

МИРОСЛАВ СВИРЧЕВИЋ

ЛОКАЛНА УПРАВА И РАЗВОЈ МОДЕРНЕ СРПСКЕ ДРЖАВЕ

УСТРОЈБИЕ

ОКРУЖНИ НАЧАЛНИЧЕСТВА, И ГЛАВНЕ ДУЖНОСТИ СРЕЗСКИ НАЧАЛНИКА.

I.

Као што е Србија састављена из 17. Округа, и сваки Округ садржао у себи по неколико Срезова, састављених из више Села и Обштина; тако е за сваки Округ одређених по један Началник Округа, за сваки Срез по један Срезски Началник.

Окрузи, срезови и општине.

Члан 160.

У окрузима постоје за државно управно власт, као самоуправни органи: окружни Скупштине и окружни одбори. Њихов је задатак да воде бригу о чувању и унапређењу просветних, привредних, саобраћајних, санитетских и финансијских окружних интереса.

Члан 161.

Општине имају своју самоуправу.
За вршење општинских послова има општински суд, општински одбор и општински сабор.



ЦРНА ГОРА

Београд
2011

INSTITUTE FOR BALKAN STUDIES
OF THE SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS
SPECIAL EDITIONS 114

MIROSLAV SVIRČEVIĆ

THE ORIGINS OF
LOCAL GOVERNMENT
AND THE DEVELOPMENT
OF THE MODERN
SERBIAN STATE



BELGRADE 2011

БАЛКАНОЛОШКИ ИНСТИТУТ
СРПСКЕ АКАДЕМИЈЕ НАУКА И УМЕТНОСТИ
ПОСЕБНА ИЗДАЊА 114

МИРОСЛАВ СВИРЧЕВИЋ

ЛОКАЛНА УПРАВА И РАЗВОЈ МОДЕРНЕ СРПСКЕ ДРЖАВЕ

ОД КНЕЖИНСКЕ ДО ОПШТИНСКЕ САМОУПРАВЕ



БЕОГРАД 2011

Издавач
Балканолошки институт САНУ
Београд, Кнез Михаилова 35/IV
e-mail: balkinst@bi.sanu.ac.rs
www.balkaninstitut.com

За издавача
академик Никола ТАСИЋ

Рецензенти
академик Александар ФИРА
др Јован ЋИРИЋ
др Милош ЛУКОВИЋ

Дизајн корица
EON design studio
Марко ЛУКОВИЋ
Технички уредник
Кранислав ВРАНИЋ
Штампа
Чигоја штампа, Београд
Тираж
500 примерака

ISBN 978-86-7179-072-7

Илустрације на корицама

- а) изводи из *Закона о УСТРОЈСТВУ ОКРУЖНИХ НАЧЕЛСТАВА и ГЛАВНИМ ДУЖНОСТИМА СРЕСКИХ НАЧЕЛНИКА* (1839) и *Устава за Краљевину Србију* (1903);
б) ликови државника и политичара који су битно утицали на развој локалне управе у Србији: *Јаков Ненадовић* (1765–1836), *Тома Вучић-Перишић* (1788–1859), *Кнез Михаило Обреновић* (1823–1868), *Светозар Марковић* (1846–1875), *Аранђел Раша Милошевић* (1851–1939)

Књига *Локална управа и развој модерне српске државе*, резултат рада на пројекту „Историја политичких идеја и институција на Балкану у XIX и XX веку“ (бр. 177011), штампана је захваљујући финансијској подршци Министарства просвете и науке Републике Србије.

САДРЖАЈ

УВОД

1. Територијални зачетак модерне Србије	14
1.1. Образовање и трајање Београдског пашалука	15
2. Етапе еволуције локалних органа управе у модерној Србији	16
3. Теоријско разграничење појмова из сфере организовања државне власти	19

Глава I

КНЕЖИНСКА И СЕОСКА САМОУПРАВА У СРБИЈИ ХVIII ВЕКА

1. Миграције и демографска слика Србије у ХVIII веку	23
2. Установе патријархалног друштва: кнежинска и сеоска самоуправа	27
3. Кнежинска и сеоска самоуправа у Србији под аустријском влашћу 1718–1739. године	30
4. Кнежинска и сеоска самоуправа под османском влашћу 1739–1788. године	33
4.1. Кнежинска самоуправа	34
4.2. Питање порекла и сродности кнежина и племена	37
4.3. Сеоска самоуправа	41
5. Кнежинска и сеоска самоуправа под османском влашћу 1791–1801. године	43
5.1. Обавезе Високе порте према члану 10. Свиштовског мира	43
5.2. Реформе Високе порте и султана Селима III	46
5.3. Српски покрет за аутономију у Османском царству	48
6. Повластице Срба на основу ферманâ султана Селима III	50

Глава II

ЛОКАЛНА УПРАВА ПОД ВОЖДОМ КАРАЂОРЂЕМ

1. Буна на дахије и појава новог старешинског слоја у Србији	53
2. Однос између нових и старих народних старешина	55
3. Изградња врховне и локалне власти устаничке државе	56
4. Локална управа у устаничкој држави	73

Глава III

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ПРВЕ ВЛАДАВИНЕ КНЕЗА МИЛОША

1. Други српски устанак и настанак мешовите српско-турске управе 1815. године	77
---	----

2.	Изградња српске управе и јачање власти кнеза Милоша	81
2.1.	Сламање отпора великих народних старешина	84
2.2.	Потчињавање нахијских и кнежинских кнезова	88
2.3.	Сузбијање хајдучије	89
2.4.	Сламање народних буна	91
3.	Карактер управе кнеза Милоша у раздобљу 1815–1830. године	92
4.	Књажество Србија као вазална држава 1830–1839. године	92
4.1.	Султански хатишерифи од 1830. и 1833. године	92
4.2.	Владавина кнеза Милоша и организација локалне управе 1830–1835. године	95
4.2.1.	Владавина кнеза Милоша 1830–1835. године	95
4.2.2.	Организација локалне управе 1830–1835. године	97
4.2.3.	Језик у администрацији Кнежевине Србије	99
5.	Сретењски устав од 1835. године и локална управа	100
5.1.	Карактеристике и садржај Устава	100
5.2.	Положај локалне управе према Сретењском уставу.	104
5.3.	Важење Сретењског устава	105
5.4.	Управителни (Књажески) совјет и локална управа 1835–1838. године	106
6.	Турски устав од 1838. године и абдикација кнеза Милоша	108
6.1.	Околности доношења Турског устава.	108
6.2.	Основна решења Турског устава о централној и локалној управи	110
6.3.	Први законодавни акти на основу Турског устава.	112
7.	Абдикација кнеза Милоша 1839. године	113

Глава IV

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВЛАДАВИНЕ УСТАВОБРАНИТЕЉА

1.	Политичке прилике у Србији после абдикације кнеза Милоша	117
2.	Уставобранитељски програм и локална управа	119
3.	Уставобранитељски закони о локалној управи.	122
3.1.	Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника 1839. године	123
3.2.	Закон о устројству општина од 1839. године	127
3.3.	Циљеви уставобранитељских закона о локалној управи	132
4.	Борба кнеза и Совјета и пад уставобранитељског режима	134

Глава V

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ДРУГЕ ВЛАДАВИНЕ КНЕЗА МИЛОША И КНЕЗА МИХАИЛА

1.	Локална управа за друге владе кнеза Милоша 1859–1860. године	139
2.	Кнез Михаило и његова владалачка идеологија	143
2.1.	Прихватање начела Вукове књижевнोजезичке реформе у администрацији.	146
3.	Преуређење централних органа власти за друге владавине кнеза Михаила.	147

3.1. Закон о Народној скупштини од 1861. године	148
3.2. Закон о устројству Државног совјета од 1861. године	151
3.3. Закон о устројству народне војске од 1861. године	153
3.4. Закон о чиновницима грађанског реда од 1861. године	153
3.5. Закон о устројству Централне управе у Књажевству Србији од 1863. године	154
4. Реформа локалне управе	155
4.1. Закон о устројству општина од 1866. године	155
4.1.1. Опште одредбе	156
4.1.2. Општински органи и њихова овлашћења	156
4.1.3. Надзорна власт	160
4.1.4. Прелазне и завршне одредбе	161
4.1.5. Критике законских решења	161
4.2. Закон о томе, која су места у Србији окружне вароши, варошице, а која села од 1866. године	164
5. Крај владавине кнеза Михаила 1868. године	154

Глава VI

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВРЕМЕ ДРУГОГ КНЕЖЕВСКОГ НАМЕСНИШТВА И ВЛАДЕ ЉУБОМИРА КАЉЕВИЋА

1. Политичке прилике у Србији и Друго кнежевско намесништво 1868–1872. године	167
2. Намеснички устав од 1869. године и намеснички режим	168
2.1. Околности доношења Намесничког устава и карактер система власти	170
2.2. Карактеристике и садржај Намесничког устава	179
2.3. Реакције на доношење Намесничког устава	183
3. Локална управа за време Другог кнежевског намесништва 1868–1872. године	188
3.1. Предлози за увођење окружне самоуправе	190
3.2. Предлози за увођење општинске самоуправе	192
4. Локална управа за време младоконзервативне владе Љубомира Каљевића	194
4.1. Измене и допуне Закона о устројству општина од 1875. године	196
5. Црвени барјак 1875. године	199

Глава VII

ПОКРЕТ СВЕТОЗОРА МАРКОВИЋА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

1. Појава Светозара Марковића у политичком животу Србије	207
2. Расправе о политичкој делатности и идејама Светозара Марковића	211
3. Суштина залагања Светозара Марковића за социјално-политичке промене	219
4. Програм Светозара Марковића за преуређење државног устројства Србије	224
4.1. Прва фаза: самоуправна општина као основа правно-политичког уређења државе	226

4.2. Друга фаза: самоуправни срез као основа правно-политичког уређења државе	227
4.3. Трећа фаза: самоуправни округ као основа правно-политичког уређења државе	230
5. Критички осврт на програм Светозара Марковића за правно-политичко преуређење државе	231

Глава VIII

СЕЉАЧКИ ПОКРЕТ АДАМА БОГОСАВЉЕВИЋА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

1. Сељачки пут Адама Богосављевића	235
2. Сељачка (народњачка) идеологија Адама Богосављевића	238
3. Скупштинско деловање Адама Богосављевића и његове посланичке групе	242
4. Критички осврт на програм Адама Богосављевића за преуређење државе	253

Глава IX

ЛОКАЛНА УПРАВА ПОСЛЕ СТИЦАЊА ДРЖАВНЕ НЕЗАВИСНОСТИ СРБИЈЕ (1878–1883)

1. Политичке прилике у Србији после Берлинског конгреса 1878. године	257
2. Скупштински избори 1878. године и наставак борбе за локалну самоуправу	261
3. Организација локалне управе у Новим крајевима Србије	267
3.1. Турска управа пред српско-турске ратове 1876–1878. године	268
3.2. Уређивање нових локалних органа власти	270
3.2.1. Привремена организација власти	272
3.2.2. Организација власти према Закону о привременом управном подељењу ослобођених предела од 1878. године	278
3.2.3. Утврђивање сталне организације власти у Новим крајевима	281
3.2.3.1. Расправе поводом уређивања начина избора општинских власти у Новим крајевима	283
3.3. Уређивање аграрних односа у Новим крајевима	290
3.4. Ратне миграције 1876–1878. године и почетак насељавања Нових крајева	294
3.4.1. Формирање општина у насељеничким подручјима Топличког округа	302
4. Пад владе Јована Ристића и долазак напредњака на власт	303

Глава X

ЛОКАЛНА УПРАВА И САМОУПРАВА У ПРОГРАМИМА СРПСКИХ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА 1881–1903. ГОДИНЕ

1. Оснивање политичких странака у Србији после стицања независности	307
2. Либерали и локална управа	309
3. Напредњаци и локална управа	313
4. Радикали и локална самоуправа	328
4.1. Извори идеологије и програма Народне радикалне странке	338

4.2. Програмска начела Народне радикалне странке од 1881. године	346
5. Програмски акт Раше Милошевића о локалној самоуправи	347
5.1. Општа разматрања	345
5.2. Народ у срезу	349
5.3. Среска скупштина	349
5.4. Срески надзорни одбор	351
5.5. Среска управа	352
5.6. Општинска власт	352
5.7. Кључни аргументи у пројекту Раше Милошевића.	353

Глава XI

УСТАВНО И ЗАКОНСКО УРЕЂИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ И САМОУПРАВЕ У РАЗДОБЉУ 1883–1894. ГОДИНЕ

1. Тимочка буна 1883. године и промене у локалној управи	357
2. Закон о изменама и допунама у Закону о устројству општина и општинских власти од 1884. године.	360
3. Локална самоуправа према Уставу од 1888. године	362
3.1. Политичке прилике у Србији пред доношење Устава.	362
3.2. Припрема и доношење Устава.	364
3.3. Анализа уставних решења о локалној самоуправи	366
4. Закон о општинама од 1889. године	374
4.1. Скупштинска дебата поводом доношења Закона	374
4.2. Анализа законских решења	367
4.3. Практична примена Закона	383
4.3.1. Пратећи општи акти за примену Закона	384
4.3.2. Примери практичног функционисања општинских органа	389
4.3.3. Приходи и расходи општина у 1890, 1891. и 1892. години	391
4.4. Значај Закона у изградњи општинске самоуправе.	398
5. Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године и његове новеле	400
5.1. Скупштинска дебата поводом Предлога закона о уређењу округа и срезова	400
5.2. Анализа законских решења	404
5.3. Практична примена Закона	411
5.3.1. Пратећи општи акти за примену Закона	411
5.3.2. Примери практичног функционисања окружне самоуправе	414
5.3.3. Приходи и расходи окружне самоуправе до стављања Закона ван снаге	416
5.4. Значај Закона у изградњи окружне и среске самоуправе	418

Глава XII

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВЛАДАВИНЕ АЛЕКСАНДРА ОБРЕНОВИЋА

1. Политичке прилике у Србији 1889–1893. године.	421
2. Локална управа 1893–1897. године	425
3. Локална управа 1897–1900. године	431

4. Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 1898. године	433
5. Закон о окружним и среским скупштинама од 1898. године	435
6. Политичка превирања поводом женидбе краља Александра 1900. године	438
7. Устав од 1901. године и локална управа.	439
7.1. Околности доношења Устава	440
7.2. „Фузија“ напредњака и радикала поводом доношења Устава	444
8. Закон о општинама од 1902. године	446
9. Крај владавине краља Александра Обреновића 1903. године.	451

Глава XIII

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ЗА ВЛАДАВИНЕ ПЕТРА I КАРАЂОРЂЕВИЋА ДО БАЛКАНСКИХ РАТОВА

1. Образовање Владе после убиства краља Александра Обреновића и њени прогласи.	455
2. Устав од 1903. године и локална самоуправа	458
3. Локална управа и самоуправа у програмима политичких странака у раздобљу 1903–1914. године	471
3.1. Самостална радикална странка и локална самоуправа	472
3.2. Народна (Либерална) и Либерално-демократска странка и локална управа	475
3.3. Напредна странка и локална управа и самоуправа	478
3.4. Комунални програм Српске социјал-демократске странке.	480
3.5. Мање политичке странке и локална управа	483
4. Враћање на снагу Закона о општинама од 1902. године, његове новеле и практична примена	485
4.1. Новеле Закона извршене 1903. године	485
4.2. Новеле Закона извршене 1904. године	489
4.3. Новеле Закона извршене 1905. године	489
4.4. Практична примена новелираних одредаба Закона	491
4.4.1. Жалбе на избор општинских органа власти	492
4.4.2. Сукоби политичких противника током општинских избора	495
4.4.3. Интервенције министара унутрашњих дела поводом сукоба током општинских избора.	497
4.5. Новеле Закона извршене 1909. године	501
4.5.1. Практична примена новелираних одредаба Закона	503
5. Закон о уређењу округа и срезова од 1905. године.	506
5.1. Новеле Закона извршене 1909. и 1910. године	512
5.2. Практична примена новелираних одредаба Закона	514
6. Карактер локалне самоуправе у раздобљу 1903–1914. године	516
6.1. Карактер општинске самоуправе	516
6.2. Карактер окружне самоуправе	522

Глава XIV

ОРГАНИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ У ОБЛАСТИМА ОСЛОБОЂЕНИМ У БАЛКАНСКИМ РАТОВИМА

1. Политичке прилике на Балкану уочи Балканских ратова	525
2. Османска управа пред Балканске ратове	528
2.1. Организација вилајета	529
2.2. Организација санџака	530
2.3. Организација казе	531
2.4. Организација мудирлука (нахије)	531
2.5. Организација беледије	532
2.6. Организације јафте	533
3. Организација и карактер османске управе у Косовском вилајету	533
4. Етничко-верска и привредна структура Старе Србије и Македоније	535
5. Балкански ратови 1912–1913. године	540
5.1. Први балкански рат 1912. године	540
5.2. Други балкански рат 1913. године	541
6. Сукоб војних и цивилних власти поводом организације управе у новоослобођеним областима	542
7. Организација локалне управе у новоослобођеним областима	546
7.1. Изградња привремене управе	547
7.2. Примена Уредбе о уређењу ослобођених предела од 1912. године	549
7.3. Примена Уредбе о уређењу ослобођених области од 1913. године	552
7.4. Прогласи краља Петра I Карађорђевића од 1913. године	556
7.5. Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој од 1913. године	556
7.6. Примена Устава и прописа Краљевине Србије у новоослобођеним областима	558
ЗАКЉУЧЦИ	561
SAMMARY	581
Извори	595
Литература	598
Регистар имена	619

УВОД

1. Територијални зачетак модерне Србије

У доба владавине Османског царства, па и уочи самог Првог српског устанка, није постојало једно одређено подручје које би одговарало свести народа о територији Србије, мада се снажно чувала успомена на српску средњовековну државу.¹

Вук Стефановић Караџић (1787–1864), и сâм учесник и очевидца многих драматичних догађаја Првог српског устанка, који је према могућностима свог времена проучавао историјске, етнографске, језичке и географске прилике у српском народу у XIX веку, Србијом је сматрао отприлике данашњу територију Србије јужно од Саве и Дунава, укључујући пределе: Стари Влах, Метохија, Косово, Бинча Морава са Врањем, Лесковцем и пиротским крајем. Тек касније, крајем 20-их и 30-их година XIX века – после формирања аутономне Кнежевине Србије – Вук Караџић је, под утицајем нових сазнања, проширио представу о територији Србије у језичком, географском и историјском смислу. Тако је настао појам *Стара Србија*, која је укључивала области у „Арнаутској и Маћедонији“, и даље под турском влашћу. На простору јужно од Шар-планине, Вук је још пре 1850. године узимао Тетово као место у Старој Србији, где су „Турци“ говорили турски и арнаутски, а хришћани српски, и то боље него у „Крчави“ (Кичево) и Гостивару. Слично је писао и за дебарски крај.²

¹ Вид. детаљније о томе у: Стојанчевић 1981а, 9–13. У средњем веку у актима српског порекла за назив државе користио се најчешће термин *српске земље и поморске*, па и *Србљи*. Нешто је ређе у употреби био назив *рашка земља*. У историјским изворима на латинском и другим странама језицима на Западу користили су се називи *Slavonia* (нарочито у Дубровнику) и *Serbia* или *Servia*, као и *Rascia*, *Rasia*, *Rassa*, *Raxia*. О томе вид. више у: Динић 1978.

² Вид. детаљније о томе у: Стојанчевић 1981а, 13–14. Недовољно дефинисано поимање територије Србије на почетку Првог српског устанка илуструје и запис

У једном дужем раздобљу поступно су настајале претпоставке да подручје Београдског пашалука избије у центар српских војних и политичких збивања, што је снажно утицало на живот и држање готово свих Срба, раштрканих широм Балкана. Београдски пашалук постаје језгро нове српске државе, која се рађала у Првом и Другом српском устанку. Стога се ваља осврнути на историјат настанка Београдског пашалука као једне специфичне војно-административне јединице у периферном делу Османског царства.

1.1. Образовање и трајање Београдског пашалука

У Великом (Бечком) рату 1683–1699. године Османско царство је потиснуто с већине територија у средњој Европи, а његова граница с Хабзбуршким царством одређена је Карловачки миром (1699) на рекама Моришу и Тиси,³ затим на линији од ушћа Тисе у Дунав до ушћа реке Босут у Саву (код Сремске Митровице) и даље Савом до ушћа реке Уне. У таквим границама тврђава Београд добила је нов стратешки значај на северозападној периферији Османског царства, тако да је формиран *Београдски пашалук (елајет/беглербеглук)*, који је добио стратешку улогу некадашњег периферног Будимског елајета.⁴ Београдски пашалук је обухватао територију Смедеревског и Сремског санцака, али и делове суседних

Вука Караџића у *Житију Ајдук-Вељка Петровића*: „У почетку 1807. године, пошто Срби завладају Биоградом, Вељко се стане молити Српском Совјету да му даду допуштење да пређе из парафинске наије на Криви Вир, да побуни Црну ријеку или Мали Тимок и да отме од Турака, за који посао он није искао никакве друге помоћи до један барјак и отворено писмо да сваки човјек од бјегунаца или дошљака из оног краја, који оће, може слободно с њим поћи на тај посао. Понајвише ондашњи совјетника српски нити су знали што је Криви Вир ни Црна ријека, нити су тије имена прије чули од њега: зато су га изнајприје све разбијали, а кад им он досади молећи се сваки дан, онда рече Младен [Миловановић прим. М. С.], који је као најстарији био у Совјету: „Ајде, море, кад је тако навалио, да га пошаљемо, па ако да бог те што отме, добро, распространићемо земљу нашу; ако ли погине и пропадне, ми му нијесмо криви, видиш, да неће да мирује, него ће отићи и без допуштења“ (Караџић 1964д, 126–127).

³ Самарџић 1986, 7.

⁴ Као гранична покрајина Царства, Београдски пашалук је био у надлежности заповедника (*мухафиз*) београдске тврђаве. Он је добио права беглер-бега (султановог намесника у вилајету), тако да је такође стајао на челу спахијске организације. Упражњене османске феудалне поседе (*спахилици*) султан је додељивао на предлог београдског мухафиза. Од тог времена смедеревски санцак-бег није више постављан, а сви приходи санцак-беговог поседа (*хас*) припадали су београдском мухафизи. На тај начин је некадашњи Смедеревски санцак постао језгро Београдског пашалука, коме су истовремено припали и неки делови суседних санцака (Самарџић 1986, 7–10).

санцака: Зворничког и Крушевачког. Компетенције београдског војног заповедника досезале су чак до посаде утврђења Пирот у Нишком санцаку, што је обезбеђивало непосредну зависност серхата од централних власти, а тиме и већу војну ефикасност целог Пашалука. Тако је створен сложени систем османске војне одбране (*серхата*) с центром у Београду.⁵

После Великог рата цело подручје Београдског пашалука било је опустошено, становиштво проређено и владао је неред у аграрним односима. Било је спахија који су држали по више тимара, али и случајева да се око једног тимара отима неколико ратника. Међу спахијама почели су бивати у већини муслимани из редова домаћег становништва, који су истискивали старе беговске дошљачке породице. А спахије које су остале без спахилука у угарским земљама изгубљеним у рату – нису прихватани у спахијски већ у градски сталез.⁶

Током исцрпљућих ратова Османског и Хабзбуршког царства 1716–1718, 1737–1739. и 1788–1791. године подручје Београдског пашалука прелазило је из руке у руку, да би од Београдског мира (1739) граница Османског и Хабзбуршког царства ипак била стабилизована на Дунаву (од Оршаве до Београда) и на Сави (од Београда до ушћа реке Уне).⁷ Тако је Београдски пашалук добио коначне северне границе на Сави и Дунаву: граница на Сави протезала се од ушћа Дрине до Београда, а Дунавом од Београда до тачке наспрам Оршаве. Источна граница је ишла гребеном Хомољских планина од Дунава до реке Велике Мораве (код Ћуприје), а јужна граница је од саставака Јужне и Западне Мораве (код Сталаћа) ишла на запад линијом која је обухватала целу долину Западне Мораве и преко планине Златибор избијала на Дрину у тачки низводно од Вишеграда. У тим границама Београдског пашалука постојало је 12 нахија: *Јагодинска, Шабачка, Смедеревска, Ваљевска, Грочанска, Београдска, Крагујевачка, Рудничка, Чачанска, Ћупријска, Пожаревачка* и *Сокоска*.⁸ У том опсегу Београдски пашалук трајао је све до избијања Првог српског устанка, а тако су се његове границе рачунале и касније. У моменту када је *Српском Књажевству* признат аутономни статус у оквиру Османског царства 1830. године – оно је фактички имало границе Београдског пашалука.

⁵ Самарџић 1986, 7–17, 306–307, 312–313. О стварању Београдског пашалука вид. посебно у: Тричковић 1995, 110–120.

⁶ Самарџић 1986, 14–17.

⁷ У периоду 1718–1739. године граница на реци Мориш чинила је северну, а на реци Тиси западну границу аустријске територијално-административне јединице *Темнишварски банат*, који је обухватао и неке крајеве јужно од Дунава (у данашњој Србији). После Београдског мира (1739) подручје Баната остало је у саставу Хабзбуршког царства, а његова јужна граница била је на Дунаву док је источну чинио гребен Јужних Карпата (који пресеца територију данашње Румуније) у смеру изворишта реке Мориш (Самарџић 1986, 111–113).

⁸ Стојанчевић 1981а, 67, 136.

Међутим, 1833. године Књажеству је било одобрено припајање подручја тзв. *Шест нахија* – ослобођених у Првом српском устанку. Тако је Београдски пашалук изгубио политичку важност и престао постојати као османска административно-територијална јединица. Аутономна српска кнежевина стекла је своју територију, која је чак и званично обележена, те ће убудуће османске власти и признавати њене границе.⁹

2. Етапе еволуције локалних органа управе у модерној Србији

У процесу еволутивног развоја локалних органа управе у модерној Србији могу се уочити и јасно разграничити уже етапе у којима су били изграђивани поједини типови локалних органа власти.¹⁰ Реч је о: локалној управи и локалној самоуправи на територији *Књажества Србије* и *Краљевине Србије*, све до избијања Првог светског рата 1914. године.¹¹ Све ове уже етапе имају своје посебне законитости развоја. Међутим, оне се могу посматрати као једна еволутивна целина у оквиру процеса

⁹ Стојанчевић 1981а, 117–119, 123–125, 136–130.

¹⁰ Кад говоримо о модерној Србији мислимо на српску државу која је настајала и развијала се током XIX века, а носила је називе: *Књажество Србско* / *Књажество Србија* / *Књажество Србија* / *Краљевина Србија*. У истом периоду настајала је и друга српска држава: *Књажевина Црна Гора и Брда* / *Књажевина Црна Гора* / *Краљевина Црна Гора*, али развој њених локалних органа управе није предмет пажње у овој књизи. Уп. Павићевић/Никчевић 1970, 326–357; Љушић 2001, 278–350; Дашић 2003, 585–592.

¹¹ И према тзв. *Сретењском уставу* од 1835. године и према тзв. *Турском уставу* од 1838. године званични назив земље био је *Књажество Србија*, али се користио и назив *Књажество Србско*. После усвајања реформисаног правописа Вука Стеф. Караџића у државној администрацији (1868) назив земље био је *Књажество Србија*, све до проглашења Србије за краљевину (1882). У раздобљу владавине кнеза Милоша (пре коначног усвајања Вукове књижевнорезичке и правописне реформе) све време је за његову титулу коришћен термин *княз* (*књаз*), а Вук Караџић је у вези с тим записао: „И сам Милош првијех година својега владања звао се и потписивао *врховни кнез*, докле га његови писари и друге удворице нијесу наговорили да се назове *књаз*. Милош готово на свршетку владе своје укине имена *кнез* и *кнежина* у Србији са свијем и кнежинске старјешине назове капетанима, нахијским сердарима и некако још друкчије, а кнежине срезовима, и тако овијех имена у народу онамо нестане са свијем. У Црној Гори у сваком племену има кнез, за којег се може рећи да је по господству у земљи трећи; први је сердар, иза сердара је војвода а иза војводе је кнез“ (Караџић 1972, 328–329). На исти начин поступио је црногорски владалац Данило кад се прогласио (1852) за *књаза*, а Црну Гору и Брда за *књажевину*. Иначе, двојни назив државе *Црна Гора и Брда* одржао се дуго у употреби, све до међународног признања на Берлинском конгресу 1878. године (Павићевић/Никчевић 1970, 339–342; Љушић 2001, 311–312, 332–334; Дашић 2003, 585). У српској историографији накнадно су преовладали облици *кнез* и *кнежевина* када је реч о Србији.

политичке еманципације Србије од османске власти, односно изградње њене модерне државности и националне културе. Ове институције имале су на подручју Београдског пашалука своју предисторију у органима *народне самоуправе*, за чији се опстанак и признавање вазда борио српски народ.

Стога се као прва етапа у еволутивном току развоја локалних органа власти у модерној Србији заправо може узети период од успостављања Београдског пашалука до избијања Првог српског устанка. У овој етапи стално је оснаживан и брањен систем народне самоуправе, као специфичан облик преддржавне демократије, засноване на обичајном праву. Тај систем признавао је владајући османски поредак, али је у пракси често бивао нарушаван од локалних узурпатора власти (јаничари, дахије, кабадахије, субаше и др.). Овакав облик самоуправе подразумевао је избор и контролу народних органа власти у специфичним локалним јединицама (*селима и кнежинAMA*), које су биле ниже по рангу и уже по територијалном опсегу у односу на најмање османске управне јединице (*нахије*). Под окриљем ових институција српски народ у Београдском пашалуку стекао је своја драгоценa политичка искуства у немирним временима живљења у пограничној области Османског царства, какав је био Београдски пашалук.

У неколико наредних етапа изградња локалне управе имала је различита обележја, у зависности од ширих политичких околности и специфичности развоја државе током XIX и на почетку XX века.

За време устаничке државе 1804–1813. године под владом војда Карађорђа локална управа је имала искључиво војни карактер услед ратних околности у којима је настајала, док је за прве владе кнеза Милоша имала више карактер приватне кнежеве службе него правих државних органа. Српска држава се тада налазила тек на почетку своје изградње, како за време дуалистичке српско-турске управе 1815–1830. године тако и у време стицања и учвршћивања статуса аутономне кнежевине 1830–1838. године, са јасно утврђеним правима и обавезама.¹² Кнез Милош, који је управљао по моделу каквог паше, поистоветио је своје приватне интересе са интересима Србије, те се и изгубила видљива разлика између државне службе и његове личне послуге.

У наредним етапама – за време владавине уставобранитеља 1842–1858. године, просвећеног апсолутизма кнеза Михаила 1860–1868. годи-

¹² Радош Љушић истиче да Србија у раздобљу 1804–1830. године није имала један општеприхваћени назив, што је довело до употребе различитих (али у основу сличних) имена у српској историографији: „Српска држава Првог устанка“, „Устаничка Србија“, „Србија Београдског пашалука“, „Карађорђева Србија“, „Милошева Србија“ итд. Да би се постигла унификација назива, Љушић сматра да би израз *Револуционарна Србија* био најпогоднији за означавање Србије тог времена (Љушић 2001, 27).

не и владе Првог намесништва 1868–1872. године – локална управа се формирала као класичан државни орган и саставни механизам глобалне државне управе, на принципу бирократског централизма.

Међутим, са појавом Светозара Марковића и раних радикала 1871–1875. године у Србији су се почеле ширити идеје о *локалној самоуправи*. Захваљујући његовој политичкој агитацији, чак је и младоконзервативна влада Љубомира Каљевића 1875. године предложила измене и допуне закона о општинама из времена кнеза Михаила, чиме је, макар ограничено, уведен облик *општинске самоуправе*.

Права борба за локалну (општинску и среску) самоуправу започела је с појавом Народне радикалне странке 1881. године. Попут свог учитеља Светозара Марковића, и радикали су покренули политички захтев за истинску *децентрализацију државне управе*, тј. за укидање округа и увођење самоуправе у срезovima и општинама. Борба за локалну самоуправу била је специфичан вид борбе за политичку демократију парламентарног типа, а истовремено и борба против личних режима владалаца из куће Обреновића. Та је борба имала различите облике: од новинских чланака до крвавих буна. Напослетку је тријумфовала идеја о локалној самоуправи. Иако је постојала добра намера да се она доследно и потпуно спроведе, тј. да се оствари избор и контрола рада локалних органа власти без присуства и утицаја државних институција у општинама и срезovima, политичка реалност тадашње Србије наметнула је мало другачије решење. Било је то након ступања на снагу устава од 1888. и 1903. године, као и Закона о општинама од 1889, Закона о општинама од 1902. године, са новелама од 1903, 1904, 1905. и 1909, Закона о уређењу округа и срезова од 1890, и истоименог закона од 1905. године, са новелама од 1909. и 1910.

У областима ослобођеним у *Балканским ратовима* 1912–1913. године, тј. у Старој Србији и Македонији, српска влада је конституисала посебан режим: *Устав* од 1903. и *Закон* од 1905. године нису били у примени. Избијање Првог светског рада одгодило је коначно законско уређивање институција локалне управе у овим областима. Самим тим, ни идеја о локалној самоуправи у овим областима није остварена у пракси за то кратко време.

Проблематиком развоја локалних органа власти у модерној Србији бавило се, у мањој или већој мери, неколико историографа и правних писаца, пре свега: Слободан Јовановић, Федор Никић, Ружица Гузина, Радивоје Маринковић, Душан Т. Батаковић, Мирослав Свирчевић, Милош Јагодић и Бранислав Божовић.¹³

¹³ Вид.: Јовановић 1907, Јовановић 1991а, Јовановић 1991б, Јовановић 1991г, Јовановић 1991ђ, Јовановић 1991е, Јовановић 1991ж, Јовановић 1991ј, Јовановић

И поред драгоцених истраживачких достигнућа у делима ових аутора, постоји потреба за једним целовитијим и синтетичким приказом еволутивног развоја локалних органа власти у Србији у раздобљу од XVIII до почетка XX века – што је и сврха настанка ове монографије. На овај начин даје се допринос укупном сагледавању развоја правно-политичких институција модерне Србије (1804–1914). С друге стране, овим се додатно осветљава процес афирмације Србије у XIX веку као младе независне европске државе, као и српске националне културе у целини.

3. Теоријско разграничење појмова из сфере организовања државне власти

Као што је напред речено, у овој монографији биће речи о *локалним органима власти*, односно о *локалној управи* и *самоуправи*. То захтева и извесно разграничење ових и с њима повезаних појмова, чиме се иначе бави теорија државе и права.

У свакој држави постоје централни органи државне власти, чија се овлашћења простиру на читавој државној територији. Поред њих, постоје и органи чија се власт не простира на читавој државној територији, а у правној теорији су означени као „нецентрални органи“. Надлежност ових органа може бити утврђена на три начина, применом три различита критеријума, од којих је најважнији *територијални*.¹⁴ Дакле, ако се њихова надлежност простира на одређеној ужој територији државе (села, парохије, општине, градови, срезови, окрузи, нахије, санцаци, вилајети, грофовије, дистрикти, департмани и сл.), онда су они конституисани по *територијалном* критеријуму и означавају се као *локална органи*. У теорији државе и права сматра се да однос између централних органа и

1991к, Јовановић 1991љ, Јовановић 1991њ, Никић 1927, Гузина 1955, Гузина 1976, Батаковић 1982–1983, Маринковић 1998, Свирчевић 2009, Јагодић 2010, Божовић 2011.

¹⁴ Поред територијалног критеријума, могући и још *лични* (*персонални*) и *реални* критеријум утврђивања надлежности „нецентралних“ органа. Према *личном* (*персоналном*) критеријуму њихова надлежност везана је за одређене слојеве становништва у држави (верске, професионалне и сличне видове популације). Нпр. у османском правно-политичком поретку посебна регулатива важила је за муслимане, а посебна за хришћане, као и за различите врсте професија. Према *реалном* критеријуму, који је карактеристичан за савремене правно-политичке системе, „нецентралним“ органима поверавају се овлашћења само у вршењу одређене врсте послова (нпр. наплата утрошка електричне енергије, наплата комуналних трошкова и други послови јавних предузећа). О примени сва три критеријума одређивања надлежности „нецентралних“ органа вид. у: Лукић 1970а, 170–171.

локалних органа државне власти има два облика, који су означени као: 1) *централизиција*; 2) *децентрализиција*.¹⁵

Централизиција подразумева такав систем у којем су локални органи у пуној зависности од централних органа државне власти. Локални органи представљају, заправо, пуке извршиоце воље централних органа државне власти, која их постављају и разрешавају, одређују њихову надлежност, контролишу законитост и целисходност њихових аката, и уопште, одржавају контролу над њима.

Децентрализиције подразумева такав однос између локалних и централних органа власти у којем ови први имају одговарајући правно загарантовани степен самосталности у односу на ове друге – у поступку обављања државних послова. Ови органи су познати као *децентрализовани локални органи* државне власти. Њихова аутономија је, додуше, ограничена правом контроле законитости коју над њиховим радом врше централни органи, што заправо значи да централни органи не могу вршити контролу целисходности аката локалних органа нити према њима поступати тако што ће примењивати своја дискрециона овлашћења.

Како државна власт има три облика – законодавство, управу и судство – централизиција и децентрализиција могу се односити на сваки од тих облика државне власти. Најдужа традиција децентрализиције постоји, у разним државама, у сфери организовања *управне власти (државне управе)*.

Овде је и предмет наше пажње само *управа*, тј. *управна власт* као облик државне власти. Зато ћемо говорити о централним и локалним органима управе и њиховим односима у модерној Србији (до 1914. године). Локални органи управе називају се збирно *локална управа*, као што се и централни органи управе називају збирно *централна управа* (а то је заправо влада у модерним државама).¹⁶

У свакој држави поставља се стога као важно питање начин организовања локалне управе. Ако је примењена демократска децентрализиција – локална управа назива се *локална самоуправа*. А демократска децентрализиција постоји кад грађани одређене територије (општине, срезови, окрузи и др.) имају право да сами бирају децентрализоване органе, чија се надлежност простире управо на тој територији и који самостал-

¹⁵ Појмовима *облици државног уређења, централни и нецентрални органи државне власти, централизиција и децентрализиција државне власти* и с њима повезаним појмовима баве се сва дела из теорије државе и права и политичког система. Вид. о томе опширније у: Јовановић 1991к, 249–254, 350–351, 397–406; Лукић 1970а, 170–172, 178–180; Николић 1991а, 507–511.

¹⁶ Према *Турском уставу* од 1838. године постојало је *Централно Правленије Књажества Србског (Централно Правленије Књажества Србскогъ)*, ондашња „влада“, која је имала три попечитеља („министра“).

но обављају одређену врсту јавних послова.¹⁷ То право, поред избора, укључује такође контролу и опозив локалних органа власти, без интервенције централних органа државне управе. Органи локалне самоуправе имају изворна (оригинерна) законска овлашћења. То су послови који „по природи ствари“ припадају локалној самоуправи и врше се на конкрет-ној територији (нпр. одржавање путева, школа, црква, здравствених и ветеринарских служби у једном селу или општини и сл.). Поред ових оригинерних овлашћења, органи локалне самоуправе могу вршити и послове по упутствима централне управе. То су послови тзв. *пренесеног круга надлежности*, у чијем вршењу органи локалне самоуправе нису самостални. Заправо, тада поступају као „испоставе“ централне управе. И једна и друга врста послова била је заступљена у систему локалне самоуправе у модерној Србији.

Иначе, сам појам и термин *самоуправа* историјски је настао у Енглеској (*selfgovernment*),¹⁸ а у другим земљама европског континента овај појам уопштен је као *локална самоуправа*.¹⁹ Велики значај локалне самоуправе за остваривање демократије у савременим државама захтевао је доношење првог међународног документа о том елементу модерне државе. Тако је Европски парламент у Стразбуру 15. октобра 1985. године усвојио *Европску повељу о локалној самоуправи (European Charter of Local Self-Government)*.²⁰

На другој страни, ако није примењена демократска децентрализација већ „бирокуратска“ (како је неки теоретичари називају), не можемо говорити о локалној самоуправи већ само о локалној управи. Због тога

¹⁷ У домаћој науци овакво мишљење заступају: Слободан Јовановић (Јовановић 1991к, 397–406); Војислав Симовић (Симовић 1966, 78); Радомир Лукић (Лукић 1970а, 179–180); Павле Николић (Николић 1991а, 509–511); Радивоје Маринковић (Маринковић 1998, 16); Миодраг Јовичић (Јовичић 1999, 124); Живка Ђурић (Ђурић 2005, 46–49) и др. У страниј науци ово мишљење заступају Роберт Рејноу (Рејноу 1957, 531); Еуген Пусић (Пусић 1990, 919); Френсис Либер (Либер 2006, 251–261) и др.

¹⁸ У Енглеској се самоуправа развијала упоредо с представничким системом. У средњем веку Доњи дом енглеског парламента био је састављен од представника локалних заједница – градова и грофовија. На тај начин су ове локалне заједнице преко парламента учествовале, заједно с краљем у врховној управи, али су тежиле да и у локалној управи буду представљене поред представника краљевске власти (шерифа). Тако су се у грофовијама јавиле „примирне судије“ – представници грофовије као локалне заједнице. Вид. о томе више у: Јовановић 1991к, 403–405.

¹⁹ У Швајцарској је у употреби термин *autonomie locale*, у Шведској *kommunal förvaltning* итд. (Николић 1991а, 509).

²⁰ Вид. о томе на следећем линку: <http://www.conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

што је таква управа на бирократски начин везана за централну управу – она се назива *централизована локална управа*.

У српским земљама и шире – на Балкану постојала је и *народна самоуправа* као самоникли, изворни облик уређивања и извршавања послова локалне заједнице (племена, кнежине, села, црквене и градске општине и сл.). То су биле институције патријархалне цивилизације наслеђене из предосманског периода, које је османска држава признавала и инкорпорисала у свој правно-политички поредак. Њихово функционисање заснивало се примарно на нормама обичајног права. Због тога је она и претходила идеји локалне самоуправе у модерној Србији. Типичан пример народне самоуправе представљао је систем сеоске и кнежинске самоуправе у Србији XVIII века, о чему ће се подробније говорити у наредном поглављу.

ГЛАВА I

КНЕЖИНСКА И СЕОСКА САМОУПРАВА У СРБИЈИ XVIII ВЕКА

1. Миграције и демографска слика Србије у XVIII веку

Процес изградње кнежинске и сеоске самоуправе у Београдском пашалуку текао је у амбијенту етничких промена и учесталих миграционих кретања Срба, која су представљала константно обележје њихове политичке историје још од продора Османлија из Мале Азије на Балканско Полуострво.¹ Јован Цвијић и припадници његове антропогеографске школе детаљно су проучавали масовне сеобе свих јужнословенских народа, а нарочито Срба. Проучавајући ова миграциона кретања, Цвијић је најпре изградио адекватну појмовно-теоријску апаратуру. У вези с тим, посебно је анализирао крупна миграциона струјања, тзв. *метанастазичка кретања*, која су довела до корених и релативно трајних промена етничко-верског распореда становништва на Балканском полуострву. Цвијић је утврдио да су у прошлости постојале четири групе метанастазичких кретања, и то: 1) динарска; 2) косовско-метохијска; 3) вардарско-моравска или јужна; 4) савско-дунавска.

Сва та метанастазичка кретања проузроковала су – према Цвијићевим налазима – драматичне демографске промене у Србији и на Балкану за све време османске владавине, а посебно у XVIII веку. Скоро целокупно становништво од Велешке клисуре на Вардару па до Загребачке горе било је испремештано. Промене које су настале услед метанастазичких кретања биле су вишеструке: прилагођавање новим природним и географским приликама; етничко и социјално прилагођавање староседелца и досељеника; промене које настају услед етно-биолошких про-

¹ Цвијић 1987а, 127–135, 154–181; Цвијић 1987б, 135–143, 162–189.

цеса. Ти преображаји нису се дешавали независно један од другог него међусобним комбиновањем, што је довело до значајних промена и у културно-верској надградњи, а нарочито у менталитету, језику, дијалекту и етничкој свести.

Ова демографска превирања са далекосежним политичким, социјалним, економским и културним последицама потицале су из три основна узрока: 1) војно-политичких односа на Балкану;² 2) привредно-географских прилика³; 3) социјално-здравствених услова живота (глад, немаштина, епидемије и сл.).⁴ Ови узроци масовних сеоба народа преплитали су се веома често и понекад је тешко утврдити где се завршавао један, а почињао други или трећи. Они су претежно деловали истовремено и тако је настајала нова етничко-популациона структура Балкана, која је често била повод и узрок бројних сукоба и прекрајања државних граница.⁵

Велика миграциона струјања балканских народа трајала су из века у век. Она су заправо постала нераздвојни део њихове судбине од XIV до краја XVIII века, па и касније, односно за све време трајања Османског царства.⁶ Српски народ је у својој колективној свести и памћењу очувао представу о сеобама као злој коби своје историјске судбине, нарочито после Косовске битке 1389. године. Срби су се селили у разним правцима, ишчежавајући или опстајући, суочени са многим изазовима. Османска најезда је разредила српско етничко језгро у аутохтоним централним

² Јован Цвијић је врло студиозно анализирао различите факторе који се могу уврстити у војно-политичке узроке миграција, као што су: османска најезда; аустријско-османски ратови (1683–1689, 1716–1718, 1737–1739, 1788–1791); насилничко понашање јаничара, крцалија и разних исламизованих горштака; сеобе услед верског прогона; разне буне, немири и хајдучија. Вид. у: Цвијић 1987а, 142–146; Цвијић 1987б, 109, 150–155. О војно-политичким узроцима масовних сеоба писали су такође Васа Чубриловић и Сретен Вукосављевић (Чубриловић 1930; Вукосављевић 1953, 11–15, 18–19, 19–20, 20–21).

