, до Закона од 1866. године народ је за кметове „радије бирао људе сиромашне и инокосне него људе имућне и домаћине”. Државна власт је вршила надзор над свим актима општинске управе и то како у погледу законитости, тако и у погледу целисходности. Уз то, иако је Закон од 1866. године разликовао општинске од државних послова, централна власт је могла да наложи неком општинском органу да поступи не само у складу са законом, већ и и у складу са упутством или наредбом више управне власти.¹⁵

Устројство општинске самоуправе изведено је по речима Николе Крстића, једног од главних писаца Закона од 1866. године, углавном угледањем на аустријско, а делом и на пруско и швајцарско законодавство.¹⁶ То што по кнез Михаиловом закону „општине и општинске власти стоје под врховним надзором државног правитељства”, за Владимира Јовановић је био доказ како „и до кнежевине Србије допрели су урнеци царско-Француске централизације”.¹⁷ Све у свему, општинско устројство је на локалном нивоу пресликавало шему организације централне власти кнез Михаиловог времена: општински суд са кметом подсећао је на Кнеза са министрима, општински одбор на Државни савет, а општински збор на Народну скупштину.¹⁸

За јачање и даљи развитак локалне самоуправе у Србији шездесетих година 19. века нису постојале друштвене претпоставке. Један савременик је упозоравао да код ондашњих Срба у Кнежевини влада „апатија, немарност према јавним пословима, ... мало свести за општу, грађанску слободу; мало воље учествовати у јавним делима; мало пожртвовања за опште интересе; немарност према општем напретку; саможивост и тежња за личним интересима”. Сходно таквој друштвеној клими, на прве изборе расписане по Закону о општинама од 1866. године за општинске одборнике у вароши Београду, од укупно девтсто уписаних бирача на општински збор дошло њих тек седамдесет. Одсуство бриге за јавне послове код грађана извирало је не само из појединих социо-психолошких црта народа, већ је додатно храњено од владиних чиновника које се нису трудили да „приволе људе да раде јавне послове; учити их да буду самостални и показати им да је њихов интерес да не буду под вечитом

¹⁵ R. Guzina, *op. cit.*, 124-131; М. Павловић, *Преображенски устав – први српски устав*, Крагујевац, 1997, 278-281.

¹⁶ Н. Крстић, *Дневник: Јавни живот I*, (9. април 1864 – 18. децембар 1867.), прир. М. Јагодић, Београд, 2005, 269-270.

¹⁷ В. Јовановић, *Општина*, Изабрани списи, прир. Б. Мијатовић, Београд, 2011, 258.

¹⁸ М. Павловић, *Српска правна историја*, 382.

контролом владе и да не очекују све од владе”.¹⁹ Тако је Владимир Јовановић забележио како „догађало се, да је министар унутрашњих дела не само кметове – прва лица и највишу власт у општини – натурао општини, него и саме чланове општинског одбора намештао и збацивао”.²⁰

IV САМОУПРАВА У СТРАНАЧКИМ ПРОГРАМИМА

Први политички покрети који ће борбу за локалну самоуправу унети у своје политичке програме јавили су се у Србији седамдесетих година 19. века. Разлоге због којих је баш тих година проблем локалне самоуправе почео да заокупља политичке прваке у Србији треба свакако тражити у крупним променама које су задесиле Србијино друштво уочи Велике источне кризе (1875. године). Идеја самоуправе је пала на плодно тло једног патријархалног, претежно сеоског друштва,²¹ које је одликовао високи степен егалитарности. Један британски путописац је шездесетих година 19. века забележио како у ондашњој Србији „сваки је Србин племић”.²² Насупрот томе, потискивање натуралне новчаном привредом изазвало је дубоку кризу код целокупног балканског, па и Србијиног сељаштва, које је почело да губи привредну утакмицу са трговцима и кредиторима. Истовремено, дугогодишње незадовољство народа притиском корумпиране државне бирократије, која је неретко била умешана у зеленашке послове, представљало је окидач за избацивање у политички живот Србије захтева за укидање система бирократско-централистичке управе и увођење потпуне самоуправе.²³ И оно мало самоуправе што је према кнез Михаиловом Закону од 1866. године

¹⁹ Н. Крстић, *op. cit.*, 267-268.

²⁰ В. Јовановић, *op. cit.*, 259.

²¹ У 1866. години у Кнежевини Србији је у градовима живело тек 9,35% од укупног броја становника. М. Екмечић, *Дуго кретање између клања и орања, Историја Срба у Новом Веку: 1492-1992*, Београд, 2008, 267.

²² В. Дентон, *Србија и Срби*, прир. Љ. П. Ристић, Београд, 2013, 114. Правно средство за очување традиционалне егалитарне структуре српског друштва, које је Дентону личило на „краљевство малих сељака”, био је тзв. Закон о окућју. Радило се земљорадничком минимуму који се није могао одузети дужнику због извршења судске пресуде. Овај институт је увео кнез Милош, а према измени Закона о грађанском поступку од 1873. године износио је пет дана орања земље (1 дан = 5. 754 квадратних метара), заједно са основним средствима за живот и рад. М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 223-225.

²³ С. Јовановић, *Светозар Марковић*, Политичке и правне расправе II, Београд, 1990, 58-67; А. А. Шемякин, *Никола Пашич: человек, политик, национальный лидер*, у: Листая страницы сербской истории (отв. ред. Е. Ю. Гуськова), Индрик, Москва, 2014, 151-152; М. Екмечић, *op. cit.*, 322-323; Ф. Никић, *op. cit.*, 126-134; М. Миловановић, *Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије*, прир. Р. Стојановић, Д. Стојановић, Београд, 1997, 207; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 200.