³ Јован Цвијић је сматрао да су сеобе изазване привредно-географским чиниоцима биле врло фреквентне и да су трајније деловале на етничке односе у балканским земљама него оне које су настале применом прецизно дефинисане популационе политике државне власти. Напуштање пасивних крајева и колонизација привредно развијенијих области биле су скоро редовна појава код брдско-планинског живља (Цвијић 1987а, 147–149; Цвијић 1987б, 107–108; 156–157; Вукосављевић 1953, 17–18).

⁴ Цвијић 1987а, 149–150; Цвијић 1987б, 108, 157–158; Вукосављевић 1953, 18, 20.

⁵ Свирчевић 2004а, 311; Свирчевић 2004б, 63–64.

⁶ У овој књизи користи се термин *Османско царство* кад год се наглашава да је реч о целини ове велике државе на Балкану, Малој Азији, Блиском истоку и целом средоземном басену. Као синоними користе се и термин *османска држава*, као и *Турска*, *турска држава*, нарочито када је реч о односу власти ове државе према српском народу и његовим институцијама.

земљама српске средњеveковне државе. Етнички корпус се поступно померао из старе Рашке и слива Дрине и Неретве, са Косова, из Метохије и вардарске долине према северу и северозападу. Прелазећи преко Саве и Дунава, српски народ је од XIV до краја XVIII века етнички преовладао у јужној Угарској (данашњој Војводини). Истовремено, населио је Босанску крајину, старе хрватске земље, Далмацију и Славонију и даље, све до Беле Крајине у данашњој Словенији.

Чувена је Велика сеоба Срба под вођством патријарха Арсенија III Чарнојевића 1690. године, која је уследила после једног пораза Аустрије у ратовању са Османским царством. Ова сеоба је додатно ојачала српско присуство на северу и северозападу Балкана.⁷ Приликом ове сеобе 60.000–70.000 Срба напустило је свој завичај, што је за оно време био велики број пресељеника.⁸

После Велике сеобе 1690. године северни делови Србије били су пуста земља. Не само према сведочењу очевидаца него и према неким пописима, становништво Србије у тим областима било је сведено на десетину.⁹ Народ између Ниша и Софије неколико пута је излаган покољима или је одвлачен у ропство док је старо Скопље са околином спаљивано и стављано у општој истрази под сабљу, или је пустошено кугом или другим болестима.¹⁰ Косово и Метохија, чијег су се тла Срби и даље жилаво држали, били су отворени за најезду Арбанаса.¹¹

Нова запустелост Србије наступила је после друге велике сеобе Срба и новог аустријско-турског рата 1737–1739, под патријархом Арсенијем IV Јовановићем Шакабентом. У том тренутку, Србија није могла имати више од 50.000–60.000 становника.¹²

⁷ Један део избеглих Срба населио се већ успут у Суботици, Баји и Сегедину. Други су се населили по варошима на подручју од Осека [Осијека] до Будима, нарочито у Шиклушу, Мохачу, Печују, а нешто мање у Великом Варадину [Петроварадину], Дебрецину, Јегри, Капошвару, Кечкемету, Сатмору, Токају и Шимонторњи, и по жупанијама: столнобеоградској, пештанској, коморанској, ђурској и веспримској. (Поповић 1957, 318; Поповић 1954, 39–40; Ивић 1929, 297–298).

⁸ Поповић 1957, 318; Поповић, 1954, 39–40.

⁹ Самарцић 1991, 100; Самарцић 1989, 86.

¹⁰ Самарцић 1991, 100.

¹¹ Сретен Вукосављевић је посебну пажњу посветио усељавању Арбанаса у опустеле српске области Косова и Метохије после Велике сеобе Срба. По његовом мишљењу постојала су четири главна разлога услед којих су Арбанаси врло успешно и брзо, уз то и у великом броју, населили Косово и плодне површине Метохије: 1) масован прелазак на ислам; 2) чврста племенска структура њиховог колективног живота; 3) околност да су претежно били сточари а не ратари, са чим је повезан номадски или полуномадски начин живота; 4) могућност да већ добију уређене земљане површине (Вукосављевић 1953, 45–48).

¹² Ђорђевић 1924, 27; Чубриловић 1960, 1279.

Може се са сигурношћу рећи да је становништво Шумадије и Поморавља у то време било веома проређено.¹³ Ипак, преживелог народа у Србији било је толико да су уз пристанак турских власти обновљене установе патријархалног уређења и његовог унутрашњег живота. У ранијим временима, која су у тим областима била претежно мирна, Срби сељаци су били колективно одговорни Турцима, са обавезом да поштују закон прописан за њихов крај. Заузврат, они су у својој средини живели по својим обичајима и имали своју самоуправу долазећи у додир с Турцима преко својих кнезова.¹⁴

Два пута запустела, Србија је постала земља према којој су се током XVIII века кретале нове миграционе струје из других крајева Османског царства. Оне су се склањале у Београдски пашалук на ободу Царевине, због релативне сигурности која је ту владала. Поред тога, тај пашалук је био слабо насељен, обрастао у густу шуму и шипражје (отуд назив *Шумадија* за највећи део Београдског пашалука), са ретким варошима и паланкама. Досељеници су се организовали у мале сеоске породичне заједнице у амбијенту анархичног племенског живота без подвргавања систематској државној управи. Живели су одвојено од света, у свом миљеу, по свом обичајном праву,¹⁵ иако су повремено били излагани разноврсним турским зулумима. О пореклу тих досељеника постоје прецизни подаци. То су махом били потомци средњовековних влаха-сточара (који су вазда имали повољнији правни положај у односу на остало себарско становништво), али и некадашњих сељака-меропаха, носилаца ратарске производње у феудалној привреди средњовековне Србије.¹⁶

¹³ Овакав закључак проистиче из држања аустријског војног заповедника генерала Ветеранија, који се надао да Турци неће моћи напредовати од Ниша ка Београду већ и стога што је земља толико опустела да нема житеља који би помогли турској војсци у прехрани (Поповић 1957, 318; Поповић 1954, 39–40).

¹⁴ Самарцић 1991, 100.

¹⁵ О обичајном праву Срба и других балканских Словена вид. у: Андрејев 1974, 13–21.

¹⁶ Сретен Вукосављевић је врло аргументовано оспорио уобичајену претпоставку да динарска племена, чији су припадници населили пуне пределе Београдског пашалука после великих сеоба, имају искључиво катунско порекло. Другим речима, динарска племена у планинским пределима западног Балкана нису конституисали искључиво потомци некадашњих влаха-сточара него и потомци других категорија себарског становништва, у првом реду земљорадника који су били принуђени да промене своје основно занимање. Ослањајући се на Цвијићева истраживања, Вукосављевић је закључио да племена, као специфичан облик колективног народног живота, нису увек била чврста и компактна. Често се дешавало да у сваком племену ослаби организациона структура, да се становништво разреди па чак и потпуно расели. Због тога је у племена често пристизала „свежа крв“, у виду усељеника, када би се нашла у оваквој кризи. Ти усељеници, нови житељи племена, нису били сточари него баш ратари, који су се бавили

Приливи досељеника у Београдски пашалук падају најчешће после ратова и буна у оним деловима Османског царства одакле су досељеници долазили. При напуштању поменутих крајева предњачили су они људи који су се компромитовали у тамошњим бунама, метежима и хајдучији.¹⁷ Ови досељеници су – према речима Радована Самарџића – својим менталитетом и друштвеним навикама, без сумње, допринели истицању кнежинске и сеоске самоуправе као можда најважнијег обележја нове Србије у настајању.¹⁸ На тај начин, они су покушавали да очувају своје исконске повластице сточарског сталежа, без обзира на крајеве које су населили. У судару са силом турског државног апарата одговарали су истом мером, некада и јаче. Тако су постали основа за већину војних и политичких покрета у Србији током XVIII и XIX века. Само такво људство – осетљиво на свој положај, ненавикнуто на систематску државну управу, прилично недисциплиновано, са суровом горштакком нарави, с оним авантуристичким нагоном који је иначе својствен номадима, с много вреле хајдучке крви у жилама и с посебном склоношћу за употребу оружја – могло је подарити у освит XIX века устаничким вођима Карађорђу и Милошу устаничку војску која им је била потребна за ослобађање Србије.¹⁹ У борби за своје самоодржање и потврђивање кнежинске и сеоске самоуправе досељеници су покретали и малобројно староседелачко становништво да им се придружи, после дужег или краћег процеса међусобног прилагођавања. Тако су се староседеоци и досељеници обједињавали у тежњама и покретима против феудалних стега османског поретка. Међутим, процес етнобиолошког стапања и прилагођавања досељеника и староседелача свуда је текао споро, па и у Београдском пашалуку. Тако је и обликована нова популациона супстанца српског народа у Београдском пашалуку у време кад почињу да се изнова афирмишу облици кнежинске и сеоске самоуправе.

2. Установе патријархалног друштва: кнежинска и сеоска самоуправа

Као што је напред изложено, Јован Цвијић и припадници његове школе детаљно су у својим научним радовима обрађивали све крупне последице миграција и антропогеографске проблеме, а посебно већ по-

и сточарством. Као доказ за ову тврдњу Вукосављевић је навео чињеницу да су усељеници дизали своја нова огњишта у сталним непокретним насељима у жупном делу племенског земљишта и одмах стварали ратарске баштине или заузима-ли искрчене баштине одсељеног становништва (Вукосављевић 1953, 32).

¹⁷ Јовановић 1991а, 47.

¹⁸ Самарџић 1991, 101.

¹⁹ Јовановић 1991а, 47.

менује етнобиолошке процесе стапања староседелачког и досељеничког становништва Србије у XVIII веку.²⁰ Осим привредних и географских чинилаца, на социјалну кохезију српског народа и стварање свести о националној посебности нарочито су утицали други значајни социолошки елементи: блискост културе, скоро истоветне животне навике и традиција земље у којој је извршен драматичан процес прожимања староседелача и досељеника.²¹

Нема сумње да је најзначајнији елемент у тим сложеним етнобиолошким процесима била патријархална цивилизација. Она је била истинско везивно ткиво између два дела истог народа. Насељавајући Београдски пашалук и околне области, њени нови житељи из црногорских, брдских и херцеговачких племена, те из косовско-метохијске области и вардарске долине, донели су не само изворне облике патријархалне културе него и много независнији став према турској власти, као и већ дубоко укоренење принципе у организовању живота у својим локалним заједницама. Из старог завичаја досељеници су доносили и чували оно што је било највредније и што је на одређени начин представљало истински културни идентитет сваке од тих заједница. То су: слободно поимање људског живота и спремност на велику жртву због њега, топографски и географски називи места из завичајних крајева, висока патријархална етика утемељена на стабилном моралном кодексу понашања, верско учење и религијски обреди који су давали основни тон народном животу без домаћег државног оквира.

Сви ови елементи стапали су се са патријархалном културом староседелача – дајући јој нову садржину, животну снагу и облике. Та нова социјална супстанца српског народа у Београдском пашалуку долазила је

²⁰ Етно-биолошки процеси представљају појаву укрштања бракова између староседелача и досељеника и између досељеника из разних крајева. Укрштање браковима је ишло врло споро у првој генерацији досељеника, нарочито у оним областима у којима је староседелачко становништво показивало знатну дистанцу према новим житељима. Међутим, већ се у другој генерацији анимозитет староседелача према досељеницима добрим делом губи и стапање становништва тече без препрека. Као последица ове појаве долази до неке врсте биолошког изједначавања: ново становништво добија извесне психичке особине којима су се одликовали извесни досељеници. Ове особине се јављају у многим породицама без обзира на то да ли имају староседелачко или досељеничко порекло. На тај начин, укрштање становништва помоћу брачних и породичних веза доприноси формирању новог физичког и психичког типа становништва, који потири стари покрајински тип и изграђује нови етнички амалгам. То је била најважнија одлика Србије у време кад се изнова афирмише кнежинска и сеоска самоуправа. (Цвијић 1987а, 165; Цвијић 1987б, 173.)

²¹ То је била област старе деспотовине Стефана Лазаревића и Ђурђа Бранковића, која је међу последњима пала под османску власт и у највећој мери сачувала успомену на српску средњевијековну државу.

до изражаја у напорима да се локалне заједнице – села и кнежине – политички, привредно и културно што више еманципују у односу на турску власт, те тако изгради самостални живот.

Основни облик патријархалног живота у Србији XVIII века била је породична задруга²² са инокосним породицама у свом саставу. У то доба она се развила са свим елементима јасно профилисане правне и социјалне институције. Породична задруга је подразумевала заједницу живота већег броја лица, засновану на крвном сродству или прирођењу својих чланова, на заједничком поседу, обради ратарских имања и на заједничкој потрошњи произведених добара.²³ Ова институција је имала велики значај за опстанак српског народа у Београдском пашалуку (као и у другим областима) јер је обављала вишеструку функцију: од одбрамбене и привредно-егзистенцијалне до васпитно-психолошке и културно-верске. Турци су је подржавали јер је на њу – као правно лице и пореског обвезника – падао највећи порески терет. Као много јача установа од инокосне породице, задруга је пружала много већу гаранцију да ће све дажбине бити благовремено исплаћене. С друге стране, са својом релативно стабилном унутрашњом структуром (кућни савет, домаћин, домаћица, задругари), у условима када османска власт није ишла даље од нахијских центара, задруга је постала истинско језгро народног живота у сеоским насељима. Она ће послужити као ослонац за оружане борбе с Османлијама на почетку XIX века.

Научници који су писали о задрузи углавном се слажу да је имала изразито демократски карактер у погледу избора својих најважнијих органа и у управљању животом и имањем. Њен утицај на свакодневни живот био је толико јак да су управо оне имале пресудан утицај на организацију ширих народних институција – села и кнежина, у којима је српски народ вековима стицао своја искуства о односима између појединца и организованог друштва. Када се погледа начин на који функционишу породичне задруге, с једне, и начин на који функционише систем сеоске и кнежинске самоуправе, с друге стране, могу се уочити велике слично-

²² У домаћој и иностраној науци већ се дуго води расправа о пореклу, развоју и суштини породичне задруге у свим словенским и балканским земљама, укључујући и Србију. Писци који су проучавали или још увек проучавају породичне задруге могу се подвести под неколико значајних школа мишљења, као што су: Правноисторијска школа (Валтазар Богишић, Карел Кадлец, Алфонс Хубер, Аугуст Мајцен, Огњеслав Утјешинић. Острожински, Милан Ђ. Милићевић, Алекса Јовановић и др.), Природноправна школа (Емил де Лавелеј, Мата Радосављевић), Географска школа (Јован Цвијић, Васиљ Поповић, Миленко Филиповић), Социолошка школа (Џоел Халперн) и Антрополошка школа (Карл Казер, Михаел Митераурер, Марија Тодорова, Илија Недин, и др.)

²³ О правној структури породичних задруга у Србији и Бугарској у XIX веку вид. у: Свирчевић 2003а, 285–312.

сти. Демократска правила из унутрашњег уређења задруга садржана су и у функционисању органа народне самоуправе у селима и кнежинама. Све то чинило је темеље нове српске државе у XIX веку. Везивно ткиво између породичне задруге и система сеоске и кнежинске самоуправе било је обичајно право.²⁴

И заиста, обичајно право је могло бити једини здрави извор народног живота под окриљем османског поретка, који га је у дужем периоду признавао или толерисао. Институције кнежинске и сеоске самоуправе, као и породичне задруге представљале су посебан изданак патријархалне културе, чије је извориште у правилима обичајног права. Ипак, те институције имале су различите форме током XVIII века. Систем кнежинске и сеоске самоуправе није био потпуно исти за време аустријске окупације Србије 1718–1739. године (од Пожаревачког до Београдског мира), за време рестаурисане турске власти 1739–1788. године (од Београдског мира до новог аустријско-турског рата и Кочине крајине) и за време признате аутономије према ферманима султана Селима III, 1793–1804. године (од Свиштовског мира до страховладе дахија).

3. Кнежинска и сеоска самоуправа у Србији под аустријском влашћу 1718–1739. године

Талас опште анархије и расула, карактеристичан за османску државу после Карловачког мира 1699. године увелико је захватио и подручје Србије. У општем метежу, стању несигурности и сталним миграцијама становништва, Србија је дочекала нови рат између Аустрије и Турске 1716–1718. године. Овај рат је дошао изненада, без темељних припрема, пошто је Аустрија била заузета ратом за шпанско наслеђе. Српски нараштај из 1716. године добро је памтио турске зулуме које је народ морао поднети у претходном рату, јер је као савезник хришћанске Царевине дизао буне и устанке против својих османских господара. То је био основни разлог изостанка организованих српских војних покрета у овом рату, као што је то било 1688. и 1690. године када је аустријска војска успела продрети јужно од Саве и Дунава, у дубину Србије.²⁵ Овај нови рат окончан је Пожаревачким миром (1718), којим је Аустрија добила

²⁴ Михаил Андрејев је у свом чланку *Обичајно право Јужних Словена и њихове самоуправне организације за време отоманске владавине* нагласио да су јужнословенске општине са својим најважнијим органима (кметови, кнезови, чорбације) знале само за своје исконско обичајно право. Та чињеница и објашњава домен примене тог права (Андрејев 1974, 13–21).

²⁵ Њене војне трупе успеле су тада да стигну све до Косовске котлине и Метохије, затим су се спустиле низ Качаничку клисуру све до Скопља и Велеса наносећи тешке поразе озбиљно деморалисаној турској војсци.

не само Београдски пашалук него и српске области из суседних турских територијалних јединица. Под аустријском окупацијом биле су следеће области: Крајина, Пореч, Стиг, Млава и Ресава, затим Шумадија, Колубара, Посавина и Мачва. Аустријски службени документи тог доба ове области називају једним називом – *Serbien* (Србија), аустријски цар се титулише као „краљ Србије“, а управник области назива се „гувернером Србије“. ²⁶ Тако се овај простор Србије после дужег времена престао означавати називима османских административно-територијалних јединица (Смедеревски санџак, Београдски пашалук итд.).

Један део Србије – који је обухватао Крајински округ и од Пожаревачког округа Голубачки, Звишки и Хомољски срез – припојени је Банату и стављен под управу Земаљске администрације у Темишвару. На њеном челу налазио се генерал Флоримунд Мерси. ²⁷ Остатак Србије је био организован као *Краљевина Србија* под управом посебне београдске администрације, чији је први шеф био фелдмаршал принц Александар Виртембершки. ²⁸ За све време аустријске окупације Србија је била земља којом је непосредно управљао цар. ²⁹

Цивилна управа у Србији делила се на *дистрикте* (округе), који су се још називали и *провизоратима*. Прве године администрације било их је девет. ³⁰ Касније је принц Александар Виртембершки установио још два. ³¹ Округом је управљао *провизор*, коме је помагао *шпан* са двојицом *иберајтера* – нижих чиновника за административне послове. ³² Надлежност провизора – управника округа била је врло широка. Он се старао о финансијама у својој управној јединици, привреди и судству, прикупљао

²⁶ Поповић 1950, 60; Павловић 1901, 4; Чубриловић 1960, 1257.

²⁷ Поповић 1950, 60; Павловић 1901, 3.

²⁸ Поповић 1950, 51; Павловић 1901, 4; Чубриловић 1960, 1258.

²⁹ Од 1718. до 1720. године Србија је имала привремену управу, а од 1720. године добила је уређење на основу читавног низа царских прописа и патената. Већи део области био је организован под цивилном управом и потпадао је под Дворско камерално веће. У мањем делу Србије били су стационирани војници и граничари са посебним војним устројством по угледу на устројство војних јединица у Војној крајини. Они су били потчињени Дворском ратном савету (Поповић 1950, 60; Павловић 1901, 23; Чубриловић 1960, 1258).

³⁰ То су следећи окрузи: Београд, Смедерево, Гроцка, Пожаревац, Јагодина, Рудник, Шабац, Ваљево и Палеж (Поповић 1950, 63; Павловић 1901, 9; Чубриловић 1960, 1259).

³¹ То су били: Градиштански (Расински) и Параћински (Ресавски) округ (Павловић 1901, 9).

³² Поповић 1950, 63; Павловић 1901, 10; Чубриловић 1960, 1239.

је порезе преко кнезова и кметова, а ред и мир одржавао преко хајдучке милиције.³³ Понегде су провизори вршили и царинску службу.³⁴

Окружна власт није установила своје ниже подручне органе по мањим местима Србије него их је преузела од раније османске управе. Била су то села и кнежине. Окрузи су се делили на кнежине са обор-кнезовима на челу. Оне су обухватале тридесетак села, на чијем челу су се налазили кметови.

О самоуправи села и кнежина постоје подаци у актима из доба аустријске окупације у XVIII веку, почевши од царских патената о уређењу Србије па до других значајних правних аката.

У науци још није довољно истражено шта је све спадало у надлежност сеоске и кнежинске самоуправе у Србији за време аустријске владавине. Ипак, на основу оног што је већ речено може се сматрати да су села и кнежине имали своје институционалне оквири и органе, али без стварне власти.

На челу села је првобитно стајао кнез или *бирров*. Он није имао широка овлашћења. Његова основна дужност била је да редовно прикупља порезе и представља село пред државним институцијама, али стварну власт није имао. Много су угледнији били кметови, који су после извесног времена заменили кнезове. Они су били истински носиоци народне мисли и воље.

На челу кнежине стајао је обор-кнез. Обор-кнезови су имали полицијску и судску власт. Заједно са хајдучким вођима одржавали су јавни ред и мир, а са кметовима по селима решавали су ситне судске спорове.³⁵ Овај посао им је додељен и због тога што управа београдске администрације није ишла даље од дистриката, а тамо је управне послове обављао врло мали број чиновника.³⁶ Обор-кнезови су водили бригу и о разрезивању и прикупљању пореза. Дража Павловић је извео закључак да су они неко време оверавали и окружне камералне буџете.³⁷

Тако је аустријска власт из техничких и финансијских разлога извршила преношење (делегацију) надлежности из управе, финансија и судства на органе народне самоуправе по селима и кнежинама.

³³ Поповић 1950, 64; Павловић 1901, 10; Чубриловић 1960, 1259.

³⁴ Дража Павловић је писао да су провизори у Гроцкој, Шапцу, Ваљеву, Смедереву, Пожаревцу, Параћину и Руднику вршили и дужност трошаринских чиновника према акту *Status personalis* од 1723. године. Према том акту провизори су замењивали царинске чиновнике. Само су палешка и београдска царинарница имале своје самостално чиновништво, док су у осталим варошима тај посао обављали провизори (Павловић 1901, 12).

³⁵ Поповић 1950, 84; Чубриловић 1960, 1261.

³⁶ Чубриловић 1960, 1261.

³⁷ Павловић 1901, 12.

Обор-кнезови су уживали врло висок углед у тадашњем српском друштву. Редовно су се појављивали на црквеним саборима уз високо свештенство и официре хајдучке милиције, као и на многим народним светковинама. Често се спомињу и као ктитори појединих манастира. О њима се говорило као о врло угледним личностима међу Србима.³⁸

Новим ратом између Аустрије и Османског царства (1739–1739) политичке прилике су се коренито промениле на штету Аустрије. Београдским миром 1739. године Аустрија је поново препустила Србију Османском царству. Сломом аустријске власти у Србији пропао је и онај поредак који је био изграђен за време њене управе. Заједно са аустријском војском из Србије се у јужну Угарску преселио највећи део становништва. Отишли су: припадници управног и војног апарата, великодостојници српске црквене јерархије, официри хајдучке милиције и колонисти досељени са разних страна Балканског полуострва. Отишло је и малобројно српско грађанство, посебно оно из Београда и његовог суседства. У Србији је остало само малобројно сељаштво, које је било приморано да се још једном суочи са рестаурацијом османског државно-правног поретка.

4. Кнежинска и сеоска самоуправа под османском влашћу 1739–1788. године

Када је Београдски пашалук 1739. године Београдским миром поново прешао у османске руке, рестаурисана је турске власт. У градове је ушла османска војска, а заједно са њом и муслиманско градско становништво: трговци, занатлије, управно чиновништво, кадије и исламско свештенство. **Порта је укинула све раније спахилуке и сва земља у Пашалуку проглашена је државном (миријском).** Извршен је катастарски попис ради утврђивања прихода са земље и образовано је 700 нових мањих тимара, који су додељени спахијама са службом у Београдској тврђави. Међутим, ти тимари постали су наследни (*оцаклук-тимари*), какви су постојали у Босни већ од краја XVI века, а зачала се и појава њихове продаје и куповине.³⁹

Као и пре аустријске окупације, Београдски пашалук је задржао карактер сложене војне крајине (*серхата*), са седиштем у Београду, под командом заповедника (*мухафиза*) београдске тврђаве, који је имао статус беглер-бега (султановог намесника у вилајету). Под команду београдског мухафиза стављена је и војска „Крушевачког санџака, с поседама у Крушевцу, Прокупљу, Лесковцу, Куршумлији, Ражњу, Параћину и Алексин-

³⁸ Чубриловић 1960, 1261.

³⁹ Самарџић 1986, 313–314. О оцаклук-тимарима вид. више у: Филиповић 1954–1955.

цу; на сличан начин за Београд је био везан и град Пирот, с паланкама Суково и Цариброд, чија је нахија припала Софијском санцаку“.⁴⁰

Војска београдског серхата делила се на три категорије: спахије, јаничаре и ерлије (градски сталез). Међу њима се водила беспопштена борба за најважније позиције, а јаничари су све више диктирали односе у Пашалуку.⁴¹

Београдски пашалук је био издељен на нахије. У средиштима нахија, у варошима и паланкама, стабилизована је турска управа: кадије (судије) и муселими заузели су своје некадашње позиције. У нахијама су повремено одржаване и нахијске народне скупштине. Ове скупштине, без већег правно-политичког значаја, сазиване су и одржаване првенствено ради разрезивања пореза. У кнежинама и селима задржани су облици народне самоуправе према обрасцу из ранијих времена, о чему је опсежно писао Радован Самарцић.⁴²

4.1. Кнежинска самоуправа

У кнежинама су постојала два органа народне самоуправе: кнежинска скупштина и кнежински кнез, који носи називе: обор-кнез, вилајетски кнез, баш-кнез или велики кнез.

Кнежинска скупштина, која се у свакој кнежини одржавала редовно на неком стално утврђеном месту, била је састављена од *знатнијих сељака*, тј. кметова свих села одговарајуће кнежине, и других виђенијих људи.⁴³ Као највиши орган народне самоуправе, ова скупштина у првом реду разрезаје утврђене порезе на свом подручју, у складу са устаљеним обичајима, привредно-географским приликама у нахији и производним могућностима становништва. У том контексту, предлог обор-кнеза на кнежинској скупштини усвајан је ако је био оцењен као целисходан и

⁴⁰ Самарцић 1986, 307.

⁴¹ Самарцић 1986, 316–317.

⁴² Уп.: Самарцић 1986, 321–342.

⁴³ О кнежинској скупштини прота Матеја Ненадовић пише у својим *Мемоарима*: „Питате ме: какве су то скупштине за Турака бивале, и како су се смели скупљати – То, истина, није било ново, тој може бити јоште од Косова остало, а може бити да су бивале скупштине јоште и за време наши’ царева. – Но ове скупштине, које ја памтим, вако су бивале: сва три кнеза, мој отац Алекса, Никола Грбовић и Бирчанин Илија заједно по с неколико кметова дођу у Ваљево и донесу сваки од своје кнежине рачун на суд, ако је преко кога кнежине прешао какав паша, или други какав Турчин, на кога се много на дочекивање потрошило, или су какву јапију или што друго плаћали што се мора уз сву нахију порезати“ (Ненадовић 1988, 30).

правичан.⁴⁴ Вук Караџић је записао: „Порез је паша ударао на нахије, па су их кнезови између себе разрезивали на кнежине, а потом сваки кнез у својој кнежини с кметовима на села, а кметови са сељацима на људе“.⁴⁵

Она даље, води бригу о манастирима и црквама, о одржавању друмова, решава веће судске спорове и друга питања од значаја за кнежину.⁴⁶ По потреби она је бирала и кнежинског кнеза.⁴⁷ Све је то чинила по вековима изграђиваном обичајном праву.⁴⁸ Ипак, није имала потпуну самосталност. Надзор над њом вршили су турски органи власти у нахијама.

Као старешине народне самоуправе, кнежински кнезови су доиста у свему „били сељаци и у домаћем животу слабо су се разликовали од осталијех сељака“.⁴⁹ Живели су у својим селима, бавили се пољопривредом, а понеки су били и сточни трговци. Нису поседовали посебне спахи-

⁴⁴ О томе је такође писао прота Матеја у *Мемоарима*: „Сад наша три кнеза дођу у кнежине, или јоште уз пут идући поруче сваки у своју кнежину, определе дан у који ће доћи од сваког села по два и по три човека у Ваљево, и ту се од све три кнежине састане више од 300 људи и оду на мешћему; дођу и месне аге: кадија поручи везирову бурунџију, и каже колика је пореза. Сад она три кнеза поделе порезу овако: 50 хиљада, то јесте пола на његову од Ваљева до Саве кнежину, јербо је у његовој кнежини житороднија земља и житородна; сад ону полу дели Грбовић и Бирчанин на пола 50.000 па опет скине Грбовић са Бирчанина десети грош те понесе на своју кнежину, јербо је опет у његовој кнежини боља земља него у бирчанинској. А то се све под ведрим небом пред свом скупштином ради и дели, и тако се растану, па потом сваки кнез сазове своје кнежине од сваког села по два по три човека“ (Ненадовић 1988, 31–32).

⁴⁵ Караџић 1964б, 73.

⁴⁶ „...ту [у манастиру – прим. М. С.] кадшто и народне старјешине (кнезови и кметови) договарају се које о чему. Такви се сабори купе и код цркви, али не свагда као код манастира“ (Караџић 1964а, 64). Из ове белешке се може основано закључити да су се кнежински кнезови повремено окупљали у манастирима и црквама да би расправљали о многим важним питањима, између осталог и о одржавању ових установа. О судској функцији кнежинске скупштине, као и о њеној обавези да се стара о путевима и другим важним питањима, писао је Васа Чубриловић (Чубриловић 1960, 1283).

⁴⁷ Прота Матеја пише у *Мемоарима*: „Зато једанпут код наше цркве у Бранковици начине скупштину, позову мога оца и кажу му: ‘Оћемо да опет будеш наш кнез.’ Он се изговарао да не може и да није право да погине од Турака на правди, онда гракне сва скупштина, више од хиљаду људи: ‘Ако ти буде суђено, а ти погини као кнез,’ пак шчепаше га и дигоше на руке“ (Ненадовић 1988, 41).

⁴⁸ Чубриловић 1960, 1285; Гузина 1955, 44. О пореклу сеоске и кнежинске самоуправе више се говори у радовима османиста. Уп.: Ђурђевић 1948; Васић 1959; Бојанић 1971; Миљковић-Бојанић 1998.

⁴⁹ Караџић 1964б, 73; Вук Караџић је оставио запис о одевању ових кнезова у шабачкој нахији: „Они су носили плаветне чохане чакшире и од такве чохе ћечерме, гдјекоји са сребрњијем пуцима, за појасом по два пиштоља и нож, сврх свега тога куповни гуњ, на ногама црвене чизме и на глави фез одоздо од зноја мало улијепљен“ (Караџић 1964б, 73).

луке и повластице влашких кнезова из XV и XVI века. Ни њихови поседи нису били ослобођени административних намета или феудалне ренте.⁵⁰ Седиште њихове кнежине обично је било у оним селима где су становали.

Кнежински кнез је најпре био биран на кнежинској скупштини, а затим је његов мандат често био санкционисан бератом надлежног турског органа. Такав је кнежински кнез често био називан и *бератлијом*.⁵¹ Махом је био биран из исте породице, па је временом његов положај постао наследан. Морао је бити пореклом из кнежине којој је стајао на челу.⁵²

Кнежински кнезови су обављали најпре оне послове који су на њих пренели турски органи власти (делегација надлежности), а затим су решавали и сва она питања која нису била изричито регулисана османским правним прописима. Због тога су они истовремено имали карактер и државног органа и органа народне самоуправе.

Они су имали тројаку функцију: представничку, финансијско-пореску и полицијско-судску.

Кнежински кнезови су вазда представљали своје кнежине пред турским властима у нахији. Народ је могао само преко њих да комуницира са представницима државе.⁵³

Они су разрезивали и прикупљали порезе у својим кнежинама. Вук Караџић каже: „Кнезови су понајвише с Турцима порезу купили и паши предавали; кнез је имао уза се и по неколико пандура“.⁵⁴

На крају, обор-кнезови су вршили и неку врсту полицијско-судске функције. Бринули су се о одржању јавног реда и мира, пресуђивали су за мање кривице и расправљали спорове који би настајали између сељака

⁵⁰ Чубриловић 1960, 1282.

⁵¹ Караџић 1964б, 72.

⁵² О томе је Вук Караџић написао следеће: „Кнештво је ово остајало од оца сину, као војводство у Херцеговини данас што остаје, и баш кад би Турци каквог кнеза окривили и погубили, опет су му сина (или, ако сина нема брата) на његово мјесто постављали“ (Караџић 1964б, 73). Овај Вуков запис открива нам да се кнештво наслеђивало према пинципу примогенитуре, а ако не би било наследника који би по овом основу ступио на чело кнежине, применио би се принцип сениората.

⁵³ Вук Караџић: „Што је год везир хтио од народа да иште, то је све било преко овијех кнезова. Кад је долазио нови везир, ваљало је да га кнезови с кметовима дочекају с: Добро дошао (и у оваквијем догађајима везири су им кадшто поклањали бињише)“ (Караџић 1964б, 74).

⁵⁴ Караџић 1964б, 73.

њихове кнежине, али њихове одлуке нису биле обавезујуће за заинтересоване парничне стране.⁵⁵

Звање кнежинског кнеза било је почасно и без плате. Његов углед и моћ више су зависили од његових личних способности и вештина него од самих старешинских права.⁵⁶ Овлашћења кнеза се нису протезала на вароши и паланке јер је у њима постојала ауторитативна турска управа. Муселими и кадије су вршили надзор и над радом кнежинског кнеза: муселими из нахије у чисто управним, а кадије у судским питањима. Међутим, органи народне самоуправе у кнежинама и селима су настојали да се Турцима пружи што мање повода за отворено мешање у њихов рад. У народу је готово увек постојао презир према ономе ко се не би задовољио одлукама домаћих органа самоуправе него би затражио и интервенцију турских власти.

4.2. Питање порекла и сродности кнежине и племена

У науци је одавно отворено питање порекла и сродности кнежине и племена, који несумњиво представљају својеврсне облике традиционалне патријархалне културе српског народа, али и (као што смо видели на примеру кнежине) елементе османског правног поретка у овим областима Балкана. Могу се издвојити два главна – иначе опречна – мишљења о идентитету, тј. карактеру кнежине као институције народне самоуправе под османском влашћу. Према првом становишту – кнежина није ништа друго него продужетак старе племенске организације: кнежина и племе имају исти карактер и суштину, реч је заправо о истоветним институцијама. Према другом становишту – кнежина представља потпуно самосталну институцију, која, додуше, има извесних заједничких елемената са племеном, али се не може идентификовати с њим, јер постоје и неке очигледне разлике међу њима.

Типичан представник првог схватања био је етнолог Тихомир Ђорђевић (1868–1944), који је своје ставове изложио још 20-их година XX века. Користећи као изворе претежно дела Вука Караџића, Ђорђевић је најпре врло прецизно представио функције кнежинских органа народне самоуправе, а затим извео закључак да је кнежина у суштини истоветна с племеном, тј. да представља континуитет племенског живота народа, који се у свом аутентичном облику очувао у динарским областима: у Црној

⁵⁵ Вук Караџић: „Он је [кнежински кнез – прим. М. С.] кадшто и судио људима за којекаке ситнице, али их није могао натјерати да пристану на његов суд“ (Караџић 1964б, 73).

⁵⁶ Овакав закључак се може извући из следећег Вуковог записа: „Дужан је био [кнежински кнез – прим. М. С.] кад је год требало за људе из своје кнежине моли се код Турака, и зато је ваљало да је рјечит и слободан“ (Караџић 1964б, 73).

Гори и Херцеговини.⁵⁷ Према обрасцу институције племена досељеници су у Србији засновали кнежине у којима је био успостављен онакав ред какав је постојао у племену. Они нису знали за другачију друштвену организацију него за племенску, те су је „пресадили“ у новом завичају у форми кнежине. Турцима је таква организација потпуно одговарала. Њима је била потребна деоба земље на мање јединице и добили су је у кнежинама са органима народне самоуправе, који су гарантовали очување јавног реда и мира и благовремено прикупљање пореза. Ђорђевић је признао да кнежине у извесним детаљима немају карактер племена: у њима нема успомене на заједничког претка, готово да нема крвнородничких породица, а нема ни заједничке славе.

Ипак – наглашава овај писац – постоје неки други моменти који недвосмислено показују да је живот у кнежини био организован на исти начин као и у племену. Следећи чиниоци представљају истинско везивно ткиво између ова два облика народне самоуправе: а) начин организовања: племена су природне географске целине, у којима су обједињена међусобно блиска *братства*, од којих су нека и дала име целом племену; кнежине су пак природом омеђене целине које су настале удруживањем међусобни блиских *села*; б) заједнички посед: као што свако племе има заједничко земљиште које се назива *комун* или *комуница*, тако и свака кнежина поседује своје земљиште са тачно повученом границом; в) карактер и начин конституисања њихових органа: у свим оним српским земљама где се турска власт није успела потпуно укоренити, а нарочито у Црној Гори, постојала су два значајна органа племена: *војвода*, као његов представник, и *племенска скупштина* (*збор*), која расправља сва питања од животне важности за племе; у Србији, и то у оним областима где није било изразите присутности турских органа власти, постоје кнежински кнез и кнежинска скупштина, чије су функције сличне функцији војводе и скупштине код племена. На основу овакве аргументације Ђорђевић је закључио да између кнежине и племена нема суштинских разлика. По његовом мишљењу то су фактички биле истоветне институције народне самоуправе.

Супротно мишљење заступала је Ружица Гузина (1914–1991) у оквиру своје докторске дисертације о кнежини и постанку српске буржоаске државе, која је писана почетком друге половине XX века, а тридесетак година после Ђорђевићеве расправе.⁵⁸ Она је сматрала да су кнежина и племе различите институције, које додуше имају неке сличности, али се никако не могу поистоветити. Њихова социолошка основа била је по карактеру иста – патријархална и конзервативна, али су различите историјске околности, територијални и географски услови усмерили Србе на

⁵⁷ Ђорђевић 1924, 220–225.

⁵⁸ Гузина 1955, 47–53.

груписање у два облика колективне егзистенције и народне самоуправе: племена или кнежине.

Гузина је прецизно навела њихова специфична својства. Кнежина представља онај вид организације друштвено-економског и политичког живота код Срба који је био постављен на чисто територијалном принципу, без „митске“ свести о заједничком претку, без истакнуте војне компоненте, без јасно утврђеног режима коришћења заједничког поседа и без јасно изграђеног система народне самоуправе. Кнежина је имала елементе жупе (која није потпуно изгубила све елементе родовско-племенског уређења). Она се конзервирала у османском поретку, успела да се одржи, па и даље развије. При већим променама односи унутар кнежине били су врло лако раскидиви услед њихове лабаве повезаности, што је имало за последицу много већу способност кнежине да се лакше прилагоди новим условима у државном поретку у односу на племе.

За разлику од кнежине, племе представља онај вид друштвено-економског и политичког живота код Срба који је почивао не само на територијалној него и на крвно-сродничкој основи, са врло јасном колективном свешћу о заједничком претку, са истакнутом војном компонентом, са утврђеним режимом уживања заједничког поседа, те са јасно изграђеним системом народне самоуправе (сердари, војводе, кнезови, племенска скупштина, зборови). Своја разматрања Гузина је завршила констатацијом да је код кнежина постојала стална тенденција претварања у племена пошто су се врло дуго задржавале у режиму натуралне привреде.

Симптоматично је да оба ова писца у одбрану свог мишљења, или бар за његов јаснији приказ, користе један те исти извор – дела Вука Карацића, који је о кнежини и племену записао:

„Под владом Турском у Србији свака је кнежина имала свог кнеза, који се ради разлике од сеоскијех кнезова звао и *оборкнез*, *вилаетски кнез*, а на некијем мјестима *башкнез* и *велики кнез* [...] Овакви кнежински кнезови по Херцеговини се данас зову *војводе*. Кнештво је ово остајало од оца сину, као војводство у Херцеговини и данас што остаје, и баш кад би Турци какога кнеза окривили и погубили, опет су му сина (или ако сина нема – брата) на његово мјесто постављали [...] У Црној Гори у сваком племену има кнез, за којег се може рећи да је по господству у земљи трећи: први је сердар, иза сердара је војвода, а иза војводе кнез. И онамо ово кнештво остаје од оца сину као и сердарство и војводство.“⁵⁹

А на другом месту Вук каже како не зна „за праву разлику између кнежине и племена“, а код појма племе каже да у „Црној Гори племе значи што је у Србији од прије значила кнежина“.⁶⁰

⁵⁹ Карацић 1972, 327–329.

⁶⁰ Карацић 1969, 506.

У вези с тим Ружица Гузина је само кратко прокоментарисала да Вук Караџић заправо није знао за разлику између ових институција, па је то и образложила.⁶¹ За разлику од Ружице Гузине, Тихомир Ђорђевић је Вуково запажање врло умешно уклопио у свој систем и констатовао да је његово становиште додатно оснажено овим Караџићевим објашњењем.⁶²

Аргументација оба становишта упозорава на чињеницу да је реч о врло осетљивом питању и да је потребан велики опрез приликом његовог разјашњавања. Међутим, у раздобљу које је уследило након излагања ставова Ружице Гузине па све до наших дана (а то је више од пола столећа) појавило се мноштво радова који нас приближавају разјашњењу. У средишту тих расправа избило је питање порекла племена, а тиме је актуелизована проблематика средњовековних влаха-сточара и организације средњовековног сточарског катуна, која је закупљала пажњу истраживача и у међуратном периоду. Развој османистике на простору бивше Југославије томе је одлучујуће допринео. Изучавање различитих аспеката устројства Османског царства на тлу Балкана (територијална организација, војна организација, тимарски систем, облици локалне управе, социјална стратификација и мобилност, привреда и др.) помогло је да се боље сагледа и статус и организација влашко-сточарске популације (сталежа) у оквирима османског поретка – на шта упозорава Милош Луковић.⁶³ Прави замах наступио је кад су се почели објављивати преводи, у целини или фрагментарно, османских пореских књига (*дефтери*), који су донели обиље информација о власима-сточарима и њиховој катунској организацији. У сваком случају – наглашава Луковић – данас се располаже знатном грађом из османских и других извора и опсежном литературом, што даје довољно основа за један синтетички приступ у обради катунске организације влаха-сточара на Балкану и расветљавању њиховог социјалног статуса – како у предосманском тако и у османском периоду.⁶⁴

⁶¹ Гузина 1955, 46–47.

⁶² Ђорђевић 1924, 226.

⁶³ Вид. о томе подробније у: Луковић 2010б.

⁶⁴ Уједно су објављивани преводи познатих дела османиста из Турске и других земаља, а неки од њих су објављивали и своје радове у ондашњој Југославији или државама које су настале после њеног распада. С друге стране, развој османистике подстакао је посредно и медијевистичка истраживања, која су појачану пажњу посвећивали стаусу влаха-сточара у предосманској епохи. Временом су пак јачале и критичке примедбе на рачун рада османисти због претераног уопштавања закључака о организацији влаха-сточара на основу релативно оскудне османске грађе, без довољног ослоња и на резултате медијевистике. Стога се и данас све више апелује на сарадњу османиста и медијевиста, у коју треба укључивати и етнологе. Вид. о томе подробније у: Бојанић 1971, Миљковић-Бојанић 1998, Луковић 2010б.

А из свих расположивих извора види се да су власи-сточари ступали колективно у османски поредак, са својим ранијим уређењем, са својим старешинама и самоуправом.⁶⁵ Била је то „срачуната османска политика да се влашке старјешине и влашки ратници употребе за учвршћивање тимарског система и османске војне силе, а влашке масе за колонизацију и оживљавање сеоске привреде“.⁶⁶

Може се извести закључак да је на прелому XV и XVI века самоуправа влаха-сточара већ потпуно инкорпорирана у османски феудални поредак у централним и западним крајевима Балкана. Она тада има карактер *социјалне аутономије*.⁶⁷ Тек са масовним колонизовањем влашко-сточарског становништва, под окриљем османске власти, у равничарске крајеве ближе Дунаву и Сави (а то значи и у Смедеревски санџак) у другој половини XV и почетком XVI века – та аутономија постепено мења карактер. У том новом географском окружењу нема услова за трансхумантни режим летњих пасишта и зимских станишта као у високим динарским планинама – где су се формирала племена. Стога се влашко-сточарско становништво *седентизира* (засељава), тј. све више постаје *земљорадничко* (ратарско). На тај начин се и аутономија овог становништва све више везује за одређену територију – *територијализује се*, што је дало основу за образовање *кнежина*.⁶⁸ При томе треба имати у виду и чињеницу да је у раздобљу од друге половине XV до краја XVIII века на подручју Смедеревског санџака и потоњег Београдског пашалука било неколико циклуса досељавања и расељавања српског становништва, на шта је стално подсећао Јован Цвијић.⁶⁹ То значи да је било сталног прилива српског сточарског становништва из динарске племенске зоне и обнављања кнежина. У тим релацијама треба посматрати однос институција племена и кнежине, које и код једног и код другог облика представљају инструменте народне самоуправе. У том контексту лакше се разумевају и наведене недоумице Вука Караџића.

4.3. Сеоска самоуправа

Поред кнежинске постојала је и сеоска самоуправа, коју су чинили: сеоски кнез, *сеоски кметови и сеоски збор*.

За сеоског кнеза се – како истиче Вук – „може рећи да је био од данас до сјутра, и осим гола имена више ништа није имао; у многијем

⁶⁵ Шабановић 1964, 144.

⁶⁶ Филиповић 1963, 218–220.

⁶⁷ Уп. Васић 1959.

⁶⁸ Уп.: Васић 1959; Шабановић 1982, 114.

⁶⁹ Цвијић 1966, 175–190.

селима само су онда постављали кнеза када је ваљало порезу купити, а после је га нико није кнезом ни звао⁷⁰. Јасно је да сеоски кнез није имао скоро никакву власт већ га је село постављало само ради сакупљања царског пореза. Селом су управљали и водили бригу о њему знатнији сељаци – кметови. Они су представљали праве сеоске старешине.⁷¹ Уживајући велико поверење и углед међу својим сељацима, кметови су представљали своје село према Турцима, бранили село од турског насилништва и „судили којекакe распре кад би их парци позвали, као нпр. кад се породице дијеле, или кад стока једнога потре љетину другога“.⁷² Као што се види, сеоски кметови су претежно вршили полицијску функцију и пресуђивали у ситним (грађанским) парницама. Ови знатнији сељаци су се повремено окупљали на „различне договоре“, па тако и на сеоске зборове у циљу решавања питања од интереса за њихово место.⁷³

У овом раздобљу османски државни поредак није имао довољно снаге и ауторитета да се супротстави јаничарским узурпацијама, познатим под називом *читлучење*. Поред спахија који су имали право на једну десетину од усева на земљишту на име вршења војне службе, јаничари су почели да се намећу као нови фактички господари без одобрења Високе порте и самог султана. Они су приморавали сељаке да им за врло ниску цену продају баштину или су се наметали као читлук-сахибије, тј. као узурпатори права на „прикупљање“ једне деветине од сељачких производа. То је водило пуној дезорганизацији османског спахијско-тимарског система.⁷⁴ Процес читлучења је вршен на многе начине под разним условима у поједним областима Србије. Вук Карацић и прота Матеја Ненадовић у својим записима врло су сликовито представили аграрне односе и појаву читлучења у Србији XVIII века.⁷⁵

Процес читлучења и његове пратеће појаве довели су до погоршања положаја народа и до нарушавања дуготрајно изграђиваног система народне самоуправе у кнежинама и селима. Због тога су Срби с кнезови-

⁷⁰ Карацић 1964б, 74.

⁷¹ О томе Вук Карацић каже: „Оваквога кмета отприје нити је могао ко закметити ни раскметити, него је ко био поштенији и паметнији а особито рјечитији од осталих сељака био је кмет“ (Карацић 1964б, 74).

⁷² Карацић 1964б, 74.

⁷³ Карацић 1964б, 74.

⁷⁴ У доба страховладе дахија у Србији дешавало се да су јаничари често протеривали законитог спахију, узурпирајући тај статус за себе уз постојећи статус читлук-сахибије. Тако су они присвајали и читлук-сахибијску деветину и спахијску десетину од сељачких производа. Порта је ову појаву сматрала незаконитом, па је покушавала да јој стане на пут разним правним инструментима (Стојанчевић 1981, 7–24, 239; Екмечић 1981, 460–464; Самарџић 1986, 316–318, 321–339).

⁷⁵ Карацић 1964б, 76; Ненадовић 1988, 16.

ма на челу били на страни Хабзбуршке монархије у њеном новом рату с Османским царством (1788–1791). То је било време када се у међународној политици отворило једно осетљиво питање. Реч је о *Источном питању*, које је задавало велике проблеме европској дипломатији.⁷⁶

После објаве рата 1788. године Аустрија је за своје војничке потребе образовала фрајкор као врсту добровољачке јединице састављене од Срба. Ова војничка јединица била је у саставу аустријске војске, али са засебним војним устројством и српским официрским кадром. За заповедника фрајкора био је постављен аустријски официр српског порекла Михаило Михаљевић, па се ова јединица називала *Михаљевићев фрајкор*, а ратовала је у западној и северној Србији.⁷⁷ У лабавој вези са аустријском војском био је и добровољачки покрет капетана Коче Анђелковића у Јагодинској, Смедеревској и Крагујевачкој нахији. Ово учешће српских добровољаца у рату 1788–1791. године познато је у народу као *Кочина крајина*.⁷⁸ Она је била весник долазеће српске револуције – претходница Првог српског устанка.⁷⁹

5. *Кнежинска и сеоска самоуправа под османском влашћу 1791–1801. године*

Четврти аустријско-турски рат за нешто више од сто година (1683–1788) окончан је Свиштовским мировним уговором 1791. године. Он је додатно оснажио државне границе између Аустрије и Османског царства повучене на основу Београдског мира. Од тог момента Аустрија више није покушавала да их мења оружјем у своју корист. Београдски пашалук је поново враћен под суверенитет турског султана, уз рестаурацију система кнежинске и сеоске самоуправе.⁸⁰

5.1. *Обавезе Високе порте према члану 10. Свиштовског мира*

Аустрија је одлучно захтевала од Високе порте да одговорно изврши све преузете обавезе из Свиштовског мировног уговора. То није било

⁷⁶ У старој и домаћој науци постоје опречна мишљења о значењу наведеног израза. Углавном термин *Источно питање* подразумева питање опстанка Османског царства на Балкану и Леванту (Поповић 1928, 310; Мазауер 2003, 86–115).

⁷⁷ О Михаљевићевом фрајкору вид. детаљно у: Павловић 1910, 611–09; Поповић 1959, 153; Поповић 1928, 76.

⁷⁸ О Кочиној крајини вид. детаљно у: Павловић 1910, 23–58; О овој теми доста је писао и Душан Пантелић. Вид. Пантелић 1930; Пантелић 1931, 43–50; Пантелић 1933; Пантелић 1936.

⁷⁹ Чубриловић 1954, 7.

⁸⁰ Вид. о томе више у: Гавриловић 1986, 402–431.

сасвим лако изводљиво јер су изостале конкретне одредбе о техничким мерама за њихову практичну примену. Заправо, мировни уговор није прецизирао институционалне механизме за извршавање обавезе из члана 10. Остало је непознато каквим средствима се мислило обезбедити чување реда на границама и кажњавање свих оних који би се о ову обавезу огрешили. Исто тако, тешко је утврдити да ли су дипломатски представници земаља, учесница конгреса у Свиштову, говорили о томе детаљно приликом сачињавања мировног уговора.⁸¹ Слично томе, и засебна аустријско-турска конвенција, закључена истог дана кад и мировни уговор, разматра искључиво погодбе о границама и другим осетљивим питањима како би се уговор ефикасније применио.⁸² У недостатку прецизних извора, вратићемо се анализи аустријско-турских односа и међународноправном стању после Свиштовског мира.

После закључења Свиштовског мировног уговора међународне политичке прилике на Балкану и Подунављу промениле су се у правцу врло снажног аустријско-османског приближавања. У новом политичком амбијенту, са државним границама *quo ante*, аустријски и османски интереси прилично су се усагласили у погледу правно-политичког положаја Београдског пашалука и српског народа у његовим границама. Тешко је било очекивати пристанак ових држава да се Србији зајемчи аутономни статус према већ установљеном моделу аутономије у Влашкој и Молдавији. Аустрији није одговарало да се у њеном непосредном суседству, на самој десној обали Дунава, образује још једна аутономна област, а у корист народа словенског порекла и православне вере.⁸³ Како јој Свиштовски мир није допуштао да се прошири на подручје Београдског пашалука, Аустрији је одговарало једино да та погранична област остане под османском влашћу, али са знатно побољшаном унутрашњом управом, ради успостављања стабилног мира на граници и подстицања повратка избеглих Срба са леве обале Саве и Дунава, чиме би се лакше остваривали и аустријски трговачки интереси.⁸⁴ Османска држава је нерадо пристајала на политичке уступке према својим поданицима и земљама. Међутим, управо су јој такве захтеве често упућивале суседне државе, па и оне удаљеније попут Француске и Млетачке Републике. Висока порта се упорно бранила од таквих захтева сагласно својој стварној политичкој моћи и значају у међународним односима, али се и повлачила пред заједничком

⁸¹ Стојан Новаковић је записао да су Јохан Цинкајзен и сир Роберт Мјуреј Кит пишући опширно о Свиштовском конгресу хронолошки навели све значајне догађаје на том међународном скупу, али без иједне речи о обавезном модалитету уређења односа у Београдском пашалуку (Новаковић 1906, 293).

⁸² Новаковић 1906, 293.

⁸³ Новаковић 1906, 295.

⁸⁴ Новаковић 1906, 295; Вукићевић 1907 (1912), 113.

дипломатском акцијом европских сила. То се догодило на Свиштовском конгресу, на којем је нарочито Аустрија инсистирала да Османско царство озбиљно изврши све своје обавезе из мировног уговора. Схватајући да је дошло једно нове време аустријско-османског поверења и сарадње, Висока порта је приступила извршавању свих обавеза, укључујући и оне из члана 10. мировног уговора. После дуготрајних и исцрпљујућих војевања и Порта је желела успостављање трајног мира у граничној области према Аустрији, тј. у Београдском пашалуку. То није било нимало лако изводљиво због анархичног и деструктивног понашања јаничара, који су се током XVIII века масовно стекли у Београдском пашалуку и тамо сејали страх и несигурност вршећи свакакве зулуме.

Ипак, османска држава је управо њима имала захвалити за већину својих војних успеха. Строго верско и војничко васпитање и многе властице начинили су од јаничара елитну турску војску, а најдаровитији међу њима имали су могућност да заузму и високе положаје у државној хијерархији. Међутим, у њиховом привилегованом и преторијанском положају лежале су и велике опасности за Османско царство.⁸⁵ Услед своје конзервативности и одсуства контроле и сваке дисциплине, временом су све више заостајали у војничкој спреми. Од некадашње војничке авангарде постали су извор нереда и самовоље, господари престола и брана свакој модернијој политичкој и војној реформи. Јаничари су око 1717. године убили београдског пашу зато што им није допуштао да прелазе границу и харају и пљачкају по Аустрији. Порта је намеравала да избегне понављање таквих компромитујућих догађаја и због тога је одлучила да протера јаничаре из Београдског пашалука и строго забрани сваки њихов могући повратак. Извршење ове одлуке било је поверено Абу Бећир-паши. Он је посебним ферманом био овлашћен да преузме Београдски пашалук од Аустрије и да њиме управља.⁸⁶ Било је очигледно да је извршење обавезе

⁸⁵ Војска састављена од јаничара од краја XVII века више није била поуздана као некада, у време великих освајања. По признању Коџа-беја, турског државника из прве половине XVII века, у јаничарску војску су регрутовани све више Цигани, Јевреји, Персијанци, Монголи и остали. Османски корумпирани комесари, уместо одабирања хришћанских дечака, узимали су разне скитнице ових народности, што је изменило дух јаничарске војске (Пантелић 1927, 73–74).

⁸⁶ Главни задатак који је Абу Бећир-паша имао да реши по преузимању Београдског пашалука био је да организује државну управу у њему. Тај посао није био нимало лак. Овај турски повереник је дошао за управника земље у којој је више од две године беснео рат остављајући за собом пустош и безвлашће. Лична и имовинска сигурност потпуно су нестале, нарочито после ступања на снагу закљученог примирја, када су се осиле хајдучке чете састављене махом од распуштеног фрајкора. Требало је обновити привреду и правни поредак, те тако створити јемство за одржање реда и мира дуж области са суседном Аустријом. Абу Бећир-паша је био овлашћен да примени врло оштре мере. Његову одлучност и снагу осетио је Дели-Ахмед, један од најистакнутијих београдских јани-

из члана 10. Свиштовског мира неспојиво са повратком јаничара у Србију. Постојао је још један разлог за такву Портину одлуку. То је њена одлучна намера да се Османско царство реформише у сваком погледу како би се ублажила њена инфериорност у односу на друге европске силе.

5.2. Реформе Високе порте и султана Селима III

Обнављање турске власти у Београдском пашалуку вршено је поступно и пажљиво – у склопу реформске политике младог султана Селима III, који је настојао да изврши потребну модернизацију у државној управи, финансијама и војсци како би царство извукао из кризе, анархије и све очигледнијег заостајања за европским силама. За издржавање државне структуре, а нарочито војске, било је неопходно обновити разорену привреду, ојачати финансије, отворити трговину и вратити становништво из збегова са аустријске стране на његова огњишта у Београдском пашалуку. Од повратка избеглог становништва зависило је и редовно наплаћивање пореза и осталих дажбина. То се није могло постићи само проглашењем опште амнестије за учеснике последњег рата него и посебним мерама којима би се уверио народ да ће се његов друштвени положај побољшати. Реформе су имале за циљ изградњу новог правно-политичког поретка, познатијег као „нови поредак“ (*низами џедид*).

Уз Селима III одмах су стали одређени турски чиновници који су били дубоко свесни да је неопходно реформисање државе у сваком погледу, а нарочито у војном.⁸⁷ Реформе су почеле одозго, на самом врху државне хијерархије како би се локалним органима, обласним ефендијама и поданицима ставило до знања да Висока порта неће оклевати у њиховом спровођењу. Најпре је извршено проширење Дивана у неку врсту Државног савета, као органа извршне власти, а затим и у неку врсту законодавног тела. Тако су се истовремено и законодавна и извршна власт акумулирале у истом државном органу. На тај начин ограничена је власт не само великог везира, као шефа Дивана, него и самог султана, као државног поглавара. Ова реформа је имала једну добру и једну лошу страну.

Добра страна ове реформе огледала се у томе што је политичка одговорност чланова Дивана постала прилично наглашена. Ограничење власти највиших државних органа представљало је значајан корак ка модернизацији и истинској уставности. Као владалац који је стекао висо-

чара, који је својом самовољом чинио велике сметње и самим турским властима. Он је био погубљен октобра 1791. године. Затим је Порта донела ферман којим је забранила повратак јаничара у Београдски пашалук (Пантелић 1927, 76–78; Новаковић 1906, 307–308; Чубриловић 1970, 551–573).

⁸⁷ Међу њима су били: капетан Хусеин-паша, муфтија Вели Зоде-ефендија и Махмуд Челеби-ефендија (Новаковић 1906, 322).

ко европско образовање, Селим III је на свом примеру и примеру својих најближих сарадника упутио јасну поруку да ниједна институција неће бити заобиђена, да ће сви чиновници бити принуђени на потребну жртву. За Османско царство – огрезло у безакоњу, корупцији и анархији, са неуредним и slabим финансијама, са врло неповољним кретањима у привреди, расулом у војсци, самовољом обласних господара и учесталим дивљањима јаничара – политика Селима III показала се као мудро усмерење. Био је то јасан знак да и муслиманско Османско царство може следити модерне европске идеје.

Рђава страна реформе највиших државних органа огледала се у томе што је проширење извршног тела у неку врсту законодавне институције умањило његову ефикасност у раду и одлучивању, а то је представљало добру прилику за сваковрсне опструкције и саботаже. Тачније речено, учешће већег броја чиновника на Дивану привукло је не само искрене поборнике реформи него и присталице старог поретка, који су само ометали рад султанових реформатора. Ту се и налазила клица пропасти реформске политике, која је свој симболичан крај имала у обарању Селима III са престола 1807. године и у његовом убиству наредне године.

Реформска политика Селима III била је усмерена и на структуралне промене у државним финансијама и војсци. Реформе у овим областима јавног живота биле су у чврстој органској вези. Од увођења реда у јавним финансијама зависила је модернизација војске и њених најважнијих установа. Млади султан је много очекивао од ових реформи. Донео је строге наредбе о забрани раскоши и луксузне потрошње државног новца. Прихватио је предлог свог сарадника Махмуд Челеби-ефендије о формирању посебног војног буџета, у који би се сливали прецизно утврђени приходи (цариградске царине, закупнина за дуван, нови порези на вино, ракију, већа стада и другу крупну стоку).⁸⁸ Реформе су унеколико довеле до бољитка: остварен је бољи увид у стање државних прихода и расхода, извршене су промене у систему држања спахилука⁸⁹ и што је најважније – реорганизована је војска.⁹⁰ Томе су допринеле и паше у унутрашњости Османског царства прихватањем и спровођењем реформи.⁹¹ У реформ-

⁸⁸ Новаковић 1906, 322–323; Поповић 1928, 82.

⁸⁹ Тимари и зијамети су одузети од оних спахија за које је било доказано да нису редовно извршавали своје војне обавезе, а приходи од тих добара усмеравањем су у формирање нових установа војске (Новаковић 1906, 323).

⁹⁰ Под управом Махмуд Челеби-ефендије реформе су врло брзо примењене у артиљерији, затим у инжењеријским јединицама (за које су биле отворене посебне школе), у флоти, на утврђењима у Босфору и на излазу из Црног Мора, као и у производњи барута (Новаковић 1906, 325; Поповић 1928, 81).

⁹¹ Међу њима су били: Абдурахман или Кади-паша у Караманији и Мустафа Бар-јактар у Рушчуку (Новаковић 1906, 326).

ским подухватима треба такође тражити разлоге султановим одлукама да јаничарима забрани повратак у Београдски пашалук и у њему оснажи систем кнежинске и сеоске самоуправе.

Против њих су многе јаничарске старешине дизали устанке (Осман Пазван-Оглу у Видинском пашалуку) и управници провинција (Али-паша Јањински у Епиру, Мехмед Алија у Египту). Султан је био принуђен да попусти услед снажног притиска ових одметнутих обласних моћника, иначе непомирљивих противника реформи и модернизације државе. Због тога је и укинуо програм *низами џедид*. Успоставило се да Османско царство још није било спремно за истинске промене. Добра воља младог, проевропског султана и његових најближих сарадника није била довољна. Показало се да је трулеж у државном апарату била толика да га краткорочни реформски подухвати нису могли отклонити.⁹² С друге стране, реформе су повлачиле и нове новчане намете, што је такође јачало отпор и незадовољство њених противника. На крају, ни време за њихов почетак није баш најсрећније одабрано. Било је то још за време рата са Аустријом и непосредно после њега, што никако није могло наићи на добар пријем код већег дела османских поданика. Када се све то сабере, намеће се закључак да реформски подухвати сулатана Селима III нису имали озбиљне изгледе на успех. Османско царство је и даље било осуђено на пропадање. Источно питање је све више постајало главна тема европских дворова и дипломатије.

5.3. Српски покрет за аутономију у Османском царству

Српски покрет као фактор настанка аутономије, за разлику од претходна два, има двојако обележје: унутрашње и међународно. Када се пред крај рата јасно видело да ће Србија поново бити враћена Османском царству, покренут је снажан захтев да јој се мировним уговором обезбеди аутономија попут оне коју су већ имале подунавске кнежевине Влашка и Молдавија (под руским протекторатом). Захтев је прослеђен Порти, али и страним силама које би својим ауторитетом могле јамчити аутономна права за Србе. Као основа за аутономију послужила је дотадашња народ-

⁹² Бунтовни великаши и јаничари брутално су одбијали сваку одлуку Високе порте, а формалним изјавама лојалности и новчаним даровима цариградским носиоцима политичке моћи успевали су веома често да постигну измирење с Портом. И Порта је на погрешан начин покушавала да скрши или бар обузда моћ осамостаљених и бахатих обласних управника: често се служила једним управником не би ли срушила неког другог који је показивао знаке сепаратизма. Невоља је била у томе што би и победник из тог сукоба редовно покушавао да се отргне од Портине власти, као што је то чинио и побеђени (Поповић 1928, 85).

на самоуправа (кнежинска и сеоска), коју је и до тада признавао османски поредак.

Ову дипломатску мисију од које је зависила судбина Србије предводио је трonoшки архимандрит Стеван Јовановић, један од учесника Кочине крајине и проверени аустрофил. Стајао је у чврстој вези са аустријским Србима. Посебне везе одржавао је са бачким владиком Јованом Јовановићем и карловачким митрополитом Мојсијем Путником, који су упорно покушавали да увуку аустријски двор у решавање српског питања у османској држави. После смрти митрополита Путника у ову дипломатску мисију укључио се његов наследник Стефан Стратимировић.⁹³

Архимандрит Стеван Јовановић израдио је један план о аутономним повластицама за Србију по угледу на влашку и молдавску аутономију. Он је подразумевао изборност српских органа власти (заправо кнезова), као и једног главног кнеза као покровитеља читаве аутономије. План је био изложен у једном прогласу који се потписали још: студенички архимандрит Василије Радосављевић и бивши јагодински прота Јован Миловић.⁹⁴ Њихова намера је била да овај план потпишу још неки угледни људи из Србије, те да се у облику посебне молбе упуту аустријском двору на разматрање; ако поводом те молбе цар не би ништа учинио у корист Србије, онда би се молба проследила посебним дипломатским каналима на конгрес у Свиштов као званичан документ, како би се изазвала интервенција великих сила у корист Срба.

У науци постоји спор о томе да ли се архимандриту Стевану Јовановићу стварно може приписати заслуга за израду плана о аутономним повластицама за Србију према моделу Влашке и Молдавије и агитовање за ту идеју (ширењем међу старешинама и генералима који су заповедали у Београду), те за достављање плана цару у Бечу,⁹⁵ услед чега је напослетку конституисана аутономија Србије на основу фермана од 1793–94. године.

Већина писаца сматра да је овај план имао кључну улогу у стварању правног основа за српску аутономију унутар Османског царства, а да је кључну улогу у ширењу његових основних замисли имао управо трonoшки архимандрит. Најзначајнији поборник овог мишљења био је Стојан Новаковић. Он је врло прегледно образложио све значајне унутрашње и спољне аспекте могућности за настанак српске аутономије посебно наглашавајући заслуге неуморног архимандрита Стевана Јовановића у

⁹³ Стефан Стратимировић је био изабран за карловачког митрополита на црквено-народном Сабору у Темишвару 1790. године. Противкандидат му је био темишварски владика Петар Петровић. Вид. детаљно у: Поповић 1963, 20–38; Текелија 1989, 108–117; Свирчевић 2005, 394–410.

⁹⁴ Пантелић 1927, 58.

⁹⁵ Вукићевић 1907 (1912), 100.

том правцу, чије су се идеје могло лако уклопити у османски државно-правни поредак.⁹⁶ Слично мишљење заступали су и Миленко Вукићевић и Ружица Гузина.⁹⁷

Сасвим опречно мишљење заступао је Душан Пантелић. Он је сматрао да се не може говорити о некој посебно осмишљеној и организованој акцији под руководством архимандрита Јовановића за успостављање аутономних повластица српског народа у Београдском пашалуку. То је документовао чињеницом да није пронађен ниједан ваљани доказ о постојању молбе, снабдевене потписима истакнутих Срба, која је упућена на разматрање у Беч или на конгрес у Свиштов.⁹⁸ Без обзира на то, остаје чињеница да је ипак постојала јасно профилисана идеја (која је пустила корене у српском народу) о потреби стварања сопствене политичке јединице у оквиру Османског царства. Захваљујући дуготрајном животу кнежинске и сеоске самоуправе, српски народ је стекао драгоцену политичку искуство, које га је определило да одлучније изрази своје захтеве великим силама у циљу решавања питања свог статуса у тешким приликама какве су у то време владале у Османском царству.

6. Повластице Срба на основу ферманâ султана Селима III

Почетком августа 1793. године Висока порта је донела два фермана у корист Срба у Београдском пашалуку. Првим ферманом начелно су потврђене старе народне власти у кнежинама и селима и појачане су правне гаранције за мир и безбедност Срба. Турцима је била строго забрањено да долазе у села у којима живе само Срби, а ако би неко и дошао, морао је одмах да буде ухваћен и предат обор-кнезу.⁹⁹

Други ферман је допунио претходни. Тај акт је изричито захтевао да се по друмовима подигне већи број ханова како би се обезбедило довољно преноћишта за Турке, чиме би се избегло њихово могуће свраћање код Срба, те би се и тако отклонио један озбиљан повод за избијање насиља. Ако би се и поред доследне примене наведене одредбе догодило

⁹⁶ Новаковић 1906, 39–40.

⁹⁷ Вукићевић 1907, 100, 113, 116; Гузина 1955, 61–62.

⁹⁸ Душан Пантелић је нагласио да молба о аутономним повластицама за Србе није уопште пронађена. Нема је ни у бечким архивима јер архимандрит Стеван није по други пут долазио у Беч, а не спомиње се ни у извештајима из Свиштова зато што архимандрит Стеван није успео ни да стигне тамо. Исто тако, нема је ни међу објављеним ни међу необјављеним заосталим хартијама. Када се има у виду да је архимандрит Стеван Јовановић чувао све концепте или преписе својих јавних писама (од неких има и по два примерка), а о поменутој молби нема ни трага, може се основано закључити да није ни написана.

⁹⁹ Пантелић 1927, 140.

да неки Турчин упадне у неко српско село, сеоски кнез је био обавезан да уз помоћ житеља села ухвати Турчина-уљеза и преда га обор-кнезу.¹⁰⁰ Овај ферман је био врло ефикасан инструмент за спречавање самовоље и насиља Турака према српском народу у Београдском пашалуку.

Наредне године донесена су још три фермана. Први ферман је објављен почетком фебруара 1794. године а садржао је следеће одлуке:

1) београдском паши Хаџи Мустафи-паши потврђен је положај везира уз обавезу да и даље прикупља државне приходе;

2) спахијама је изричито наређено да са својим породицама станују искључиво у Београду; у супротном, целокупно имање било би им одузето;

3) свака пореска глава има обавезу да плаћа годишње по 15 гроша пореза, у две рате по 7,5 гроша;

4) београдском паши је одобрено да држи под платом највише 600 наоружаних људи; била је то народна војска која је служила за одбрану Београдског пашалука од упада јаничара (један од припадника ове војске био је и Карађорђе);

5) прописане су најстрожије санкције за починиоце отимачина или других облика насиља над становницима села док путују кроз њих по својим пословима;

6) мулама и кадијама је одобрено да наплаћују четири процента на име *ресума* (судска такса) уместо дотадашњих 10 процената.¹⁰¹

Ове одредбе су допуњене другим ферманом објављеним средином фебруара исте године. Нови ферман је дозволио Србима да слободно подижу и обнављају цркве и манастире.¹⁰²

Најзад, средином марта 1794. године Порта је донела и трећи ферман, који је:

1) потврдио висину пореза од 15 гроша годишње за сваког пореског обвезника;

2) задржао на снази раније прописе о осталим дажбинама као што су: харач и порез на ситну стоку (тзв. *чибук*);

3) недвосмислено потврдио да су Срби ослобођени сваког кулука према Османлијама.¹⁰³

Априла 1796. године у Београду је изабрано 12 обор-кнезова и *врховни кнез* (Петар Ђуровић, ћупријски кнез), који је водио надзор над

¹⁰⁰ Пантелић 1927, 140.

¹⁰¹ Пантелић 1927, 145–146.

¹⁰² Пантелић 1927, 146.

¹⁰³ Пантелић 1927, 146.

њима и одржавао везу између народних старешина и турских органа власти.¹⁰⁴

На овај начин конституисана је аутономија за Србе у Београдском пашалуку какву су имале и друге покрајине са аутономним правима у Османском царству.¹⁰⁵ Ојачана је народна самоуправа, ограничено присуство Турака у српским срединама, а њихова самовоља сведена је у пракси на минималну меру. То је сузбило мотив за иселјавање Срба у Аустрију и друге хришћанске земље. Наступио је период релативног мира и спокојства. Међутим, такво стање није било дугог века. Затегнути односи између великих европских сила опет су се преломили преко леђа малих народа на Балкану.

Османско царство заратило је са Француском 1798. године. Изненадни Наполеонов упад у Египат изненадио је и узнемирио Високу порту и самог султана. Овај догађај је врло умешно искористила конзервативна струја најосионијих јаничара, коју је предводио узурпатор Осман Пазван-Оглу. Порта је била приморана да попусти и прекине процес започетих реформи јер је интегритет царства био озбиљно доведен у питање. Султан је издао нови ферман којим је допустио повратак јаничара у Београдски пашалук. Вративши се у Србију јаничари су извршили преврат. Срушили су постојећи поредак и завели режим терора и сваковрсних зулума. Стварну власт су преузеле четири дахије: Аганлија Хусеин-алемдар, Кучук Алија Ђеврљић, Мула Јусуф Новопазарац и, најкрволочнији међу њима, Мехмед-ага Фочић. Они су кнежинску и сеоску самоуправу потпуно уништили. Кнежинске скупштине се више нису ни помињале. На место обор-кнезова у кнежинама дахије су поставили своје намеснике – кабадахије, који су радили шта су хтели.¹⁰⁶ У села су ушли субаше и почели да подижу ханове за своје становање. Дахијска управа је тако проузроковала гнев код народа, који није прихватао турске испоставе по кнежинама и селима.¹⁰⁷ Народна незадовољство нагло је расло и брзо је букнуо Први српски устанак.

¹⁰⁴ Љушић 2001, 55.

¹⁰⁵ Пантелић 1927, 146.

¹⁰⁶ Извори бележе седам кабадахија, од којих су тројица били браћа дахија: Сали-ага у Руднику, Мус-ага у Шапцу и Пореч Алија у Ваљеву, а преостали одани пријатељи дахија: Кучук Сали-ага у Пожаревцу, Кара Мустафа у Крагујевцу, Хасан-ага Џавић у Ужицу и Хаџи-баша Пљакић у Карановцу. Вид. о томе детаљније у: Љушић 2003, 38.

¹⁰⁷ Чубриловић 1954, 7.

ГЛАВА II

ЛОКАЛНА УПРАВА ПОД ВОЖДОМ КАРАЂОРЂЕМ

1. Буна на дахије и појава новог старешинског слоја у Србији

Први српски устанак букнуо је на Сретење 2. фебруара 1804. године (по старом календару; по новом календару 15. фебруара). Његова основна одлика било је то што је имао више побуњеничких центара где се народ дизао на оружје с одлучношћу да се одбрани од дахијског зулума.¹ Један од центара био је у Шумадији, на чијем је челу био Карађорђе Петровић са Младеном Миловановићем и Милојем Петровићем Трнавцем. Други центар налазио се у Ваљевској нахији, где је устанике предводио Јаков Ненадовић са својим синовцем протом Матејом Ненадовићем. Трећи центар био је источно од Мораве, где су устанком руководили Миленко Стојковић и Петар Теодоровић Добрњац, уз велику помоћ Хајдук Вељка Петровића.

Сви ови представници устаника (*велике војводе*) нису били познати у народу пре избијања Устанка. Они су на неки начин били „производ самог Устанка“.² Ратни догађаји су их избацили на површину и начинили од њих историјске личности. Вођи Устанка нису били искључиво оборкнезови или пак сеоски кнезови и кметови.³ Ако се има у виду да је дахијска сеча кнезова у јануару 1804. године добро проредила тадашњи старешински слој у кнежинама, као и то да ратни догађаји захтевају вође

¹ Чубриловић 1954, 7.

² Јовановић 1991б, 22.

³ У познатој епској песми *Почетак буне против дахија* народни песник је овако исказао став свих зараћених страна према Устанку: „Ту кнезови нису ради кавзи, нит’ су ради Турци изјелице, ал’ је рада сиротиња раја, која глоба давати не може, ни трпити Турскога зулума“ (Карацић 1896, 118).

другачијег кова од мирнодопских старешина, сасвим је јасно да су нови људи морали избити у центар устаничких збивања. Међу њима било је и кнежинских кнезова (нпр. београдски кнез Сима Марковић), али су то махом били неки други одважни људи, који су се ставили на чело побуњеног народа, тако да су почели да пале ханове и убијају субаше по селима и кабадахије по кнежинама. Ко је успевао да поведе за собом више устаника и успостави команду над већом територијом – стицао је већи ауторитет. Тако су устаничке војводе почеле да воде политику и утичу на изградњу институција устаничке државе, која је постепено ницала.

У саставу новог старешинског слоја, поред кнезова, били су још: трговци, попови и архимандрити, хајдуци, буљубаше и припадници распуштеног Михаљевићевог фрајкора.

Трговцима је било врло лако да окупе одређени број наоружаних устаника јер су поседовали имање и новац, који су им омогућавали да опремају и измирују трошкове војне службе устаника (нпр. Теодосије Марићевић из Орашца).

Устанике су такође окупљали попови и архимандрити (нпр. поп Лука Лазаревић из Свилеуве код Коцељево, архимандрит Хаци Мелентије Никшић из Брезова код Студенице). У порти какве цркве или у конаку каквог манастира попови и архимандрити врло су лако могли окупити наоружани народ подижући при том његов морал, пре свега проповедима и причама о славној прошлости, као и о томе да је дошао тренутак не само за одбрану од безбожничке дахијске управе него и да се „коначно освети Косово“.

Рапе уз раме са трговцима, поповима и архимандритима стајали су и хајдуци (нпр. Станоје Главаш из Селевца код Смедеревске Паланке, Хајдук Вељко из Леновца крај Зајечара, Ђорђе Обрадовић Ђурчија из Крупња) и буљубаше (нпр. Јанко Катић из космајског села Рогача,⁴ Миленко Стојковић из Кличевца код Пожаревца, Петар Јокић из Тополе). Хајдуци као одметници од турског поретка већ су имали наоружане дружине, и они су једва дочекали избијање Устанка. Буљубаше су били службени војници који су за време Хаци Мустафа-паше командовали мањим јединицама народне војске. Ова војска је, као што је већ истакнуто, служила за одбрану Београдског пашалука од упада јаничара.

У Првом српском устанку учествовали су и припадника распуштеног Михаљевићевог фрајкора из времена последњег аустријско-турског рата, као и разни авантуристи, претежно Срби из Аустрије, али је било Срба и из других санцака османске државе.

Тако је изгледала социјална структура „устаничке елите“. У њој се убрзо издвојио Карађорђе. Он је раније био и хајдук и трговац пошто је

⁴ Јанко Катић је био обор-кнез Туријске кнежине у Грочанској нахији пре Устанка.

поседовао нешто имања и новца. Био је и добровољац у Михаљевићевом фрајкору, али и буљубаша јер је служио под Хаџи Мустафа-пашом. Међутим, никада пре Устанка није био кнез. Сигурно је да су Ненадовићи из Ваљевске нахије, којима је од давнина припадало достојанство кнежинских кнезова, били угледнији од Карађорђа. Али како на устаничком скупу у Орашцу нико од обор-кнезова није био спреман да се стави на чело устанка, то је учинио Карађорђе. Прек по својој нарави, ратоборан и одлучан, временом је постао неспорни ауторитет и изван Шумадије. Његова политичка моћ постепено је расла да би 1811. године достигла своју кулминацију. Према мишљењу Слободана Јовановића, Карађорђе би се сигурно прогласио за наследног кнеза Србије да га пропаст Устанка од 1813. године није у томе спречила.⁵

2. Однос између нових и старих народних старешина

Поставља се питање какав је био однос између нових старешина – као чинилаца изградње устаничке државе, и старог старешинског слоја – као носилаца система кнежинске и сеоске самоуправе, који је све више остајао у сенци. Нове старешине потпуно су маргинализовале обор-кнезове, сеоске кнезове и кметове, с изузетком оних који су и сами постали војводе у Устанку.

За време османске владавине војна и цивилна власт биле су строго одвојене. Војна власт је била искључиво у турским рукама, док је цивилна, како смо видели, била подељена између турских органа власти у нахијама и српских органа народне самоуправе у кнежинама и селима.⁶

На почетку Устанка кнезови и кметови и даље су вршили послове цивилне власти у кнежинама и селима док су војводе успоставиле војну власт коју су отели од Турака у нахијама, па и у већим областима. Војна власт је била приоритетна у односу на цивилну.⁷ Ове нове старешине биле су истински господари из најмање два разлога: 1) у ратним приликама војна власт увек тежи да подреди себи цивилну;⁸ у том контексту војводе, тј. команданти наоружаних чета, начинили су од обор-кнезова потчињене, претежно извршне органе без већег политичког утицаја; њихова самосталност је била мања него под турском влашћу; 2) војводске територије се нису поклапале са кнежинама; војводе су у Устанку стале

⁵ Јовановић 1991в, 13.

⁶ Свирчевић 2003б, 94–95.

⁷ Вук Караџић је забележио: „И за времена Карађорђијева у свакој кнежини био је поред војводе и оваки кнез, али је војвода био прави господар, и кнезовска је власт била готово још мања него под Турцима“ (Караџић 1964б, 73).

⁸ Јовановић 1991б, 23.

на чело нахија, али је било и случајева да је територија једног војводе била већа и од саме нахије (нпр. једно време се Јаков Ненадовић потписивао као заповедник Ваљевске, Шабачке и Сокоске нахије; војвода руднички Милан Обреновић присвајао је за себе четири нахије; Миленко Стојковић и Петар Добрњац заповедали су на великој територији која је обухватала земљиште између Мораве, Дунава, Тимока и Ниша).⁹ Све је то војној власти такође давало приоритет над цивилном.

Са ратним успесима расла је слава и политичка моћ војвода, које су тежиле да буду што самосталније у својим областима. Они су не само предводили побуњени народ него још држали момке и бећаре о свом трошку. То су фактички били плаћени телохранитељи, који су почели вршити полицијску функцију, те су постали извршни органи војвода. На тај начин, војводе су потпуно истиснуле обор-кнезове, сеоске кнезове и кметове и суштински укинули систем кнежинске и сеоске самоуправе. Тако су се на концу у њиховим рукама нашле и војна и цивилна власт.¹⁰

Овакво стање ствари било је на самом почетку Устанка, када су остварени значајни војни успеси. Устаници су за врло кратко време успели да прогнају Турке са целе устаничке територије. И када се то догодило, било је потребно устаничкој држави дати правну физиономију. На организацију власти устаничке државе утицали су многи чиниоци, а пре свих: 1) ситуација на бојном пољу; 2) политички сукоби између Карађорђа и војвода; 3) утицаји страних сила, нарочито Русије. Анализирањем садејства ових чинилаца овде ће бити изложен историјат изградње правно-политичких институција државе Првог устанка, с посебним нагласком на систем локалне управе.

3. Изградња врховне и локалне власти устаничке државе

Организација врховне и локалне власти устаничке државе непосредно је зависила од односа између Карађорђа и великих војвода. У многим документима и списима о Првом српском устанку има доста података о њиховим међусобном ривалитету и односима, који су оставили посебан печат на институције устаничке државе, рачунајући ту и локалну управу. Овај однос између Карађорђа и војвода, који је често био праћен суровим, источњачким разрачунавањем, подлим преварама и лукавством, веома је слојевит иако то не изгледа тако на први поглед. Он није означавао само пуко отимање о старешинство и превласт него је садржавао и различите концепције о уставном уређењу нове српске државе.

⁹ Митровић 1991, 7.

¹⁰ Свирчевић 2003б, 95.

О свему томе писали су многи историчари, али и очевици који су имали прилике да непосредно посматрају догађаје у Првом устанку. Сви они могу се класификовати према различитим критеријумима: на домаће и стране; класичне и модерне; на приповедаче с архаичним, епским језиком (који се обично може чути уз гусле) и школоване историчаре – способне да проникну у суштину догађаја и откривају законитости друштвених кретања.

За нашу тему најважније су оне анализе које се баве сукобом између Карађорђа и војвода.

Многи писци који су се бавили овим питањем могу се поделити на две групе. Једној групи припадају нпр.: Вук Карацић, Лазар Арсенијевић Баталака и Драгослав Јанковић, а другој: Леополд Ранке, Сен-Рене Таљандије, Стојан Новаковић и Радош Љушић. Ове групе писаца нису сасвим монолитне, и међу њима се уочавају каткад и крупне разлике, али је основни правац њиховог резонувања готово идентичан.

Прву групу писаца карактерише површна и врло упрошћена анализа односа између Карађорђа и народних старешина. Они виде у њиховим политичким борбама пуко разрачунавање и отимање о врховну власт; ништа друго они нису успели запазити.

Тако је Вук Карацић неколико својих списа посветио овој теми.¹¹ Као учесник и очевидац значајних догађаја током устанка, Вук је забележио оно што му се чинило најзначајнијим. Добро је памтио сукобе међу устаницима који су се дешавали за време његове младости. Услед одсуства потребне стручности која се захтева за историчара, Вукова казивања пате од од упрошћене анализе драматичних збивања која су ударила темеље обновљене српске државности. Вук је приметио да је Устанак истовремено букнуо у већем броју нахија, у којима су куражне старешине ратничког кова предводиле побуњени народ против субаша и дахија. У том устаничком покрету временом су избила крупна неслагања и сукоби између Карађорђа и војвода. Вук је у њима видео само старешинску похлепу и властољубље. За њега су то били једини њихови покретачки мотиви у политици. Карађорђе, иако само вођ шумадијских четобаша, хтео је да наметне своје старешинство читавој устаничкој територији. Остале старешине су то оспоравале. Као обласни вођи наоружаних побуњеника, ону су желели да у својој „авлији“ утврде сопствену власт – и то је једино што их је занимало.¹² Отуд је Вук свом спису о *Правитељствујушчем совјету* дао и поднаслов из којег се јасно може наслутити у ком се правцу креће његова приповест: *Отимање великаша око власти*.

¹¹ Карацић 1964в, 87–125.

¹² Карацић 1964г, 114–115.

Ни Лазар Арсенијевић Баталака није много одмакао од Вука у погледу начина резонувања, премда је заузимао другачији став од њега о односима војда и његове опозиције. Баталака је такође имао прилике да их непосредно посматра и доноси закључке о њима. Своја запажања записао је у обимном делу *Историја српског устанка*. Попут правог династичара, Баталака је све заслуге за ослобођење Србије приписао Карађорђу. Вожд је – по његовом мишљењу – био једини покретач Устанка, чија је енергија пробудила и остале нахије. Шумадија је, дакле, била вулкан из чијег је кратера текла масивна лава ослободилачког устанка, која је редом плавила све нахије Београдског пашалука, па и шире. У том смислу је и Карађорђево старешинство приоритетно, а старешинство осталих војвода секундарно. Војводе су за своје старешинство све дуговале Карађорђу, а он њима није дуговао ништа. Само их је властољубље могло покретати на акције против војда. Тако се Баталака као „историчар“ потпуно, без зазора, ставио на Карађорђеву страну сматрајући да је само њему припадала врховна власт, која је истовремено била и једино јемство за опстанак устаничке државе. Војводама је остало само да слушају Карађорђево заповести.¹³ Види се да Баталака није много одмакао од Вуковог става.

Још један писац могао би се сврстати у ову групу мада припада знатно каснијем раздобљу наше историографије. Реч је о Драгославу Јанковићу, школованом правном историчару и универзитетском професору из модерног доба, припаднику тзв. социјалистичке историографије. Када се детаљније анализира његов методолошки приступ устаничкој проблематици, добија се јаснија слика о томе како је он дошао до врло површних закључака, који га по резултатима сврставају уз Вука и Баталаку. Полазећи од марксистичке тезе о људској историји као историји класних борби, која на одређеном степену развитка друштва постаје политичка борба, чији је највернији израз непомирљиви сукоб између непријатељских политичких странака – Јанковић је, попут Вука и Баталаке, у сукобима „нових господара српске судбине“ такође видео само пуку, прагматичну и огољену борбу за врховну власт, ништа више од тога.¹⁴ Та немилосрдна борба – сматра Јанковић – није имала никакву идеолошку, програматску базу око које би биле окупљене масе; нити се Карађорђе борио за централизам зато што је био свестан да је централистичко уређење за Србију у то време било преко потребно, нити су се војводе бориле против централизма због тога што су га сматрале штетним за Србију. Карађорђе и војводе – по Јанковићевом мишљењу – нису имале никакве јасне политичке концепције о уређењу државе него су у својим борбама били вођени искључиво личним интересима, као припадници нове влада-

¹³ Уп. Баталака 1988.

¹⁴ Јанковић 1951, 56–57.

јуће класе која се тек стварала.¹⁵ Већ је на први поглед јасно да су овакви Јанковићеви закључци поједностављени, површни, сасвим танки.¹⁶

Може се запазити да су Вук, Баталака и Јанковић дошли до идентичних закључака користећи различите путеве. Прва двојица, савременици Карађорђа и војвода, без потребне историчарске спреме, записивали су догађаје које су видели, али претежно огољено, без неопходне обраде и систематизације у једну научну целину. Међутим, ставови су им понекад дијаметрално супротни. Приметивши да је Устанак имао више центара, Вук је ставио у равноправан положај Карађорђа и војводе. Из тога би се могло закључити да су њихове претензије на врховну власт било потпуно равноправне. Код Баталаке је супротно: он је само у Карађорђу видео покретача Устанка, а војводе као неку врсту његових „асистената“. На тај начин је приоритет дао Карађорђу и уздигао га у односу на војводе, које нису имале право да му се супротстављају. Из тога би следио закључак да је Карађорђе једини имао легитимитет да успостави врховну власт, а да су војводе имале обавезу да то вождово право прихвате и испоштују. Ипак, без обзира на ову значајну разлику у запажању и опису догађаја, остаје тврдња да је правац размишљања Вука и Баталаке готово идентичан. Важно је још напоменути да су њихови списи ипак послужили као основа за потоња научна истраживања. Јанковић је, иако учени истраживач, дубоко подлегао идеолошким баластима марксистичке доктрине, што му је снажно сузило теоријски хоризонт и могућности за шире и сложеније промишљање суштине устаничких збивања. То се негативно одразило и на квалитет његових радова.

Много више пажње заслужују они писци који су успели да своја запажања о сукобима између Карађорђа и старешина издигну у једну вишу, комплекснију и осмишљенију сферу научног промишљања на основу адекватне методологије.

Први озбиљнији и систематичнији приказ о овој теми дао је Стојан Новаковић расправом *Уставно питање и закони Карађорђевог времена*, у којој је врло јасно ставио до знања да међусобна разрачунавања устаничких првака није било само пуко отимање о власт него и један врло сложен процес обликовања врховне и централне власти у устаничкој Србији.¹⁷

¹⁵ Јанковић 1951, 56–57.