постојало у ситним општинским оквирима, у пракси је од почетка осамдесетих година 19. века увелико нарушавано противзаконитим именованима привремених кметова од стране странчких влада. Радикал Стојан Протић је забележио како „од доласка данашње (напредњачке) владе измењани су скоро свуда кметови, које су садашње власти затекле. То мењање ретко где да је ишло избором, већ су просто стари збацивани а нови постављани. Онде где је збора било, ту се изабрани нису утврђивали, већ су им одређивани заступници, који су, и као незаконити, остављани да врше кметску дужност па ју и данас врше. Ено таквих случајева у Крајини (види депеше о том), ено у Смедеревском Подунављу (депеша П. Ранковића, народног посланика), ено у Мачви...”²⁴ Одсуство самоуправе на нивоу срезова и округа представљало је седамдесетих година 19. века и неку врсту аномалије на уставноправном здању Србије, јер је Намесничким уставом народ преко Народне скупштине већ био укључен у вршење власти на централном нивоу. Додуше, овај Устав у чл. 127. предвиђа постојање самоуправе на микро-нивоу општина, којима се гарантовало да су „самосталне у својој управи, сходно прописима закона”. Намеснички устав разликује изворне општинске послове од пренетих државних послова, те прописује да се општине финансирају из општинске имовине и на терет грађана једне општине.²⁵

Политички захтеви за увођењем локалне самоуправе у Србији ослањали су се на реалне домаће потребе да се у вршење јавних послова укључи што шири круг пореских обвезника и појефтинијења државе, зато што самоуправа „кошта далеко јефтиније но бирократија, дакле сав онај сувишак што се уштеди при самој управи чиста је добит за народ”.²⁶ Мада диктирана домаћим разлозима, ова идеја је у првим нашим политичким програмима реализована пресађивањем иностраних теоријских и законских модела локалне самоуправе, који су имали мало додирних тачака са Србијиним друштвеним, политичким, економским и културолошким приликама. Управо, имајући у виду наше прилике, Ристићеви либерали су седамдесетих година 19. века иступали против укидања округа и реорганизације локалне управе на чистом самоуправном начелу, истичући како „треба наш народ прво политички, економски и културно подићи, па тек онда му дати самоуправу”. Један посланик либерала је упозоравао да када би се српском народу одмах дала модерна западна самоуправа, то би било као када би „нашем златиборцу

²⁴ С. М. Протић, *Одломци из уставне и народне борбе у Србији*, Београд, 1912, 218.

²⁵ *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, 87; Ф. Никић, *op. cit.*, 92.

²⁶ М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 252.

натакарили париски цилиндер за љубав савременог напретка и цивилизације”.²⁷

Сходно реченом, С. Марковић, одбацујући постојећу Србијину верзију француског модела централизоване бирократске управе, предложио је увођење конвентовског модела самоуправе по узору на Париску комуноу. Територијално малу, економски сиромашну и национално хомогену Србију требало је претоворити у федерацију бројних сићушних локалних самоуправа. При том је С. Марковић започео са општинама као основним и јединим самоуправним јединицама, да би због финансијске неодрживости малих општина у Србији, самоуправу временом подизао на ниво срезова и округа. Настављач Марковићевог учења, А. Богосављевић је понудио један модел локалне самоуправе, настао под очигледним утицајем руских народњака, који је био уравнотеженији и ближи захтевима Србијиног села. Он се залагао за одузимање локалне управе из руку владиних чиновника и њено преношење у надлежност изборних самоуправних органа у срезовима. Оно што је овај трибун сељачке самоуправе сметнуо с ума било је питање ко ће да врши самоуправну извршну власт у срезу, када је скоро сва тадашња интелигенција, малена по броју, била у државном чиновништву.²⁸ Управо под притиском Богосављевићеве групе, која је успела на изборима 1874. године да добије један број мандата у Народној скупштини и да у њој изађе са законским предлогом о укидању окружних начелстава и увођењу среске самоуправе, либералска влада Љ. Каљевића је 1875. године предложила делимичне промене кнез Михаиловог Закона о општинама. Усвојеним изменама „надзорна власт долазила је у други ред, и могла се јавити у општини махом тек кад би била позвана, свеједно, макар послови у општини и не ишли баш како треба; она, тј. власт, може присуствовати нпр. избору, ако је општински одбор писменим актом позове (чл. 31)”.²⁹

Ипак, политички најуспешније поборнике увођења широке локалне самоуправе Србија је добила осамдесетих година 19. века у Народној радикалној странци Николе Пашића. У првом страначком програму радикала истицало се како уређење администрације треба да почива на следећим начелима: „да буде што простије, што јефтиније и што целисходније”. Преузимајући начела организације локалне управе које је

²⁷ *Ibid.*, 371.

²⁸ Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века I*, Београд, 1923, 304-305; Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века II*, Београд, 1924, 112-134; П. Михајловић, *Дневници*, прир. Ј. Милановић, Београд, 2010, 301-303; Ф. Никић, *op. cit.*, 100-193; С. Јовановић, *Светозар Марковић*, 45-57, 68-81; Ж. Митровић, *Српске политичке странке*, Београд, 1939, 62; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 253-254; М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, 60-67.