¹⁶ Сдећи према постхумно објављеној монографији *Рађање парламентарне демократије* – Драгослав Јанковић (1911–1990) пред крај живота напустио је марксистичку методологију и знатно ублажио своју некадашњу реторику; уп. Јанковић 1997.

¹⁷ Уп. Новаковић 1988. Стојану Новаковићу је било утолико лакше да све ово спозна и објасни јер је био свестран историчар. Посматрајући догађаје из Првог устанка неколико деценија после његовог слома, Новаковић је могао да их целовитије види и процени. У томе му је сигурно помогло и богато искуство које је стекао као политичар. Посебну вредност поменуте расправе представљају разни

Једно од највреднијих дела о овој теми дао је велики немачки историчар Леополд Ранке. Реч је о монографији *Историја српске револуције*. Користећи првенствено Вукове записе, Ранке је у обиљу чињеница запазио да сучељавање Карађорђа и војвода није неки ексклузивни српски или балкански феномен него појава која се може приметити и у историји других народа – као прва фаза у стварању независне националне државе. Када се у некој земљи појави више претендената на врховну или централну власт, то питање увек се решавало на тај начин што би један од њих – најмоћнији, најугледнији или најлукавији – истиснуо све остале и приморао их да признају његово врховно старешинство. Монархијска власт у многим државама Европе настајала је управо на овај начин. Нешто слично догађало се и 1811. године у устаничкој Србији, када је Карађорђе сломио отпор своје опозиције и био близу тога да реши уставно питање у своју корист.¹⁸ Нема сумње да је Ранкеов допринос реконструкцији догађаја који су утицали на изградњу устаничке државе био инспиративан и за касније историчаре.

Слично је размишљао и Сен-Рене Таљандије, угледни професор књижевности на париском факултету у XIX веку. Користећи извесна запажања Леополда Ранкеа и Феликса Каница, Таљандије је своје погледе на Први српски устанак изложио у монографији *Србија у деветнајестом веку*, која је била посвећена кнезу Милану Обреновићу. Овај писац је такође у међусобним борбама Карађорђа и старешина запазио најпре процес настанка нове власти, а затим и државе, на чију су физиономију утицале наслеђене политичке прилике, народни обичаји и култура, међународне околности које нису увек биле наклоњене устаницима. Писац наглашава да су старешинске борбе често биле праћене свирепим обрачунима, што је свакако разумљиво ако се има у виду да је Србија вековима таворила у Османском царству. У земљи која је дуго била оптерећена дискриминаторским одредбама шеријатског права, расулом у привреди, друштвеном анархијом и хајдучијом сваке врсте – другачије се није могло ни очекивати.¹⁹ Таљандије је проницљиво запазио да је Устанак имао више центара,

нацрти државног устројства од којих су неки имали и практичну вредност, као нпр. оригинални текстови настали у скупштинском раду 1811. године. Уп.: Новаковић 1988, 99–110.

¹⁸ Уп. Ранке 2004. Јасно се види колико је Ранке у својој приповести о стварању устаничке државе био разборит и објективан. Потребна спрема историчара и способност разликовања општег од локалног омогућиле су Ранкеу да подигне своја запажања на потребан ниво научне апстракције, те да у процесу изградње устаничке државе јасно издвоји све оно што је присутно и у историји државности других народа.

¹⁹ Уп. Таљандије 1990. Ипак, Таљандије није могао да сакрије своје усхићење и задивљеност чињеницом да су се током изградње устаничке (заправо изразито војничке) државе у њој почеле отварати прве школе, у којима су се изучавали

да је сваки војвода желео да буде господар у својој нахији и да их је на крају Карађорђе све поразио изграђујући државу монархијског типа саобразну тадашњим европским моделима.

Попут наведених претходника, Радош Љушић, као припадник садашње генерације српских историчара, у својој двотомној монографији *Вожд Карађорђе* веома је успешно представио најважније моменте и догађаје (заправо успоне и падове) из Карађорђевог живота, који су по његовом мишљењу имали пресудан утицај на кретање Српске револуције. Монографија је биографског карактера, тако да систематично анализира и описује читав Карађорђев живот – од његовог рођења у шумадијском селу Вишевцу (највероватније 1762. године), па до трагичног завршетка у Радовањском лугу, код Велике Планае, 1817. године. Љушић је знатан део своје монографије посветио и међусобним сукобима војвода и старешина, које није посматрао формално, као борбу за власт моћ и утицај, него као противречан и сложен процес изградње и обликовања модерне српске државе, саобразно тадашњим политичким приликама и источњачком менталитету благо раслојеног српског становништва у Београдском пашалуку. Иако се може уочити наклоност према војводи, Љушић није претерано фаворизовао Карађорђа у односу на војводе. Он свим истакнутим старешинама признаје заслуге у државотворној радњи истичући да су заједно са Карађорђем давали печат првим домаћим политичким установама у XIX веку.

Може се запазити да Новаковић, Ранке, Таљандије и Љушић деле исте закључке, али су и они – попут писаца из прве групе – до њих дошли различитим путем. Новаковић је више примењивао правно-историјски метод стављајући акценат на значајне акте који су били доношени током постојања устаничке државе. Ранке и Таљандије су се трудили да поступно, јасно, и језгровито представе устаничку политичку делатност водећи рачуна да не заобиђу ниједан значајан догађај. Иако странци, они су то врло успешно обавили примењујући историјски метод упркос оскудности доступне грађе. Код Таљандијеа је присутно и литерарно надахнуће. Његово казивање је дубоко прожето српском епском поезијом, претежно из Косовског циклуса, што додатно појачава утисак приликом читања. Љушић је пре свега дао једну успешну Карађорђеву биографију, која је по својим резултатима надмашила многе сличне подухвате у досадашњој историографији, али је истовремено дао значајан допринос истраживању теме коју овде разматрамо.

Остаје да се подробније изложи како је текао процес изградње устаничке државе и какво је било место локалне управе у њој.

следећи предмети: математика, историја, основи права. То се догађало у земљи у којој главни прогатонисти политичких борби нису умели честито ни да се потпишу.

Карађорђе је доиста имао велике главобоље с војводама, и то не само с Јаковом Ненадовићем, на западу, Миленком Стојковићем и Петром Добрићем, на истоку, него и с војводама из свог најближег окружења: с Јанком Катићем из Београдске, Васом Чарапићем из Грочанске и Ђушом Вулићевићем из Смедеревске нахије. Нико од њих није хтео ни помислити да им Карађорђе заповеда. Као нове српске старешине, којима су бурни устанички догађаји дали прилику да утичу на изградњу нове власти, маргинализовањем или потпуним разбијањем система кнежинске и сеоске самоуправе, војводе су у пратњи својих момака и бећара загосподарили својим областима, у којима су се деспотски понашали. Колико су били строги према потчињеним старешинама, толико су били обесни и неповерљиви према свакој вишој власти и ауторитету. Народ који је наоружан пошао за својим новим старешинама ради одбране од дахија – дошао је у ситуацију да се на њих сада жали. Навикнут на благу управу обор-кнезова и сеоских кметова, који су потицали из угледних породичних задруга у окружењу, народ није могао трпети никакву грубу управу над собом. Зато је и устао против дахијског терора. А сада, када су субаше биле побијене или протеране из селâ а кабадахије из кнежина, народ је био принуђен да се суочи с новим зулумћарима – војводама, који су ношени славом војничких успеха били врло крути, осиони и груби у односима с народом. Међу војводама је било и народних, честитих људи, али много више оних који су завели праву страховладу. Обједињујући војну и цивилну власт и не разликујући управу од судства, ове војводе су управљале на начин који се није много разликовао од дахијског терора. Преузели су највредније турске куће, скеле, ђумруке и тако се обогатили. Многи од њих су имали и своје хареме. Често су доносили одлуке о свему и свачему. Издавали су разне дозволе и, што је најважније, врло лако изрицали казне – као да им је то право одувек припадало. По њиховој одлуци свако је могао бити добро изударан или чак на смрт кажњен. Момци и бећари у њиховој пратњи били су спремни да сваку њихову одлуку беспоговорно изврше. Такво стање је претило да се устаничка држава претвори у царство хајдучије и на тај начин постане лак плен за увек опасну турску војску, што би све ратне успехе учинило безвредним. Због тога је сазревала свест да је потребно другачије организовати власт.

Прво питање које је требало решити било је питање врховне власти и организације државне управе. Док је под Турцима народу било најважније да има своје самоуправне институције које ће бити посредник према државним властима, у устаничкој Србији било је најважније да цивилна власт некако добије приоритет у односу на војну, те да се управа одвоји од судства.

У вези с тим, учињени су значајни кораци у погледу формирања судова. Тако су установљени судови, тзв. *магистрати*, у свим нахијама.

Намера је била да се из судских послова потпуно истисну војводе. Ипак, то није до краја учињено. Спрега између војвода и судства није била потпуно пресечена, али је утицај војвода у пресуђивању кривичних и грађанских спорова био знатно умањен.²⁰ Не може се порећи да су ово били значајни кораци у изградњи нове српске државности.

Много више проблема било је у погледу решавања питања врховне власти и организовања државне администрације. Ту су се жестоко сукобиле три политичке групе, које су заступале сасвим различите концепције о устројству државе. На снагу и моћ ових политичких група утицале су разне околности, првенствено војни успеси односно неуспеси и утицаји страних сила.

Једну политичку групу предводио је Карађорђе. Овој групи пришле су његове војводе (у то време најверније), претежно из Шумадије, попут Младена Миловановића и Милоја Трнаваца.²¹ Ова група је била најмоћнија у устаничкој држави. Могла би се оценити као централистичко-апсолутистичка. То је мишљење које деле многи писци.²² Она се залагала за централизовану државну управу, у којој би врховна власт била усредсређена у Карађорђевој личности као већ легитимном вођу устанка. Нема ништа логичније – резоновала је ова политичка група – него да Карађорђе, као признати вођ српске побуњеничке војске, својој војној придода и врховну политичку власт и тако постане државни поглавар.²³ Реч је заправо о тежњи да се Србија прогласи монархијом, а Карађорђе врховним кнезом.

²⁰ О образовању првих устаничких судова и именовању судија писао је Баталака. По његовом казивању, прве судије изабране су на старешинској скупштини у Пећанима код Остружнице крајем априла 1804. године. Вид. о томе више у: Баталака 1988, 139–140.

²¹ У историографији се често уопштено наводи да су Младен Миловановић и Милоје Петровић Трнавац били верне Карађорђевој војводи. То је у основи тачно, али не важи за читаво време њихових међусобних односа током Устанка. Вожд се збиља могао у њих често поуздати, али је било и тренутака када су се поменути војводе одметале од Карађорђа, а он је знао и физички насрнути на њих. То значи да ова политичка група није вазда била монолитна. Вид. о томе више у: Љушић 2003, 229, 301–302.

²² Никић 1927, 27–28; Митровић 1991, 810; Продановић 1947а, 21; Батаковић 2010, 17.

²³ Карађорђе се као вођ шумадијских четобаша и као најумешнији стратег брзо наметнуо за врховног команданта свих устаничких јединица. Од тог тренутка Карађорђе је стекао војно старешинство у целој побуњеној Србији. Већ у марту 1804. године о њему се у страниј штампи пише као о врховном вођу Устанка, а у јулу исте године има аката с његовим потписом као команданта српског корпуса (Ивић 1935, 259). То војно старешинство задржао је до краја Устанка. Сасвим је било очекивано да Карађорђе поред војног преузме и политичко старешинство.

Другу групу предводили су Јаков Ненадовић, његов синовац прота Матеја Ненадовић и Божа Грујовић.²⁴ Грујовић се залаго за стварање једног државног Савета (Синода), чији би положај био изнад свих војвода и који би доносио законе важеће за све, укључујући и војводе. По свему судећи, ова идеја је потекла од ондашњег шефа руске дипломатије (1802–1806) пољског грофа Адама Чарториског, који ју је саопштио члановима српске депутације у Петрограду крајем 1804. године (у депутацији су били прота Матија Ненадовић, Петар Новаковић Чардаклија, Јован Протић и Божа Грујовић, који се депутацији придружио и у Харкову).²⁵ Божа Грујовић,²⁶ који је 1805. године дошао из Русије, није био нимало одушевљен сликом устаничке Србије коју је затекао: анархија и самовоља старешина видела се на сваком кораку. Зато је сматрао да изнад воље старешина и самог Карађорђа морају стајати закони скројени у једном Савету. Ненадовићи су прихватили ову идеју сматрајући да би такав државни Савет, састављен од представника свих нахија и одређеног броја „попечитеља“, обуздавао Карађорђа у тежњи да освоји врховну власт. Федор Никић је ову политичку групу оценио као децентралистичку (слично и Живан Митровић), а Јаша Продановић као централистичко-либералну.²⁷ Никић је своју оцену образложио ставом да се ова група залагала за државно устројство у којем би врховну власт имао Савет, с тим што ни он не би био свемоћан јер би нахије и кнежине и даље уживале одређени степен локалне аутономије.²⁸ Продановић је имао другачије мишљење. Он је сматрао да је ова политичка група хтела да од Србије направи чисто централистичку државу, у којој врховна власт не би била у рукама једног човека него у једном државном телу, у којем би представници свих нахија споразумно обављали све значајније државне послове. Као прилог свом мишљењу навео је израђени програм Боже Грујовића о организаци-

²⁴ Јаша Продановић је сматрао да су политичкој групи Јакова Ненадовића припадали још Миленко Стојковић и Петар Добрњац. То је само делимично тачно. Ови потоњи су еволуирали од федералиста до унитариста, с тим што им је било најважније да Карађорђева власт буде што више ограничена (Продановић 1947а, 22).

²⁵ Вид. о томе детаљније у: Журек 2009, 86–96.

²⁶ Божа Грујовић је био Србин из Аустрије, а право име му је било Тодор Филиповић. Предавао је право на Универзитету у Харкову. Када се са протом Матејем Ненадовићем враћао из Русије, митрополит Стефан Стратимировић повео је и Филиповића и дао му ново име и презиме које би користио у Србији. Променом имена желели су да изиграју аустријске власти, које би можда спречиле овог професора да помогне у стварању нове српске државе (Перовић 1979, 60–61; Новаковић 1988, 16–17).

²⁷ Никић 1927, 28; Митровић 1991, 10; Продановић 1947а, 25–26.

²⁸ Никић, 1927, 28.

ји врховне власти у обновљеној Србији. У том програму не помиње се било какав облик локалне аутономије.²⁹

Нема сумње да је ово друго мишљење ближе истини. Сигурно је да у току изградње устаничке државе није ни могло бити речи о обнављању кнежинске и установљавању нахијске самоуправе. То питање није ни било на дневном реду војводских скупштина него питање врховне власти. Војводе – које су се оружјем и славом избориле за неприкосновени положај у својим областима водећи уједно толике политичке борбе око питања врховне власти – сигурно не би подносиле у свом најближем окружењу избор нахијских кнезова, обор-кнезова и сеоских кметова. Напротив, сматрали су да је питање кнежинске самоуправе превазиђено. Оно је имало своју улогу под турском влашћу јер су обор-кнезови штитили народ од самовоље турских власти. Сада, када више нема Турака и дахија, када је успостављена нова *народна*, тј. *домаћа* власт, нема више ни потребе за обнављањем самоуправних институција. Оне су успешно деловале под Турцима, али више нису биле потребне: њихово време је прошло. Оно што је сада потребно – то је снажна државна управа, са наглашеном улогом представника сваке нахије.

Овако су отприлике резоновале војводе укључујући и саме Ненадовиће. Све је то Божа Грујовић, као образовани правник, добро знао. Зато се у његовом политичком програму и не помиње обнављање самоуправних институција. У вези с тим, много је тачније Продановићево него Никићево гледиште.

На челу треће политичке групе стајали су Миленко Стојковић и Петар Добрњац. Ова група је била најжешћа Карађорђева опозиција. За разлику од Јакова Ненадовића, који је доста тактизирао пристајући час уз Карађорђа час против њега, Стојковић и Добрњац нису престајали да се супротстављају војду кујући разне завере против њега, у које су увлачили друге војводе, и што је најважније, ослањајући се на подршку Русије. Ова двојица војвода уплела су се у преговоре с Русима надајући се да би од руског мешања Карађорђе имао штете, а они огромне користи. Они су хтели да буду што независнији од Карађорђа и неограничени господари у својим областима. Прешли су пут различитих погледа – од залагања да Србија буде савез суверених нахија са колегијалном републиканском владом, која би имала неколико заједничких функција – до програма који су истицали Ненадовићи и Грујовић. Због тога би се ова група могла условно назвати федералистичком.³⁰ Јаша Продановић ју је називао и уставно-русофилском.³¹

²⁹ Продановић 1947а, 26–27.

³⁰ Никић 1927, 28–29.

³¹ Продановић 1947а, 30.

Ово су биле најзначајније политичке групе које су имале највише утицаја на обликовање институција устаничке државе.

На предлог Боже Грујовића све конкурентне политичке групе прихватиле су стварање државног Савета који се званично називао *Правителствујућий Совѣтъ Сербскій*. Ово тело је формирано на Скупштини у селу Борку 1805. године. Седиште му се прво налазило у манастиру Вољавча, затим у манастиру Боговађа да би дефинитивно било премештено у Смедерово после његовог преотимања од Турака. Сваки војвода је из својих рачуна пристао на формирање таквог државног тела иако није прецизно уређена његова надлежност. Вук је записао да су „Јаков и Катић и други гдјекоји већи, мислили да Совјетом мало зауздају власт Карађорђијеву а Карађорђије мислио је да њиме плаши Јакова и Катића и друге који би му се противио; а сви су мислили да ће Совјет само којакаке ситнице судити, па и то онако како они хоће, а остало све да они сами уређују и заповиједају по својој вољи. Божо пак и Прото Ненадовић мислили су да Совјет буде највећа власт у земљи и да свима поглавицама заповиједа у свачему [...]“.³²

Осим тога, саме ратне операције захтевале су јаче повезивање устаника и централизацију војних операција, а то се могло постићи само формирањем таквог централног државног тела. И доиста, на почетку Устанка, када су војводе углавном ратовале у свом непосредном окружењу, и није било потребе за посебним државним Саветом. Било је то док је Устанак стварно имао карактер буне на дахије, када је основни циљ устаника био да се уклони нелегитимна турска власт у кнежинама и селима – попале ханови, погубе кабадахије и субаше. У то време устаници су још званично били савезници султана и Високе порте, којима је такође дозлогрдио дахијски пустахилук, те су са симпатијама гледали на успехе устаника. Међутим, касније када је требало освајати утврђене градове, где су се забарикадирани јаничари и када је буна, прерастајући у ослободилачки државотворни покрет, добила непријатеља и у званичном Цариграду, било је потребно формирати јединствену војну команду, која би руководила свим операцијама целокупне војске српских устаника. Појединачни војни успеси каквог војводе, извојевани на јуриш, више нису били од користи. Централизовање војне команде и администрације тако је постало насушна потреба српских устаника. Овај процес је врло успешно спровео Карађорђе, коме је војна команда као највештијем војсковођи неспорно припадала. Правитељствујушчи Совјет је дошао као поручен за централизовање војне администрације иако је првобитно устављен за друге послове. Тако су се у овој институцији устаничке држа-

³² Карацић 1964г, 114.

ве прикупљали и централизовали војни послови, као и све друге пратеће радње од којих су зависили ратни успеси.³³

Ипак, и поред ових важних послова које је Совјет преузео на себе, он никада није постао врховни орган власти. Осим послова администрације, војних послова и судске функције, Совјет није успео да обезбеди ауторитет врховног политичког органа. Карађорђева функција врховног команданта устаничке војске била је много јача од свих оних које су се прикупиле у Совјету. Зато се Совјет и није могао супротставити Карађорђу: он му није дозволио да од административног тела постане политичко.³⁴

Када су војводе схватили да је немогуће остварити мисао Боже Грујовића и проте Матеје о ограничавању Карађорђеве власти Совјетом, одлучили су да затраже помоћ од Русије. Били су близу успеха, нарочито у време када су у Србији 1807. године боравили маркиз Паулучи,³⁵ а затим и Константин Родофиникин, обојица као изасланици руског цара.³⁶ Они

³³ У овлашћењима Правитељствујушчег совјета били су следећи послови: дистрибуција потребних финансија, набавка хране и војне опреме, преговарање с непријатељем, као и с Русима, Аустријанцима, Французима. То је довело до формирања посебних канцеларија унутар Совјета, од којих су најважније биле уред са народном касом, у коју се сливао новац по разним основама (од скела, ђумрука, продаје турских имања итд.) и дипломатска канцеларија за спољне послове.

³⁴ Вождова надмоћност над Совјетом може се видети из записа Вука Караџића: „Тако је Совјет и у Боговађи за она неколико мјесеца само судио, ако му је ко на суд дошао, али сад намјестивши се у Смедереву и уредивши своју канцеларију, стане се мијешати и у земаљске уредбе и старати се малопомало да власт себи присвоји. Тога ради Божо и Прото Ненадовић и биоградски владика Леонтије (који је у почетку године 1805. изишавши из Биограда остао међу Србима и у Смедереву се помијешао међу совјетнике) наговоре којекако Карађорђија и остале поглавице да се сад опет у Смедереву сазове скупштина да се Совјет потврди и призна за највећу власт у земљи. Кад се та скупштина састане у Совјетној канцеларији, каже се управо шта се хоће. Онда Карађорђије, видећи да му се гледа из руку, да узме, изиђе напоље, па са својим момцима, којијех је било више него у свију осталијех поглавица, опколи ону кућицу гдје је Совјет био, и промовлиши кроз прозор пушке у канцеларију, повиче: Напоље, курве, по души вас [...]! Ласно је у врућој соби уређивати и заповиједати, него да вас видим сјутра у пољу, кад Турци ударе. Катић, истина, проговори; Бог с тобом, Ђорђије, шта је теби? Нијеси ти полудио; ходи унутра. Јаков, ваљда бојећи се од своје нахије тако далеко ићи и Карађорђијем се у граду затјецати, није ту био ни дошао, а совјетници и друге мање и страшније поглавице оборе очи преда се, и тако се овај разговор прекине: Карађорђије и све остале поглавице остану као и дотле, а Совјет, и непотврђен за највећу власт, стане се све више мијешати у различите уредбе земаљске“ (Караџић, 1964г, 115.)

³⁵ О мисији маркиза Паулучија у устаничкој Србији вид. детаљно у: Грачев 2003, 214–221.

³⁶ Од почетка Родофиникинове дипломатске мисије, изгледало је да је у Србији завладала нека врста двовлашћа. Постојала су два господара: Карађорђе и Родо-

су донели предлоге о решавању питања врховне власти у Србији, који су били неповољни за Карађорђа, а врло повољни за војводе. Посебан значај је имао Родофиникинов документ *Основаније Пратиељство Сербскаго*, који је потпуно изашао у сусрет војводама, нарочито захтевима М. Стојковића и П. Добрњца.³⁷ У вези с тим, Душан Перовић истиче да се Родифиникин веома ангажовао у унутрашњим сукобима у Србији и тиме много допринео њиховом даљем заоштравању, те да је тиме „дао основу за стварање тзв. руске странке“.³⁸ На тај начин су се, макар привремено, нашли у истом табору сви Карађорђеви противници без обзира на међусобне разлике у концепцији организације врховне власти.

Карађорђе је морао прихватити Родофиникинов предлог да би се сачувало руско покровитељство над српском устаничком државом. Чинило се да су војводе оствариле тријумф. Ипак, чим се прилике буду мало стабилизовале, Карађорђе ће обеснажити Родофиникинов уставни акт. Тако је показивао сву своју политичку моћ. Па ипак, тиме још није постао носилац врховне власти. Ако су му војводе признавали војно, упорно су му оспоравиле политичко вођство. Због тога се процес решавања уставног питања настављао, пре свега под окриљем једног другог органа на којем су се решавала најважнија политичка питања. То је била војводска скупштина.

Војводска скупштина је била мање организована од Правитељствујучег совјета, али јој је политички значај био неупоредиво већи. Војводе су сматрале да нико осим њих није позван да решава политичка питања. Све оно што није спадало у надлежност магистрата и Совјета, а оцењивало се као питање од политичког значаја – решавано је управо на оваквим скупштинама у недостатку консолидованог органа врховне власти. Овој институцији Совјет није могао „парирати“ иако она није била подвргнута никаквим посебним правилима или законима.³⁹ Није имала јасну физи-

финикин. Овом потоњем је било препуштено да потпуно самостално ради на државном уређењу. У том погледу он није тражио никакве савете од Карађорђа већ га је само обавештавао о ономе што је радио, у сарадњи са Совјетом. Законодавна иницијатива, а делимично и радња, нашле су се у Родофиникиновим рукама, и он их је обављао у вождово име. Осим тога, и друге (претежно административне) функције фактички су припале руском дипломати. Карађорђе је то мирно посматрао и скренуо пажњу да ништа неће чинити без Родофиникиновог знања. Тако су Родофиникин и Карађорђе постали савладари. Родофиникин је вукао све потезе, а Карађорђе им давао санкцију. То је трајало отприлике док Младен Миловановић није постао председник Совјета (Љушић 2003, 206–207).

³⁷ О устројству Србије према Родофиникиновом уставном предлогу вид. детаљно у: Новаковић 1988, 35–38; Продановић 1947а, 32–35; Перовић 1979, 62–64.

³⁸ Перовић 1979, 63.

³⁹ О организацији војводских скупштина и њиховој правној природи вид. детаљније у: Ристић 1955; Кандић 1963; Перовић 1979, 58–65.

ономију, али је ипак била центар политичког живота устаничке Србије. Ту су војводе излазиле један другоме на политички мегдан, онако без реда, „јакобински“. Одлуке су се доносиле на силу, уз подршку наоружаних момака и бећара. И који би војвода довео са собом већу оружану пратњу – његово би мишљење надвладао на скупштини. Када су се решавали какви политички спорови, многе војводе су настојале да придобију Хајдук Вељка знајући за његову врло незгодну и запаљиву ћуд, као и за суровост његових бећара, који су просто свима уливали страх у кости.

Карађорђе је уграбио повољну прилику 1808. године да на дан своје породичне славе светог Климента дефинитивно оконча с Родофиникиновим уставним устројством. Ова породична светковина српског војводе, одржана у Тополи, имала је изглед праве Скупштине јер су на њу били позвани сви чланови Совјета, народне старешине и већи број угледних Срба из крагујевачке нахије. На тој слави, за време тродневног гошћења донесене су одлуке од далекосежног значаја за устаничку државу: 1) Карађорђе је проглашен за врховног предводитеља и господара Србије, с правом да га наследи најстарији мушки потомак; 2) Карађорђе се пред свима обавезао да ће све државне послове вршити у споразуму и договору са Совјетом; 3) Совјет је добио функцију Врховног народног суда; 4) поједине угледне народне старешине именоване су за нахијске управитеље.⁴⁰ Својом садржином ове уставне одлуке дерогирале су већ поменути Родофиникинов уставни предлог.

Ипак, овај догађај није испунио Карађорђева очекивања. Опозиција није мировала, нарочито не главни ривали: Јаков Ненаковић, Миленко Стојковић и Петар Добрњац. Она је упорно одбијала да призна легитимитет уставних листина из Тополе јер нису биле доносене на Главној скупштини, као што је то био обичај, него су представљале дело само једне групе устаника – шумадијских народних старешина и Карађорђевих совјетника, те с таквом маном не могу производити правно дејство. А Родофиникинов документ још је ваљан јер има иза себе већину старешина, па самим тим и народни легитимитет – резоновали су војводи противници. Били су решени да иду до краја у сукобу с Карађорђем. Незадовољство је било утолико веће јер су Миловановић и Трнавац, као ватрене Карађорђево присталице, заузимали најважније положаје у државној администрацији. Својим бахатим и осионим понашањем, властољубљем и похлепом одавно су били навукли на себе мржњу и гнев војвода, као и обичног света. Чекала се згодна прилика да опозиција пређе у офанзиву. Већ је имала у рукама низ политичких адута, које је могла употребити у своју корист приликом решавања уставног питања: ратне неуспехе од 1809. године, Родофиникинов одлазак из Србије, окретање Карађорђа према Аустрији и Француској. Та згодна прилика појавила се о Малом Божићу

⁴⁰ Никић 1927, 36–37.

1810. године на новој војводској скупштини. Опозицију је предводио Јаков Ненадовић, који је са собом довео 600 до зуба наоружаних људи, што је допринело његовој победи на Скупштини.⁴¹ Карађорђе је под овим политичким ударом био принуђен да жртвује Миловановића и Трнавца. Сменио их је са државних функција. На чело Совјета уместо Миловановића дошао је сам Јаков Ненадовић. Но, тиме је створена „пат позиција“. Нико још није био сасвим сигуран да је питање врховне власти решено: нити Карађорђе, чија је власт била уздрмана на овој скупштини, нити војводе, премда су однеле једну значајну победу. Политичке борбе су се наставиле и продубиле.

Карађорђе је добро знао да уставне акте од 1808. године може оснажити само на једној новој скупштини. Имајући у виду чињеницу да се на њој питања решавају силом сабље и кубуре, он је схватио да то политичко питање може решити у своју корист само ако војводе лиши њихове војне власти и политичке моћи у областима у којима су биле неприкосновени. Да би то постигао, морао је најпре однети одлучујућу победу на скупштини, а затим и издробити војводске области на мање јединице и доделити их нижим старешинама, које би биле лојалне искључиво њему. Већ је имао такво позитивно искуство у западној Србији, где је апсолутни господар био Јаков Ненадовић, а његова кнежевска породица била од раније угледна у Ваљевској нахији. Ненадовић је био изложен силном удару Бошњака 1806. године, тако да је тада његов ауторитет био озбиљно доведен у питање. Карађорђе му је несебично прискочио у помоћ са својим шумадијским четобашама и потпуно разбио Бошњаке. Тако је Карађорђе спасао западну Србију од уништења и фактички постао њен нови господар. Ненадовићеву велику област изделио је на мање јединице и доделио их врло слабашним старешинама, чији је опстанак зависио искључиво од његове воље. Ненадовићу је оставио само Ваљевску нахију, тачније речено Тамнавску кнежину, којој су Ненадовићи давали кнезове у неколико поколења.

Исту формулу мислио је да примени и у другим областима и нахијама. Због тога се спремао да заједно са својим савезницима зада коначни ударац војводама, тим пре што ни они нису мировали, нарочито не Миленко Стојковић и Петар Добрњац, који су стално хушкали друге против њега. Било је чак и завера. У једној таквој већој завери, скованој пред пропаст устаничке државе, учествовале су све најважније и најмоћније војводе: Миленко Стојковић, Петар Добрњац, Јаков Ненадовић и руднички војвода Милан Обреновић, који је пре тога важио за једног од Карађорђевих присталица. Чинило се да ће акција уродити плодом и да

⁴¹ Ненадовићеви момци и бећари сложено су на београдским улицама узвикивали: „Цара хоћемо! Нећемо Младена и Милоја да суде и управљају!“ (Никић 1927, 39).

ће војводе однети политичку победу. План је био да Обреновић поткопава Карађорђево интересе у центру Србије, Ненадовић на западу, а Стојковић и Добрњац на истоку. Наду у успех уливало је и понашање Русије, чија је војска на Дунаву органски била везана за Стојковићеве и Добрњчеве одреде. Русија је тада била у рату с Турском и њен успех у Влашкој и Подунављу у великој је мери зависио од Стојковићевих и Добрњчевих ратних победа. Ако би Руси пристали да одведу Карађорђа и заточе га у Влашкој, војводе би (свако у свом крају) били потпуно самостални; опште послове водили би консензусом уз помоћ овлашћеног руског агента, који би их подучавао у дипломатији и законодавству.⁴² Ипак, увек тактична руска дипломатија никада није хтела ићи толико далеко. Било јој је само важно да се обезбеде њени интереси у Србији, а то се могло постићи само подржавањем војвода у уставном преуређењу Србије. Карађорђе је несумњиво био највештији за командовање војним операцијама и због тога се на њега морало рачунати. Међутим, постао је врло непоуздан, заправо превртљив јер је преговарао и нудио политичке аранжмане још Аустрији и Француској.⁴³ Зато га је требало само политички обуздавати фаворизовањем војвода, нарочито Стојковића и Добрњца, проверених русофила – овако је отприлике резоновала званична Русија.

Карађорђе је благовремено сазнао за заверу. Схватио је да више нема времена за тактизирање и да треба прећи у одлучан напад. Питање коначног обрачуна с непокорним војводама постало је питање тренутка. С друге стране, његови су противници ишли само на сигурно. Нису хтели ништа предузимати пре покретања руске војске на Дунаву. Карађорђе је одлучио да их потпуно сломи тако што ће укинути војводства, а себе прогласити за врховног војводу. Трбало је само сачекати прву повољну прилику. Она се указала на Скупштини која се састала у Београду 1811. године. На овој скупштини Карађорђе је прогласио уставни акт којим је питање врховне власти коначано решено, наравно у његову корист.⁴⁴ Према том акту Карађорђе се именује за врховног војводу, тј. за носиоца највише војне и политичке власти у Србији. Совјет је из темеља преуређен. Изгубио је судску функцију, која је пренесена на Велики вилајетски суд као највишу судску инстанцу. Совјету су остале само административне функције које су биле издељене на поједине ресоре. На њиховом челу стоје попечитељи (министри). Њих поставља врховни војвода и они су одговорни искључиво њему. Било је предвиђено да све најзначајније војводе постану попечитељи. Карађорђу је то потпуно одговарало јер би попечи-

⁴² Јовановић 1991б, 33.

⁴³ О везама Карађорђа и Наполеонових представника у „Илирским провинцијама“ вид. детаљније у: Батаковић 2010, 14–16.

⁴⁴ О уставном акту од 1811. године вид. детаљно у: Новаковић 1988, 99–110.

тељи као вождови органи били стално под његовим старешинством.⁴⁵ Ипак, Карађорђе је хтео да се обезбеди до краја увођењем још једне институције. У питању је прогонство војводе у случају да одбије понуђено попечитељство, јер би се то правно тумачило као непоштовање основног уређења земље и воље врховног војда.

Овакав уставни склоп устаничке Србије означио је Карађорђеву победу над војводском опозицијом. Вождова замисао о лишавању војвода војне и политичке власти тако би се потпуно остварила. Војводе су биле моћне у својим областима, где су држале под оружјем не само своју оружану пратњу него и локално становништво. То је чинило извор њихове моћи, које се никако нису хтели одрећи. Због тога су истовремено били и изван сваке више политичке контроле. Према уставном уређењу од 1811. године, војводе су морале бити демилитаризоване, тј. лишене команде над својим областима. И што је најважније, морале су напустити своју област и доћи у Београд, где би под Карађорђевим покровитељством вршили само цивилну управу. Тако би се војводе одвојиле од народа и изгубиле војну власт, најважнији извор њихове моћи, а заузврат би добили голу цивилну власт, коју би вршили као Карађорђеви секретари. Многи су схватили да је то врло неповољна политичка трговина; али нису имали могућности да се томе озбиљније супротставе. У овом случају Карађорђе би могао без тешкоћа раздробити војводске јединице и поставити старешине који би искључиво њему биле лојалне. Тако организована локална управа њему би гарантовала врховну војну и политичку власт.

Политичка ситуација је ишла на руку Карађорђу. Један од завереника – Милан Обреновић умро је још крајем 1810. године у Влашкој. За Карађорђа је то била једна брига мање. Стојковић и Добрњац су знали да без присуства руске војске не могу ништа учинити у своју корист на београдској скупштини. Карађорђе је то такође знао. Зато је његов присталица Младен Миловановић настојао да Скупштина што пре обави свој посао. Миленко Стојковић и Петар Добрњац нису се ни појавили на Скупштини јер се ни Руси нису журили, који нису желели да додатно компликују српске политичке свађе. Ни Јаков Ненадовић се није појавио на Скупштини. Схватајући да су војводе пропале у рвању с Карађорђем, он је дигао руке од свега. Прихватио је понуђено попечитељство унутрашњих дела не би ли повратио Карађорђево поверење. То је било утолико лакше пошто је свог сина оженио Миловановићевом кћери. На тај начин оставио је на цедилу Стојковића и Добрњаца.

⁴⁵ Било је предвиђено да попечитељ војни буде Младен Миловановић, попечитељ иностраних дела Миленко Стојковић, попечитељ народне касе кнез Сима Марковић, попечитељ просвете Доситеј Обрадовић, попечитељ унутрашњих дела Јаков Ненадовић, а попечитељ правде и председник Великог вилајетског суда Петар Добрњац.

Све присутне војводе морале су пристати на Карађорђевог устав, чак и оне којима није био по вољи. То су били: поп Лука Лазаревић, Вујица Вулићевић и Милош Обреновић, „али шта су њих тројица могли чинити против онолике множине пређашњијех војвода и новијех војводица? Нису смели ни проговорити“ – истицао је Вук Караџић.⁴⁶

Напослетку су у Београд стигли Стојковић и Добрњац са руском војском, али пошто је Скупштина завршила свој рад. На први мах је изгледало да војводска опозиција можда има још снаге и моћи да се супротстави Карађорђу. Наде су полагане у команданта руске војске пуковника Балу, као и у Хајдук Вељка и његове бећаре, којима је свака дисциплина била страна, а политичке реформе мрске. Такође се рачунало и на мржњу Београђана према Младену Миловановићу због његовог бахатог политичког држања и неизлечиве новчане грамзивости.

Међутим, пуковник Бала није имао мандат да се меша у унутрашњу политику Србије. Његова овлашћења су се искључиво сводила на послове војне сарадње са устаницима. Тако је у име Русије и признао новостворено стање. С друге стране, Карађорђе се послужио корупцијом и сплетком да би отклонио потенцијалну опасност од Хајдук Вељка. Та акција је дала резултат. Најпре му је обновио раније одузето звање војводе, а затим му је послао писмо с лажним обавештењем да су Турци ударили на Соко Бању и да због тога мора што пре отићи и супротставити се Турцима. Неуморни и немирни Хајдук Вељко то је одмах учинио.⁴⁷ Тако је нестала и последња нада војвода из источне Србије јер се ни Београђани нису подигли. Пораз је био неминован. Не желећи да се суоче с поразом, Стојковић и Добрњац одбили су понуђена попечитељства. Радије су пристали на прогонство. Тако је решено уставно питање у држави Првог српског устанка. Карађорђе је постао носилац врховне политичке власти. По свом укусу је скројио и локалну управу. Али, она је у себи носила клицу раздора у устаничкој држави.

4. Локална управа у устаничкој држави

Пошто је, победивши војводе, преузео врховну власт у своје руке, Карађорђе је извршио коренито преуређење локалне управе, нарочито у погледу локалног војног старешинства. Издрибио је војводске области на мање војно-управне јединице, ограничио делокруг војвода, променио старешински кадар и установио систем хијерархијског устројства, у којем војводе нису имале никакву самосталност. Били су потпуно потчињени врховном војводи, чија ја реч била последња.

⁴⁶ Караџић 1964г, 120.

⁴⁷ Караџић 1964д, 129–130.

Војводе више нису имале локалну власт над читавим нахијама. Она је била ограничена на по једну кнежину. У свакој нахији наместо једног нахијског војводе стајало је по неколико кнежинских војвода, како је и било на почетку Устанка. У Пожаревачкој нахији их је било чак седам.⁴⁸ Ова нахија је била од изузетне важности за Карађорђа јер је у њој Стојковић, као душа војводске опозиције, био неприкосновен. Карађорђе је знао да у овој политички немирној нахији може букнути незадовољство због Стојковићевог пораза. Због тога је морао деловати ефикасно и спречити сваку помисао на побуну. То је могао само дробљењем нахије на мање јединице, које ће доделити својим поузданим људима. Отуд је пожаревачка нахија имала седам војводица. Само изузетно, и то по изричитој вождовој одлуци, могао је неки војвода држати под својом командом више од једне кнежине.

Овлашћења војвода радикално су ограничена. Њихов делокруг није био већи него делокруг обор-кнезова у систему кнежинске самоуправе, само што они више нису органи народне самоуправе него вождови извршни органи. Сви су они били међусобно једнаки. Њихов број се повећавао тако да су временом губили на свом квалитету. Многи од њих нису уживали никакав ауторитет у локалном становништву. Дужност новог кнежинског кнеза обављали су чак бивше буљубаше и војводски писари. Они су своје постављење договали Карађорђу и због тога су му били лојални. Без тешкоћа их је могао сменити и поставити нове људе. Тако је Карађорђе установио систем локалне управе са потчињеним старешинама, који нису могли да га угрозе. То је био рецепт за одржавање његове врховне власти. Ипак, овакав систем је напослетку допринео пропасти устаничке државе.

Како је приметио Слободан Јовановић, Карађорђево преуређење локалне управе у правцу круте централизације могло се још бранити и разумети са чисто политичког становишта.⁴⁹ То је био начин јачања централне и врховне власти, али у војном погледу ова Карађорђева радња била је катастрофална. Она је условила серију војничких пораза и на крају слом устаничке државе. У земљи у којој је устанак против дахијске страховладе букнуо у више центара, где су сами догађаји избацили у први план локалне одважне устаничке вође, за којима је кренуо побуњени народ ненавикнут на систематску државну управу – локална управа се није могла потпуно кројити са врха, тј. по вољи носиоца врховне политичке власти. Устаничка војска је сакупљана с конца и конопца: било је ту и професионалних ратника (попут момака и бећара, који су војевали за плату) и разузданих хајдука (који су више ратовали за свој лични рачун него за

⁴⁸ Јовановић 1991б, 35.

⁴⁹ Јовановић 1991б, 35.

општу ствар), док су преостали устаници били права народна војска.⁵⁰ Такву војску није било могуће подвргавати правилима строге војничке дисциплине, што је практично значило да њоме није могао командовати свако ко би добио чин војводе, макар га лично добио од Карађорђа. Том војском су могли командовати само људи од личног ауторитета и са харизмом у локалном становништву.

Ако је народ некако и преболео ликвидацију система кнежинске и сеоске самоуправе, није могао дозволити да га било ко одваја од оних старешина који су га храбро повели у борбу против Турака уливајући у њега ватрену побуњеничку енергију. У вези с тим, Баталака није сасвим добро проценио Карађорђа и војводе. Првог је преценио друге потценио. За Баталаку само је Карађорђе био истински вођ устанка, а не и војводе. Баталака је одрекао сваку харизму војводама наглашавајући да су војне успехе постигли захваљујући Карађорђу, а не својим способностима војног командовања. Он није видео у војводама способност да на оружје подигну све крајеве куда су пролазили и тукли се са Турцима. Ту способност приписивао је само Карађорђу. То наравно није било тачно. Војводе су имале велики ауторитет и углед у народу баш због тога што су успевали да пробуде у њему жељу за борбу са Турцима. Са својим војводама народ је био неустрашив и спреман за највеће војне успехе, а без њих, потпуно се повлачио и губио главу. „Намештеници“ са стране нису народу уливали поверење. Са њима је ратовао без воље и полета.

Може се констатовати да је овакво држање народа заправо логична последица дуготрајно изграђиваног система кнежинске и сеоске самоуправе. Становништво се везивало за локалне старешине без обзира на то да ли су они били изабрани или су их саме устаничке прилике избациле у први план. О томе говоре многи примери са бојног поља. Познато је да је после јуначке смрти Јанка Катића његова војска отказала послушност и запретила да ће се разићи кућама јер без свога „природног старешине“ није хтела да ратује. Ипак, пронађено је решење за ову ситуацију. Наоружани сељаци Београдске нахије остали су у војни, али су поставили услов да на Јанково место дође његов брат Марко.⁵¹ Овај пример казује колико је локално становништво било привржено својим старешинама. Још бољи пример сигурно представља пораз који је српска војска претрпела на Делиграду 1809. године. Да би умањио значај и утицај свог противника Петра Добрњца, Карађорђе је за команданта војске одредио свог приврженика Милоја Трнавца, који није показивао ратничке вешти-

⁵⁰ Прота Матеја је казивао о једном „штрајку“ Карађорђевих момака. Они су једног дана сви одреда напустили вожда и отишли својим кућама, јер нису хтели „бадава да служе“. Вратили су се тек пошто им је чврсто обећан ајлук (плата) од шест дуката месечно (Ненадовић 1988, 118–119).

⁵¹ Вукићевић 1907, 93, 95.

не колико Добрњац, а војска га није ни познавала. Као резултат ове одлуке дошао је тежак пораз иако је на истом месту 1806. године остварена величанствена победа, управо под Добрњчевом командом. Из овог пораза Карађорђе као да није ништа научио. Није извукао поуку ни из побуне становништва Пожаревачке нахије после сазнања да су Стојковић и Добрњац прогнани из земље. О томе је Вук Караџић записао: „Пошто Миленка и Петра пропрате кроз нахију пожаревачку, стану се људи бунити у овој нахији што им се старјешине изгоне из земље. Карађорђије, не смијући дизати праве војске на своју браћу, подигне биоградске бећаре и позове оближње војводе с момцима, и кад дође с њима у нахију пожаревачку, буна се утиша без боја“.⁵² Дакле, побуна је била толико јака да је Карађорђе морао послати бећаре да је угуши.

Веза између војвода и локалног становништва била је више него јака јер су сами догађаји учинили појединце војводама. С друге стране, Карађорђеве војводе и војводице тек су морале доказати да су вредне народног поверења. Народ, ненавикнут да му се силом било шта натура, није могао ове војводе прихватити као своје. Тако је Карађорђева реформа локалне управе умањила убојитост устаничке војске и довела до серије пораза, што је допринело пропасти саме устаничке државе 1813. године.⁵³ Источна Србија се није могла успешно бранити без Стојковића и Добрњца, а западна без Јакова Ненадовића и проте Матеје. Војводе које су их замениле нису ни приближно биле успешне као они. Тако се показало да је Карађорђев тријумф над војводама био само краткотрајна пирова победа. Остао је на другој страни главни противник – османска сила, којој Карађорђе са свим устаничким снагама није могао одупрети.

⁵² Караџић 1964г, 123.

⁵³ Слому устаничке државе умногоме су допринеле промењене војно-политичке прилике у Европи. Русија је морала закључити мировни уговор с Турском (Букурешки мировни уговор од 1812. године) да би се спремила за одбрамбени рат против Наполеона, који је вршио озбиљне припреме за напад. Због тога се руска војска повукла из Србије и привремено одложила решавање Источног питања. Србија се тада није могла ослонити на Аустрију, којој је било до добросуседских односа са Портом. Србија поготово није могла рачунати на Француску, која је намеравала да уништи српског покровитеља – Русију. Карађорђе је тада схватио да је током Устанка начињено низ грешака у дипломатији (везивање судбине устаничке Србије за руске војне и политичке успехе), али је тада већ било касно за било какве исправке. Карађорђе се са сетом присећао *Ичковог мира* и других повољних турских предлога за мир, које су устаници глатко одбијали. Све се то дешавало док је турска гомилала војску према границама Србије не намеравајући да испоштује одредбе из члана 12. Букурешког мировног уговора. Овај Уговор је обавезао Порту да Србима додели амнестију и омогући унутрашњу самоуправу, да их разоружа и врати протеране турске спахије и варошане у Београдски пашалук. Очигледно је да је Карађорђе платио и данак дипломатском неискству, тј. несналажењу у односима међу тадашњим великима европским силама.

ГЛАВА III

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ПРВЕ ВЛАДАВИНЕ КНЕЗА МИЛОША

1. Други српски устанак и настанак мешовите српско-турске управе 1815. године

Процес стварања националне државе насилно је био прекинут 1813. године. У немогућности да даље војнички одолева надмоћнијој турској сили, Карађорђе је са већином најутицајнијих старешина напустио Србију. Порта је већ у октобру 1813. године покорила Београдски пашалук и остала устаничка подручја спроводећи насиље над српским становништвом и непоштујући чл. 8. Букурешког мировног споразума (закљученог с Русијом 1812. године), који је зајемчио аутономна права за Србију. Док се Карађорђева држава урушавала и нестајала у крви и јауцима српског народа, Турци су се вратили у Србију и одлучно обнављали поредак од пре 1801. године. Управа тадашњег београдског везира Сулејман-паше Скопљака није се много разликовала од дахијског терора. Чинило се да се вратило оно старо, несносно и несрећно време које је натерало Србе да се дигну на оружје не би ли спасили главу, част и иметак од разузданих дахија и јаничара. Из мемоара Ибрахим Манзур-ефендије остао је запис да су се у то време по Београду, на простору између данашњег Народног позоришта и Теразија, на све стране могле видети „људска тела на кољу или разбацана по земљи, искасапљена и унакажена, а око њих су се купили чопори паса“.¹

Отимање оружја, масовни и свирепи погроми, повећавање пореза уз стални захтев Турака да се исплате сви порези и дуговања неплаћени за време Карађорђеове владе и даље су провоцирали бунтовничку енергију и отпор код Срба, који су се током Првог устанка били привикли на релативно слободан живот. Најпре је у јесен 1814. године избила Хаџи Проданова буна, која је због својих крупних слабости убрзо била у крви

¹ Јакшић 1933, 215.

угушена, а већ у априлу, 1815. године плануо је нови општи устанак Срба против турске власти под вођством Милоша Обреновића – главног кнеза Рудничке и обор-кнеза Крагујевачке и Пожешке нахије.² Устанак је био окончан већ у новембру исте године. Усменим споразумом између Милоша, вођа нове српске војне, и Марашли Али-паше (Марашлије), румелијског валије и сераскера османске војске у Европи, утврђена су права Срба у Београдском пашалуку, а потом је и формално објављен мир.³

Споразум Марашли Али-паше и Милоша Обреновића Порта је накнадно оснажила пославши почетком 1816. године Марашли Али-паши осам фермана којима је регулисан положај Срба под новом турском управом у Београдском пашалуку.⁴ Срби су невољно прихватили ове фермане јер је њима Порта само мањим делом удовољавала молбама и очекивањима народа: уместо широке аутономије санкционисана је нека врста полу-

² Звање главног кнеза Рудничке нахије Милош је добио од Али-аге, команданта турске коњице која је учествовала у сламању устаничке државе. Звање обор-кнеза за Крагујевачку и Пожешку нахију Милош је добио од београдског паше Сулејман-паше Скопљака како би својим ауторитетом и угледом утицао на смиривање Срба у Пашалуку (Митровић 1991, 15).

³ Марашли Али-паша добио је у лето 1815. године инструкције од Порте да ступи у преговоре са српским устаницима, те да им да обећање да ће им се побољшати положај а да ће виновници зулума бити кажњени. После разговора које је Марашлија водио с Милошем крајем лета једна српска депутација била је упућена у Цариград ради изношења народних молби и захтева, али решење српско-турског сукоба није постигнуто. По повратку ове депутације одмах је упућена друга (на челу с архимандритом Хаци-Мелентијем Никишићем) која је изнела Порти народне молбе за уређење српско-турских односа на доста широјој основи националне аутономије; између осталог, молила је да Порта постави Марашлију за београдског везира. Још док Порта није била одговорила на молбе српске депутације, Марашли Али-паша и Милош сачинили су у новембру исте године усмени споразум по коме су Срби у Београдском пашалуку добили следећа права: 1) да сами скупљају данак без турског мешања; 2) да у нахијским местима уз турског муселима буде и по један српски кнез за случајеве кад се суди Србима; 3) да спахије добијају оно што им припада по законској основи, тј. по берату; 4) да се у Београду успостави Народна канцеларија од 12 кнезова, као врховно судско и административно тело за српске ствари. Марашлија је прећутно прихватио, између осталог, да се Милош може у народу представљати као главни кнез међу српским кнезовима, те да се у Пашалуку не могу успостављати читлуци (чифлуци). Посебном прокламацијом Народне канцеларије од 9. новембра 1815. године објављено је мирно стање у Београдском пашалуку и у српско-турским односима, а народ је позван да се у миру врати свакодневном животу. О овим догађајима и, уопште, о ратовању Срба и њиховим преговорима с Турцима 1815. године вид. подробније у: Стојанчевић 1981а, 103–108.

⁴ Марашли Али-паша је у међувремену постављен за београдског везира. У периоду од 1815. године до стицања аутономије и прикључења тзв. Шест нахија 1833. године београдски везири били су: Марашли Али-паша (1815–1821), Абдурахман-паша (1821–1826) и Хусеин-паша Гаваноз-оглу (1827–1833). Уп. Љушић 2001, 102.

аутономног статуса Београдског пашалука. Ипак, „Турци су били одстрањени из народне средине, а народне везе и обавезе с турским властима, и судске и пореске природе, убудуће је требало одржавати посредством српских органа управе по кнежинама и преко Народне канцеларије“.⁵ Београдски паша био је представник султановог суверенитета у Пашалуку, а у редовним случајевима имао је с народом комуницирати преко кнезова и Народне канцеларије. Висока порта није ничим потврдила Милошев посебан положај, али су га везир и турске старешине у Пашалуку и даље сматрале за главног кнеза. Такво ће стање потрајати углавном све до краја 20-их година XIX века.

Посматрајући с чисто правног становишта поредак који је био створен погодбом Марашли Али-паше и Милоша Обреновића а потврђен накнадним ферманима Високе порте – у Београдском пашалуку (у чијим је оквирима и било поприште Другог српског устанка) постојало је двојство управе: 1) Београдски пашалук је и даље остао једна посебна административно-територијална јединица војно-одбрамбеног карактера на периферији Османског царства, на челу са везиром, који је имао титулу паше; 2) унутар Београдског пашалука Срби су пак стекли права која се могу квалификовати као нека врста полуаутономије у односу на врховну османску власт.

Као врховни управитељ Београдског пашалука везир је једини имао овлашћење изрицања смртне казне. Сви градови били су под царском војском, чије је издржавање поново падало раји на терет. Пашалук је и даље био подељен на нахије, кнежине и села. Полицијска и судска власт биле су у рукама Турака. У свакој нахији седео је по један муселим с кадијом. У кнежинама и селима остали су кнезови и кметови, чија се функција претежно сводила на извршавање одлука нахијских кнезова, одржавање јавног реда и мира, прикупљање пореза, **распоређивање кулука и пресуђивање** у ситним споровима. Нахијске и кнежинске кнезове постављао је кнез Милош посебним дипломама. У почетку је постављао и сеоске кметове, да би касније то овлашћење пренео на нахијске кнезове.

Осим османских чиновника, у Србију су се вратиле и друге категорије османског становништва, које је бројало 15.000–20.000 душа.⁶ Међу њима најважнији су били ерлије и спахије. Ерлије су били грађани који су се бавили различитим пословима, поглавито трговином и занатством, али су истовремено били и војни обвезници. Примали су *ајлук* или *улефу* од везира. Имали су своје старешине – *ерл-аге*.⁷ С друге стране, спахије су наставиле свој паразитски живот на леђима економски потчињене

⁵ Стојанчевић 1981а, 108.

⁶ Гавриловић 1909, 256.

⁷ Гавриловић 1909, 257.

раје: цео Пашалук био је издељен на спахилуке. Спахије су узимале десетак од усева (у природи) и главницу под разним условима (у новцу), уз погодбу да бране земљу од непријатељских напада. Неколико година по избијању Другог српског устанка спахије су се налазиле у Београду, Шапцу, Ужицу и Ћуприји. Било их је око 900.⁸ Имали су свог старешину – *алај-бега*. Поред спахилука постојале су и *мукаде*. То су били царски спахилуци на којима је раја имала потпуно исте обавезе као и на обичним спахилуцима, само што је раја десетак и остале дажбине уместо спахијама, давала царском управитељу, односно београдском везиру као закупцу мукада. Порески систем остао је углавном исти као пре Устанка.⁹

Окончањем Другог српског устанка на наведени начин Османлије су углавном постигле све оно чему су тежиле – повратиле су државно-правни систем из времена пре Првог српског устанка. Ипак, било је и новина: 1) прикупљање и разрезивање пореза прешло је са османских органа на народне кнезове; 2) у нахијама је поред муселима и кадија био и један српски кнез који је присуствовао када се судило Србима; 3) она сума новца која се везиру давала преко пореза за издржавање његовог двора, утврђивана је у договору с кнезовима; 4) било је предвиђено формирање Народне канцеларије од дванаест кнезова, представника свих нахија Београдског пашалука, са седиштем у Београду; Милошу је била намењена улога *председатеља* овог тела, а требало је да оно има карактер савета народних старешина за обављање народних послова; основни задатак ове институције био је да спречава глобљење, насилништво, неправедно кажњавање и наплату новчаних намета без правног основа; даље, требало је да она суди Србима за веће кривице и да преда паши све оне који би били осуђени на смртну казну; канцеларија је имала још дужност да прикупља од кнезова порезе и предаје их паши.

За разлику од државе Првог устанка која је изграђивана тако што је устаничка војска под Карађорђевићем сламала турску силу и уклањала њихов државни апарат, споразумом између Милоша и Марашлије ударени су темељи за једну другачију Србију. Овом погодбом створен је правни основ за изградњу и домаћих органа власти. Тако су – поред турских правно-политичких институција у лику београдског паше, муселима, кадија и турских војних јединица по градовима, свој легитимитет добиле и српске институције: врховни кнез Србије – Милош Обреновић – Народна канцеларија, нахијски и кнежински кнезови и сеоски кметови.

⁸ Гавриловић 1909, 352.

⁹ Султанови поданици у Београдском пашалуку плаћали су неколико главних пореза (*харач*, *вергију* или *мирију*, *чибук*) и већи број посредних пореза (*ђумрук*, *трошарину*, *разне таксе* итд.). Такође били су обавезни и на *кулук* (Гавриловић 1909, 382–438).

Од 1820. године стварају се и посебни српски судови, а већ 1825. године и први одреди сталне стајаће војске.

Ферманом Високе порте од 1820. године били су, између осталог, укинута муселими у нахијама: Пожаревачкој, Ваљевској, Јагодинској, Крагујевачкој, Рудничкој и Пожешкој, у којима није било муслиманског становништва.¹⁰

Већ 1815. године – када је на основу споразума са Марашли Алипашом успоставио своју власт у Београдском пашалуку – кнез Милош је образовао своју личну канцеларију, која се називала *Књажевска канцеларија*.¹¹ Преко ње је кнез издавао наређења и обављао преписку с народним старешинама, с тим што је временом ова канцеларија добијала све сложеније послове, тако да је постала чврсто кнежево оруђе за владавину над народом све до његове абдикације 1839. године.

Међутим, постојала је и кнежева обавеза да образује и *Народну канцеларију*, као судско и административно тело за српске послове. Кнез Милош је то учинио тек 1820. године у Крагујевцу. Замишљена првобитно као ауторитативно политичко тело састављено од представника 12 нахија, она се, будући под чврстом кнежевом контролом, није никада до краја конституисала нити је стекла већи ауторитет.¹²

Политичко двовлашће у Београдском пашалуку ипак се није могло дуго одржати у пракси. Постојале су две практичне могућности за излазак из те нестабилне, заправо неодрживе ситуације: 1) или да турски органи власти сузбију и ограниче делокруг тек створеног српског апарата власти; 2) или да српски апарат власти истисне турске органе и на њихов уштрб прошири своје компетенције на читавом подручју Пашалука.

Ток догађаја у целом периоду 1815–1830. године потврдио је у пракси ову другу могућност: упорно, сељачки издржљиво и поступно потискивање турске администрације довело је до настанка српске националне управе унутар Београдског пашалука. Тај процес је својим прагматичним поступцима отворио, водио и контролисао кнез Милош. У том процесу је и изградња система локалне управе имала своје значајно место.

2. Изградња српске управе и јачање власти кнеза Милоша 1815–1830. године

Кнез Милош је одузимао и присвајао једну по једну полугу власти из турских руку. Најпре је присвојио – заправо отео – судску власт. Већ

¹⁰ Јакшић 1933, 282.

¹¹ О Књажевој канцеларији у раздобљу 1815–1839. године вид. детаљно у: Миљин-Грчић 1967.

¹² Стојанчевић 1981а, 107.

је 1818. године пренео на себе везирово право изрицања смртне казне.¹³ На тај начин српски кнез је дефинитивно национализовао једну значајну полу-г државне власти. Затим је радикално ограничио судска овлашћења турских администратора – муселима, који више нису могли пресуђивати у мешовитим судским споровима (између Срба и Турака) него само у споровима између Турака. То је било утолико лакше пошто Турци нису много полагали на судство као грану државне власти, а и Милош је својим финансијским везама, новчаним зајмовима и подмићивањем Турака, успевао да Турке придобије и учини зависним од себе. Захваљујући томе отворено се мешао у њихове послове преузимајући фактички њихова судска овлашћења у своје руке.¹⁴

Након што им је отео судску власт, кнез Милош је одлучио да Турцима одузме и финансијску власт. Заправо, Милош је решио да искористи турски порески систем за своје владалачке потребе. То је већ било много теже урадити јер је турска финансијска власт извијала из турских пореских прихода, на шта су Турци вазда били осетљиви. Стога је кнез свој наум спроводио вешто и заобилазно. Прво је узео у закуп мукаде од београдског везира, а затим је закупио царске превозе (ђумруке и ске-ле).¹⁵ Онда је закупио и неке врло значајне царске таксе као што су биле: варошка такса, кантарина, такса за касапницу, такса за испашу коња и др.¹⁶ У томе је ишао до краја у врло кратком времену: постао је купац скоро свих царских прихода у Београдском пашалуку и тако фактички лишио везира финансијске власти.

После отимања финансијске власти дошла је на ред и полицијско-управна власт. При одузимању ове власти кнез Милош није мислио да је одмах сасвим присвоји већ да је, мање или више, ограничи и привеже за себе. Ту је опет употребио оно најубојитије оружје пред којим су Турци најчешће падали – подмићивање. Обилато се служио дозираним поткупљивањем турских чиновника, рачунајући ту и самог пашу. Познато је да ја Марашлија био врло лаком на новац и да је уживао у луксузу. Он је у Београд дошао са једном врло раскошном и великом свитом, на чије је издржавање трошио велика новчана средства.¹⁷ Како су редовни порески приходи били ограничени, а недостатак новца хроничан, Марашлија је био принуђен да заобилазним путем тражи додатна средства. То је значило да се морао прекомерно задуживати. Задуживао се код кнеза Милоша, који му је увек излазио у сусрет и тако помагао да покрије лични дефи-

¹³ Никић 1927, 51.

¹⁴ Никић 1927, 51.

¹⁵ Петровић 1901, 238–248.

¹⁶ Петровић 1901, 248–254.

¹⁷ О београдском везирима, њиховој свити и начину живота вид. више у: Гавриловић 1909, 268–286.

цит. Позајмљеним новцем кнез Милош је привезао за себе београдског везира. Стекао је могућност да од Марашлије тражи противуслуге, које су се углавном мериле обимом проширене Милошеве власти на турску штету.

Према томе, користећи сваки моменат у својој врло вештој политици, кнез Милош је одузимао једну по једну полугу власти од београдског везира. У врло кратком времену успео је да присвоји неке прерогативе власти потпуно (судска и финансијска власт), а да друге (полицијско-управна власт) учини зависним од себе. Велика власт се концентрисала код једног народног старешине. Ово је био велики успех кнеза Милоша, који је био од значаја за целу Србију. Дуализам у управи на тај је начин фактички ишчезавао. Турска је управа у Београдском пашалуку готово нестала док су српски централни и локални органи власти све више постајали нови господари политичке ситуације. Михаило Гавриловић је записао „да је у ономе што је везиру резервисано власти Милош постао све и сва. Своје најважније прерогативе, било да поставља или смењује административне чиновнике у својој свити, везир је подвргавао Милошевој вољи и захтевима, штавише он их је остављао на његову милост и немилост [...] Без Милошеве препоруке и пристанка на војводство није било ни мислити; без његове материјалне помоћи било је тешко одржати се на том положају, јер је везир често узимао од војводе целу његову плату, а остављао му само споредне приходе; једна Милошева реч била је довољна да се овако нешто изгуби“.¹⁸

Једном речју, Милошева вешта политика према Турцима уродила је богатим плодом. Она је потпуно истиснула турску управу, обједињујући судску, финансијску и административну власт у рукама домаћег чиниоца – кнеза Милоша. Било је потребно само добро организовати ту власт. Изградња комплетне српске националне управе била је на прагу. Али на том путу Србија је пролазила кроз бројне тешкоће: када су Турци били потпуно развлашћени, сукобили су се сами Срби поводом организовања националне управе. Појавиле су се различите политичке групе са својим специфичним погледима, како на уређење централне власти тако и на уређење локалне управе. Кнез Милош је желео да комплетну (централну и локалну) управу изгради на апсолутистичкој и централистичкој основи. Насупрот њему, стајале су народне старешине, које су желеле да се централна управа изгради као једна колегијална олигархијска влада – на челу са истакнутим војводама, а локална управа као децентрализована администрација са локалним аутономијама.

¹⁸ Гавриловић 1909, 273–274.

Тако су се поводом питања организације власти сукобиле две политичке групе: апсолутистичка и аутономистичка.¹⁹ Прву је предводио кнез Милош, који је настојао да се учврсти као неограничени владалац, а другу истакнуте старешине, које су тежиле да буду што независније, да у својим областима имају пуну власт. Између Милоша и старешина стајао је народ који је – према мишљењу Федора Никића – захтевао обнову кнежинске и сеоске самоуправе.²⁰

У овом сукобу интереса различитих политичких група и самог народа кнез Милош је имао више успеха. Поистовећујући своје личне са државним интересима, а у намери да изгради и ојача националну државну власт, Милош је морао савладати четири врсте препрека које су пред њим стајале: 1) народне старешине; 2) нахијске и кнежинске кнезове; 3) хајдучију; 4) народне буне. У отклањању ових препрека српски кнез је ишао редом, према њиховом значају и политичком интензитету. Прво је претио да потпуно скрши отпор великих војвода. После њих морао је „научити памети“ нахијске и кнежинске кнезове, затим истребити или барем сузбити хајдучију и, најзад, савладати народни отпор и незадовољство људи које је сâм он политички уздигао.

2.1. Сламање отпора великих народних старешина

Кнез Милош је попут Карађорђа намеравао да сједини у својој личности врховну војну и цивилну власт. За разлику од Карађорђа, који је све послове око формирања врховне државне управе радио током Устанка на пречац, ломећи своје политичке противнике без милости, Милош се истински показао као дипломатска фигура. Он је био довољно стрпљив и увиђаван у наступу, а познавао је добро осетљивост и слабости народних старешина. Уједно је схватао да би унутрашње великашко отимање о врховну власт могло довести у велику опасност изградњу националне управе, као што се то догађало за време устаничке државе.²¹ Због тога је кнез Милош постепено ломио отпор великих војвода и лагано, али сигурно, освајао врховну власт. Та борба између Милоша и народних старешина трајала је око пет година, тачније до 1820. године, када се дефинитивно

¹⁹ Никић 1927, 52–53; Продановић 1947а, 53; слично и у: Митровић 1991, 16–24; Стојанчевић 1966, 85–90.

²⁰ Према Никићевом мишљењу народ је тражио обнову кнежинске и сеоске самоуправе из следећих разлога: 1) услед традиције и навике да живи по старом; 2) ради финансијских растерећења, како би све мање коштало; 3) ради упрошћења управе, како би се послови брзо завршавали; 4) због оправдане бојазни и страха да му централна власт не ограничи слободу и злоупотребљава своја државна овлашћења (Никић 1927, 52–53).

²¹ Никић 1927, 53.

ослободио свих потенцијалних претендента на врховну власт из реда великих војвода.

Најпре је страдао Петар Молер, који се залагао за тетрархију у Србији, тј. за олигархијску владу четворице војвода, коју би, поред њега, сачињавали још кнез Милош, Павле Цукић и прота Матеја Ненадовић. На тај начин би сваки старешина био неприкосновен у својој области док би истовремено централна влада обављала само неколико заједничких послова. Петар Молер је био највећи Милошев противник. Прихватио је од Милоша понуђено место председника Народне канцеларије у Београду рачунајући да ће успоставити добру сарадњу са Марашлијом и уз његову помоћ успети да бар подели власт с Милошем. С друге стране, Милош је имао другачији резон: сматрао је да ће постављењем за главног администратора Народне канцеларије одвојити Молера од народа и тако једног амбициозног и опасног старешину лишити потребног легитимитета, што би га онемогућило да претендује на врховну власт. Дошавши на то место, Молер се почео понашати као истински носилац врховне власти издајући потребне дипломе кнезовима и чиновницима. Милош је брзо прозreo Молерове даље намере. Дошао је до сазнања да је Молер 1816. године припремао чак и буну против њега. Зато је предузео одлучан корак: сазвао је Народну скупштину, на којој је оптужио Молера за неисправне рачуне Народне канцеларије и за тајне договоре с Турцима. После овако оштрих оптужби, вешто је изнудио смртну казну за свог ривала. То је било могуће пошто је на Скупштини било више Милошевих него Молерових присталица. Смртном казном над Молером кнез Милош се ослободио свог првог озбиљног противника.²²

Његов други главни такмац у борби за врховну власт био је владика Хаџи Мелентије Никшић. Вративши се у Београд с депутацијом која је у Цариграду изнела народне молбе крајем 1815. године, владика Мелентије је отворено почео подбуњивати старешине и народ против Милоша. Најпре је, као сплеткарш, покушао завадити Молера и Милоша и из тог сукоба извући за себе политичку корист. На Народној скупштини која је одлучивала о судбини Петра Молера међу првима је гласао за његову осуду на смрт, али је на крају и сам платио главом због деловања против Милоша и својих превеликих политичких амбиција.²³

Видевши с каквом се лакоћом и бруталношћу Милош обрачунава са својим противницима, велике војводе су почеле дизати углавном локалне буне са групама својих присталица. Тако већ 1817. године избија бу-

²² О сукобу између Милоша и Молера ви. детаљније у: Гавриловић 1908, 308–317; Митровић 1991, 17–18; Продановић 1947а, 53–53; Стојанчевић 1966, 90–97.

²³ О сукобу између Милоша и владике Хаџи Мелентија вид. детаљно у: Гавриловић 1908, 318–321; Митровић 1991, 18–19; Продановић 1947а, 54; Стојанчевић 1966, 90–97.

на под вођством Павла Цукића, Симе Марковића и Драгића Горуновића. Године 1821. године избијају буне Марка Тодоровића Абдуле и Стевана Добрњца, а наредне године долазе афере Николе Николајевића и Лазара Тодоровића. Две године касније кнез Милош је открио још једну заверу у Рудничкој нахији, али је она била благовремено осујећена. Године 1825. избила је чувена буна под вођством Милоја Поповића Ђака, познатија у историји као *Ђакова буна*. Ова буна је, за разлику од претходних, имала знатно другачије узроке и карактеристике. Већ 1826. године буну су подигли и браћа Чарапић – Ђорђе и Марко. Све те буне, афере и завере Милош је одлучно савлађивао. Носиоци буна осуђивани су на смрт или су убијани из заседе. Само су ретки измакли Милошевој руци.

Године 1817. убијени су Павле Цукић и Сима Марковић. Исте године убијен је и Карађорђе чим се тајно вратио из емиграције у Србију.²⁴ Тако је већ до 1820. Милош остао без главних ривала у лику аутономиста – великих војвода, који су захтевали да се у Србији формира колегијална олигархијска влада (од Петра Молера до Симе Марковића).

Милош се успешно ослободио и оних старешина које би се према критеријуму Јаше Продановића могле груписати као: антидинастичари – Карађорђево присталице (нпр. браћа Ђорђе и Марко Чарапић),²⁵ туркофили – који су обухватили две групе великаша: старешине којима су од Турака обећавани берати о посебном кнежевском достојанству, независном од Милошеве власти, те би непосредно комуницирали само с

²⁴ Народне старешине из Првог српског устанка које су избегле у Русију непрекидно су радиле код руске владе на Карађорђевој и свом повратку у Србију. Милош је преко својих агената осујетио такав план. Ипак, Карађорђе је успео кришом да дође у Србију, код свог кума Вујице Вулићевића. Милош је страховао да Карађорђе опет не побуни народ, подигне устанак и поново постане врховни господар Србије. Он није хтео то допустити сматрајући да је за Србију био бољи и постојећи мир у којем је он био господар ситуације – него нови рат против Турака. Карађорђе је у емиграцији постигао споразум са *Хетеријом* – тајним грчким удружењем основаним у Одеси 1814. године, чија је намера била да се подигне општи устанак балканских хришћана против османске власти, под грчким политичким покровитељством. По Милошевој процени то би увукло Србију у једну нову, веома неизвесну и опасну ратну авантуру, која би и њега коштала врховног положаја. Он је известио везира Марашлију о Карађорђевој доласку и чврсто обећао да ће га уклонити. Наредио је Вујици Вулићевићу да организује убиство Карађорђа и један од његових момака мучки је то и учинио 12. августа у Радовањском лугу код Велике Планае. Тако је скончао вожд Првог српског устанка. О Карађорђевој трагичној смрти вид. детаљно у: Гавриловић 1908, 318–321; Стојанчевић 1966, 97–106.

²⁵ Браћа Ђорђе и Марко Чарапић били су према речима Јаше Продановића Карађорђеви приврженици и присталице Хетерије (гркофилска странка у Србији). Њихова априлска буна од 1826. године била је у крви угушена. Чарапићи су били побијени, а неким завереницима одсечене су руке и језик (Продановић 1947а, 58).

београдским везиром (нпр. Ђорђе Поповић Ћелеш и Павле Сретеновић); старешине које су се само уздале у турску помоћ у остваривању сопствених политичких планова (нпр. Марко Тодоровић Абдула и Стеван Добрњац);²⁶ народњаци – старешине које су захтевале успостављање реда и законитости (нпр. Милоје Поповић Ђак).²⁷ Један од саветника Јован Симић Бобовац умро је под батинама само због изјаве изречене после Ђакове буне да „господар треба да да конституцију, па ће све бити мирно и задовољно“.²⁸

Тако је склоност кнеза Милоша ка апсолутизму и централизму однела превагу. Прва препрека била је савладана. У савлађивању отпора великих војвода Милошу је помагала и турска власт због његове помирљиве политике према Турцима.²⁹ Кнез Милош је успео да за непуних десет година потпуно уклони опозицију великих народних старешина и да у Пашалуку преузме врховну власт у своје руке. У том контексту и Народна канцеларија је била потпуно маргинализована. Замишљена као

²⁶ Марко Тодоровић Абдула био је обор-кнез Пожаревачке, а Стеван Теодоровић Добрњац обор-кнез Моравске кнежине. Јаша Продановић је нагласио да је Нил Попов тврдио за обојицу да су били туркофили: били су им обећани берати о независности од Милошеве власти. Међутим, за такву тврдњу није био понуђен ниједан поуздан доказ. Извесно је само да су ови обор-кнезови полагали своје наде у турске власти како би се начинили независним старешинама у односу на Милошеву власт. Њихове буне су биле врло брзо угушене јер су имале локални карактер. Абдула је био ухваћен док је Добрњац успео да побегне лесковачком паши. Касније се и он предао. Међутим, када је уочи Светог Саве 1823. године Абдула био мучки погубљен, Добрњац је не оклевајући пребегао у Аустрију: добро је знао да би га чекала Абдулина судбина. Кнез Милош је у наступу гнева наредио да му се поруше све зграде на имању, униште воћњаци и виногради, разграби покретна имовина, а породица прогна такође у Аустрију (Продановић 1947а, 56).

²⁷ Милоје Поповић Ђак био је обор-кнез Смедеревске нахије. На то место поставио га је лично кнез Милош уместо озлоглашеног Петра Вулићевића (Вујичин син), а на захтев незадовољног народа. Његова буна је била један врло озбиљан покрет. Ђак се залагао се за: укидање кнежевских зулума; смањење пореза, за право странаца да купују у Србији за готовински новац (без права да продају и износе новац из земље); против високих царских такса које су биле у Милошевом закупу; за слободу трговине и личну физичку сигурност. Другим речима, Ђак је захтевао увођење реда и законитости. Због тога га је Продановић окарактерисао као народњака иако се може обележити и као антидинастичар јер је истовремено био карађорђевац и хетериста. Ипак, политички програм његовог покрета био је пресудан, те се и третира као припадник народњачке политичке групе. Његова буна била је угушена, а у њеном сламању посебно се истакао познати „крвопилац“ Тома Вучић-Перишић са својим Гужанима. Ђак је био ухваћен у Мокром Лугу и доведен у Баточину. Вучићева војска га је лишила главе, која је била послата везиру у Београд (Продановић 1947а, 58).

²⁸ Гузина 1985, 2.

²⁹ Никић 1927, 54.

институција врховне судске и управне власти, она је практично све више губила на политичком значају да би на крају постала пуко извршно тело личне власти кнеза Милоша, у свему зависном од владоаца. Тако су одлуке Народне канцеларије губиле карактер обавезујућих аката.

2.2. Потчињавање нахијских и кнежинских кнезова

Када је успешно савладао прву препреку, кнез Милош се одмах окренуо другој: потчињавању нахијских и кнежинских кнезова како би од њих начинио своје локалне извршне органе, без икакве самосталности у одлучивању. И на овом плану Милош је показао доста умешности и такта. Радио је поступно, али врло ефикасно: прво им је одузео ионако врло оскудна судска овлашћења, затим им је ограничио финансијску и полицијску власт, да би их напослетку ставио под контролу своје браће, рођака и поузданих људи. На тај начин спровео је круту централизацију у државној управи стварајући од локалне администрације пуку трансмисију врховне власти.

Пошто је преузео право постављања нахијских и кнежинских кнезова, Милош је одлучио да им најпре одузме судска овлашћења. Приликом формирања првих судова – магистрата он није на њих пренео сва овлашћења из судске гране власти него је један њихов мањи део оставио у рукама нахијских и кнежинских кнезова.³⁰ Ипак, и те веома мале, заправо занемарљиве, судске компетенције учинио је зависним од себе и од Народне канцеларије. Све њихове пресуде биле су подложне апелацији великог кнеза – господара Милоша и Народне канцеларије.³¹

После судске кнез Милош је решио да им ограничи и финансијску власт. Већ је речено да је у њихову надлежност спадало прикупљање непосредног пореза за турску власт. Сакупљајући тај порез, нахијски и кнежински кнезови имали су велике користи од тог посла. Тада у Србији није било тачног катастарског пописа становништва, па су кнезови могли сасвим мирно задржати за себе нешто од прикупљеног пореза. Кнез Милош није хтео да остави финансијску власт у овако несређеном стању, па је све локалне старешине ставио под своју контролу. Он је добро знао да богатство увек повлачи за собом и политичку моћ. Из бојазни да би се локални кнезови могли отргнути контроли и тако му постати озбиљни конкуренти, кнез Милош је радикално ограничио њихова финансијска овлашћења. Најпре је увео тачан попис становништва и тиме онемогућио кнезове да задрже део прикупљеног пореза и тако се обогате, а затим

³⁰ Денковић 1985, 10.

³¹ Никић 1927, 55.

је ограничио и трговину, која је до тада била уносан извор прихода свих српских старешина.³²

После оваквих рестриктивних мера Милошу је било врло лако да нахијске и кнежинске кнезове потчини и у њиховим полицијско-управним пословима. То је такође вешто радио. Прво, није попуњавао све нахије које би из неког разлога остале без кнеза него је њима или сâм управљао или их препуштао браћи Јеврему и Јовану, као и другим провереним људима.³³ Број нахија којима је он управљао временом је растао. Дешавало се да понекад неки нахијски кнез добије какву дипломатску мисију у Цариграду или посебан задатак у Београду, односно у унутрашњости Србије. Док су ови кнезови били одсутни, Милош је преузимао њихове функције.³⁴ И то није било све. Милош је желео да се обезбеди до краја. Да би успоставио пуну контролу над кнезовима, увео је посебну државну службу – *инспекторат*, чији је једини задатак био да испитује лојалност локалних старешина према његовој власти. Како би и та контрола била што делотворнија и поузданија, Милош је за инспекторе бирао опет своје рођаке и поуздане људе. Одузевши од нахијских и кнежинских кнезова њихову минималну судску власт, ограничивши њихова финансијска и полицијско-управна овлашћења и ставивши их под своју ригорозну контролу, кнез Милош је коначно „послао у историју“ систем кнежинске и сеоске самоуправе. Његов апсолутизам и централизам били су неспојиви са системом народне самоуправе у Београдском пашалуку из времена султана Селима III и београдског везира Хаџи Мустафа-паше. Тако је Милош отклонио и другу препреку у процесу учвршћивања националне управе и своје личне власти. Већ је 1820. године сва локална управа била у његовим рукама.

2.3. Сузбијање хајдучије

Премда је одлучно преузео централну и локалну управу у своје руке, кнез Милош још није био сасвим сигуран у своју власт. Опасност је вребала од разуздане хајдучије, која се за време прве Милошеве владе ширила у Србији као каква зараза. Она је имала сва обележја једне праве социјалне епидемије, те се и није могла сасвим искоренити и поред сурових казни

³² Никић 1927, 56.

³³ Нахијске и кнежинске кнезове постављао је сâм кнез Милош издавајући им посебне дипломе. Кандидате је узимао из реда најпоузданијих људи. То су били најпре његова браћа: Јеврем Обреновић, који је постао кнез Шабачке, и Јован Обреновић, који је постао кнез Рудничке нахије; затим ту су били и њему одани људи: Вуле Глигоријевић, кнез поречки, који је био Милошев момак и од њега се није одвајао, затим Јоксим Милосављевић, кнез Пожаревачке нахије, Вићентије Петровић, Милета Радојковић и др. (Ђорђевић 1924, 233).

³⁴ Никић 1927, 256.

које је Милош примењивао над хајдуцима и њиховим јатацима. Њени узроци су били како политичке тако и социјално-економске природе.³⁵ Људи из свих социјалних слојева често су се одметали у хајдуке.³⁶ На тај начин су се у сваком тренутку могли ставити некеме у службу за одговарајући надокнаду. Милош је страховао да би их његови политички противници могли лако употребити против његове управе. Због тога је вазда био свиреп и крвав према хајдуцима гледајући у њима пре свега опасност за своју тек консолидовану власт. Хајдучку дивљину сузбијао је опет суровим и систематским мерама.³⁷ Његове мере против хајдучије Михаило Гавриловић је називао „језовитима“.³⁸ Имања хајдучка била би конфискована и разграбљена, домови срањени са земљом, породице расељене, па чак и прогнане из Београдског пашалука. Сличну судбину имали су и њихови јатаци. Казне су извршаване пред многобројном публиком, коју је власт посебно окупљала чак из више околних села: то је било једно сурово „позориште“³⁹ са моралистичким порукама. Убица се вешао над гробом убијенога, а јатак тамо где је јатаковао. Лешине су остављане незакопане како би их птице и звери разнеле, што је био посебан вид понижења.⁴⁰

Строгим полицијским мерама и суровим казнама Милош је временом успео скоро истребити хајдучију, а готово је ишчезнула око 1826. године. О томе сведочи и Јоаким Вујић, оснивач српског позоришта, који је баш у то доба путовао Србијом. Он је с пуним правом истицао постојање безбедности на друму, у шуми и по варошима.⁴¹

„Што се тиче полиције, она је у Србији тако строго установљена, да у никаквој провинцији либо царству Европе строжија бити не може

³⁵ У историографији су нпр. познате два мишљења о узроцима масовне хајдучије у Србији за време прве Милошеве владавине. Једно мишљење потиче од Михаила Гавриловића. Он је сматрао да су тешко пореско оптерећење и лоши економски услови живота били главни узроци разбуктавања хајдучије у периоду 1815–1830. године (Гавриловић 1909, 486–498). Друго мишљење потиче од Слободана Јовановића. Он је пак основне узроке хајдучије тражио у анархистичком, помало дивљем и врло бурном темпераменту српских досељеника из старе Рашке, са Косова, из Метохије, вардарске долине, Херцеговине и Црне Горе, који су се населили у Београдском пашалуку и стопили се са малобројним староседелачким становништвом (Јовановић 1991а, 47).

³⁶ Од хајдучких харамбаша најчувенији су били извесни Бурмаз и Микавица, које су 1820. године сакривали око 130 јатака у Ваљевској и Шабачкој нахији. Такође су били познати Сава из Месарца, Ђак у Рађевини, Гица и Никола Стојановић Мандрда (Гавриловић 1909, 320).

³⁷ Јовановић 1991а, 46.

³⁸ Гавриловић 1909, 321–322.

³⁹ Израз „позориште“ користио је сâм кнез Милош (Гавриловић 1909, 323).

⁴⁰ Гавриловић 1909, 323.

⁴¹ Вујић 1902, 186.

[...] Што год се у Србији украде, то се мора наћи, ако не онај час, то после неког малог времена [...] У Београду, Смедереву, Пожаревцу, Јагодици, Крагујевцу, Карановцу, Чачку, Ваљеву, Шапцу, и прочима сербским варошима, кроз које сам ја пролазио, видио сам на дућани само један гвозден кушак, а резу дрвену, пак кроз резу у кушак метне се само једно дрвце, и ето то ти је цео затвор, пак опет зато нисам могао чути или видети, да је кога трговца дућан похаран и покраден био [...]“⁴²

Иако је Вујић уживао репутацију удворице, па чак и плаћеног ласкавца, не би требало сумњати у веродостојност његовог казивања. Слободан Јовановић је нагласио да је и сâм Михаило Гавриловић, после објављивања Вујићевих *Путешествија*, нашао у аустријској архиви потврде за Вујићево казивање.⁴³ Тако је кнез Милош искорењивањем хајдучије отклонио и трећу препреку у процесу изградње националне управе и личне власти. Остало му је још да се суочи са народним бунама, које су биле много опасније од хајдучије, а сâм Милош често је истицао да легитимитет његове власти лежи у поверењу које народ има у њега.

2.4. Сламање народних буна

Кнез Милош је уистину много страховао од народних буна. Као човек из народа, а пореклом са села, умео је да процени значај и интензитет народног незадовољства. А Милошева политика заправо је била главни узрок те појаве. Кнез Милош је све у Србији подредио себи: настојао је да постане не само носилац врховне и локалне власти него и најбогатији човек у земљи. Много сељака било је приморавано да проводи део свог времена на кулуку обрађујући велика имања кнеза Милоша, који је стално грабио све више и више. Та кнежева огромна имовина дизала се добрим делом захваљујући сељачком кулуку. Међутим, сељак је још био принуђен да кулучи и народним старешинама. Све то узроковало је велико незадовољство код народа. Због тога се сељак поглавито бунио против кулука. Али, Милош је уз то потпуно монополисао трговину: унутрашњи промет је скроз ограничио, а извоз резервисао само за себе. Захтевао је да му се цена закупа његовог имања исплаћује не у новцу него у кукурузу како би монополисао и узгој свиња – што је тада био уносан посао.⁴⁴ То је ипак било превише за житеље једне примитивне земље као што је тада била Србија, у којој се претежно живело од сточарске производње. Ако је народ некако и прихватио кнежев апсолутизам и ликвидацију система сеоске и кнежинске самоуправе, није се могао помирити са кулучењем

⁴² Вујић 1902, 184–185.

⁴³ Јовановић 1991а, 46.

⁴⁴ Никић 1927, 57.

и ускраћивањем слободe трговине. И пошто Милош није био спреман на уступке, избила је Такова буна. Узроци ове буне били су првенствено социјално-економске природе: народ није више хтео да трпи кнежеву неограчину самовољу, монополисање трговином и сва страховита кулучења, као и неиздрживо шиканирање од старешина и кнезова.

Све народне буне оваквог типа Милош је са пуно обазривости и такта успевао да умири, а народ да задовољи. Углавном је давао обећања да ће му испунити сва очекивања уз услов да се разиђе и врати кућама. С друге стране, вођи буне, обично какве старешине, сурово је кажњавао као нарушитеље мира и поретка.

3. Карактер управе кнеза Милоша у раздобљу 1815–1830. године

Пошто је савладао све препреке, кнез Милош је сјединио законодавну, управну и судску власт у својој личности. Док је раније, у борби са нахијским и кнежинским кнезовима тежио да изврши деобу власти како би скршио њихову моћ и ауторитет, на крају је тежио да успостави јединство власти да би ојачао своју моћ. Кнез Милош је био истински самодржац. Желео је да у политичком животу земље све полази од њега и да му се све враћа. Хтео је да буде законодавац, носилац врховне управне власти и врховни судија. Узимајући још и локалну управу у своје руке, гушећи хајдучију и народне буне, кнез Милош је 1830. годину дочекао као неограничени господар Србије, без супарника у централној и локалној власти. Ипак, правно-политички поредак у Србији стекао је један нови квалитет 1830. године доношењем султановог хатишерифа, на коме се даље темељила борба за уставност у земљи.

4. Кнежевина Србија као вазална држава 1830–1835. године *4.1. Султански хатишерифи од 1830. и 1833. године*

Сагласно одредбама чл. 6. Једренског мировног уговора од 1829. године,⁴⁵ којим је окончан још један руско-турски рат, Порта је у другој половини септембра исте године издала један хатишериф у којем је наредила београдском везиру да приступи извршењу свих турских обавеза у корист Србије, те да о томе обавести српски народ. Овај хатишериф замењен је потпунијим текстом новог султанског хатишерифа 1830. године, којим су разрађене одредбе Акерманске конвенције од октобра 1826. годи-

⁴⁵ Чланом 6. Једренског мировног уговора Порта се свечано обавезала да ће без одгађања испунити обавезу из чл. 5. Акерманске конвенције, као и из једног посебног акта приложен овом члану, да ће вратити Србији шест отргнутих нахија и да ће о извршењу свих обавеза издати ферман, потврђен хатишерифом и саопштити га императорско-руском двору у року од месец дана, рачунајући од дана потписа овог трактата (Гавриловић 1912, 121–122).

не.⁴⁶ На основу тога била је правно утемељена основа државног уређења Србије после 1830. А 1833. године донет је нови султански хатишериф, који је употпунио аутономни статус Књежевства Србије и утврдио њене проширене границе.

Најважније одредбе Хатишерифа од 1830. године⁴⁷ биле су следеће:

- 1) српски народ уживаће слободу вероисповести у свим црквама;
- 2) Милош Обреновић се признаје за баш-кнеза (врховног кнеза) српског народа и то достојанство ће бити наследно у његовој породици;
- 3) кнез Милош ће у име Порте управљати унутрашњим делима у договору са скупштином, састављеном од старешина земље;
- 4) у вези са захтевом Срба да им се присаједини шест отргнутих нахија (изван Београдског пашалука), ослобођених у Устанку 1804–1813. године, одлучено је да се именују комесари од Порте и руског двора, који ће анализирати право стање ствари, те ће се на основу њиховог извештаја извршити присаједињење тих нахија;
- 5) харач и сви други порези утврдиће се тачно, а сума прихода од спахилука биће процењена и придодата укупној суми данка;
- 6) турске власти се неће мешати у унутрашњу управу земље, нити у судство;

⁴⁶ Октобра 1826. године, Османско царство је – притиснуто захтевом новог руског цара Николаја I – било принуђено на закључење тзв. Акерманске конвенције. Чланом 5. ове конвенције било је утврђено да ће Порта одмах извршити одредбе Букурешког уговора, који се односе на српски народ, и да ће с представницима тог народа применити све потребне мере како би му се обезбедила и заштитила сва политичка права, загарантована поменутиим уговором. Исто тако, Порта се обавезала да ће у циљу извршења свих својих обавеза издати ферман (најкасније у року од 18 месеци) и да ће тај ферман саопштити императорско-руском двору. Преузевши дужност да о испуњењу свих обавеза из чл. 5. Акерманске конвенције обавештава Русију, Порта је признала право протектората Русије над Србима. Члану 5. Акерманске конвенције приложен је један одвојени акт у којем су изложене српске жеље, а које се Порта обавезала да испуни. То су биле следеће жеље: слобода вероисповести; право српског народа да сам себи бира старешине; независност унутрашње управе; повраћај од Србије отргнутих нахија; да се разни порези споје у један; да се Србији додели управа над турским имањима под условом да се приходи од тих имања плаћају заједно с данком; слобода трговине; давање дозволе српским трговцима да могу путовати по турским областима са својим сопственим пасошима; изградња болница, школа и штампарија; да се Турцима који не припадају гарнизонима забрани настањивање у Србији. Овим посебним актом Порта се још обавезала да ће испунити све оне жеље који би јој српски представници евентуално изразили, уколико оне не би биле у супротности са обавезама поданика Османског царства. Порта до 1830. године није извршила ове обавезе из Акерманске конвенције (Стојанчевић 1966, 141–142).