²⁹ Ж. Живановић, *op. cit.*, 134-135.

1875. године истакла скупштинска фракција А. Богосављевића, радикалским страначким програмом се тражило укидање окружних начелстава, „па да се земља административно подели само на општине и срезове, а обоје да се уреде по начелу самоуправе”. Осим тога, НРС се залагала да срезови буду „довољно велики, како би финансиски били толико јаки да што успешније врше среске економне, просветне и здравствено-полицијске задатке”.³⁰ Радикалски правни теоретичар, Г. Гершић, залагао се за преузимање британског модела широке самоуправе, „као неопходној карици представничког система”. Јер, разлика у развоју управе у Енглеској и другим деловима Европе настала је услед тога што је на континенту копиран „сјајни апарат парламента и парламентарне владе”, али без самоуправног уређења, „на коме се, као на основи, парламент подиже само као врх, као завршетак”. Пошто су у самоуправи видели својеврсну политичку школу за народ, радикалима је предлог рецепције британског модела снажне локалне самоуправе, послужило као главно средство за политичко анимирање огромне масе сеоских бирача, која је до почетка осамдесетих година 19. века била скрајнута из политичког живота Србије.³¹ Објашњавајући зашто су радикали захтеву за увођење самоуправу дали приоритетно месту у својој политичкој борби, Стојан Новаковић вели: „У општинама и у самоуправним организацијама радикали су нашли огромна средства којима су, тек тада, за себе задобили сељацима, којима политичка борба не иде даље од њихова села, или највише, среза и округа”.³² Тако је у годинама после Берлинског конгреса у рукама Пашићевих радикала, као изразите српске и русофилске странке, један западно-европски модел локалне самоуправе послужио у борби за политичку слободу, а против аустрофилског Милановог и напредњачког режима.³³ Осим тога, радикалско укључивање самоуправе у најважније циљеве унутрашње-политичке борбе представљало је својеврсну реакцију на неуспех централистичко-бирокупске државе и српске националне политике елитистичког типа да у српско-турским ратовима 1876-1878. године реализују најважније националне циљеве. Оно што није могла у националној политици да постигне држава у којој је „гуњац и опанак” био искључен из политике, требало је по мишљењу радикала после

³⁰ Ж. Митровић, *op. cit.*, 72, 75.

³¹ М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 368-371; С. Јовановић, *Никола Пашић*, Из историје и књижевности II, Београд, 1991, 146; С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, 32-33; Ф. Никић, *op. cit.*, 235-246; М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, 174-195.

³² С. Новаковић, *Двадесет година уставне политике у Србији 1883-1903*, Радови мемоарског карактера, Изабрана дела 7, прир. М. Војводић, Београд, 2007, 258.

³³ А. А. Шемякин, *op. cit.*, 142.

„прекретног” Берлинског конгреса постићи помоћу демократизације и децентрализације власти.³⁴

V РАДИКАЛСКИ ЗАКОНИ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Делове свог партијског програма који су се односили на организацију локалне самоуправе, радикали су реализовали доласком на власт, после доношења Устава од 1888. године. Као што је новим Уставом на централном нивоу власти немачки уставни модел са истакнутим положајем егzekутиве замењен парламентарним системом, тако је Србија доношењем новог Устава уместо дотадашње строго централизоване бирократске локалне управе по први пут добила тростепену локалну самоуправу у општинама, срезовима и окрузима.³⁵ Оваква организација локалне управе била је плод компромиса између радикала и краља Милана Обреновића у Уставотворном одбору, где су радикали одустали од свог програмског става да једине административно-територијалне јединице у Србији треба да буду срезови, организовани на самоуправном принципу.³⁶

Према одредбама *Закона о уређењу округа и срезова од 1890. године* на нивоу округа постојале су окружне скупштине (чл. 32) чији су заступници бирани по срезовима од изборних скупова у које су улазили кметови и одборници свих општина једног среза, „осим општина оних вароши,³⁷ које по чл. 81. Устава бирају посланика за народну скупштину”. Чланови окружне скупштине су се бирали на период од три године (чл. 34).³⁸ Одлуке окружне скупштине из њеног самоуправног делокруга извршавао је окружни одбор. Законодавац је полазећи од начела конвентовског јединства власти дефинисао окружни одбор као један

³⁴ М. Екмечић, *op. cit.*, 290-298, 312-314.

³⁵ *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, 126-127.

³⁶ С. Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, 36; М. Павловић, *Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије*, у: Два века српске уставности. Зборник радова са научног скупа одржаног 11-12. марта 2010. (ур. А. Фира, Р. Марковић), САНУ, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 107; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 273.

³⁷ Према чл. 81. Устава из 1888. године Београд је бирао четири народна посланика, Ниш и Крагујевац по два, а једног посланика: Алексинац, Ваљево, Врање, Горњи Милановац, Зајечар, Јагодина, Књажевац, Крушевац, Лозница, Лесковац, Неготин, Параћин, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Свилајнац, Смедерево, Туприја, Ужице, Чачак и Шабац. *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије: (1835-1941)*, 116.

³⁸ *Закон о уређењу округа и срезова, (1890. г.)*, Правила за привремено премеравање земљишта пре катастарског премера (брошура), Београд, Краљ. српска државна штампарија, 1890, 13-14.