⁴⁷ Оригинални текст Хатишерифа од 1830. године вид. у: Гавриловић 1912, 559–584; Петровић 1901, 262–266; О међународним и домаћим политичким приликама под којима је донесен и обнародован хатишериф, у склопу решавања српског уставног питања 1830–1834. године, вид. у: Љушић 2004, 119–124.

7) кнез Милош ће држати у својој служби потребну оружану силу како би се отклонили или предупредили немири и буне које би у Србији могле избити;

8) Срби ће имати право да зидају болнице и оснивају школе;

9) Турцима кој и поседују непокретности у Србији, а желе да их отуђе, даје се рок од годину дана да их продају Србима по правичној цени;

10) забрањено је пребивање у Србији сваком Турчину, осим онима који припадају гарнизонима градова, и то у: Београду (Калемегдан), Шапцу, Смедереву, Кладову, Ужицу и Соко-граду (близу Дрине);

11) чланови Совјета не могу бити лишени свог звања уколико не би учинили какву тешку кривицу против Порте или против закона и уређења земље;

12) Срби имају право да установе поштанску службу ако нађу да им је она потребна;

13) сва утврђења изграђена „пре кратког времена“ биће порушена, с тим што се то не односи на царске градове који постоје од давнина;

14) Срби ће именовати своје агенте који ће стално пребивати у Цариграду да би отправљали послове који се тичу Србије.

Из одредаба хатишерифа произлази да је Србија већ добила значајне елементе државности: право на независну унутрашњу управу и судство, и право на војску. Према овим одредбама централни органи власти у Србији били су: наследни кнез, Совјет (чији су чланови били стални) и Скупштина.

Према томе, овим актом турског султана Србија се од османског пашалука преобразила у вазалну државу са самосталном унутрашњом управом, а Милошу Обреновићу признато је достојанство наследног кнеза српског народа.

Међутим, хатишерифом од 1830. године нису биле утврђене границе Србије већ је само предвиђено да ће их повући руски и турски комесари. Није била утврђена ни укупна сума данка коју би Србија као вазална држава имала плаћати Порти. Ова питања су била решена три године касније, новим хатишерифом.

Хатишерифом од 1833. године⁴⁸ утврђене су границе Србије. Враћено јој је подручје *Шест нахија* које су некада припадале држави Првог српског устанка, односно крајеви: Кључ, Неготинска Крајина, Црна Речка, Гургусовац, Бања, Сврљиг, Алексинац, Ражањ, Параћин, Крушевац, један део новопазарске нахије, део старог Влаха, Јадар и Рађевина. При том је продужен рок за иселење муслиманског цивилног становништва из вароши – до 1838. године, осим вароши Београда где је и даље наставило да живи.

⁴⁸ О Хатишерифу од 1833. године вид. у: Гавриловић 1912, 559–584; Петровић 1901, 307–311; Љушић 2004, 203–204.

Укупна сума данка Књажества Србије утврђена је у износу од 2.300.000 гроша, а из тих средстава Порта је давала спахијама неку врсту доживотне пензије. Сматрало се да је овим чином османска држава пренела на Књажество Србију право над државном земљом, а то право Књажество је потом пренело на сељацима који су у оквиру спахилука ту земљу користили. Тиме је озакоњена сељачка баштина као *приватни посед*, а бесповратно су укинута спахијски систем и османски аграрни односи у Књажество Србији. Српски сељак у Књажеству Србији више није имао никаквих обавеза према турским властима.

После Хатишерифа од 1830. године кнез Милош је цео порески систем сасвим упростио. На место многобројних и разноврсних намета он је установио један једини порез у који је сабрао све што се дотле давало: султану, везиру, спахијама или народним старешинама. У тај порез урачунао је и спахијски десетак који се давао у природи. На Спасовској скупштини (старешинаска скупштина) 1834. године у Крагујевцу кнез Милош је поставио питање начина разрезавања овако утврђеног пореза на обвезнике.⁴⁹ Наредне године (почетком 1835. године) установљен је порез од шест талира годишње – тзв. *главница*. Разрезавање тог пореза *по имућности* српско „Правитељство“ („влада“) оставило је општинама, и то тако што је свака општина договала „Правитељству“ укупну суму израчунату множењем броја мушких житеља општине са шест талира годишње – колико је просечно износила пореска обавеза сваког српског поданика. То заправо значи да је општина могла богатије домаћине опорезивати и са више од шест талира годишње, а сиромашније и мањом сумом од шест талира. Овако установљеним пореским системом увелико је раскрчен пут развоју робно-новчаних односа у Књажеству Србији, а уједно је и подстакнут процес ерозије породичних задруга, као традиционалне форме заједничког живота и привређивања. Овакав начин извршавања пореских обавеза сељака у Књажеству Србији данас се све више сматра симболичким крајем „Српске револуције“ јер је тиме дефинитивно престало функционисање османског феудалног поретка у Књажеству Србији.⁵⁰

4.2. *Владавина кнеза Милоша и организација локалне управе 1830–1835. године*

4.2.1. *Владавина кнеза Милоша 1830–1835. године*

СТИЦАЊЕМ аутономије 1830. године Књажество Србија улази у нову етапу свог уставног развоја и националне еманципације. Међутим,

⁴⁹ Вид. шире о начину утврђивања и разрезавања пореза у: Јовановић 1991и, 67–80.

⁵⁰ Уп.: Петровић 1930, 77–86; Стојанчевић 1981а, 117–129, 140; Новаковић 1986, 216; Јовановић 1991и, 67–80; Љушић 1992, 105–108.

тима није престајало незадовољство владавином кнеза Милоша; напротив све је више расло и ширило се до његове абдикације 1839. године.⁵¹ Поред сељака, сад се буне и кнежеви људи, велика господа (нпр. браћа Стојан и Алекса Симић) и чиновници, практично – сви, јер не могу више трпети апсолутизам и самовољу кнежеву. Велика господа одлучно је захтевала да се ограничи кнежева власт и да се у Србији уведе нека врста домаћег феудалног економског и политичког система.⁵² Народ се бунио што није могао више подносити кулуке, зулуме и злоупотребе капетана и разне пореске намете. Чиновници су се бунили зато што су били страшно понижавани и третирани као какве кнежеве слуге, без икаквих права и сигурности; морали су само служити ћефу кнеза Милоша, који није чинио разлику између државних и његових приватних послова. Све што је обећао народу 1830. године приликом проглашења хатишерифа Милош није испунио: није зајемчио ни минимум личне и имовинске сигурности.

Овај период владавине кнеза Милоша најефектније је окарактерисао Вук Карацић у чувеном писму које је упутио кнезу 1832. године из Земуна. Вук је отворено поручивао кнезу: „С владањем Ваше Светлости нико тамо није задовољан, ама баш нико, осим Ваша два сина, а и они да су мало старији, може бити да би били незадовољни као макар ко други“.⁵³ Вук у писму не без ироније наглашава да „данас у Србији правитељства, у правој смислу ове речи, нема никаквога, него сте цело правитељство Ви сами: кад сте Ви у Крагујевцу, и правитељство је у Крагујевцу; кад сте Ви у Топчидеру, и оно је у Топчидеру; кад сте Ви на путу, и оно је на путу [...]“.⁵⁴ Иначе, однос кнеза Милоша и Вука Карацића био је променљив, али дуготрајан.⁵⁵

Опште незадовољство управом кнеза Милоша господа и чиновници су настојали да искористе у своје политичке циљеве. Милош је то осетио и одлучио да енергично и благовремено осујети њихове тежње. Уместо Совјета са сталним члановима, како је то било предвиђено хатишерифом од 1830. године, Милош је основао попечитељства за поједине ресоре опште државне управе. Изналажењем нових институционалних форми кнез је желео избећи формирање сталног и непоузданог олигархијског Совјета. Од марта до јуна 1834. године извршено је именовање

⁵¹ О раздобљу државно-правне историје Србије 1830–1839. године вид. детаљно у: Љушић 2004.

⁵² Никић 1927, 57.

⁵³ Карацић 1969, 186.

⁵⁴ Карацић 1969, 189.

⁵⁵ О односу кнеза Милоша и Вука Крацића вид. више у: Стојанчевић 1988, 74–90.

петорице попечитеља (за инострана дела, унутрашња дела, правду и просвету, финансије и војску).⁵⁶ На тај начин формирано је „правитељство“.

Од јануара 1834. године штампане су у државној типографији и *Новине Србске*, чији је уредник првих година био Димитрије Давидовић, учени Србин „из прека“, већ неколико година у служби кнеза Милоша. У првом броју ових новина изнет је њихов програм, у којем је наглашено да ће „доносити и указе Књажеске и Правителствене“, чиме су *Новине Србске* постале заправо службено гласило Кнежевине Србије.⁵⁷

4.2.2. Организација локалне управе 1830–1835. године

Још почетком 1830. године кнежине су добиле назив *капетаније*, а кнежински кнезови назив *капетани*. Нешто касније капетаније су претворене у *срезове*.⁵⁸ На њиховом челу су се и даље налазили капетани, с тим што су уведени и *полукапетани* као носиоци војне и полицијске власти у срезовима. Милош се није задржао само на овим променама. Увео је још завађе *ацесора* и *вице-ацесора*. Ацесор је у својим правима и обавезама био изједначен са капетаном а вице-ацесор са полукапетаном.⁵⁹ С друге стране, нахије су 1834. године промениле назив: турски назив *нахија* замењен је новим српским називом – *окружје*.⁶⁰

Милош је затим на Скупштини 1834. године, сазваној поводом проглашења Хатишерифа од 1833. године, издејствовао поделу земље на *сердарства*, тј. на велике области. Једно сердарство обухватало је три-четири округа. Било је установљено пет сердарстава: Рашко, Подунавско, Мачванско, Тимочко и Расинско. На њиховом челу налазили су се *велики сердари*, чија је дужност била двојака: да врше надзор над радом округа у саставу свог сердарства, а да сваке недеље шаљу Милошу извештај о томе шта се дешава у сердарству и на његовој граници. Велики сердари су били највиши представници централне власти у локалној управи. Постављао их је кнез Милош, а вршили су полицијску, управну и судску власт. После скупштинске одлуке о установљавању сердарстава, сердарима је дошла, по обећању самог Милоша, *торжествена диплома* о достојан-

⁵⁶ За попечитеља иностраних дела кнез Милош је поставио Димитрија Давидовића, за попечитеља унутрашњих дела Ђорђа Протића, за попечитеља правде и просвете Лазара Теодоровића, за попечитеља финансија Коцу Марковића, а за попечитеља војске Тому Вучића-Перишића (Продановић 1947а, 66).

⁵⁷ Луковић 2010а, 166–167.

⁵⁸ О кнежини и капетанији, тј. срезу, вид. детаљније у: Љушић 2004, 238–240. О попису становништва и имовине по капетанијама и окрузима вид. у: Цветић 1984, 22–114.

⁵⁹ Гузина 1985, 3.

⁶⁰ О нахији и окружју (округу) вид. детаљније у: Љушић 2004, 236–238.

ству великих сердара.⁶¹ Оваква административна подела земље није дуго трајала: велика сердарства укинута су већ наредне 1835. године доношењем *Сретењског устава*.

У окрузима и капетанијама (срезовима) није било органа народне самоуправе. У окрузима су пак установљена *исправничества*, која су имала за циљ да појачају централизацију локалне управе како би се предупредило било какав покушај ремећења јавног реда.

Некадашње нахијске старешине биле су највише погођене овом реформом локалне управе. Њима је кнез Милош сасвим умањио значај, положај, права и дужности.

Промене у државној управи нису испуниле Милошева очекивања. Иако је за сердаре поставио своје поуздане људе, за које је могао „руку у ватру ставити“ да ће му вечито бити верни, Милош није могао потпуно угушити незадовољство народа и чиновника, па чак и својих великих приврженика. У јануару 1835. године избила је сигурно најозбиљнија и најопаснија буна у дотадашњој двадесетогодишњој Милошевој владавини, под вођством управо једног од сердара (расинског) – кнеза Милете Радојковића.⁶² Све важније старешине намеравале су искористити ову zgodnu прилику за своје политичке циљеве. Међу њима најпознатији су били: Стојан Симић, Аврам Петронијевић, Ђорђе Протић и Милосав Здравковић Ресавац. Кнез Милош је и овога пута покушао својом вештином, ласкањем, лукавошћу и демагошким потезима умирити побуњенике, што му је и пошло за руком. Када су то виделе, народне старешине су настојале – пошто већ не могу повратити свој стари повлашћени положај на сталешкој основи из претходног турског раздобља – да бар учине крај кнежевој самовољи. Сматрали су да се то може постићи установљавањем једног колегијалног органа врховне власти оличене у Совјету, у којем би

⁶¹ Јован Обреновић постао је рашки сердар, Милета Радојковић расински сердар, Јоксим Милосављевић – подунавски сердар, Вуле Глигоријевић – мачвански сердар, Стеван Стојановић – тимочки сердар. Милош је издао посебно службено писмо о постављењу ових старешина за сердаре 10. марта 1835. године (Петровић 1901, 645–646; Љушић 2004, 205).

⁶² Кнез-Милетина буна није показивала сепаратистичке тежње као раније војводске буне. Она није као Ђакова буна износила на видело расцеп између народа и његових старешина. У Милетиној буни народ и старешине ишли су заједно против Милоша. Његов деспотизам спојио је у једно тело те различите елементе. Кнез Милош, који је успео приграбити јединствену државну власт, није хтео ни умео довести ту власт у границе права. Под Милошевом владом, која је сваке године бивала све самовољнија, нико није био ни сасвим сигуран – ни народ са својим приватним добрима ни старешине са својим јавним достојанствима. Милетина буна је била покрет за законито ограничење кнежеве самовоље, које би заштитило и сељака и чиновника у њиховим правима. Борба против Милоша, која је испрва значила борбу против административног централизма, добила је у Милетиној буни значај борбе за устав, тј. за правни поредак (Јовановић 1991г, 65).

они имали одлучујућу реч у управи земље. Ту своју намеру желели су да практично остваре доношењем устава.

Као што се види, народне старешине су – иако блиске Турцима по разумевању државе и власти и по менталитету – постале кључни чинилац увођења законитости у Србији. Старешине су се, макар из сопствених сталешких интереса, залагале за правну сигурност и за ограничавање власти и самовоље домаћег монарха, који је и даље владао попут источњачких деспота.

Притешњен неповољним приликама, Милош није имао куд. Дошавши у политички „ћорсокак“, нашао се у дилеми да ли да усвоји захтеве уједињеног народа и старешина, и тиме пристане на доношење устава који би му ограничио власт, или да изгуби све, па и ограничену власт коју би добио новим уставом. Одлучио се, тешка срца, за доношење устава. И то је било боље за њега него да потпуно страда у некој новој буни, која би сигурно била опаснија и разорнија од ове последње, иначе најопасније до тада – Милетине буне.⁶³ Израду устава Милош је поверио Димитрију Давидовићу.

4.2.3. Језик у администрацији Кнежевине Србије

У раду Књажевске канцеларије били су ангажовани чиновници које је кнез Милош лично бирао међу писменим и школованим људима, од којих је већина била дошла из Хабзбуршке монархије. Многе од тих личности имале су видну улогу и у политичком и у културном животу Књажества.⁶⁴

У периоду 1820–1828. године Вук Караџић – који се у међувремену афирмисао као сакупљач народних умотворина, а већ је имао и разрађен програм књижевнојезичке реформе⁶⁵ – долазио је повремено у Књажество

⁶³ Драгољуб Поповић сматра да доношење *Сретењског устава* није било директна последица Милетине буне. Овај правни историчар истиче да је устав био у припреми пре избијања буне, а да су покрет незадовољних старешина и завера зачети крајем 1834. године у Крушевцу, у кући браће Симића, представљали покушај да се утиче на уставотворну радњу која је била увелико у току, далеко од очију јавности и изван домашаја старешина. Сâм редактор уставног текста Димитрије Давидовић потврдио је у току преговора с побуњеницима да је устав у припреми (Поповић 1985, 1).

⁶⁴ Луковић 1994, 32–42; Луковић 2010а, 165.

⁶⁵ Вук Караџић је имао два главна правца у свом дугогодишњем раду: бављење српским језиком и сакупљање и објављивање народне поезије и других народних умотворина. Међутим, својим предлогом за реформу српског књижевног језика, азбуке и правописа из 1818. године (уз прво издање *Српског рејечника*) Вук је стекао низ противника међу Србима, и на тлу Хабзбуршке монархије и у Књажеству Србији, где су око кнеза Милоша били окупљени „пречански Срби“. Вид. о томе више у: Ивић/Кашић 1981.

Србију и боравио по разним местима, уз кнежеву подршку. Кнез је, између осталог, и новчано помагао Вука у издавању алманаха *Даница* и откупљивао му књиге. За узврат, Вук је написао две монографије о кнезу Милошу: на руском (Санкт Петербург, 1825) и српском језику (Будим, 1828). Међутим, двогодишње службовање код кнеза Милоша 1829–1831. године донело је Вуку знатне непријатности због кнежевог односа према њему. После султановог хатишерифа од 1830. године кнез је показивао наглашену осиноост према хромом Вуку, тако да је Вук, сав озлојеђен, напустио Београд (где је био председник суда нахије и вароши београдске) и прешао у Земун. У Земуну је у априлу 1832. године срочио оно чувено писмо кнезу Милошу, али га је послао тек у августу исте године.

СТИЦАЊЕМ аутономије Књажество Србија је добила право и на своју издавачку делатност. Тако је у Русији набављена типографија (штампарија), па се поставило питање које писмо ваља користити у њеном раду: старију или реформисану азбуку, коју је осмислио и препоручивао Вук Караџић. Док је Вук боравио у Земуну, оклевајући да пошаље кнезу своје чувено писмо, кнез Милош се 3. јула 1832. године обратио карловачком митрополиту Стефану Стратимировићу с молбом за мишљење о томе која би азбука била оправдана у раду нове типографије. У свом одговору месец дана касније митрополит упућује кнезу похвале што није допустио новим „књигописцима“ да „наша писмена реформирају“, као што то ради Вук Караџић. Кнезу Милошу је митрополитово мишљење било добродошло да се с Вуком обрачуна у моменту када је добио његово чувено критичко писмо. Већ у децембру 1832. године уследила су правила о цензурисању књига, која је утврдила Књажеска канцеларија. У тим правилима изричито је наглашено: „У Србији неће се ни једна књига штапати [...] које би биле написане са словима љ, њ, и ј по ортографији познатог списатеља Вука Стефановића Караџића“. Забрана је остала дуго на снази, читаве три и по деценије, а скидана је поступно за друге владе кнеза Михаила Обреновића. У међувремену је у органима, институцијама и законодавству аутономног Књажества Србије био у употреби старији језички тип који су донели школовани Срби из Хабзбуршке монархије.⁶⁶

5. Сретењски устав од 1835. године и локална управа

5.1. Карактеристике и садржај Устава

Димитрије Давидовић је за врло кратко време израдио устав у духу француског конституционализма.⁶⁷ Устав је примљен на Скупштини

⁶⁶ О увођењу забране на употребу Вукове азбуке и правописа у Књажеству Србији, као и о утицају Срба из Хабзбуршке монархије на језик у Књажеству Србији, вид. детаљније у: Луковић 1994, 32–53; Луковић 2010а, 166.

⁶⁷ Батаковић 2008, 143; Свирчевић 2010а, 105–111.

на Сретење, 3/15. фебруара 1835. године у Крагујевцу, те се из тог разлога у историографији назива *Сретењским уставом*.⁶⁸ Припада категорији уставних пактова јер је настао као резултат политичког компромиса између владоаца (кнеза Милоша) и народног представништва (старешинске скупштине). То је готово једнодушан став истраживача тог раздобља историје Србије.⁶⁹

Сретењски устав, пре свега, утврђује да је „Србија неразједљиво и у правленију свом независно књажество по признању Султана Махмуда другог и Императора Николаја првога“ (чл. 1). После тога, садржи норме о застави и грбу Србије (чл. 3. и 4). Према мишљењу Владимира Стојанчевића управо је у овим одредбама дошла до изражаја идеја о државности Србије.⁷⁰

Одредбама треће главе *Устав* прописује да су власти српске законодавна, извршна и судска (чл. 5). Законодавна и извршна власт припадају књазу и *Државном совјету* (чл. 6). Установљавањем Совјета (Савета) као колегијалног државног тела Милош је коначно изашао у сусрет политичким захтевима крупних народних старешина.

Књажева личност је неприкосновена (чл. 15). Он је правно неодговорна личност. Као државни поглавар и чинилац законодавне власти књаз има право да по „преслушанију“ Државног совјета, доноси законе и уредбе и да их извршава посредством народних попечитеља, који имају положај секретара извршне власти (чл. 16). Исто тако, књаз располаже правом законодавне иницијативе, именује све остале власти и чиновнике (чл. 16. и 18). Он поставља председника Совјета, именује попечитеље из редова чланова Совјета и може их отпустити, али отпуштени попечитељ се враћа у састав Совјета (чл. 59. и 66). Већ се из ове, својеврсне правнополитичке ротације сталних високих државних чиновника из Совјета у попечитељства и обрнуто, може наслутити олигархијски карактер овог државног органа. Књаз је, затим, овлашћен (чл. 19) да образује, као саветодавно тело, *Књажески совјет*, за чије чланове поставља лица за која нађе да су најспособнија и најодговорнија, али она не могу бити у исто време и чланови *Државног совјета* (чл. 19). Током краткотрајног важења *Сретењског устава* чл. 19. био је прекршен. Кнез Милош је Јосифа

⁶⁸ Текст *Сретењског устава* објављен је као посебна публикација *Књажеско-Српске Типографије* у Крагујевцу 1835. године. Вид. такође: *Устав Књажества Србије*, [у:] *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, [издање САНУ], Одељење друштвених наука, Извори српског права VIII, Београд, 1988, 45–59.

⁶⁹ Уп.: Јовичић 1985, 23; Стојанчевић 2010, 62; О језичким карактеристикама *Сретењског устава*, као и потоњих устава Књажества/Краљевине Србије, вид. детаљније у: Луковић 2010а, 159–175.

⁷⁰ Стојанчевић 2010, 63.

Милосављевића, Тому Вучића и Михаила Германа – противно наредби овог члана *Устава* – поставио и у *Књажевски* и у *Државни совјет*.⁷¹ Разлози за овакво кршење уставне норме остали су непознати мада се може наслутити кнежева жеља да држи „на оку“ потенцијалне бунтовнике. У расположивим изворима нема трагова било каквог протеста против оваквог Милошевог поступка.

Устав је поновио одредбу султановог хатишерифа да је књажевски престо наследан у породици Обреновић (чл. 23–28).

Сретењски устав је своје шесто поглавље посветио Државном совјету. Према одредбама чл. 45. *Устава*, Совјет је највиша власт у Србији до књаза (чл. 45). Совјет сачињава шест попечитеља (министара) и неодређени број совјетника (чл. 57), а има председника и главног секретара. Ово државно тело има следеће надлежности: стара се да нико не повреди и не наруши *Устав*; организује законом све остале српске власти; предлаже књазу лица за одређена чиновничка звања; има право тужити књазу сваког свог члана ако би што урадио против *Устава*, султана, књаза или самог народа српског; има и право кажњавања чиновника за њихове кривице (чл. 49, 53, 55. и 56).

Сретењски устав је затим предвидео постојање и *Народне скупштине*. Скупштина се састоји од сто посланика из свих округа Србије (чл. 82). Сазива је и распушта књаз својим указом (чл. 85). Скупштина није имала законодавну власт него само право законодавне иницијативе. Углавном је вршила одређене административне послове и, што је најважније, вршила је функцију налик органу *омбудсман*, који се већ појавио почетком XIX века у европској легислативној пракси.⁷² Скупштина решава о увођењу нових пореза, повећању књажеве плате, и подноси књазу и Совјету молбе да се донесе какав закон ако је то могуће (чл. 86, 89. и 90). Ове одредбе навеле су Миодрага Јовичића на тврдњу да су у *Сретењском*

⁷¹ Поповић 1985, 5.

⁷² Омбудсман је правно-политичка институција која је настала у Шведској 1809. године у циљу успостављања контроле над извршном влашћу. Реч *омбудсман* у шведском језику означава особу која „има слуха за народ.“ Овај *парламентарни повереник* имао је задатак да спречава краља и владу у евентуалној намери да недоследно примењују („заобилазе“) законе. Омбудсман је имао овлашћење да од извршне власти захтева извештаје о примени закона, као и овлашћење да покреће одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности управних службеника. Данас је омбудсман инокосни државни орган који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода. У правни поредак Републике Србије институција Заштитника грађана уведена је 2005. године када је донет *Закон о Заштитнику грађана*. Постојање ове институције потврђено је и Уставом Републике Србије од 2006. године. О институцији омбудсмана и сличним органима вид. опширније у: Јовичић 1969; Николић 1991а; Давинић 2008; Хеде 2000.

уставу присутни елементи примитивних облика парламентаризма.⁷³ Пошто је Народна скупштина једини орган који је овлашћен да доноси једногодишње законе о увођењу и разрезавању пореза, намеће се закључак да су књаз и Државни совјет морали водити рачуна о мишљењу које је Народна скупштина имала о њиховом раду и начину управљања. Евентуално негативно мишљење Скупштине могло је значити да она одбија да изгласа закон о порезима, односно да прихвати извештај *попечитеља казначејства* (министра финансија), који је овај био дужан поднети Скупштини сваке године. С друге стране, Народна скупштина је добила право да предлаже књазу позивање чланова Државног совјета на одговорност, као и право предлагања доношења закона. Све то – према Јовичићевим речима – показује како су у *Сретењском уставу* били присутни извесни елементи који су водили уобличавању парламентарног система власти.⁷⁴ Најзад, Скупштина је заједно с књазом и Совјетом имала право да одлучује о изменама и допунама *Устава* (чл. 140. и 141).

У погледу судске власти, *Устав* је предвидео постојање окружних судова (као првостепених) и Великог суда (као другостепеног суда) док у трећем и последњем степену суди Државни совјет (чл. 78). Судови су у изрицању пресуда независни и суде по закону (чл. 80).

Одредбама једанаесте главе која носи наслов „Општенародна права Србина“, *Устав* је прокламовао нека значајна права српских грађана. Као присталица француског конституционализма, Давидовић је, очигледно под утицајем чувене *Декларације о правима човека и грађанина* од 1789. године, правно формулисао одређена права која су утемељена у теорији Школе природног права. Такође, у формулисању овог поглавља, осећа се и утицај чувеног енглеског закона *Habeas Corpus Act* од 1679. године, који је први пут у правној историји увео принцип законитог хапшења.

Најважнија су следећа права која су прокламована у тим уставним одредбама: грађани су потпуно једнаки пред законом (чл. 111); нико не може бити ухапшен противно закону и од стране ненадлежне власти (чл. 112); ухапшени се у року од три дана мора узети на испит и саопштити му зашто је притворен, а грађанин може бити кажњен само по закону и пресуди надлежног суда (чл. 113); имање било ког Србина јесте неприкосновено (чл. 119); да „Србин није дужан никаквomu чиновнику кулучити“ (чл. 124); грађанин се има право жалити вишој власти уколико би му „ниже затезале издати рјешеније у дјелима његовим“ (чл. 126).

Као што се види, по *Уставу* су законодавна и извршна власт припадале књазу и Државном совјету, што је практично значило ограничење

⁷³ Јовичић 1985, 18.

⁷⁴ Јовичић 1985, 18–19.

Милошеве до тада апсолутне власти и успостављање равнотеже политичке моћи између државног поглавара и колегијалног старешинског тела олигархијског типа.

5.2. Положај локалне управе према Сретењском уставу

Положај локалне управе није ближе уређен *Сретењским уставом*. Чл. 2. *Устава* прописује административну поделу државе на: округе, срезове и општине. Овим чланом *Устава* најпре су укинута сердарства, а затим је општом формулацијом само утврђена административно-територијална организација земље. Овај члан, међутим, ништа не каже о броју округа, срезова и општина. Уставотворац је то питање препустио законодавцу (књазу и Совјету) да га реши посебним органским законом, у поступку примене уставних норми. Због тога се *Законом о Совјету* од 14. фебруара 1835. године, тачније чланом 2. овог закона, ставља у дужност попечитељу унутрашњих дела да изради организацију округа и срезова. Чл. 103. истог закона задржана су *исправничества* у округима.⁷⁵

Поставља се питање зашто је Давидовић, као редактор уставног текста, унео у *Устав* само једну сумарну и општу одредбу о тако важном питању као што је структура и организација локалне управе. Да би се добио одговор на то питање, потребно је вратити се на природу *Сретењског устава* као правно-политичког акта. Већ је речено да он припада категорији уставних пактова зато што је представљао компромис између државног поглавара и некаквог представничког тела. И као дело компромиса, Давидовић вероватно није хтео да искомпликује политичку ситуацију навођењем тачно одређеног броја округа, срезова и општина. У намери да се не замери ни Милошу ни старешинама, Давидовић није унео у *Устав* ни велики број административних јединица – како је то хтео Милош, ни њихов мањи број – како су то желеле старешине. Он је деловао у смеру прећутне нагодбе кнеза и старешина, утврђујући само генерални правац у организацији локалне управе. Исто тако, Давидовић није хтео ни прецизирати делокруг округа, срезова и општина јер би се и у том случају морао определити за једну од две концепције: за Милошеву централистичку или за старешинску, која је више тежила децентрализацији локалних органа. Давидовић је и то питање умешно препустио законодавцу чувајући при том властити интегритет пред хировитим кнезом.

Из конструкције чл. 2. *Устава* може се запазити да је Димитрије Давидовић имао и истанчан осећај за реалну процену односа доминантних политичких снага у тадашњој Србији. Схватајући да су народне старешине после Милетине буне нагло ојачале и да су после двадесетогодишњег

⁷⁵ Никић 1927, 62.

Милошевог апсолутизма коначно успеле успоставити политичку равнотежу у земљи, Давидовић није хтео ништа да ризикује и да се ставља ни на чију страну: ни на страну уздрманог али још увек довољно моћног и опасног кнеза – ни на страну осокољених старешина, које су после 1835. године могле лако испостављати Милошу своје озбиљне политичке захтеве не плашећи га се као раније. Због тога је и унео у *Устав* само општу формулацију о организацији локалне управе. Задржавајући неутралност, Давидовић је само поставио терен за даље уређивање овог питања. И ту је његова улога била завршена. Законодавцу је препустио да даље разради и уреди локалну управу у земљи.

5.3. Важење Сретењског устава

Устав од 1835. године био је врло кратког века. Против њега иступиле су велике силе – Аустрија, Русија и Турска оцењујући га не само либералним (републиканским, револуционарним, заразним) већ и несаслагасним са вазалним положајем Србије (нпр. одредбе о грбу и застави).⁷⁶ Русија и Турска биле су посебно незадовољне *Уставом* зато што није био донесен уз њихову сагласност. Оне су се затим, као и Аустрија, уплашиле да тај устав заиста не постане „заразан“ и за њихове поданике, нарочито одребе о правима грађана и о Народној скупштини. Аустрија је прва иступила против *Сретењског устава* јер је њен канцелар кнез Метерних баш у то време створио међународну лигу против конституционализма. Руски посланик у Цариграду гроф Бутењев рекао је марта месеца исте године Милошевом изасланику Михаилу Герману да је Русија забринута за Србе пошто су направили једну „француско-швајцарску конституцију“, која је Србију бацила у бездан, а српског кнеза много ослабила, што не одговора ни Србији ни руском царском двору.⁷⁷

Кнезу Милошу – који је пре свега због установе Совјета, такође био незадовољан *Сретењским уставом* – овакав став великих сила према првом српском уставу био је добродошао.⁷⁸ Искористивши овај „ве-

⁷⁶ Батаковић 2008, 134.

⁷⁷ Љушић 2004, 154.

⁷⁸ У националној историографији уврежило се мишљење да је кнез Милош био одлучно против *Сретењског устава*, те га је ставио ван снаге чим му се указала повољна прилика за то. Овакво мишљење заступали су Михаило Гавриловић (Гавриловић 1926, 190–209), Миодраг Јовичић и Драгаш Денковић (Јовичић 1985, 27; Денковић 1985, 21). Нешто другачије мишљење заступао је Драгослав Јанковић. Он је истакао да је наша историографија занемарила две важне чињенице у вези са истраживањем узрока суспензије *Сретењског устава*: 1) да је Милош и пре Милетине буне био склон да, у извесној мери, попусти стеге своје деспотске владавине; 2) да је припремни рад око првог устава започео још 1834. године. Према томе – закључио је Јанковић – не може се безусловно прихватити уобича-

ликодушни“ дар великих сила стицајем међународних околности, кнез Милош је већ марта месеца исте године *Сретењски устав* ставио ван снаге. Чинило се да је Милош и овога пута победио. Међутим, када народно незадовољство Милошевом владавином толико је порасло да је крај те владавине био сасвим изванредан. Просто се осећало да је његов начин управљања постао озбиљна кочница општем напретку Срба у Књажевству. Милош је само добио прилику да некако одложи крај своје аутократске владавине, али не и да га спречи. Предузео је још једну реформу централне и локалне управе не би ли продужио своју владавину. Но, то је све било јалово и без опипљивог успеха. То је уједно била и последња епизода прве његове владе.

5.4. Управитељни (Књажевски) совјет и локална управа 1835–1838. године

После укидања *Сретењског устава* у Србији је обновљен апсолутистички и централистички систем кнеза Милоша, али сада ипак умногостружено разблажен. Милош је од тог тренутка много више водио рачуна о вољи и расположењу народа него пре *Устава* и Милетине буне. По препоруци британског конзула у Београду Џорџа Лојда Хоџеса,⁷⁹ Милош је посебним указом вратио на снагу неке либералне одредбе *Устава*, нпр. о слободи личности и сопствености, о слободи трговине, о укидању кулука

јено становиште да је Милошу сасвим одговарао став великих сила према *Уставу* и да је једва дочекао његово стављање ван снаге (Јанковић 1985, 911). Слично гледиште заступа и Драгољуб Поповић. Он сматра да кнез Милош не само што није био против *Устава* него је преко свог дипломатског представника Миахила Германа настојао на Порти да *Устав* остане на снази. Наиме, у фебруару месецу, док је *Устав* још био у примени, Милош је упутио Михаила Германа у Цариград у намери да спасе *Устав*. Герман је тамо потражио помоћ руске дипломатије, да би потом схватио да се Русија противи српској уставотворној радњи. На основу Гавриловићевих истраживања, Поповић даље констатује да су српски чиниоци пред Портиним изаслаником скривали Милетину буну и метеже предлажући му да се врати и обустави своју мисију. Германова акција у Цариграду сигурно је изведена по Милошевом налогу и представљала је израз истоветне кнежеве политике, чији је циљ био очување *Устава* од 1835. године. Милошево понашање – истиче Поповић – у тим догађајима, као и сам начина стављања *Устава* ван снаге, показује да је кнез Милош имао позитиван став о *Сретењском уставу* (Поповић 1988, 42). Без обзира на аргументацију коју су изнели Драгослав Јанковић и Драгољуб Поповић – чини се да нису у праву. Милош је – по нашем мишљењу – био против *Сретењског устава*, што доказује и нова административна подела земље, у којој је ојачан војни елемент на уштрб цивилног, као и догађаји који су уследили после доношења *Устава* од 1838. године.

⁷⁹ О дипломатској мисији Џорџа Лојда Хоџеса у Кнежевини Србији 1837–1839. године вид. у: Ристић 2008, 22–24.

и др.⁸⁰ Тако је умирио народ. Задржао је установу Совјета са правом да врши законодавну, извршну и судску власт и да води надзор над управом, с тим што му је променио назив. Већ је 29. јула 1835. године добио назив *Управитељни Совјет* (који је 1836. године био подељен на уредбено и судско одељење), а 10. октобра 1837. године преименован је у *Књажевски совјет*.⁸¹ Исто тако, Милош је задржао попечитеље и обезбедио примену оних одредаба из *Устава* које регулишу правни положај чиновника.

Уопште говорећи, Милош је попустио у свом апсолутизму. Помирио се чак и са доношењем закона, што је некада сматрао непотребним политичким „заврзламама“.

У централној управи више се није толико осећала она кнежева некадашња бахатост, по којој је био познат као политичар и државни поглавар. Према локалним властима заузимао је другачије држање у односу на оно раније. Старешине локалних органа више нису биле његове личне слуге, с неограниченом обавезом да му кулуче свуда и у свако доба. Интензитет њиховог незадовољства и отпор – који су показали посебно у Милетиној буни – изазвали су код кнеза осећај да овим старешинама треба некако изаћи у сусрет. Под тим утиском одлучио је да и њихов положај регулише законом јер је то био њихов основни захтев као противуслуга за помирљивост и даљу лојалност.

С друге стране, Милош је хтео да васпостави области са војним командантима на челу како би некако сачувао своју озбиљно уздрману управу и колико-толико одржао централизам. Тако је 11. новембра 1836. године донео нови закон о локалној управи. Био је то *Закон о дужности-ма војених команданата, исправничества и срезски старјешина*. Заплашен учесталим бунама, живећи сав у страху да му не плане још неки неред, Милош је овим законом поред цивилне установио и војну власт у локалној управи. Овај закон је увео две новине: 1) нове области и четири велика *заповедништва* – Средоточно, Подринско-савско, Дунавско-тимочко и Моравско-подринско – на челу са *војеним командантима*;⁸² 2) надмоћност војне над цивилном влашћу; *војени командант* је као представник централне власти био постављен од кнеза Милоша; у његовим рукама је била концентрисана и војна и цивилна власт. Војну власт је представљао *војени командант*, а цивилну *исправничество*. Надлежност

⁸⁰ Стојанчевић 1966, 284.

⁸¹ Љушић 2004, 227–228.

⁸² Кнез Милош је поставио *војене команданте* 7. маја и 11. јула 1835. године. Командант Средоточне војне команде постао је Арсеније Андрејевић, Подринско-савске Лазар Тодоровић (касније Јованча Спасић), Дунавско-тимочке Стеван Стојановић, а Моравско-подринске Јован Обреновић (Љушић 2004, 205–206); Федор Никић помиње мало другачије називе ових војних области: Дрино-савска, Дунавско-тимочка, Шумадијска и Моравска (Никић 1927, 66).

исправничества била је полицијска, управна и судска. Среске старешине и органи војне и цивилне власти били су потчињени војеним командантима. Сеоски кметови су имали обавезу да помажу среским старешинама у чувању јавног поретка.⁸³

Значајно је напоменути да је ово био први закон у Књажества Србији који је редовним, тј. правним путем уредио надлежност и положај управних власти – среских начелника, окружних исправничестава и чиновника уопште. По томе ће бити упамћен у српској правној историји.

6. Турски устав од 1838. године и абдикација кнеза Милоша

6.1. Околности доношења Турског устава

После укидања *Сретењског устава* кнез Милош је обећао виђенијим старешинама и угледним људима из народа доношење новог устава, који ће сигурно садржати одредбе о Совјету – у којем би се нашли сви заслужни Срби тог доба. У циљу израде нацрта новог устава он је предузео одређене практичне мере (нпр. формирање комисије за израду преднацрта, формирање уставотворне комисије и сл.). Међутим, у решавање српског уставног питања уплеле су се и велике силе – Русија, Аустрија и Велика Британија. Поучене претходним искуством од 1835. године, када је Србија не питајући никога донела свој први устав, велике силе више нису желеле никакво непријатно изненађење.

У време великих уставних борби у Србији 1836–1838. године започеле су и живе активности дипломатских агената и других јавних и тајних емисара не би ли се српско уставно питање решило саобразно спољној политици њихових држава. Русија је настојала да свој утицај оствари преко грофа Вашченка, који је био именован за конзула у Београду фебруара 1838. године, Аустрија преко Јована Хаџића, који је још раније приспео у Србију да помогне стварању законодавства, а Велика Британија преко свог конзула Џорџа Лојда Хоџеса и донекле преко Бартоломеја Куниберта, Милошевог лекара, кума и личног пријатеља.⁸⁴

Налазећи се између чекића и наковња, тј. између дипломатских притисака великих сила и неугодних захтева домаће опозиције, кнез Милош је извршио један неочекиван али врло умешан политички маневар. Обратио се Порти са захтевом да један њен високи представник дође у Србију и да са њим односно његовим представницима и представницима старешинске опозиције проучи сва спорна питања и донесе нови устав, који би опет требало да буде резултат једног политичког компромиса. Кнез Милош је на овај начин хтео да искључи или бар смањи утицај Руси-

⁸³ Љушић 2004, 243.

⁸⁴ Стојанчевић 1966, 285–286; Кандић 1988, 61–62.

је, Аустрије и Велике Британије на српске политичке борбе рачунајући, при том, да ће се лакше погађати и изаћи на крај с једном слабом Портом, у невољама до гуше, него с трима другим силама, посебно с Русијом, која је отворено подржавала старешинску опозицију.⁸⁵

Са своје стране, Порта је страховала од политичко-дипломатских компликација, те је желела да се српско питање већ једном реши. Она је схватила да се на терену српског уставног питања истовремено воде дипломатске борбе између Русије и Велике Британије за превласт и утицај у Србији. Из тих разлога одлучила је да се питање организације власти у Србији расправи у Цариграду. Користећи гужву и метеже у Србији, одлучила је да се као држава-сизерен умеша у унутрашње српске послове и још једном покаже да има суверенитет над Србијом. При томе је настојала да максимално искористи политички расцеп између кнеза Милоша и старешина.⁸⁶

Тако је рад на доношењу новог српског устава почео у Цариграду. Тај рад није могао донети никакве резултате у Милошеву корист. Српску депутацију у Цариграду сачињавали су: Аврам Петронијевић, Јаков Живановић и Јованча Спасић (који је једини знао турски језик).⁸⁷ Енглески конзул Хоцес је настојао да утиче на Милоша како би овај поставио свог брата Јована Обреновића за првог депутата. Ипак, шеф депутације је постао Аврам Петронијевић. Он је стајао у тесној вези са Милошевим противницима, што српски кнез није знао. Већ се из тога могло наслутити у чију корист ће се завршити рад на новом српском уставу у Цариграду.

За време вишемесечног рада на уставу, Русија, Аустрија, Велика Британија и донекле Француска вршиле су снажан притисак на Порту. Русија је показивала највише енергије и заинтересованости за овај проблем. Она је настојала да чланови Совјета по новом српском уставу буду доживотни. Преко таквог тела, које би обуздавало кнежеву власт с непокретним и сталним члановима, Русија је мислила ојачати свој утицај у Србији. На тај начин, желела је ограничити кнеза старешинама на које се могла ослонити или за које је рачунала да ће потпасти под њен утицај.⁸⁸

Тако је нови устав израђен у Цариграду и у форми султановог хатишерифа „истекши около половине Шевала 1254 (од 10/22 до 12/24 Децемврија 1838)“ дарован житељима „провинције Србије“. Хатишериф је обнародован на Калемегдану 26. фебруара 1839. године, а убрзо је у Србији назван *Турски устав*.

Доношењем *Турског устава* започета је у правом смислу редовна законодавна делатност модерне Србије на уставним основама. *Турски ус-*

⁸⁵ Стојанчевић 1966, 287; Кандић 1988, 62.

⁸⁶ Стојанчевић 1966, 287; Кандић 1988, 62–63.

⁸⁷ Луковић 2010а, 169.

⁸⁸ Стојанчевић 1966, 289.

тав је објављен у бр. I новооснованог званичног гласила под називом *Сборникъ закона', уредба', и уредбены' указа' изданы' у Княжеству Србији*, које је почело излазити 1840. године.⁸⁹ У овом службеном гласилу штампани су искључиво правни прописи (укључујући и уставе) и декларативни акти владалаца, Народне скупштине и Владе све до 1913. године. Поводом прихватања Вукове азбучне и правописне реформе 1868. године – ово службено гласило преименовано је у: *Зборник закона и уредба издани' у Књажеству Србији*, а од 1882. године (кад је проглашена Краљевина) називаће се: *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији*. Ради прегледнијег и уједначенијег навођења уставних, законских и подзаконских аката који су објављивани у овом службеном гласилу током читавог периода његовог излажења (1840–1913), оно ће се у даљем тексту ове књиге означавати скраћено као: *Зборник закона и уредаба* (уз навођење броја *Зборника* и одговарајућих страница).

Упоредо са *Зборником закона и уредаба* и даље су излазиле *Новине Српске* (касније преименоване у *Српске новине*), у чијем су службеном делу такође објављивани правни прописи.⁹⁰

6.2. Основна решења Турског устава о централној и локалној управи

Доношењем *Турског устава* наступио је нови уставни и политички моменат у историји модерне Србије. Основна идеја уставотворца била је да се у Србију уведе ограничена уставна монархија са знатно смањеном улогом кнеза. Ипак, нови *Устав* није конституисао класичну уставну монархију из објективних правно-политичких разлога.⁹¹

Према *Уставу* два најзначајнија органа власти јесу: *књаз* и *Совјет*.

Чл. 3. *Устава* предвиђа следећа основна овлашћења за књаза: 1) да именује разне чиновнике „Провинције“; 2) да извршава законе; 3) поверена му је врховна команда над војним јединицама „неопходним за полицију и за предохрану доброг поретка и мира Земље од сваког нападања и сваког нарушења“; 4) да се стара о „одређивању и прикупљању терета и јавних налога“; 5) да издаје свим „званичницима и чиновницима Провинције налоге и уредбена наставленија која би била нужна“; 6) поверено му је спровођење поступка извршења казни на које буду осуђени кривци по

⁸⁹ Текст *Турског устава* вид. такође у: *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, [издање САНУ], Одељење друштвених наука, Извори српског права VIII, Београд, 1988, 69–79.

⁹⁰ Луковић 1994, 75. О историјату објављивања правних прописа у *Зборнику закона и уредаба* вид. детаљније у: *Предговор*, [у:] *Зборник закона и уредаба – пречишћено и систематски уређено издање. I књига*, Београд, 1913. О историјату излажења *Новина српских* вид. у: Арнаутовић 1912; Стојанчевић 1981а, 128–129.

⁹¹ Кандић 1988, 65.

важећим прописима, уз право помиловања и „умекшавања казни“ (аболиција).

Ради остваривања наведених овлашћења књаз је добио право да – „за добро правленије земље и житеља“ – постави три лица – *попечитеље* унутрашњих дела, финансија и правда, која сачињавају *Централно правленије провинције* (чл. 4). Такође, књазу је дато право да оснује своју посебну канцеларију и именује њеног управника („мјестобљустителя“), који је уједно и нови књажев представник, чија је дужност да издаје пасоше и управља односима између Срба и иностраних власти (чл. 5). Сва три попечитеља и управник књажеве канцеларије полажу заклетву пред Совјетом и заседају у њему (чл. 16).

Чл. 6. *Устава* предвиђа да ће се „образовати и устројити један Совјет, састављен из старјешина и најважнији између Срба“. Утврђено је да Совјет има 17 чланова, који морају бити српски држављани и имати 35 година живота, а међу њима ће један бити председник (чл. 7). Председника и чланове Совјета поставља Књаз (чл. 8). Међутим, чланови Совјета не могу бити опозвани док се не би доказалао пред Портом, да су починили какав преступ или повреду државних закона и уредаба (чл. 17). То заправо значи да су совјетници били стални и од књаза независни високи државни чиновници, који су могли бити смењени само на основу судске пресуде уз пристанак Порте. Оваква одредба чл. 17. *Устава* представља уједно и пораз кнеза Милоша, а победу народних старешина и руске дипломатије, која је својом упорном и снажном акцијом код Порте издејствовала такав положај за Совјет.

Књаз и Совјет у начелу су равноправни чиниоци у законодавству, али према чл. 11. *Устава* књаз не може донети ниједан закон без сагласности Совјета. Другим речима, Совјет је добио „право апсолутног вета“ на сваки законски предлог који потекне од књаза, што је Совјету само ојачало улогу у законодавној радњи. Совјету су, поред тога, додељена и одређена овлашћења у области управе (чл. 12).

Као што се види, *Турски устав* није предвидео постојање Народне скупштине – било као саветодавног било као законодавног тела.

Такође, *Устав* није изричито утврдио поделу територије на *окружја* (округе)⁹², али у чл. 30. и 61. констатује да је Србија „састављена из 17 окружја“. То је опредељивало судске и управне власти.

У погледу судске власти *Устав* је прописао да постоје сеоски или примирителни судови, окружни или првостепени судови који се организују у сваком од 17 округа, и апелациони који се има формирати у глав-

⁹² Термин *окружје* биће касније, у складу са прихваћеним принципима књижевнојезичке реформе Вука Караџића, замењен термином *округ*, а изричито га користи и наредни законски акт о окрузима – *Закон о уређењу округа и срезова* од 1890. године.

ном месту правитељства (чл. 30). Ниједан судија не може бити опозван са функције без судски доказане кривице (чл. 42).

Устав такође садржи и одредбе о правима „жителя Србије“ (чл. 45, 46, 47, 48, 49.) и о неким посебним правима чиновника (чл. 53, 54, 55, 56). Чиновници су коначно престали да буду кнежеве слуге. Они су, према слову *Устава*, постали прави државни службеници, са јасним делокругом својих послова.

Устав је предвидео да свако окружје садржи неколико срезова, који су опет састављени из више села и „општества“ (чл. 61). Свако окружје има свог начелника, коме у обављању послова помажу: помоћник, писар, благајник и друга лица по потреби (чл. 61). Основна је дужност начелника окружја да извршава налоге *Централног правелнија*, односно попечитеља унутрашњих дела. С друге стране, срез исто има свог начелника, који је овлашћен да врши полицијску власт у селима (чл. 63, 64, 65). Већ се из оваквих уставних одредаба о положају окружних и среских начелника може наслути да ће се детаљнија организација локалне управе (која је препуштена законодавцу) кретати у правцу централизације.

6.3. Први законодавни акти на основу *Турског устава*

После проглашења *Устава* образован је Совјет. За председника Совјета постављен је Јеврем Обреновић, а за чланове: Тома Вучић-Перишић, прота Матеја Ненадовић, Хаџи Милутин Гарашанин, Лазар Теодоровић, Стојан Симић, Милета Радојковић, Милисав Здравковић, Вуле Глигоријевић, Ранко Мајсторовић, Станко Јуришић, Петар Туцаковић, Илија Поповић, Цветко Рајовић, Ђорђе Парезан, Стеван Стојановић и Анта Протић.⁹³

Такође су постављени и попечитељи: за управника кнежеве канцеларије и попечитеља иностраних дела постављен је Аврам Петронијевић, за попечитеља унутрашњих дела – Ђорђе Протић, за попечитеља финансија – Алекса Симић, а за попечитеља правосуђа и просвете Стефан Стефановић Тенка.⁹⁴

Пошто су заузеле своја места, совјетници су желели да иду до краја у свом настојању да што више развласте кнеза Милоша. Тако су већ априла 1839. године приморали кнеза Милоша да се донесе *Устроение Совѣта Княжества Србскогъ* (у даљем тексту: *Закон о устројству Сојвета*),⁹⁵ који је додатно ограничио кнежева овлашћења у законодавству и

⁹³ Петровић 1901, 577; Продановић 1947а, 87.

⁹⁴ Петровић 1901, 577; Продановић 1947а, 87–88.

⁹⁵ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 16–28.

државној управи. Овим су законом совјетници потпуно преузели законодавну власт од кнеза и лишили га права на извршну власт.⁹⁶

Нешто касније донето је *Устроение Књажеске Канцелларије (Закон о устројству Књажеске канцеларије)*.⁹⁷ Одредбама овог закона додатно су разрађене уставне одредбе о Књажеској канцеларији. Прецизирано је да је „поглавар Канцеларије“ заправо књажески представник, који је уједно и попечитељ иностраних дела; у случају књажевог одсуства он је чак и његов заступник – „мјестобљустител“ (чл. 2).

Истовремено је донето *Устроение Правления Књажества Србскогъ (Закон о устројству Централне управе)*.⁹⁸ Овим законом попечитељи су обавезни да извршавају налоге књаза (чл. 2), а затим су разрађене одредбе које се односе на попечитељства (унутрашњих дела, финансија, правосуђа и просвете) и њихове службе.

На крају, донето је *Устроение Гарнизонне войске (Закон о гарнизонској војсци)*.⁹⁹ Законом је утврђено да у сваком од 17 окружја постоји гарнизонска војска која је „нужна за Полицију и за заштиту доброг поретка и мира Земље од сваког напада и нарушавања“; такође је предвиђено да ту гарнизонску војску у сваком окружју чини по једна чета пешадије (чл. 1). По својој улози ова „гарнизонска војска“ имала је бити гранична стража и, унеколико, жандармерија у пограничним окрузима, а по организацији је била слична милицији него „гарнизонном воинству“ – како се службено звала. Као и раније војне формације које су постојале у Књажеству Србији, и гарнизонска војска пре свега је чувала унутрашњи правно-политички поредак. Фактички је највише служила као жандармерија, па и кнежева гарда.¹⁰⁰ Крајем 1839. године донет је и *Законъ Военный (Војни закон)*,¹⁰¹ који се бави унутрашњом организацијом „војске“ везујући је за ресор полиције.¹⁰²

7. Абдикација кнеза Милоша 1839. године

Кнезу Милошу је тешко падало нагло јачање Совјета, што је добило и законску форму. Осетио се спутаним, развлашћеним, па чак и пониженим. Доживео је пораз од људи које је сâм уздигао и који су њему

⁹⁶ Стојанчевић 1966, 290.

⁹⁷ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 29–37.

⁹⁸ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 38–57.

⁹⁹ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 58–66.

¹⁰⁰ О карактеру гарнизонске војске и њеној генези у Књажеству Србији вид. детаљније у: Торђевић 1984, 7–18.

¹⁰¹ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 132–156.

¹⁰² Уп. чл. 3, тачка е) *Закон о устројству Централне управе*.

дуговали све за оно што су постигли у српској политици. У оваквој понижавајућој ситуацији, Милош је најпре помишљао на абдикацију, да би затим организовао и оружану побуну против совјетника и новог олигархијског режима, који је полако почео да пушта корене. Ова мајска побуна, која је заправо захватила још увек Милошу одану војску, била је у крви угушена. Иронијом судбине, побуну је угушио стари кавгаџија и „крвопилац“ Тома Вучић-Перишић, један од најзначајнијих представника нове, тзв. *уставобранитељске* власти у Србији. Тих дана Вучић се у Београду понашао као „римски диктатор“.¹⁰³ То је било превише за Милоша, који није лака срца могао гледати како га слама и понижава један целат, који је само пре неколико година исти тај посао ревносно за њега обављао.¹⁰⁴ Тако се и кнез Милош невољно одлучио да напусти Србију, што је и учињено 13. јуна 1839. године.

Стевча Михаиловић, будући председник српске владе, био је очевидац Милошевог испраћаја од конака до Савског пристаништа. У својим *Мемоарима* Стевча Михаиловић је записао да су на Савском пристаништу, плакали и љубили му руку и пријатељи и непријатељи. Његови највећи противници из уставобранитељске странке прилазили су с поштовањем његовој руци. Само Вучић није хтео прићи.¹⁰⁵ Између осталог, Стевча је записао у *Мемоарима*:

„Све ово су гледали Турци и буле, цигани и циганке, чифути и чифутке. Сви ти људи и жене поседали су по бреговима, по кулама, чини ти се све једно на друго, па сви они који пуше запалили чибукe, који је могао најдуже наћи, па се испречио свуд, па и на самој капији. Раније, Милош

¹⁰³ Љушић 2004, 474.

¹⁰⁴ Иако се војска побунила у Милошеву корист, посустали кнез је дао Томи Вучићу-Перишићу пуномоћје да је угуши. У пуномоћју је стајало да сав народ има Вучића да слуша. То је била нека врста Вучићеве диктатуре, на коју Милош сигурно није пристао без јачег притиска. Колики су притисак уставобранитељи чинили на Милоша – може се судити по томе што се једног тренутка у Београду било чуло да су уставобранитељи убили кнеза. Држан од својих противника у Београду као талац, кнез Милош се, изгледа, озбиљно плашио за свој живот. Он није више имао своју стару кураж. Захваљујући више Милошевом пуномоћју него својој оружаном сили, Вучић је угушио буну. Њему то није било доста него је стао одмах трагати за коловођама буне. Како би кога ухватио, одмах га је везивао: међу похватаним и везаним коловођама био је и рођени Милошев брат „Његово сијателство“ господар Јован. Њега је до јуче Вучић љубио у руку: сада у својој диктаторској сили и обести Вучић га је водио као роба у поводу. Вучић је гледао у Милошу главног покретача побуне, понашао се према њему не као према кнезу него као према бунтовнику. Није га истина везао као његовог брата Јована, али га је ставио под стражу. Конак није више чувала почасна стража од солдата, него неки сељаци шубараши, узети из Вучићеве војске (Јовановић 1991д, 62–63).

¹⁰⁵ Михаиловић 1989, 393.

је у ушима турским као гром био, кога није смео ни великаш седећи, а камоли пушећи да дочекује“.¹⁰⁶

А Слободан Јовановић је поводом новонастале ситуације заједљиво приметио:

„Сада се и најобичније Туре испречило са својим чибуком. Слава и сила Коца-Милоша беше прошла“.¹⁰⁷

То је био крај прве владе кнеза Милоша Обреновића, која је трајала пуне 24 године – од 1815. до 1839. године.

¹⁰⁶ Михаиловић 1989, 394.

¹⁰⁷ Јовановић 1991д, 63.

ГЛАВА IV

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВЛАДАВИНЕ УСТАВОБРАНИТЕЉА

1. Политичке прилике у Србији после абдикациј е кнеза Милоша

За абдикацију кнеза Милоша највише заслуга имали су истакнути вођи совјетске опозиције, који су упорно тражили доношење устава ради ограничења кнежеве апсолутистичке власти, успостављања правног поретка, а посебно ради заштите личне сигурности и приватне својине. На челу те групе политичара налазили су се: Тома Вучић-Перишић, Аврам Петронијевић, Стојан и Алекса Симић, Хаџи Милутин Гарашанин и његов син Илија. Њима припада заслуга што је Србија добила устав 1838. године. Због тога су и познати под именом *уставобранитељи*.¹ Убрзо је апсолутизам кнеза Милоша био замењен њиховом олигархијском владавином.

Пошто се одрекао престола у корист свог старијег сина Милана, Милош је напустио Србију. Кнежевићу Милану несумњиво је припадало право на наслеђе престола према хатишерифу од 1830. године и брату од исте године, као и према важећем *Турском уставу*. Али, у то време он је лежао тешко болестан, те није био способан да преузме кнежевску власт.

¹ Поред ових главних вођа, у редовима истакнутијих непријатеља кнеза Милоша било је других виђенијих људи, који су трпели од кнежеве самовоље и његовог монопола на трговину: прота Матеја Ненадовић, Јеврем Ненадовић, Лазар Теодоровић, Паун Јанковић, митрополит београдски Петар Јовановић и епископ ужички Нићифор Максимовић, затим и чланови Совјета: Милосав Здравковић Ресавац, Стеван Стојановић Ћоса, Милутин Петровић Ера (брат Хајдук Вељков) и попечитељ Павле Станишић. Било је ту још и председника и чланова окружних судова, окружних и средских начелника, њихових помоћника и других чиновника (Ивић 1926, 76–77). Драгослав Страњаковић је веома успешно израдио портрете многих од поменутих уставобранитеља. (Страњаковић 1932, 83–88).

С друге стране, уставобранитељи су упорно тврдили да новоименовани кнез мора добити и званичну потврду од Порте како би могао почети да управља земљом. То су били разлози за формирање Првог намесништва кнежевског достојанства, које је требало привремено да врши кнежевску власт у име новопроглашеног кнеза.²

За првог намесника Совјет је изабрао кнежевог представника („председника Владе“) и попечитеља иностраних дела Аврама Петронијевића, коме је по *Уставу* припало право да заступа кнеза. За другог намесника постављен је Јеврем Обреновић, председник Совјета и стриц кнеза Милана, а за трећег намесника совјетник Тома Вучић-Перишић, иначе познати демагог и букач.³

Међутим, кнез Милан је умро већ 8. јула 1839. године. На престолу је био свега 26 дана. Намесништво је наставило да управља земљом све док Порта није потврдила млађег Милошевог сина Михаила за новог кнеза и док овај није почетком марта 1840. дошао у Београд из Влашке.

Али, ни Михаило се није дуго задржао на престолу. По избијању Вучићеве буне⁴ кнез Михаило је почетком септембра 1842. године напустио Србију.⁵ Био је то крај његове прве владе. Уставобранитељи су на

² Избор Намесништва извршен је без икаквог важећег правног акта пошто ову установу није предвидео ниједан позитивни пропис аутономног Књажевства Србије. У овом случају Совјет се послужио одредбама неважећег *Сретењског устава* (Љушић 1995, 29).

³ О Вучићевом животу и историјској улози вид. више у: Поповић 2003.

⁴ Радомир Поповић назива овај догађај „Вучићевом револуцијом“, а не буном, сматрајући да се ради о преврату, а не о обичној побуни, каквих је било напретек до тада. Наиме, Вучићева „буна“ није имала карактер обично оружане кавге него правог преврата, који је имао за последицу промену династије на српском престолу и прву значајну смену чиновништва из политичких разлога. Осим тога, овај преврат је био изванредно организован уз снажну турску и аустријску помоћ. Све су то аргументи који – према Поповићевом мишљењу – иду у прилог термину *револуција*, а не *буна* за означавање догађаја од 1842. године (Поповић 2003, 139).

⁵ У пролеће 1842. године Вучић, Петронијевић, Гарашанин, прота Матеја, Стефан Стефановић Тенка и други прваци уставобранитељске групе почели су акцију у народу против кнеза Михаила. У агитацију и ковање завере против младог српског кнеза укључила се и сама Порта. Вучић и Петронијевић били су најактивнији. Неуморно су подбуњивали народ против Михаилових попечитеља тражећи смањење пореза и сазивање Скупштине. Све те захтеве кнез Михаило је одбио и због тога је њихов оружани сукоб био неизбежан. Сукоб је био завршен поразом младог кнеза и победом Томе Вучића-Перишића и његових присталица (Ивић 1926, 67–82; Митровић 1991, 35–36; Страњаковић 1932, 622; Страњаковић 1937, 41–48; Страњаковић 1936, 11–64; Продановић 1947а, 121–127; Поповић 2003, 139–146).

престо довели Карађорђевог сина Александра Карађорђевића.⁶ Почетак његове владавине означио је заправо и почетак уставобранитељског режима, а његов пад на Светоандрејској скупштини 1858. године довео је до пада и совјетске олигархије.⁷ Другим речима, овај период (1842–1858) у уставној историји Србије, познат под именом владавине уставобранитеља, подудара се са владавином кнеза Александра. Тако је уставобранитељски режим временски трајао свега 16 година. Након преврата 1858. године наступио је нови моменат у уставној историји са битно другачијим карактеристикама.

2. Уставобранитељски програм и локална управа

Вођи уставобранитеља нису били по свом васпитању и размишљању никакви реформатори.⁸ Махом су то били прости и нешколовани народни трибуни, чија се политичка способност највише огледала у дизању и угушивању буна током владавине кнеза Милоша. Најважнији међу њима био је управо Тома Вучић-Перишић. Он није исповедао никакве политичке идеје. Умео је боље него ико да диже буне, али је, с друге стране, мање него ико умео да влада у редовним приликама. После буне он није знао шта му ваља чинити и радије је опет одлазио у опозицију, па било то и против оног стања које је сам буном створио.⁹

Али иза ових народних старешина стајала је једна нова генерација Срба која је захтевала напуштање турског начина управе и спровођење политичких реформи. Тај нараштај се разликовао од оних конзервативних елемената у Србији који су били задовољни простом чињеницом да је уклоњена непосредна турска управа.¹⁰ Он је тражио нешто ново: успостављање модернијег правног поретка, који обезбеђује личну и имо-

⁶ О избору Александра Карађорђевића за српског кнеза вид. у: Ивић 1926, 83–108. О улози међународних чинилаца, пре свега руског и турског, у довођењу Александра Карађорђевића на кнежевски престо вид. више у: Никифоров 1995, 30–42.

⁷ Јовановић 1991ђ 25, 261–262.

⁸ Драгнић 1978, 23.

⁹ Ни Александар Карађорђевић није имао политичке идеје, али је он уз то био лишен и сваке иницијативе, која пак Вучићу није била страна (Јовановић 1991ђ, 25).

¹⁰ Претходне генерације Срба, које су још памтиле турске зулуме, нису тражиле ништа друго него да њима не влада турски паша, са муселимима и кадијама. Када су једном успели да добију своје народне старешине, њихове политичке тежње тих генерација просто пресахле: они више нису имале шта да траже. Некако су подносиле деспотију кнеза Милоша инстинктивно осећајући да је то ипак мање зло него све оно горко и крваво искуство живљења под дахијама или Сулејман-пашом Скопљаком (Јовановић 1991ђ, 26; Митровић 1991, 36).

винску сигурност и ограничење владалачке власти.¹¹ За време Милошеве владе интелигенцију су представљали Срби из Аустрије, тзв. „Срби-пречани“.¹² Будући да је Србија била примитивна сељачка земља, без изграђеног система образовања, интелигенција се могла привући само „из прека“, из Хабзбуршке монархије. Када су вођи опозиције успели оборити кнеза Милоша, они су се могли ослонити само на Србе-пречане у стварању нове државне управе како се Милошев лични режим не би више повратио.¹³ А Срби-пречани заузимали су готово најзначајније положаје у Књажевству: били су кнежеви дипломатски представници, совјетници, први секретари Кнежеве канцеларије, главни секретари Совјета, начелници министарства, управитељи школа, професори, учитељи, свештеници, инжењери, лекари, канцеларијски чиновници. По наводима у службеном попису из јула 1836. године, Србија је имала укупно 68 учитеља. Од тог броја, 25 је било из Срема, 12 из Баната, седам из Бачке, три из Славоније, два из Хрватске, два из „Цесарије уопште“, док је остатак (њих 17) био из Србије.¹⁴

Њихове реформаторске идеје биле су добродошле после пада једног снажног владаоца и победе опозиције из Совјета, која није знала како ићи даље. Зато су они имали пресудан утицај на српски политички развитак средином XIX века.¹⁵ Побеђивали су са својим предлозима и онда када им је Тома Вучић-Перишић, као челник новог режима, био противан. Вучић је могао викати на „немачкаре“, могао неке од њих и гонити, па чак их и понижавати, али оно што су „немачкари“ начинили он више није могао кварити јер није умео рећи како би се другачије то могло урадити. Зато је и пуштао аустријске Србе да према својим идејама изграђују државну управу, премда она није одговарала његовом политичком укусу.¹⁶ Морало се приступити изградњи установа како би се организовала унутрашња управа. Управо увођење првих модерних државних установа и стварање првог чиновничког реда карактерише владавину уставобранитеља. Изградња судске власти (стварање модерног судства са

¹¹ Јовановић 1991ђ, 27–28.

¹² Срби-пречани чинили су окосницу чиновничког апарата у Србији. Као једина интелигенција у једној примитивној сељачкој средини, они су нарочито предњачили у одбојном понашању према простом пуку. Посматрајући га с висине и с омаловажавањем, Срби-пречани су изазивали гнев и револт код простог света. Стога их је домаћа публика, уз завист према њиховим положајима и квалификацијама, почела погрдно крстити терминима „немачкари“, „Швабо-Срби“ или пак „Швабурија“ (Луковић 1994, 36).

¹³ Луковић 1994, 33; Љушић 2004, 244.

¹⁴ Крестић 1994, 34.

¹⁵ Чубриловић 1982, 115.

¹⁶ Јовановић 1991ђ, 27.

првостепеним, апелационим, врховним и касационим судом; доношење Грађанског и Кривичног законика са поступцима), унапређење школског система (посебно када је реформу водио Платон Симоновић),¹⁷ појава буџета као рачунско-правног акта,¹⁸ развој трговине и тржишних односа и стабилизовање статуса чиновника – само су неки од резултата владавине уставобранитеља.¹⁹

Иначе, уставобранитељски режим посветио је велику пажњу подизању чиновничког кадра. Чиновници су престали бити обичне слуге, како је то фактички било под владавином кнеза Милоша. Они су постали независни. Та њихова независност ишла је дотле да су чиновници постали непокретни и нису могли бити ни по чијем ћефу отпуштани. У Србији се тако први пут чиновништво организује у посебан ред по једном јасно профилисаном концепту. Оно добија свој правни статус и све више постаје угледна социјална установа. На њихова правно-политичка достигнућа, која су све више пуштала корен, наслањали су се каснији режими.²⁰

Као што је речено, *Турским уставом* је деспотија кнеза Милоша била замењена колегијалном олигархијском владом највиђенијих људи тадашње Србије. Међутим, *Устав* није променио суштину државног и политичког система. Апсолутизам и централизам, као полазна организациона и функционална начела, остали су недирнути. Разлика је сада само у томе што је на место апсолутизма и централизма једног човека дошао апсолутизам и централизам неколико великих народних старешина: власт је из руку свемоћног кнеза прешла у руке Совјета, састављеног од 17 чланова. Овом преносу власти и моћи допринео је и *Закон о устројству Совјета*, који је додатно ослабио положај кнеза. *Закон* је био у оштрој супротности са *Уставом* (према којем кнез управља преко министара, а Совјет само врши контролу законитости рада кнеза и владе). Међутим, *Закон о устројству Совјета* предвиђао је да државом управља Совјет док попечитељи сачињавају само један „совјетски одбор“, који је под контролом Совјета, а кнез може именовати попечитеље (министре)

¹⁷ Платон Симоновић је био аустријски Србин. У Русији је радио као професор лицеја, а у Србију је дошао као пензионер. Он је 1853. године започео реформу образовног система. Укинуо је предмете: митологију, древности словенске и толковање стихотвораца. Уместо ових предмета увео је старословенски, старогрчки и француски језик, који су се почели изучавати поред латинског и немачког језика (Јовановић 1991ђ, 70).

¹⁸ Као рачунско-правни акт буџет се почео обликовати још за време прве владе кнеза Михаила Обреновића (Петровић 1901, 933–942). Ипак, своју праву физиономију добио је у време кнеза Александра Карађорђевића (Јовановић 1991ђ, 106–118).

¹⁹ Јовановић 1991ђ, 33–108; Чубриловић 1982, 115; Драгнић 1978, 25; Јелавић 1983, 244.

²⁰ Драгнић 1989, 36–37; Митровић 1991, 37–38; Луковић 1994, 35.

само из реда совјетника уз сагласност Совјета. Овако различита решења представљала су извор честих сукоба између кнеза и Совјета. То је давало повода Порти да се у те сукобе отворено меша и да арбитража, претежно с позиција политичког прагматизма, а много мање с чисто правног гледишта. Ови перманентни сукоби између два поменућа уставна чиниоца довешће напослетку да сазивања Светоандрејске скупштине 1858. године, која је симболично означила крај уставобранитељске епохе.

Погледи уставобранитеља на локалну управу нису били исти пре њиховог доласка на власт и после преузимања власти. Док су били у опозицији према кнезу Милошу, уставобранитељи су се борили за децентрализацију власти са што самосталнијом локалном управом. Међутим, чим су преузели врховну власт у централној управи, тј. у Совјету, променили су одмах и свој дотадашњи политички став према организацији локалне управе.²¹ Они више не желе децентрализацију власти него је, напротив, јачају и стабилизују дајући јој потребну правну форму. Уставобранитељи су посматрали државу и правни поредак пре свега као институције из којих извире власт, дакле као један реалитет. У складу с тим виђењем, пошли су реалним путем у изградњи државне управе: прво треба организовати власт, централну и локалну, па тек после тога заокружити правни поредак. Власт је сила која извршава законе и која чува личну и имовинску сигурност, а да би могла вршити ту улогу, она мора бити снажна, тј. јединствена и централизована. Без такве власти нема ни правног поретка. Њена добро изведена организација јесте неопходан услов за исто тако добро организовани правни поредак.²² Овако су отприлике резоновали идеолози уставобранитељског режима. На тој основи почивало је читаво уставобранитељско законодавство рачунајући ту и законе о локалној управи.

3. Уставобранитељски закони о локалној управи

Турски устав омогућио је уставобранитељима да своје тежње за остваривање начела законитости, чиновничке сталности и централизације државне управе несметано реализују још за време Првог кнежевског намесништва. За само годину дана (од прокламације *Устава* до доласка кнеза Михаила у Србију) донели су око 30 закона и уредаба.²³ Закони о локалној управи били су донесени на основу чл. 61, 62, 63, 64. и 65. *Устава*. Већ је констатовано да је чл. 61. једном општом формулацијом предвидео основни принцип устројства државне управе: Србија се дели

²¹ Никић 1927, 73.

²² Никић 1927, 74.

²³ Уп. *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840.

на 17 окружја, окружја на срезове, а срезови на села. Чл. 62. је дефинисао правни положај и делокруг окружног начелника у систему власти: он је обавезан да извршава налоге и заповести централне управе и судске пресуде. Чл. 63, 64. и 65. одредили су положај и делокруг среског начелника: „да предохрани добра и земље села од сваког напада“, да заштити народ од „злохотника, скитница и разврашчени“, да врши преглед пасоша и надзира рад примирителних судова.

Ове основне одредбе *Устава* о локалној управи показују да су у његову структуру биле уграђене две идеје водиле: 1) потчињеност локалних органа централној управи, тј. начело централизације власти; 2) ограничени круг послова окружних и среских начелника.

Може се закључити да се, према слову *Турског устава*, улога локалне управе своди на извршавање наредаба и налога централне власти и на извршавање судских пресуда. О некој широј или ужој самосталности локалних јединица и органа власти не може бити ни говора. Она је потупно искључена. Тако је начело централизације подигнуто на ранг уставног начела, које је спроведено у његовом ригидном облику.

У складу с тим начелом, *Устав* је дефинисао правни карактер окружја и срезова, као и њихових најважнијих чиновника (чл. 61). Окружје и срез третирају се искључиво као ниже подручне полицијско-управне јединице без додатних атрибута. Због тога је и делокруг окружних и среских начелника врло сужен. Они су сведени на улогу чистих полицијских службеника. *Устав* им је одузео шира управна овлашћења и могућност да суде у извесним споровима, а среском начелнику још и финансијску власт, уз строгу забрану да се меша у црквене послове (чл. 65). У суштини чл. 62–65. *Устава* поистоветили су управну функцију окружних и среских начелника са репресивним апаратом државне власти. На темељу ових одредаба уставобранитељи су донели законе који су додатно разрадили наведене замисли.

3.1. Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника од 1839. године

Устроєніе окружны началничества и главне дужности срезски началника од 12. маја 1839. године (у даљем тексту: *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника*) био је један од најзначајнијих закона уставобранитељске владе.²⁴ Међу свим законима он је најдуже био на снази у целој уставној историји Србије XIX века. Важио је 1839–1888. и 1894–1905. године. Није био на снази само у време важења Устава од 1888. године, када је био донесен другачији

²⁴ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 78–83.

закон о уређењу округа и срезова. Ипак, због дужине његовог трајања, као и због тога што се на њему заснивала организација локалне управе у Србији дуго после уставобранитељске епохе, овај закон заслужује посебну пажњу и анализу.

Законом су детаљније уређени делокруг и функције окружних и среских начелника, те њихови међусобни односи и однос према централној власти.

Према чл. 2. овог закона, свако окружно начелство има свог начелника и помоћни персонал: једног помоћника, писара и *казначеја* (благајника). Начелник има положај председника окружја, а остало особље положај чланова окружне управе. Надлежност окружних начелника дефинисана је у чл. 4: „занимат ће се извршењем налога који ће им долазити од стране Централног Управленија Књажества“. То значи да су сва попечитељства (министарства) – унутрашњих дела, финансија, правде и просвете – имала право да издају заповести и налоге окружним начелницима и да су их они морали извршавати. Окружно начелство стоји као целина под *Централним правленијем* (Совјет и попечитељи) и мора се строго управљати према заповестима свих попечитеља (чл. 4). Иако је окружно начелство обавезно да извршава налоге централних власти, оно је првенствено потчињено министру унутрашњих дела, који је према чл. 9. *Закона* овлашћен да поставља и смењује окружне начелнике и остале чиновнике у државној хијерархији. Та директна потчињеност окружних начелника министру унутрашњих дела и њихова директна зависност од министарства, може се видети и у чл. 5, који прописује да су окружни начелници обавезни да овом министру редовно шаљу извештаје о свом раду и стању у окружју. У овом својству – дакле као подручни полицијски орган потчињен попечитељу унутрашњих дела – окружни начелник је обавезан да се стара о извршењу указа, уредаба и закона, о јавном реду и поретку, затим о поштама, путевима, ћупријама и грађевинама. Ове дужности окружни начелник је обављао „или сам или преко среских начелника“ (чл. 12).

Према томе, делокруг окружног начелника није исти када делује као централизован орган локалне управе и када делује као полицијски орган у субординацији са попечитељем унутрашњих дела. У првом случају окружни начелник стоји под централном управом (владом), а у другом случају само под попечитељем унутрашњих дела. Јасно се може уочити двојаки правни идентитет окружног начелника према овом уставобранитељском закону.

Положај среских начелстава и њихових начелника нешто је другачији. Среско начелство је мања полицијска јединица од окружја и поред председника обухвата још писара и одређени број пандура, који по потреби може бити мањи или већи (чл. 15). Срески начелник не стоји непосред-

но ни под централном управом ни под попечитељем унутрашњих дела него само под окружним начелником.

У надлежност среског начелника спада све оно што је усмерено на одржање мира и поретка у срезу (чл. 14). Поред свих оних дужности полицијско-управног карактера које су наведене у чл. 63, 64. и 65. *Устава* (да чува добра и земљу села од напада, да брани грађане од злочинаца, да контролише странце и води надзор над радом примирителних судова), законодавац је увео још једну врло значајну дужност среског начелника, која је конституисана ставом г) чл. 14. *Закона*: срески начелник је дужан да хвата кривце и да их шаље окружном начелнику на даљи поступак. Ове послове срески начелник обавља сам или преко кметова оних села која улазе у састав његовог среза (чл. 13).

Осим ових непосредних дужности, срески начелник има још и обавезу да извршава све оне послове који улазе у делокруг окружног начелника. На тај начин, ови послови „посредно“ улазе у круг његових управних овлашћења. У овом случају срески начелник поступа као обична „трансмисија“ окружног начелника на свом управном подручју.

Као државни чиновник који је потчињен окружном начелнику, срески начелник не одржава непосредну комуникацију с министрима. Он искључиво прима заповести од окружног начелника, а има и обавезу да му шаље извештаје о стању реда и поретка у свом срезу, као и о свом целокупном раду (чл. 13).

Из претходне анализе произлази закључак да је овај уставобранитељски закон конституисао пирамидалну хијерархију и круту бирократску субординацију органа управе у структури државне администрације. На челу ове пирамиде налази се Централна управа (оличена у олигархијском Совјету и попечитељима), која врши врховну власт развлашћујући кнеза, затим се на нижем ступњу налазе окружни начелници као шефови окружја; на још нижем ступњу стоје срески начелници као шефови срезова, а на најнижем ступњу стоје кметови као старешине села. Важно је напоменути да службена комуникација постоји само између непосредно надређеног и непосредно потчињеног органа: између Совјета, тј. Владе и окружних начелника, између окружних и среских начелника и између среских начелника и кметова. Кметови не стоје у директној вези с окружним начелником. Ако желе да му се обрате, онда то морају учинити само преко себи надређеног среског начелника, који ће као надлежан орган ступити у везу с одређеним окружним начелником. Исто тако, ни срески начелник не може комуницирати с министрима непосредно него само преко окружног начелника. На тај начин је изграђена једна крута бирократска структура (која у извесној мери подсећа на средњовековни систем сениорско-вазалних односа заснованих на принципу: вазал мог вазала није мој вазал), с јасном линијом хијерархијског устројства и адми-

нистративног командовања: од Централне управе долазиле су заповести и налози које су окружни и срески начелници, а затим и сеоски кметови, морали извршавати. Од самосталности у одлучивању окружних и среских начелника нема ни помена. Тако су уставобранитељи, попут свог претходника кнеза Милоша, лишили ове државне службенике сваке аутономије остављајући им само „голу“ полицијску функцију. Све остале управне радње биле су изузете из њихове надлежности. Окружни начелник је био „ослобођен“ финансијске власти на свом подручју пошто је казначеј полагао рачуне министру финансија, а не њему (чл. 10). С друге стране, *Закон* је строго забранио среском начелнику да се меша у земаљске приходе (чл. 14, став е).

Дакле, једина дужност окружних и среских начелника била је да примају и извршавају заповести Централне управе и да шаљу извештаје: окружни начелници – попечитељу унутрашњих дела, а срески начелници – начелницима окружја. Јасно се види да су окружни и срески начелници сведени на чисто полицијске органе. У таквом систему државне управе није било места за органе локалне самоуправе као што су окружна и среска скупштина. Њихова је правно-политичка природа таква да се оне не би могле уклопити у један бирократско-полицијски систем државне управе какав је био уставобранитељски. Због тога се о овим традиционалним институцијама српског народа није ни говорило. Оне су све више постајале једна народна успомена, према којој је обичан сељак био веома сентименталан. Суочен са првим модерним српским државним апаратом власти, који је према њему вазда био груб и осيون, сељак се с пијететом односио према некадашњој кнежинској и сеоској самоуправи, која је за њега вазда била симбол социјалног, политичког, па и етничког идентитета под турском владавином.

Уставобранитељи су били убеђени да ће помоћу овог устројства локалне управе створити јаку централну власт и стабилан правни поредак у држави. Ипак, било је више него очигледно да су се преварили у рачуници јер није све ишло глатко како су замишљали. Функционисање окружја и срезова наилазило је на бројне тешкоће: лоше саобраћајне везе у унутрашњости Србије, неукост окружних и среских начелника, јавашлук и осиноност чиновника. Поврх тога, хајдучија, крађе, похаре и метежи – били су скоро редовна појава. Хајдуци и разбојници дрско су харали и пљачкали све одреда, док је власт била потпуно немоћна.²⁵ Пракса је показала да *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* има бројне недостатке и правне празнине, што је спречавало његову доследну примену. Уставобранитељи су били разочарани и незадовољни оваквим стањем, па су већ 8. јула 1839. године издали један нови акт – *Сљдуюћа Наставленія* (у даљем тексту: *Следую-*

²⁵ Никић 1927, 78; Љушић 1995, 54.

ћа наставленија),²⁶ намењен окружним и среским начелницима. Тај акт представљао је неку врсту упутства за примену *Закона*.

У њима се, под претњом одговорности, наређује окружним начелницима да посећују срезове свог окружја како би се упознали са стањем у њима и како би сазнали на који начин срески начелници врше своја законска овлашћења и дужности. Среским начелницима се, исто тако под претњом одговорности, наређује да пазе на лопове и хајдуке, да обавештавају себи надређеног окружног начелника о свакој повреди правног поретка и да му предају свако лице које се не би покорило кмету или примирителном суду.

Према мишљењу Федора Никића уставобранитељи су овим упутством желели да постигну два циља: 1) да окружним и среским начелницима скрену пажњу на неке негативне појаве у народу; 2) да што више појачају полицијски карактер њиховог правног идентитета.²⁷

Уставобранитељски систем управљања окрузима и срезovima про-воцирао је бројне отпоре и незадовољства. Тако су депутати на Мартовској скупштини 1840. године захтевали да се бар окружним начелницима врати судска власт, коју би обављали са кметовима мировних судова. Овако би се – веровали су депутати – разблажио њихов ригидни полицијски карактер. Пошто је сматрао да су примедбе и захтеви депутата оправдани, кнез Михаило је обећао другачију уредбу о организацији локалне власти.²⁸ Наравно, то се није догодило јер је кнез Михаило две године касније био свргнут Вучићевом буном.

Поменути правним актима придружује се и *Уредба за окружне казначеје* од 8. новембра 1839. године. Она је детаљније регулисала дужности окружних благајника: како да располажу новчаним приходима и порезима, како да воде евиденцију прихода и расхода и др. Према овој уредби казначеј и начелник су заједнички руководили окружном касом. За законитост свог рада одговарали су попечитељу финансија.²⁹

3.2. Закон о устројству општина од 1839. године

Устроение община од 13. јула 1839. године (у даљем тексту: *Закон о устројству општина*) био је први закон о општинама у Србији.³⁰ Одштампан је у 2000 примерака и врло брзо је био упућен окружним начел-

²⁶ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 84–86.

²⁷ Никић 1927, 79.

²⁸ Љушић 1995, 55.

²⁹ Љушић 1995, 55.

³⁰ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 94–100.

ницима да их ови преко среских начелника разделе свим општинама, те да им нареде да по њима поступају.³¹

Закон је поделио све општине у Србији на три класе, према којима се разликује њихово унутрашње уређење. Као критеријум за класификацију општина законодавац је узео њихову просторну величину и укупну социјално-економску и демографску структуру.³²

По *Закону* првој класи („за сада“) припада само варош Београд (чл. 2). Окружне и „остале“ општине спадају у другу, а све сеоске општине у трећу класу (чл. 2). У свим општинама постоје следећи органи власти: примирителни суд,³³ општинари и збор.

Београдска општина, као и све остале, имала је свој примирителни суд (чл. 4). Захваљујући својој величини и великом броју послова, београдска општина има право да увећа свој персонал и да изврши разграничење судско-административних од полицијских овлашћења. Према чл. 5. *Закона* београдски примирителни суд располаже следећим персоналом: председник, три члана, један писар, два практиканта и неколико пандура. Примирителни суд врши двојаку функцију: судску и полицијско-управну. То значи да је и правни идентитет овог органа двојак. Међутим, *Закон* није одредио начин избора примирителног суда и његовог персонала (тајним или јавним гласањем, ко поседује бирачко право) и дужину трајања мандата, као и њихов опозив (ко то чини и у којим случајевима).

Као носилац судске функције, овај суд, заправо његов председник, првенствено решава парничне спорове између Београђана у вредности до 100 гроша (чл. 5). Изузетно, ако парничне странке на то пристану, примирителни суд може пресуђивати и у грађанским предметима чија вредност превазилази поменути износ.³⁴ Исто тако, овај суд пресуђује у кривичним споровима за мање кривице за које је прописана затворска казна – до три дана или телесна казна – до 10 удараца штапом (чл. 5).

Као носилац полицијско-управне функције, председник примирителног суда носи службено звање управника вароши, коме се ради отправљања послова ставља на располагање посебни стручни персонал: два полицајца, један писар, један практикант, неколико кварталника и пандура (чл. 7).

³¹ Љушић 1995, 58.

³² Доказ за ову тврдњу представља редакција чл. 3. *Закона*, који између осталог истиче да унутрашње устројство општина зависи од њихове величине, снаге и пространства (чл. 3).

³³ Према овом закону сваки примирителни суд је морао имати једну кућицу за своје седнице, другу кућицу која је служила као апсана и једне *маџке* с дрвеним клинцима. То је био минимум њихове опреме (Јовановић 1991е, 371).

³⁴ У овом случају реч је углавном о трговачким и еснафским споровима, као и о споровима који настају у вези са уговорима о закупу (о закупу куће посебно).

Овако обједињене судска и полицијско-управна функција у једној локалној институцији носе званичан назив – Управа вароши Београда (чл. 7).

Као што се види, београдска општина је овим законом добила врло широка овлашћења тако да је и њен правно-политички значај порастао. Правно гледано, законодавац ју је изједначио са срезом. У вези с тим, председник примирителног суда, као полицијско-управни орган, има статус среског начелника и дужан је да споразумно ради са себи надређеним окружним начелником. Другим речима, обавезан је да прима и извршава све заповести и налоге надлежног окружног начелника (чл. 8).

Управника вароши, који је истовремено и председник примирителног суда, заступа најстарији члан суда, у случају да је управник спречен да врши своја законска овлашћења и обавезе (чл. 9).

Занимљива је редакција чл. 10. *Закона*. Овај члан прописује да варош Београд „из своје средине“ бира 32 општинара, који морају бити разумни и поштени људи. Чл. 11. и 12. допуњују претходни: према чл. 11. општинари „отправљају“ београдске послове бесплатно, за разлику од осталих чиновника и служитеља, који примају плату из општинске касе. Остали службеници у општини: учитељи, доктори и бабице такође имају исто право према чл. 12. Међутим, *Закон* не прецизира како треба тумачити одредбу по којој Београд „из своје средине бира“ општинаре. Шта се подразумева под изразом „средина“, ко је сачињава, и како се врши избор општинара – нема ни помена. Овде очигледно постоји још једна озбиљна правна празнина, која је сигурно давала „простор“ за екстензивна тумачења и произвољност у примени *Закона*.

Општинари одлучују о свим важнијим питањима која утичу на живот општине и њених житеља: доносе одлуке о положају општинских чиновника (одређење плата и сл.), о подизању нових грађевина, о давању општинских добара под закуп, прегледају данак, прирез и сл (чл. 13).

И напоследку, чл. 14. *Закона*, иначе последњи члан који регулише положај и уређује структуру београдске општине, уводи институцију збора. Општинари се окупљају у збор када је потребно решити неко питање од интереса „за целу општину“, а ако је реч о „мање важним пословима“, онда је за њихово отправање довољно присуство једне четвртине свих општинара. Одлуке се доносе апсолутном већином гласова (чл. 14). Већ је на први поглед видљиво да и у овом члану постоји правна празнина. Прво, законодавац није прецизирао која институција је овлашћена да сазива збор општинара и по каквом поступку се то обавља. Друго, нема јасне и прецизне деобе између послова од интереса за „целу општину“ и „мање важним“ општинским пословима. И ова празнина је отварала могућност за широко тумачење норми и арбитрерност у вршењу законских овлашћења, што је иначе било редовна појава.

Окружне и остале вароши које припадају другој класи имају, као и Београд, своје примирителне судове (чл. 15). Тај суд је састављен од: једног главног кмета као председника, два помоћника који истовремено врше дужност кварталника, једног писара и два пандура. Делокруг овог суда покрива све оне судске и полицијско-управне предмете који су наведени код „Управитеља вароши Београда“ (чл. 16).

Попут београдског управника, тако је и главни кмет општина друге класе истовремено и судски и полицијско-управни орган. Као орган судске власти, главни кмет са својим персоналом стоји под окружним судом, а као полицијски орган под окружним, односно среским начелником (чл. 17).