обичан скупштински одбор, јер је његове чланове бирала окружна скупштина „из своје средине од својих писмених чланова, на три године”. Услов је био да из сваког среза буде по један одборник, а из округа три члана одбора (чл. 76).³⁹ Среску скупштину чинили су сви председници општина, са још по два члана сваког општинског одбора као извршног органа општине (чл. 105).⁴⁰ Уз то, срез је имао и среског изасланика, који је вршио извршну власт у срезу. Пошто га је бирала окружна скупштина, а истовремено је био и члан окружног одбора (чл. 77), срески извршилац је фигурирао не само као заступник у округу интереса једног среза у коме му је било седиште (чл. 79), већ је свакако деловао у срезу и као заступник интереса округа.⁴¹ Имајући ово у виду, Ф. Никић је закључио како су срески самоуправни органи били су само „експозитуре” окружне самоуправе.⁴² Законом од 1890. године код избора заступника за окружне скупштине није било уведено тајно гласање (чл. 32. ст. 3), мада је Уставом од 1888. године оно већ било предвиђено на нивоу централне власти код избора народних посланика.⁴³

У Закону од 1890. године таксативно су побројани послови који су чинили делокруг самоуправних власти у округу. Реч је о управљању окружном имовином, изградњи и одржавању окружних зграда и путева, резезивању и убирању окружних и среских приреза, старању над развитком народне привреде, оснивању установа за узајамно помагање, штедњу и осигурање живота, усева и имања, надзору и управљању добротворним заводима, предузимању мера за спречавање глади у неродним годинама, материјалном суделовању око народног образовања и здравља, подизању и одржавању школа, болница и затвора, предузимању хитних мера на сузбијању сточних зараза и најзад, снадбевању војске (чл. 29).⁴⁴

Самосталност округа у вршењу законом прописаног круга самоуправних послова значајно је умањена тиме што је за извршност свих одлука окружних скупштина које су се тицале финансија (буџет, окружни прирез, задуживање, куповина, продаја или размена окружног имања) била неопходна потврда, у зависности од вредности, краља, Државног савета или Народне скупштине (чл. 57-62).⁴⁵ У округу и срезу поред самоуправних органа радикалским Законом задржани су и начелници као представници државних власти, које је на предлог министра унутрашњих

³⁹ *Ibid.*, 24-25.

⁴⁰ М. Свирчевић, *op. cit.*, 32.

⁴¹ *Закон о уређењу округа и срезова*, (1890. г.), 24-25.

⁴² Ф. Никић, *op. cit.*, 277.

⁴³ *Закон о уређењу округа и срезова*, (1890. г.), 14; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 279.

⁴⁴ *Закон о уређењу округа и срезова*, (1890. г.), 11-12.

⁴⁵ *Ibid.*, 19-20.

послова постављао краљ (чл. 9. и 18). Окружни начелници су вршили надзор над одлукама окружних скупштина и имали су „права обуставити од извршења сваку одлуку њену, која би била противна Уставу или ком позитивном закону”. Такву одлуку окружног начелника морао је у року од петнаест дана да потврди или поништи министар унутрашњих дела; у случају ћутања министра одлука окружне скупштине је постајала извршна (чл. 14). Срески начелници су у свему били зависни од окружних начелника, па их Закон дефинише као „непосредне вршиоце управне и надзорне државне власти”... који „стоје у непосредној вези с једне стране с општинским властима, а с друге стране с окружним начелником” (чл. 18).⁴⁶

Здање тростепене локалне самоуправе које је у Србији изграђеном радикалским Законом од 1890. године, усавршено је *Законом о уређењу округа и срезова од 1905. године*. Најзначајније промене односиле су се на увођење непосредних избора за окружну скупштину (чл. 59), док су среске скупштине и даље биране посредно од стране општинских одбора (чл. 144). Окружни посланици су се бирали „засебно по срезовима на општинским зборовима и у варошима” (које су давале посланике за Народну скупштину). Гласало се за кандидатске листе, али тако да „за изабране окружне посланике објавиће се кандидати оне листе која добије највећи број гласова. У случају да две или више кандидатских листа добију једнак број гласова, бирачки одбор одмах одредиће коцком, која ће од њих бити изабрана”.⁴⁷ Захтев опозиције за увођење пропорционалног изборног систем за избор органа локалне самоуправе, који је већ био прописан Уставом од 1903. године за избор народних посланика за државни парламент, није прихваћен код избора органа локалне самоуправе. Одбачен је са аргументацијом да он промовише страначку припадност, а локалне скупштине нису, како се говорило, „политичка, већ радна, пословна тела”.⁴⁸ Законом од 1905. године срез се као самоуправна јединица делимично еманциповао од округа, кроз формирање самосталног четворочланог извршног органа среске скупштине – среског одбора (чл. 150). Ову еманципацију среза од округа умањивало је то што је један члан среског одбора био „срески члан окружног одбора”, док је самоуправни карактер среског одбора ограничен тиме што је срески начелник, као функционер државне управе по функцији био члан среског одбора.⁴⁹ Пошто је на нивоу централног представничког тела Уставом од 1903. године уведена уместо трогодишње четворогодишња скупштинска периода, Законом о уређењу округа и срезова од 1905. године је било

⁴⁶ *Ibid.*, 3, 6, 8.

⁴⁷ *Закон о уређењу округа и срезова, (1905)*, Београд, Државна штампарија Краљевине Србије, 1905, 25-28, 52.

⁴⁸ Ф. Никић, *op. cit.*, 326-327.

⁴⁹ *Закон о уређењу округа и срезова, (1905)*, 54-55; Ф. Никић, *op. cit.*, 321-335.

одређено да се чланови окружних и среских скупштина бирају на четири године.⁵⁰ Закон од 1905. године је унео промене и код надзора законитости одлука окружне скупштине, предвиђајући као последњу жалбену инстанцу, уместо министра унутрашњих дела, Државни савет (чл. 14).⁵¹

Тако је Србија за владе Пашићевих радикала добила на централном нивоу власти парламентаризам, а на локалном тростепену самоуправу. С тим што су радикали у положају владајуће странке одустали од енглеског модела широке самоуправе за који су се здушно залагали у опозицији и прихватили за српске прилике уравнотеженији француски модел ограничене локалне самоуправе тзв. дуплог колосека, са финансијама под државним туторством. Истовремено, радикали, убеђени поборници парламентаризма и партијске владе на централном нивоу власти, после 1903. године се залажу за деполитизацију локалних скупштина.⁵² У друштвеној равни, увођење локалне самоуправе је обезбеђивало неопходни правни темељ за преображај српског национализма и српске националне политике из елитног у масовни тип, што ће се, по М. Екмечићу, у Србији коначно догодити у периоду од 1903. до 1914. године.⁵³

VI ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ЦАРСКОЈ РУСИЈИ: СЛИЧНОСТИ РАЗЛИКЕ У ОДНОСУ НА СРБИЈУ

На први поглед упоређивање реформи локалне самоуправе у Србији и царској Русији делује методолошки исувише натегнуто и неосновано, јер се ради о државама које су непоредиве, како из угла величине и друштвене структуре, тако и из угла организације власти. Србија је пре 1914. године била територијално мала, национално и верски хомогена, уставна парламентарна⁵⁴ монархија, док је царска Русија била вишенационална и мултиконфесионална држава, уз то официјелно православна империја, са самодржавним уређењем које је настало калемљењем појединих обележја западног просвећеног апсолутизма на стару московску *sui generis* организацију власти из периода пре Петрових реформи. При томе су елементи западног апсолутизма били видљивији у нормативној равни, док су стара московска обележја доминирала у званичној идеологији.⁵⁵ И

⁵⁰ М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 300; *Закон о уређењу округа и срезова*, (1905), 29, 52.

⁵¹ *Закон о уређењу округа и срезова*, (1905), 8.

⁵² Ф. Никић, *op. cit.*, 279-281, 378-379; М. Павловић, *Правна европеизација Србије*, 374; М. Свирчевић, *op. cit.*, 247.

⁵³ М. Екмечић, *op. cit.*, 204.

⁵⁴ Парламентаризам је у Србији уведен Уставом од 1888. године. М. Павловић, *Српска правна историја*, 489-491.

⁵⁵ Л. Тихомиров, *Монархическая государственность*. Часть третья, Москва, 1905,

поред тога, између првих модерних руских и српских закона о локалној самоуправи постоје одређене сличности.

Историјски посматрано слични разлози су у другој половини 19. века утицали на централну власт у Србији и Русији да се одлучи за реформу локалне управе на новим самоуправним начелима. Као што је неуспех српског национализма елитног типа да 1878. године реализује најважније националне циљеве убрзао прелазак српског друштва на масовни западни тип национализма,⁵⁶ а до овог није могло да дође без демократизације и децентрализације власти, тако је и Русија свој први Закон о локалној самоуправи од 1864. године (*Положение о губерньских и уездных земских учреждених*) добила после пораза у Кримском рату (1853-1856. г). Тада се у Русији развила широка расправа о потреби и могућим моделима реформе друштвеног и државног уређења, коју је лично подстакао и предводио цар Александар II, с циљем да обезбеди јединство сталешки, национално и верски подељеног друштва.⁵⁷ При томе су потребу укључивања широких слојева становништва у вршење власти на локалном нивоу подједнако заступали либерални кругови руског друштва, који су се залагали за напуштање коцепта руског самодржавља, као и доследни браниоци самосвојне „руске идеје државности”. Први су предлагали тоталну рецепцију кључних установа западноевропске уставно-правне традиције, међу којима је била и локална самоуправа. Тако је чувени либерални правни теоретичар и практичар, племић А. М. Унковски, 1859. године упозоравао како је „данас ново уређење управе постало прва и главна потреба Русије”, зато што у тадашњој организацији власти „нема ни једне ситнице која би била безусловно поверена народу; све се ради уз одобрење виших власти”. С друге стране, овај реформатор је инсистирао на томе да је „све у јавности, у уређењу независног суда, у одговорности службеника пред судом, у строгој подели власти и у самоуправи друштва у привредним односима”.⁵⁸ Да су либерали увођење земске самоуправе схватили као припремну школу за преображај Русије из самодржавне у уставну монархију, показују речи једног водећих реформатора и правника из шездесетих година 19. века, К. Д. Кавелин, да од „успеха земских (самоуправних) установа зависи сва наша будућност, и од тога како се они

⁵⁶ М. Екмечић, *Национални идентитет, синтетичке нације и будућност демократије*, Дијалог прошлости и садашњости: зборник радова, Београд, 2002, 49-50; М. Екмечић, *Српско питање у Источној кризи 1875-1878*, Дијалог прошлости и садашњости: зборник радова, Београд, 211-212.

⁵⁷ И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *Об историческом опыте и традициях русского земства*, Земская идея в истории социально-политической мысли России, Т. 1, Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 13-14; Л. И. Семенникова, *Россия в мировом сообществе цивилизаций*, Москва, 2009, 297.

⁵⁸ Л. И. Семенникова, *op. cit.*, 297-298.

буду развијали, видеће се да ли смо спремни за устав”.⁵⁹ И православни конзервативни кругови су у самоуправи видели једини лек за оправак самодржавног устројства, које је патило од тога што је по узору на западни апсолутизам стварни носилац власти постала бројна бирократија, која је била брана преко потребном општењу цара и народа. „Узурпаторска настројеност тих службених снага врховне власти (бирократија) представља зло, које може да уништи државу”, вели један од најугледнијих теоретичара православног конзервативизма, Лав Тихомиров, и додаје како је због тога у монархији „неопходно да се за управљање придобију друштвене снаге, односно спајање бирократских снага са друштвеним снагама”.⁶⁰

За разлику од Србије, у којој је друштво без феудалних традиција и високог степена једнакости обезбеђивало повољну подлогу за развитак локалне самоуправе, у Русији живе сталешке традиције и феудална зависност кметова нису погодовали увођењу установа локалне самоуправе. Отуда је прво цар Александар II 1861. године укинуо кмество, да би тек онда Законом од 1864. године организовао земску самоуправу.⁶¹ Политички гледано, увођење локалне самоуправе је у том тренутку представљало погодно средство, како је још 1859. године истакао у обраћању цару министар унутрашњих послова, С. С. Лански, којим ће се „наградити племство за губитак спахијске власти, тако што ће им се дати првенство у локалној управи.”⁶²

Први руски закон о локалној самоуправи од 1864. године и други од 1890. године, истих назива - *Положение о губернских и уездных земских учреждениях*, предвидели су самоуправну организацију власти на нивоу губернија и уезда, што би одговарало српским самоуправним окружним и срезовима. Српским окружним самоуправним органима – скупштини и одбору, одговарају руски губернијски самоуправни органи – губернијска скупштина и губернијска управа, док Србијини срески органи – скупштина и изасланик, имају донекле измењену паралелу у органима локалне самоуправе у ујездима – скупштина и управа. Посредни избори чланова губернијских скупштина од стране чланова скупштина у ујездима једне губерније (у зависности од броја бирача у једном ујезду, сваки ујезд је слао од 3 до 6 представника у губернијску скупштину) и мандат од три

⁵⁹ Л. И. Семенникова, *op. cit.*, 307. Да се овакво очекивање либерала у пракси заиста и остварило, показује чињеница према којој су после доношења првог Устава царске Русије, посланици земских самоуправних скупштина чинили 26,5% од укупног броја посланика у Државној Думи другог сазива, 56,3% у Думи трећег сазива и 30,8% у Думи четвртог сазива. И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 65-66.

⁶⁰ Л. Тихомиров, *op. cit.*, часть третья, 222-226, часть четвертая, 169.

⁶¹ К. Д. Кавелин, *Крестыанский вопрос*, Государство и община, Москва, 2013, 783 и даље.

⁶² И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 15.

Зоран Чворовић, Развитак локалне самоуправе у кнежевини и краљевини Србији ... (стр. 23-44)

године, чине сличним руски систем локалне самоуправе из 1864. и 1890. године са српском организацијом локалне самоуправе по Закону од 1890. године.⁶³

Самоуправна надлежност округа по Србијином закону од 1890. године скоро да је била истоветна са надлежношћу земских самоуправних органа. Према руском Закону од 1864. године органи земства били су надлежни за самоуправне новчане и натуралне дажбине, путеве, болнице, добротворне установе, заштиту народног здравља, образовање и народно просвећивање, развитак локалне пољопривреде, индустрије и трговине, спречавање и гашење пожара, спречавање болести код стоке, земску пошту, народну исхрану, земско узајамно осигурање, и најзад организацију мировних судова (чл. 2).⁶⁴ Већ су поједини савременици овакву обимну надлежност земске самоуправе подвргли критици, као очигледан израз „широке руске природе која тежи даље и више, да све узме и захвати”. Јер, иако је огроман број предмета „законом предат у надлежност локалних власти, у исто време је постојала неуређеност њихових права у сваком од тих ресора... ни у једној грани таквог недефинисаног управљања земске установе нису достигле такву самосталност, која треба да заштити законите радње локалних власти од безакоња и самовоље”.⁶⁵ Према новом Закону од 1890. године (чл. 108. и 109) круг самоуправних послова земских органа је остао скоро истоветан као и у претходном Закону, осим што је допуњен новином према којој је ова надлежност могла бити накнадно проширена и у другима областима, а на основу овлашћења из одговарајућег посебног закона који ту област регулише.⁶⁶

Најбоље резултате у пракси је дао прелазак здравствене заштите у надлежност земске самоуправе. Они су се, пре свега, огледали у томе што су у ујездима путујући лекари били замењени стационарним и територијално организованим реонским амбулантама и апотекама. Потом, значајно је смањена смртност одбачене деце, као и број абортуса, због оснивања сиротишта за децу која су финансирана из самоуправних буџета, као и због локалне финансијске подршке хранитељским породицама.⁶⁷

⁶³ Н. М. Коркунов, *Самоуправление*, Земская идея в истории социально-политической мысли, Т. 1, Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 290-305.

⁶⁴ А. И. Васильчиков, *О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений*, Земская идея в истории социально-политической мысли, Т. 2, Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 188-198; Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 306.

⁶⁵ А. И. Васильчиков, *op. cit.*, 202.

⁶⁶ Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 309-310.

⁶⁷ У 1910. години у Русији је било 2 586 земских здравствених региона са 3 082 лекара. Када су у питању одбачена деца и новорођенчад, смртност је нпр. у Курској губернији била смањена за скоро 1/3, док је у Орловској губернији у периоду од 1896.

Прелазак народног образовања и просвећивања у надлежност земства одвијала се постепено, па је тако крајем шездесетих година 19. века само трећина земстава финансирала основне школе, док се 1880. године 85% свих сеоских школа, у којима је учило 87% ученика, финансирало из буџета самоуправних територијалних јединица.⁶⁸ У пракси је одличне резултате дао и специфични руски експеримент са преношењем народне исхране и развитка локалне привреде у надлежност земстава, мада критикован од појединих либерала, какав је био А. И. Васильчиков. Наиме, уз подршку земских управа развила се читава мрежа задружно-кредитних установа, које су давале повољне мале кредите сељацима-задругарима. Значајно је порастао квалитет стручне подршке сељацима који је обезбеђиван из земских буџета, па је тако број агронома у губернијама у периоду од 1906. до 1914. године порастао за чак четрнаест пута и достигао број од 7725 пољопривредних стручњака.⁶⁹

У руском моделу земске самоуправе видљиво је постојање широких контролних овлашћења централних органа власти. Од Србијиног модела локалне самоуправе, руска земска самоуправа се разликовала по томе што је централна власт вршила контролу самоуправних аката не само у погледу њихове законитости, већ и у погледу целисходности. Према Закону од 1864. године губернатор и министар унутрашњих послова су имали право да оцењују целисходност самоуправних аката полазећи од „општих државних интереса”. При томе, Закон од 1864. године је, с једне стране, побројао послове код којих су самоуправни укази морала да буду потврђени од стране губернатора и министра да би постали пуноважни, док је, с друге стране предвидео широко право надзора над свим самоуправним указима. У оба случаја се одређивао рок у коме је губернатор и министар морао да донесе одговарајуће решење. Губернатору се остављао рок од седам, а министру од шездесет дана. На одлуку губернатора и министра, земски самоуправни органи су имали право жалбе Сенату. Новим Законом од 1890. године додатно је било раширено право надзора централних власти над земским самоуправним органима. Најзначајнија промена се тичала права централних власти да обуставе и чак и оне акте који нису били у складу са „интересима локалног становништва”, као и укидања рокова у којима су губернатор и министар морали да потврди самоуправне указе, чија је пуноважност зависила од прибављања ове потврде.⁷⁰

до 1906. године број деце до осме године која су примљена у сиротишта порастао са 423 на 737, а у хранитељским породицама са 1496 на 2643 детета. И. Ю. Дѣмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 48.

⁶⁸ *Ibid.*, 50.

⁶⁹ А. И. Васильчиков, *op. cit.*, 192; И. Ю. Дѣмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 53-57.

⁷⁰ Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 314-321.

Ипак, најзначајнија разлика између модела локалне самоуправе који је усвојен у Краљевини Србији и руске земске самоуправе огледала се у подели бирача на изборне курије, по угледу на пруски модел самоуправе.⁷¹ Ова разлика је дошла као последица различитих путева развитка два друштва. Увођење у Србији крајем осамдесетих година 19. века општег мушког бирачког права, како на локалном, тако и на централном нивоу, ограниченог симболичким имовинским цензусом, дошло је не само као последица угледања на западноевропске трендове у бирачком праву, већ и као израз једног у високом степену егалитарног друштва које није знало за сталеже и кметско право. Насупрот томе, увођење куријалног система се ослањало на вишевековну руску традицију сталешке организације друштва. Ипак, земство није било организовано на сталешким начелима.⁷² Наиме, подела бирача на градску, сеоску и курију ујездних земљопоседника није извршена према сталешком начелу. Јер, у курији земљопоседника могао је да гласа како локални племић, у чијем је интересу и формирана ова курија, али и индустријалац из града који је купио земљу на селу или припадник либералне градске интелигенције, који је „купио у бесцење мочвару, у нади да ће проћи за посланика с циљем да просветли идејама заостало земство”.⁷³ Градска курија је била сталешки још шароликија, јер је могла да буде састављена, као од ујездних племића, тако и од сељака. Једино је сељачка курија била формирана према сталешком принципу, али је он био релативизован могућношћу сељака да по Закону од 1864. године бирају за посланике скупштина ујезда и чланове других курија. Овакву недоследност је исправио Закон од 1890. године, који је прописао да бирачки скупови једне курије, па и сељачке, могу да бирају за посланике скупштине ујезда само припаднике те курије.⁷⁴

Бирачко право је за чланове градске и велепоседничке курије било искључиво ограничено имовинским цензусом, док је код сељачке курије имовински цензус био замењен посредним двокружним изборима; уз то, Законом од 1890. године било је предвиђено и да губернатор потврђује посланике скупштине ујезда које сељачка курија изабре на скуповима бирача једне волости.⁷⁵

Поред бираних чланова земске скупштине су имале и чланове по положају (руководиоци локалних државних установа, представници

⁷¹ *Ibid.*, 279-281, 287.

⁷² А. Д. Пазухин, *Современное состояние России и сословный вопрос*, Земская идея в истории социально-политической мысли России, Т. 2, Под редакцией А. Ю. Шутова, Москва, 2014, 527-547.

⁷³ А. Д. Пазухин, *op. cit.*, 536.

⁷⁴ Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 289.

⁷⁵ *Ibid.*, 271-279, 280.

Цркве, чиновници министарства), с тим што се број чланова по положају временом повећавао. Тако је у губернијској скупштини петроградског земства 1865. године на шездесетједног изабраног посланика долазио један посланик по положају, док је 1904. године однос био на педесетдва изабрана двадесеттри посланика по положају.⁷⁶

Што се тиче друштвене структуре ујездних скупштина, у периоду од 1883. до 1886. године од укупно 13196 посланика свих скупштина, 42% били су племићи и чиновници, 38% сељаци, 10 % припадници градских сталешких редова и 2% свештеници. После доношења Закона од 1890. године примећен је раст броја сељака у скупштинама ујезда, па је тако уместо некадашњи деветнаест ујездних скупштина у којима су сељаци представљали апсолутну већину, број таквих скупштина после 1890. године нарастао на двадесетпет.⁷⁷ Осим тога у земским скупштинама је после 1890. године била приметна пасивизација племства, али и висок степен политизације. Ова политизације се доводила у везу са слабљењем утицаја великих трговаца (*купци*) у самоуправним оргнима.⁷⁸

Највећи проблеми земске самоуправе потицали су од недостатка финансијских средстава за покривања расхода које су стварали бројни послови које је законодавац пренео локалним самоуправама. То је за последици имало да су локални расходи по човеку почетком 20. века у Енглеској износили 33,6 рубљи, у Прусској 15,5, у Француској 15,4, а у Русији 2,2 рубље. Укупан буџет свих земстава је 1903. године износио 5% државног буџета. При томе, на здравље и народно образовање трошено 1890. године 21,2%, односно 15,3% просечног локалног буџета.⁷⁹ Ипак, највећи проблем земства, по речима И. Ј. Домина и А. Ј. Шутова, била је „неспособност да се разграничи сопствена привредна компетенција од политичког активизма”. Уз то, са слабљењем врховне власти, самоуправе на нивоу губернија „постале су извори регионализма и дестабилизације”.⁸⁰

VII ЗАКЉУЧАК

Када се са формално-правног аспекта упореди однос два српска (1890. и 1905.) и два руска закона (1864. и 1890.) који уређују материју локалне самоуправе, у Србији ће се видети тенденција постепеног јачања самоуправног статуса појединих административно-територијалних органа, док је у царској Русији други закон о локалној самоуправи у много чему био рестриктивнији од првог закона, стављајући самоуправне органе под

⁷⁶ И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 22.

⁷⁷ Н. М. Коркунов, *op. cit.*, 270-271.

⁷⁸ И. Ю. Дёмин, А. Ю. Шутов, *op. cit.*, 27.

⁷⁹ *Ibid.*, 47.

⁸⁰ *Ibid.*, 66.

надзор свемоћне бирократије. Уз то, односи између органа централне и самоуправне власти, као и сам положај самоуправних органа, у Русији је био регулисан читавим низом аката, што је стварало један компликован и често контрадикторан систем норми.

Систем локалне самоуправе у Краљевини Србији био је компатибилан са претходно уведеним парламентаризмом на централном нивоу власти, док је изборни начин формирања земских органа добрим делом представљао увозни инцидент положен у темељ сасвим другачије организације власти на централном нивоу. Уз то, земска самоуправа заснована на куријалном систему, који је представљао једну *sui generis* мешавину сталешког, грађанског и пре свега имовинско-олигархијског принципа, није била укорењена у ондашњем руском друштву, услед чега није ни могла да допринесе његовој стабилизацији и хомогенизацији.

Јединице локалне самоуправе, како српске, тако и руске, нису биле ни финансијски, нити кадровски спремне да изнесу бројне послове који су им били пренети у надлежност. Реформа локалне самоуправе по рецепираном западном моделу донела је Србији органе самоуправе оптерећене партијским борбама и владавину партијских кадрова. Земска самоуправа је у периоду примене првог руског Закона од 1864. године углавном била посвећена решавању локалних здравствених, образовних и привредних проблема, док се после 1890. година њен рад углавном одвијао под знаком убрзане и радикализоване политизације.

Zoran Čvorović, LL.D*

DEVELOPMENT OF SELF-GOVERNMENT IN THE PRINCIPALITY OF SERBIA AND IN THE KINGDOM OF SERBIA WITH REFERENCE TO DEVELOPMENT OF SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE

Summary

This article is an analysis of experiences with local self-government reforms in the Principality, later Kingdom of Serbia and the Russian Empire during the 19th and the beginning of 20th century. The author starts from Serbia's experiences in reforms of local self-government having in mind both legal norms that regulated this issue,

* Assistant professor, Faculty of Law, University of Kragujevac

but also circumstances of its implementation. Reform of local self-government in Russia between 1864 and 1890 is considered from legal aspect, because laws in subject coincide with Serbia's laws regulating the same matter not only because they have been implemented simultaneously, but also considering its contents. An attempt to find models abroad, in western and central European states that belonged to a different judicial tradition, is another connection between Serbian and Russian reforms of local self-government in 19th century.

Key words: *local self-government, Kingdom of Serbia, Russian Empire, reception.*