Свака општина друге класе има и своје општинаре. Њихов број варира 8–16, зависно од величине и укупне структуре (чл. 19). Требало би да општинари буду „најразумнији и најправдољубивији“ људи, који ће се окупљати ради решавања питања од важности за општину. Они врше своју функцију бесплатно док професионални персонал (кметови помоћници, учитељ и бабица) прима надокнаду из општинске касе (чл. 20. и 21). И овде се може уочити озбиљан недостатак у облику правне празнине, као и у случају Управе вароши Београда. *Закон* ни овде не прецизира шта се разумева под појмом „средина“ из које ће се изабрати 8–16 општинара. Такође, нема речи ни о начину њиховог избора, дужини мандата и опозиву. Све је то стварало велико тешкоће у примени *Закона* и функционисању институција.

Општине треће класе (све сеоске) такође имају примирителни суд, састављен од главног кмета, два помоћника и једног бирова – послужитеља (чл. 22). Закон садржи следеће могућности у погледу именовања главног кмета: када више села сачињава једну општину, главни кмет мора бити из оног села у којем се налази суд, а помоћници су обавезно из другог села (чл. 25); ако се општина састоји од два села, из већег села се бирају кмет и помоћник, а из мањег села само помоћник (чл. 27). И примирителни суд у сеоској општини има двојаку природу. Као судски орган потчињен је окружном суду, а као полицијско-управни орган среском начелнику (чл. 23).

Општине које се састоје од више села обезбеђују плату за кмета и помоћнике на тај начин што свако село издржава свог кмета (чл. 28).

Чл. 24. прецизира надлежност примирителног суда у сеоским општинама. Послови који се односе на целу општину (разрезивање данка и приреза) воде се „по досадашњем обичају“, тј. тако што главни кмет сазива највиђеније људе у општини и с њима доноси све потребне одлуке. Кмет је обавезан да сазове највиђеније сељаке и када по правноснажној пресуди примирителног суда извршава казну над осуђеником – казну затвора или телесну казну. У овом случају, улога сељака се своди на пружање помоћи главном кмету у извршавању санкције (чл. 24).

На крају, може се закључити да је *Закон о устројству општина* само доградио организациону структуру локалне управе која је била изграђена *Законом о устројству окружних начелстава и главним дужностима средских начелника*. Како је овај потоњи закон конституисао окружја и срезове, тако је и онај први конституисао општине. Организација уставобранитељског система државне управе на тај начин је била приведена крају. Оба закона почивала су на истим идејама и начелима. Кроз оба закона провејава једна иста политичка тежња уставобранитељске владе – тежња за што јачом централизацијом и бирократизацијом државне управе: од *Централног правленија* до кмета као старешине општина треће класе. *Закон о устројству општина* покушао је да од општине искључиво начини државну административно-територијалну јединицу. Отуд се сви органи у општинама (без обзира на класу) појављују као државни органи. Међу њима је примирителни суд свакако најважнији орган јер се појављује истовремено као судски и полицијско-управни орган. То посебно наглашава значај његовог шефа у хијерархији државне управе – управника вароши Београда у општини прве класе и кметова у општинама друге и треће класе. Од некадашње општинске самосталности и самоуправе скоро да није остало ништа. Иако је законодавац покушао да изврши јасну поделу између судске и полицијско-управне надлежности шефа примирителног суда, она се није могла до краја извести. Кумулација обе функције у једној личности то је спречила.

Као и многи други закони тако и овај има бројне недостатке, од којих се неки могу уочити и летимичним погледом. Анализом правног положаја и делокруга најважнијих општинских органа (примирителних судова, општинара и зборова) виде се два главна недостатка: непрецизност у конституисању општинског уређења и недовољно јасна граница поделе укупне надлежности на судску и полицијско-управну. Ови недостаци су само делимично били отклоњени непосредном применом *Турског устава* и секундарних позитивних закона и уредаба.³⁵ Ружица Гузина је врло убедљиво и аргументовано навела још један од великог значаја – непрецизност *Закона* у одвајању материјалних средстава за накнаду општинских расхода.³⁶ Ови пропусти у *Закону о устројству општина* били су више

³⁵ Бројне правне празнине о уређењу и надлежности општина у *Закону о устројству општина* од 1839. године попуњаване су применом следећих закона и уредаба: *Привремено устројство примирителних судова* од 17. маја 1839. године (*Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 200); *Упутство свим окружним начелствима о начину избора општинара и чланова примирителних судова у општинама прве и друге класе, у које све вароши и палнаке, осим Београда, спадају* (Гузина 1976, 51–53); *Уредба о избирању кметова, њиховој плати и дужностима* од 4. јуна 1840. године (*Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 201–205) и *Уредба за општинске приходе* (Гузина 1976, 81).

³⁶ Гузина 1976, 81–87.

него очигледан доказ да је српска држава (заправно њено законодавство епохе уставобранитеља) пролазила кроз „дечје болести“ у изградњи модерног државног апарата и правног поретка.

Управа вароши Београда имала је посебан значај у правно-политичком поретку Књажевства Србије.³⁷ Први управник вароши Београда, постављен на основу *Закона о устројству општина*, био је потпуковник Јован Герман – искусни официр, који је у два маха (1838–1839) успешно руководио Дирекцијом београдске полиције. Њему је поверен задатак да постави темеље организације и рада нових органа београдских локалних власти.³⁸ На место управника вароши Београда редовно су постављани поуздани политички људи, у које је централна власт имала пуно поверење. У раздобљу 1839–1842. године функцију управника вароши Београда вршили су још: Илија Чарапић, Милош Богићевић и Младен Жујовић, док су привремени вршиоци дужности управника били: Михаило Љотић, Стефан Стефановић Тенка и Радован Дамјановић. У периоду 1844–1848. године управник вароши Београда био је Јован Вучковић, а Гаврило – Гаја Јеремић у раздобљу 1848–1852. године. У раздобљу 1852–1858. године на овај положај долазили су: Константин – Коста Магазиновић, Миливоје Петровић Блазнавац, Никола Христић и Јован Белимарковић.³⁹ Високи углед и утицај људи који су били управници вароши Београда за владе уставобранитеља говори о томе какав је био политички значај ове функције.

3.3. Циљеви уставобранитељских закона о локалној управи

Циљ који су уставобранитељи желели постићи доношењем свих закона, уредаба и указа о локалној управи (посебно у општини) био је успостављање, очување и јачање мира и поретка у унутрашњости земље. Али од замишљеног реда, мира и организације по селима скоро да није било ништа. Јавашлук и нереди били су стална појава: кметови без дисциплине чинили су бројне злоупотребе у руковођењу општинском касом, општинска власт је слабо функционисала пошто на челу управе нису избором долазили најспособнији људи, те су због тога са свих страна стизале тужбе и повике против рада општинских власти и кметова.⁴⁰ Власт је још увек била слаба, а локални чиновници као органи полиције још нису стекли никакав ауторитет у народу. Било је дошло дотле да људи нису хтели

³⁷ О управи и управницима града Београда 1839–1944. године вид. подробније у: Божовић 2011.

³⁸ Божовић 2011, 44.

³⁹ Божовић 2011, 50–54.

⁴⁰ Никић 1927, 79.

ни да се одазивају на позиве власти, док су се административне одлуке с тешком муком извршавале.⁴¹ Изгледало је да полиција не може очувати мир и поредак у земљи ако им се не би каквим накнадним закоником или актом доделило право кажњавања преступника. И ова слаба „дејствителна снага“ полиције била је разлог што је Илија Гарашанин – уз Вучића сигурно најспособнији и најауторитативнији припадник уставобранитељске олигархије – 27. маја 1850. године донео један полицијски законик под именом *Казнителни Законик за полицајне преступнике*, у намери да једном учини крај овој „недејствителној снази“ полиције и унижавању њеног ауторитета код народа.⁴² Да би то извео, Гарашанин је морао урадити две ствари: 1) да прошири функцију среском начелнику; 2) да додели полицији право кажњавања. Да би казне биле што ефикасније и делотворније, углавном су се извршавале батином: батине су се ударале на све стране и полиција је веровала да ће на тај начин доћи до потребног „уваженија“.⁴³ Тако је резоновао Гарашанин. Међутим, и поред усвајања *Законика*, Гарашанин није успео да створи ауторитет полицији. Полиција је тукла народ као марву, а током инспекцијских посета тражила је од сељака богата гошћења, што је сељаке подсећало на не тако давне дочеке спахија и муселима.⁴⁴

Уопштено говорећи, чиновништво је својим бахатим понашањем и бројним злоупотребима постало несношљиво. Ова непопуларност чиновника постепено је расла док није прерасла у једно опште незадовољство, које је захватило готово читаву земљу: на све стране се викало на злоупотребе чиновника, кметова и свештеника.⁴⁵ Обичан свет је тражио од власти да стане на пут овој појави. Зато су уставобранитељи били приморани да 8. и 9. децембра 1858. године донесу *Закон о образовању нарочитих, изванредних комисија*, а комисије су имале за циљ да обиђу читаву земљу, да провере понашање чиновника и да утврде њихове евентуалне кривице и злоупотребе. Народ се највише жалио на незаконито поступање кметова у општинама, али и на бахатост окружних и среских начелника.⁴⁶

Без обзира на све, полиција је и даље „батином“ одржавала мир и поредак, али то није било оно што су уставобранитељи хтели да постигну. Иако су намеравали да створе јаку и ауторитативну власт која би одржавала ред, мир и законитост, стање је било сасвим другачије. Оно што

⁴¹ Никић 1927, 79.

⁴² Јовановић 1991ђ, 54–55; О *Законику* вид. детаљније у: Николић 1991б.

⁴³ Никић 1927, 79.

⁴⁴ Јовановић 1991ђ, 60–61; Никић 1927, 80.

⁴⁵ Јовановић 1991ђ, 60–61.

⁴⁶ Никић 1927, 80.

су уставобранитељи успели да створе – то је била крута, централизована и бирократизована државна управа са окружним и среским начелницима (претежно у улози полицијских органа) и кметовима као њиховим испоставама у сеоским општинама.

4. Борба кнеза и Совјета и над уставобранитељског режима

Као што је речено, по *Турском уставу* врховна власт је била подељена између кнеза и Совјета. Ипак, разграничење власти између ова два уставна чиниоца није било прецизно изведено. *Устав* је у овом погледу био препун недоречених и противречних норми. И сами органски закони (као нпр. *Закон о устројству Совјета*) донесени на основу *Устава*, не само да ове недостатке нису отклонили него су их и појачали. Тако је функционисање уставног система много више зависило од односта политичких снага оличених у кнезу и Совјету него од уставне и законске регулативе. Кнез је, како смо видели, био овлашћен да бира 17 совјетника, и то од људи који су уживали највеће поштовање у народу. Међутим, према *Закону о устројству Совјета*, кнез је могао изабрати само оне људе за совјетнике које би му Совјет препоручио. Када би једном били изабрани, чланови Совјета не би могли више бити опозвани. На тај начин је уставно устројство Књажества Србије носило у себи клицу будућих раздора и сукоба између два најважнија уставна чиниоца.

Како се испоставило, суштина сукоба између кнеза и опозиције из Совјета била је у томе ко ће контролисати администрацију. То је први пут постало очигледно када се поставило питање ко ће командовати војном силом Књажества јер је кнез желео да она буде под његовим врховним заповедништвом.⁴⁷ Кнез је себе такође сматрао председником владе и договарао се са Совјетом само у законодавној радњи. До средине педесетих година кнез се изборио за право не само да поставља министре изван Совјета него и да именује његове чланове без претходне сагласности тог тела.⁴⁸

Продубљивању сукоба између кнеза и Совјета допринела је и чињеница да је кнез постављао најближе рођаке своје жене и одане пријатеље на висока места у државној хијерархији.⁴⁹ Виђенији људи, међу којима и његови пријатељи, говорили су кнезу Александру да је кренуо погрешним путем, али се он очигледно није могао одупрети захтевима рођака кнегиње Персиде.⁵⁰

⁴⁷ Страњаковић 1932, 88–89.

⁴⁸ Јовановић 1991ђ, 137–142.

⁴⁹ Јовановић 1991ђ, 146, 151–153.

⁵⁰ Све учесталији сукоби између кнеза и Совјета довели су до стварања две политичке групе у уставобранитељској Србији. Једну тзв. – владину или кнежеву

Први озбиљнији сукоб између кнеза и Совјета букнуо је септембра 1856. године поводом именованја Александра Ненадовића за министра финансија. Ненадовић није био саветник због чега је Совјет оштро протествовао јер је кнез прекршио одредбе *Закон о устројству Совјета*. С друге стране, кнез се позивао на Устав који му је давао право да по својој вољи бира и отпушта министре. После извесног времена кнез је поставио још два министра изван реда совјетника. То су били Константин Николајевић (министар унутрашњих дела) и Јован Мариновић (министар финансија). Ненадовић је отишао у Совјет. Овога пута је Совјет двоструко протествовао: што су поново именовани за министре људе изван Совјета и што је постављен нови саветник без претходне сагласности Совјета. Кнез је тако двоструко повредио *Закон о устројству Совјета*, што је много више добило на значају, јер је Николајевић био кнежев зет, а Ненадовић кнегињин отац.

Борба између кнеза и Совјета достигла је кулминацију септембра 1857. године у време откривања *Тенкине завере*. Заправо, власти су откриле један покушај убиства кнеза Александра, у који су били умешани: Стеван Стевановић Тенка председник Совјета, Цветко Рајовић – председник Врховног суда, и три совјетника, иначе бивша министра: Паун Јанковић, Павле Станишић и Радован Дамјановић.⁵¹ Циљеви и мотиви завере ипак нису били до краја истражени мада су се неки од завереника, вероватно под утицајем совјетских дискусија, плашили да би кнез могао први ударити.⁵²

групу водили су рођаци и лични пријатељи кнеза Александра, који су заправо сачињавали једну дворску камарилу, а другу – опозиција из Совјета. Најистакнутији у кнежевој групи били су: Александар Ненадовић, Константин Николајевић и аустријски Срби Алекса Јанковић и Стеван Марковић. Кнежева камарила није била популарна и зато је приликом именованја министара тражила ослонац у великим ауторитетима попут великаша Вучића и Гарашанина, који су без обзира на повремени подршке владиној групи, били присталице опозиције. Владина камарила вешто је користила нетрпељивост између Вучића и Гарашанина, који су један другоме у инат подржавали ону владу која би била по укусу једног а не и другог великаша (Јовановић 1991ђ, 151–157). Јаша Продановић поред ове две групе помиње и групу обреновићеваца, која је била подељена на Милошеве присталице и на Михаилове присталице (Продановић 1947а, 158).

⁵¹ Главни покретачи завере били су: Стефан Стефановић Тенка, Паун Јанковић и Радован Дамјановић. Истрага није могла утврдити да су Рајовић и Станишић били умешани у заверу против кнеза, али су били посвећени обарању кнеза Александра с престола. Несумњиво је да је истрага утврдила везе завереника са Милошем Обреновићем, који их је финансијски помагао. Оно што је најинтересантније, Вучићеве присталице биле су уплетене у заверу иако их је пратио глас непријатеља кнеза Милоша и његове породице (Јовановић 1991ђ, 158–183).

⁵² Слободан Јовановић је изнео теорију да на овакав начин поступају олигархијске политичке групе. Аристократске групе не дижу буне против тиранина него га убијају у мраку (Јовановић 1991ђ, 164).

Завереници су проглашени кривим и осуђени на смрт, али се због интервенције Порте Александар уплашио да потпише налог за извршење казне. Због тога је ту казну преиначио у доживотну робију.

После Тенкине завере постало је очигледно да уставобранитељски режим броји своје последње дане. Непомирљиви сукоби између кнеза и Савета, тачније између дворске камариле Александра Карађорђевића и совјетске олигархије онемогућавали су његово функционисање. Било је очигледно да се излаз из кризе није могао постићи компромисом два најважнија уставна чиниоца. Ни Висока порта, као формални носилац суверенитета над Србијом, није показала велико интересовање да се уставна криза одлучно разреши. Ипак, Порта је послала свог комисара Етем-пашу у Београд да посредује између кнеза и опозиције из Совјета. Уставобранитељска олигархија је успела придобити турског изасланика, који је почео радити на кнежевом опозиву. Ипак, у најкритичнијем тренутку за кнеза Александра Етем-паша је добио наређење из Цариграда да не иште оставку од кнеза. Тако је кнез, бар на тренутак, био спасен, али то још није значило да је задобио победу над опозицијом.⁵³ Створена је својеврсна „пат-позиција“ и зато се излаз тражио изван редовне правно-политичке процедуре.

Сазвана је Скупштина, као народно представничко тело, да разреши кризу. Скупштина је била сазвана на Св. Андреју Првозваног 1858. године, па је и због тога позната у историји као *Светоандрејска скупштина*.⁵⁴ За ову прилику донесен је и посебан *Закон о Народној скупштини*.⁵⁵

На Скупштини се појавило више различитих опозиционих група, које је спајала само једна иста политичка тежња: обарање кнеза Александра. Једну групу су сачињавали великаши предвођени Капетан Мишом Анастасијевићем, Гарашанином и Вучићем, који је и даље био харизма-

⁵³ Јовановић 1991ђ, 175–181.

⁵⁴ Скупштина је обухватала укупно 438 посланика. Од њих 378 имало је карактер изабраних посланика док је осталих 60 посланика ушло у Скупштину по својој функцији – председници судова, окружни начелници, игумани и протојереји (Живановић 1923, 33). О раду Светоандрејске скупштине вид. детаљно у: Раденић 1964.

⁵⁵ *Закон о Народној скупштини*, први по реду израђен под владом Илије Гарашанина, објављен је 28. октобра 1858. године. Овај закон се односио само на једну скупштину и прописивао је услове за избор народних преставника, како би се спречило да скупштина постане обична гунгула предвођена једним човеком. Заправо, овај закон је усвојен због Вучића. Поучен искуством Петровске скупштине од 1848. године, Совјет је законодавном интервенцијом хтео спречити Вучића да доведе своју бунтовну и наоружану гомилу на Скупштину, која би извикивала све што би он тражио (Јовановић 1991ђ, 212–214). Текст *Закон о Народној скупштини* вид. у: Грујић 1923, 991–03; Живановић 1923, 36–37.

тична политичка фигура иако му је *Закон о Народној скупштини* забрањено да на њу дође. Другу групу су сачињавали уједињени обреновићевци (нпр. Стевча Михаиловић) и либерали, а трећу лични агенти Милоша Обреновића.⁵⁶

Либерали су се врло брзо показали као најорганизованија политичка група. Најважнији међу њима били су: Владимир Јовановић,⁵⁷ Јеврем Грујић,⁵⁸ Милован Јанковић, Ранко Алимпић и Јован Илић. Били су то припадници друге генерације српских либерала, која се – за разлику од либерала прве генерације (Димитрије Матић, Коста Цукић, Љубомир Ненадовић) – није ограничавала само на теоријско разматрање идеја слободе и књишко објашњавање политике него је развила врло снажну политичку агитацију, промовишући јединство национализма и либерализма.⁵⁹ Управо су они поставили основне принципе уређења модерног грађанског друштва у Србији и то доследним залагањем за развој демократских институција.⁶⁰

Либерали су једини израдили план и тактику за држање на Скупштини.⁶¹ Њима је поред свргавања кнеза Александра било стало да Скупштина изгласа један нови закон о Скупштини који ће јој гарантовати права на начелу народног суверенитета. Либералима је било најважније да Скупштина постане стална политичка институција заснована на народној вољи, која ће се редовно сазивати и вршити законодавну власт.⁶²

Пошто је за председника изабрала Капетан Мишу Анастасијевића, а за секретаре либерале Јеврема Грујића⁶³ и Јована Илића, Скупштина је започела рад. Драматично је било 10, 11. и 12. децембра, када је извршен преврат. Кнез Александар је збачен с престола у једној политичкој борби у којој су учествовали, поред пораженог кнеза, још и министри, Совјет, Народна скупштина, војска и београдска чаршија. Кнез је усту-

⁵⁶ Један од личних агената бившег кнеза Милоша био је газда Филип Станковић, који је пред Светоандрејску скупштину развио снажну агитацију против кнеза Александра Карађорђевића (Јовановић 1991ђ, 218).

⁵⁷ О животу, раду и идеолошком портрету Владимира Јовановића вид. у: Јовановић 1988, Стоукс 1975; Батаковић 2001а, 141–172.

⁵⁸ О животу, раду и идеолошком портрету Јеврема Грујића вид. у: Грујић 1923; Батаковић 2001б, 109–132.

⁵⁹ Јовановић 1991ђ, 206–207.

⁶⁰ Трговчевић 1998, 52–54; Трговчевић 2003, 239–242.

⁶¹ О тактичком плану либерала који је израдио Јеврем Грујић вид. у: Јовановић 1991ђ, 227–228.

⁶² Грујић 1923, 104–106.

⁶³ О улози Јеврема Грујића на Светоандрејској скупштини вид. у: Милићевић 1964, 77–90; Батаковић 2001б, 109–131.

пио команду над војском министру унутрашњих дела Илији Гарашанину, а Скупштина је за кнеза прогласила Милоша Обреновића.

С падом Александра Карађорђевића престао је и уставобранитељски режим у Србији. Револуција коју је 1858. године извела совјетска уставобранитељска олигархија – окренула се на крају против ње. Од главних политичара те групе једино је Гарашанин преживео. Успешно се снашао и под новом-старом династијом. Совјет је у догађајима за време Светоандрејске скупштине изгубио сав свој престиж. Иако је поразио кнеза, његова победа је била Пирова. Једини истински победник у овим догађајима била је институција Народне скупштине, која је захваљујући младим либералима (тзв. „паризлијама“)⁶⁴ успела, бар на кратко, да преузме врховну власт. Скупштина је задала страховит ударац Совјету, који се од њега више није могао опоравити. Тако је са slabим и неауторитативним кнезом отишао и Совјет. Према речима Слободана Јовановића, било им је суђено да падну заједно. Александар Карађорђевић је морао пасти јер није био јак владалац каквог је ново време тражило. Уставобранитељи су, с друге стране, такође морали пасти јер се уставобранитељска олигархија није могла помирити с јаким владоцем. Иста политичка катастрофа упропастила је и кнеза Александра и совјетску олигархију, која се против њега борила.⁶⁵ Сазивање Светоандрејске скупштине имало је ефекат бумеранга за уставобранитеље.

⁶⁴ Надимак „паризлије“ означавао је младе државне питомце који су се школовали на Западу, претежно у Паризу где су се и упознали с идејама Француске револуција и либерализма. О „паризлијама“ вид. детаљно у: Јовановић 1991ђ, 73–81; Павловић 1986, 187–202; Луковић 1994, 39; Батаковић 1997, 73–95.

⁶⁵ Јовановић 1991ђ, 261–262.

ГЛАВА V

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ДРУГЕ ВЛАДАВИНЕ КНЕЗА МИЛОША И КНЕЗА МИХАИЛА

1. Локална управа за друге владавине кнеза Милоша 1859–1860. године

Пад уставобранитељског режима и повратак кнеза Милоша Обреновића на српски престо најавили су једно ново уставно доба од близу десет година, које је било обележено јачањем власти владоца, слабљењем Совјета, увођењем Народне скупштине као редовне политичке установе и даљим јачањем централизма у локалној управи.

Пошто је збацила кнеза Александра Карађорђевића и вратила на власт бившег кнеза, Светоандрејска скупштина је упутила молбу Порти да потврди Милоша Обреновића за кнеза. Извештај о Портиној потврди стигао је у Београд тек 3. јануара 1859. године.¹ Као нови-стари кнез Милош је остао на српском престолу све до своје смрти 27. септембра 1860. године.

За време своје друге владе кнез Милош је имао два основна политичка циља: 1) да стабилизује институцију владоца оличеног у кнезу; 2) да удовољава сељачким захтевима.² На тај начин је мислио да обнови деспотски режим из „златног доба“ своје прве владавине.

Први циљ намеравао је да постигне суспензијом *Турског устава*. По његовом мишљењу тај устав, који му је радикално ограничавао власт, престао је да важи оног тренутка када га је Скупштина позвала да се врати на престо. Отворено је рекао турском представнику у Београду Кабули-ефендији да неће поштовати тај устав.³ У ред мера којима је Милош хтео да утврди владалачку власт, како би коначно срушио установе уста-

¹ Јовановић 1991е, 273.

² Јовановић 1991е, 317–337.

³ Драгнић 1989, 135.

вобранитељског режима, долазило је: слабљење политичког значаја Совјета; стављање министара под надзор кнеза, редовно сазивање Народне скупштине; пречишћавање државног апарата од политичких противника и присталица свргнутог кнеза Александра Карађорђевића;⁴ прибављање од Порте берата о положају наследног кнеза;⁵ контрола судства.⁶

Кнез Милош је најпре хтео да укине Совјет. Али како то није било лако урадити јер је захтевало примену веома сложене процедуре (пристанак Порте и потврду Народне скупштине), Милош га је учинио безопасним: старе совјетнике је опозвао и поставио нове који су му били потпуно лојални. Тако је Совјет изгубио некадашњу власт, какву је имао пре Светоандрејске скупштине. На тај начин су *Турски устав* и *Закон о устројству Совјета* почели лагано да губе правно-политички ауторитет.⁷

Иако у дубокој старости, кнез Милош очигледно није изгубио свој демагошки таленат. Он је вазда настојао да свој лични режим „огрне” плебисцитарном подршком српских сељака, који су у њему видели свог сигурног заштитника и симбол борбе против турског зулума. У својој првој прокламацији по повратку у Књажество Србију 1859. године кнез Милош је узвикнуо: „Народе, снаго моја“, али је при том подразумевао да народ не сме имати другог вођа до њега. У складу с таквим схватањем политике, Милош је намеравао да редовно сазива Народну скупштину, али само ону просту, сељачку, која не само што не би имала јасну правну физиономију него се не би много разликовала од обичне скупине појединаца. На таквим скупштинама најбоље „пливају“ демагози. То је знао кнез Милош, као што је то добро знао и Тома Вучић-Перишић. Зато је желео да сазива само такву Скупштину, која би аklamацијом прихватала све његове одлуке. О Скупштини светоандрејског типа није хтео ни да размишља јер би таква Скупштина била сувише опасна пошто није под-

⁴ Јовановић 1991е, 284–294.

⁵ Порта није признала Милошу наследно кнежевско достојанство. Уместо тога, обавестила је велике силе да ће после Милошеве смрти признати Михаила за кнеза. Милош се, међутим, није задовољио овим половичним решењем. Кнез без наследности у ствари јесте изборни кнез, а изборни кнез остаје увек привремен јер народ који га је изабрао може га и збацити с престола. Милош је држао питање о наследности кнежевског достојанства стално отвореним у Цариграду. Није одустајао од захтева да добије берат какав му је дат 1830. године (Јовановић 1991е, 317–318).

⁶ Кнез Милош је имао врло мало успеха у покушају да се умеша у рад судства. Судови су се током година његовог изгнанства изборили за начело независности, тако да их кнез више није могао притискати да суде по његовој вољи. Све што му је преостало било је да грди и псује судије који му нису били по вољи, а Милош је то задовољство пружао себи у пуној мери (Јовановић 1991е, 315–316).

⁷ Вид. о томе детаљније у: Јовановић 1991е, 285–286; Продановић 1947б, 263.

ложна демагогији народних трибуна какав је Милош. Напротив, таква Скупштина може се наметнути као озбиљан уставни чинилац и такмац кнезу. Због тога је кнез Милош избегавао да сазива скупштине таквог типа. Њега су занимале само оне скупштине које ће њега слушати и потврђивати легитимитет његове власти.⁸

Поред суспензије *Турског устава* кнез Милош је настојао да реформише судски поступак,⁹ сузбије зеленаштво¹⁰ и укине шумске таксе.¹¹

Главне циљеве своје политике Милош је током своје краткотрајне друге владе спроводио вештим маневрисањем између Совјета и Скупштине, конзервативаца и либерала и народа.¹² На тај начин – резонувао је Милош – воспоставио би свој некадашњи деспотизам, само у једном новом, модернијем руху. Због тога је и његова друга влада постала непопуларна иако је само пре годину дана Милош био дочекан као спасилац.

У јесен 1859. године наступио је један од преокрета у држању кнеза Милоша према најважнијим политичким групама. Учинило му се да су се конзервативци сувише осилили, нарочито после објављивања тзв. *дукатовачких чланака у Српским новинама*, у којима су критиковали уставну Народне скупштине као непотребну, а истицали предности Државног совјета у тадашњим приликама.¹³ Због тога је кнез Милош отпустио дотадашњег уредника *Српских новина* и на његово место довео Владимира Јовановића. Тада су либерали објавили већи број чланака у којима

⁸ Јовановић 1991е, 324, 339

⁹ Међу првим народним жалбама које је кнез Милош примио налазиле су се жалбе на спорост судова: парнице су трајале годинама, а народ, који је иначе тешко долазио до својих права, сматрао је да су његова права слабо заштићена. Зато је кнез Милош подстицао Совјет и разне комисије које су се бавиле преуређењем судства да изврше реформу судског поступка. То је било учињено *Законом о судском поступку* од 16. фебруара 1860. године (Јовановић 1991е, 327).

¹⁰ Зеленаштво је у тадашњој Србији било веома раширено, нарочито у Крагујевачком, Пожаревачком, Смедеревском и Београдском округу. Стога је био донесен посебан закон 3. октобра 1859. године ради сузбијања зеленаштва. Вид. о томе више у: Јовановић 1991е, 333.

¹¹ Народ су много жалио на уставобранитељски режим због шумских такса које су спутавале неконтролисано крчење државних шума. Милош је осећао да је обичан свет осетљив у погледу коришћења шума, тако да је 20. марта 1859. године укинуо све шумске таксе и повратио раније правило према којем се за један грош добијало неограничено право сече (Јовановић 1991е, 335).

¹² Митровић 1991, 52–53; Продановић 1947б, 247–263; Милићевић 1973а, 34.

¹³ Конзервативци су ове политичке чланке потписивали са знаком за дукат, због чега су и добили назив *дукатовци*. Осим што су критиковали институцију Народне скупштине, залагали су се за слободу штампе, па чак и за ограничени облик општинске самоуправе знајући колико је сељаштву стало до тога (Милићевић 1973а, 31–33).

су побијали писање *дукатоваца* и убеђивали јавност у исправност своје политике.¹⁴

У исто време дошло је и до покушаја уставне реформе. По предлогу Совјета образована је комисија од три члана са задатком да изради уставни нацрт, а главна личност комисије и аутор нацрта био је Јеврем Грујић. Његов нацрт је био веома слободоуман и представљао је најдаљи домет светоандрејских либерала у разради њихових политичких идеја у часу рестаурације Обреновића: признао је кући Обреновић право на наследност престола; кнез је добио неограничено право да поставља и смењује попечитеље; Совјет се укида, док би кнез и Народна скупштина делили законодавну власт. Наравно, требало је да кнез и у овој грани државне власти има надмоћнији положај у односу на представничко тело.¹⁵

Овај нацрт је садржао и једну значајну новину – организацију локалних власти на *начелу самоуправе*. Он је предвиђао паралелно постојање државних и самоуправних институција у локалним јединицама поред окружних и среских начелника; у окрузима и срезовима постојале би посебне окружне и среске скупштине, које би управљале најважнијим пословима од интереса за округе и срезове. Нацрт је такође предвиђао и општинске скупштине, на којима би сви пунолетни мушки житељи општина бирали своје кметове.

Кнез Милош је у први мах примио Грујићев уставни нацрт без примедаба, али цела уставна реформа није одмакла даље од припрема.¹⁶

На плану унутрашње политике – друга влада кнеза Милоша представљаја је у суштини прелазни период, те нису спроведене крупне политичке реформе. Донесене су углавном половичне мере тако да је срж уставног система од 1838. године остала готово нетакнута.

У погледу локалне управе кнез Милош је у овом периоду донео само један закон, и то о управи београдске вароши. У питању је *Устројеније Управитељства вароши Београда* од 11. јула 1860. године.¹⁷ Овим законом Београд је добио ширу полицијско-управну организацију и административну поделу на *квартове* (Варошки, Дорђолски, Палилулски, Савамалски и Врачарски), а уређен је и положај органа управе. Варош Београд има свог управитеља, који обједињује полицијско-управне и остале административне радње. Он је истовремено и представник варошке управе. Управа је као целина подређена Попечитељству унутрашњих дела. Управитеља и остале чланове Управе поставља кнез на предлог

¹⁴ Јовановић 1991е, 62–65.

¹⁵ Милићевић 1973а, 35.

¹⁶ Милићевић 1973а, 35–36.

¹⁷ *Зборник закона и уредаба*, бр. 13, 1861, 100–118.

истог Попечитељства. На чело квартова долазили су по један члан Управе вароши, а имали су по једног писара, кварталника и потребан број служитеља.

У погледу чисто полицијских послова управитељ вароши стоји под надзором кнеза, а у погледу осталих управних послова стоји под надзором одговарајућег попечитељства. У овом потоњем случају управитељ вароши Београда има положај окружног начелника. Београдска полиција је на тај начин била под снажним кнежевим утицајем.

Тек је решењем кнеза Михаила од 10. јануара 1861. године Управа вароши Београда поново стављена под надзор Попечитељства унутрашњих дела.¹⁸

За Милошевог живота није било више значајних правних аката о локалној управи. Крупне промене, како у централној тако и у локалној управи, наступиће по доласку кнеза Михаила на другу владу.

2. Кнез Михаило и његова владалачка идеологија

Кнез Михаило је, попут уставобранитеља и свог оца Милоша, такође био заговорник апсолутизма и централизма. Али док су уставобранитељи бранили успостављање апсолутизма у централној и локалној управи само ради изградње и одржања снажног правног поретка, а кнез Милош ради повратка свог некадашњег ауторитета „самодршца“ из времена своје прве владе, кнез Михаило је бранио централизам и апсолутизам још разлозима своје амбициозне спољне политике. Генерално посматрано, кнез Михаило није био апсолутиста по нарави него по идеолошком убеђењу. То убеђење код њега је било толико снажно да је његовим савременицима изгледало како су централизам и апсолутизам у Србији једна насушна политичка потреба.¹⁹ Он је дошао на владу са готовим политичким програмом: од првог тренутка је знао шта му и како ваља радити. За њега није било речено само песничким стихом да је „своју мисао“ имао: он ју је доиста имао.²⁰

Михаило је у свом раду држао до два политичка циља: 1) да изгради најбољи могући правни поредак с подизањем материјалног благостања народа; 2) да подигне све балканске народе на општи устанак против Отоманског царства и створи јединствену државу Јужних Словена под вођством Србије. Први политички циљ претпостављао је добре законе и добро организовану, дисциплиновану и одану администрацију, а други – јединство свих политичких чинилаца у земљи и оружану силу достојну уважавања сваког спољног непријатеља, па и великог Османског

¹⁸ *Зборник закона и уредаба*, бр. 14, 1862, 12.

¹⁹ Никић 1927, 82.

²⁰ Јовановић 1991е, 347.

царства. И један и други циљ могао се – према Михаиловом дубоком убеђењу – остварити само у једној апсолутистичкој и централизованој државној управи. Овакав идеолошки концепт кнеза Михаила био је сасвим природан и логичан ако се има у виду његов животни пут и начин интелектуалног и политичког промишљања.

За разлику од свог оца Милоша – вођа устанка и старог сељачког трибуна, са истанчаним осећајем за ослушкивање сељачких мука и жеља – Михаило је био потпуно другачија људска природа. Затворен и повучен у себе, уз то и велики љубитељ књижевности, уметности и дворских бакова, сигурно није имао високо мишљење о простом, неуком и анархији склоном српском сељаштву. Као кнежевски син, сазрео је изван од своје отаџбине, у друштву средњоевропских барона, што је само могло појачати његово неповерење према једној друштвеној средини каква је била српска у моменту када је постао кнез. После повратка из изгнанства у Србију Михаило је био изненађен наратком српске пољопривреде, ниским културним степеном у Срба и, уопште, примитивним начином живота. По његовом мишљењу један тако непросвећен и сиромашан народ није могао сам себи помоћи; њега може из беде извући само један просвећени деспот.²¹ Поред свег великог патриотизма, Михаило је гледао на српског сељака са сажаљиве висине једног мађарског или влашког спахије (поседовао је спахилуке у Угарској и Влашкој) и био је чврсто уверен да спас српског сељака може доћи само од „дресуре“ коју спроводи власт.²² С таквим уверењем Михаило је био једна мешавина просвећеног апсолутисте и монарха XIX века.²³

Према основној владалачкој (заправо елитистичкој) концепцији просвећених апсолутиста – државна власт (централна и локална) мора бити јединствена, недељива и снажна због тога што је то једина гаранција за просперитет народа, тј. непросвећену масу. Људско друштво није сасвим хомогено. У њему је извршена „природна“ деоба чинилаца на оне који заповедају и на оне који слушају. Они чиниоци који заповедају, представљају власт, а они који слушају представљају масу. Без овакве „природне“ и социјалне деобе не може бити организације ни у једном иоле културнијем, а поготову не у једном примитивном и сељачком друштву. По својој социјалној функцији власт је „рођена“ да заповеда, а народ је тај који мора слушати власт. Међутим, ни власт као целина није хомогена: и у њеној средини је изведена подела на оне чиниоце који само издају заповести и на чиниоце који те заповести примају и извршавају. На тај начин, и једни и други чиниоци врше функцију власти јер и извршење заповести спада у функцију власти. Зато је свака власт бицефална: заповедна и извршна. Разлика је само у томе што је заповедна власт при-

²¹ Чубриловић/Ђоровић 1938, 16.

²² Јовановић 1991е, 348.

²³ Чубриловић 1982, 183.

марна, а извршна власт изведена.²⁴ Средиште примарне власти јесте у централној управи, на чијем челу се налази кнез са својим секретарима и бирократијом, а средиште изведене власти је у локалној управи. Другим речима, локална власт као изведена и нижа – зависна је од централне, примарне и више власти. Ова међузависност примарне и изведене власти може бити већа или мања, зависно од тога да ли је маса народа као крајњи корисник свих аката заповедне и извршне власти, просвећенија и културнија, или је потпуно примитивна и некултурна. Ако је маса народа културна и просвећена, однос између примарне и изведене власти има облик децентрализације и тада локални органи власти уживају одређени степен аутономије. Али, ако је маса непросвећена и примитивна, тада однос између два фактора власти има облик централизације. У том случају локални органи власти немају никакву самосталност.²⁵

Примењујући поменути идеолошку концепцију у Србији, кнез Михаило је отприлике резоновало на следећи начин: пошто је маса српског народа примитивна и некултурна, у Србији се мора спровести централистички систем управе; народ има само једну социјалну и политичку улогу у друштву, а то је да слуша заповести како заповедне тако и извршне власти; ова покорност државним властима представља примаран услов за сваку организацију друштва уопште, а посебно за једно друштво какво је била тадашња Србија; Михаило налази да је народ у Србији некултуран, непросвећен и заробљен у окове патријархалног уређења; због оваквог жалосног стања у њему је бунтовнички и анархистички инстинкт био већма изражен и зато је потребно да зависност између централне и локалне власти буде што већа, као и туторство једне и друге власти над самим народом.²⁶ Само на тај начин – сматрао је кнез Михаило – може се изградити организација власти и одржавати правни поредак. Тек на тој добро организованом и дисциплинованој власти и добро организованом правном поретку може се остварити просвећење и културно подизање народа и народног благостања, као и узвишена политика предводништва балканских народа у светој мисији ослобођења од туђинске власти и коначног уједињења; као што централизам у управи ствара јединство тако он утиче и на концентрацију народних снага за своју одбрану и уједињење.²⁷

Заступајући овакву идеолошку концепцију о уређењу државе и друштва, кнез Михаило се супротстављао конкурентним политичким идејама које је заступала опозиција. У првом реду, сматрао је за нелогичну, нетачну и штетну теорију светоандрејских либерала о организацији државе на начелу народне суверености. Како може бити истинита теорија

²⁴ Никић 1927, 83.

²⁵ Никић 1927, 84.

²⁶ Никић 1927, 85.

²⁷ О спољној политици кнеза Михаила вид. у: Чубриловић/Ћоровић 1938, 11–16; Јакшић/Вучковић 1963.

о народној суверености (оличеној у улози институције Народне скупштине) када се добро зна да власт у држави не долази од оног дела друштва које је предодређено да слуша. Било би катастрофално када би тај део друштва – који је примитиван и непросвећен – издавао заповести онима који су културни и просвећени. Наступила би парализа друштва, царовали би хајдучија, лоповлук, убиства и паљевине. Истина је да маса мора слушати заповести културно надмоћне елите оличене у кнезу и његовим сарадницима, а не да влада јер то није природно.

Услед оваквих непомирљивих идеолошких неслагања, сукоб између Михаила и либерала био је неизбежан. Михаилов апсолутистички режим је прогањао либерале забрањујући сваку њихову пропаганду. За кнеза они су били штетни за државу и народне интересе јер су својим слободумним идејама рушили концепт уређења централне и локалне управе који је Михаило спроводио ради остваривања замишљене унутрашње и спољне политике.²⁸ У духу своје идеологије, извршио је крупне промене у култури и језичкој политици у Књажествву. Посебну пажњу посветио је преуређењу правно-политичких установа, које су добиле сасвим другачију правну физиономију у односу на *Устав* од 1838. године. Промене су претрпеле и централна и локална управа.

2.1. Прихватање начела Вукове књижевнојезичке реформе у администрацији

За све време владавине уставобранитеља у Књажествву Србији важила је забрана употребе Вукове реформисане азбуке и правописа, која је била уведена још 1832. године – о чему је напред било речи. Прекретницу доноси Светоандрејска скупштина 1858. године, после које наступа и радикална смена чиновништва у администрацији Књажества.²⁹ Вуку Караџићу је ишла у прилог смена на престолу и повратак Обреновића, његових политичких љубимаца, с којима је учврстио пријатељство током њихових емигрантских дана. Посебне симпатије за Вука показивао је у то време Михаило Обреновић.

За време друге владе кнеза Михаила језички израз правних прописа и администрације у Кнежевини Србији, као и свеколике јавне делатности (школство, наука, публицистика), нагло се приближава језичком типу Вука Караџића. Иначе, Вукове погледе следили су „отечествени синови“ – понајвише „паризлије“, који су током 50-их година XIX века заузимали

²⁸ О сукобима између либерала (Јеврема Грујића, Владимира Јовановића, Милована Јанковића) и кнеза Михаила вид. у: Јовановић 1991е, 384–393; Продановић 1947а, 268–280.

²⁹ О збацивању чиновника после Светоандрејске скупштине вид. више у: Јовановић 1991ђ, 285–294.

високе положаје у администрацији и јавном животу Књажевства (Јеврем Грујић, Милован Јанковић, Ранко Алимпић, Јован Илић, Владимир Јовановић, Јован Ристић). То поколење „отечествених“ интелектуалаца настојало је да дефинитивно потисне из јавне употребе тип књижевног језика који су увели Срби из Хабзбуршке монархије током прве владе кнеза Милоша и за владе уставобранитеља. Самим тим они су се залагали за употребу Вукове реформисане азбуке и правописа.

Међутим, укидање забране Вуковог писма и правописа текло је опрезно и поступно. То је учињено почетком 60-их година прво у односу на приватна издања књига, потом у односу на Велику школу и гимназије, а затим и у односу на основне школе. Ова забрана најкасније је скинута у законодавству и, уопште, администрацији Књажевства Србије – тек 1868. године (четири године после Вукове смрти).³⁰ Од краја априла 1868. године закони и подзаконски акти објављују се у *Зборнику закона и уредаба* искључиво Вуковом азбуком, што повлачи за собом замену ранијих термина или прилагођавање њиховог облика према правилима народног језика: *окружје* постаје *округ*, *обштина* постаје *општина*, *Совјет* постаје *Савет*, *правленије* постаје *управа*, *устројеније* постаје *устројство*, *попечитељ* постаје *министар*, *мњеније* постаје *мишљење*, *предложеније* постаје *предлог*, *закљученије* постаје *закључење*, *член* постаје *члан*, *началник* постаје *начелник* итд. Међутим, облик *књаз* остао је у употреби и касније (и по *Намесничком уставу* од 1869. године), чиме је облик овог титуларног термина задржан какав је био још у време прве владе *књаза* Милоша (о чему је напред већ било речи). То важи и за назив *Књажевство*.

Иза чина скидања забране Вуковог писма и правописа у администрацији Књажевства Србије – како истиче Милош Луковић – стајао је у крајњој линији кнез Михаило, просвећени апсолутиста и Вуков поштовалац, који је имао истанчан осећај за актуелна збивања у српској култури.³¹ У том смислу је и коначно и опште прихватање Вукове књижевнојезичке реформе у Србији било чинилац укупне владалачке идеологије кнеза Михаила, као окоснице његовог амбициозног спољно-политичког програма.

3. Преуређење централних органа власти за друге владе кнеза Михаила

Реформа установа коју је кнез Михаило намеравао да спроведе у циљу јачања владалачке власти претпостављала је промену *Турског устава*. Међутим, промену *Устава* није било нимало лако спровести. Порта

³⁰ О скидању забрана за употребу Вукове графиције и правописа у Кнежевини Србији и коначном прихватању Вукове књижевнојезичке реформе вид. детаљније у: Луковић 1994, 54–57; Луковић 2010а, 167–168.

³¹ Луковић 1994, 57

није имала ништа против тога да се *Турски устав* промени, чак и у оном духу како је то желео Михаило, али је само тражила да нови устав буде донесен у форми једног новог хатишерифа. Порта је хтела да одржи своје суверено право издавања уставних закона за Србију, што би само још једном потврдило да је Србија зависна од ње како у спољним тако и у унутрашњим односима. Кнез Михаило је одлучно одбио Портин захтев сматрајући да Србија ужива потпуну унутрашњу самосталност, те да располаже правом да све своје законе, укључујући и оне уставног карактера, самостално доноси без обавезе да претходно пита Порту за мишљење. Према томе – како истиче Слободан Јовановић – баш да му је Порта понудила и најповољнији устав, Михаило га из њених руку сигурно не би примио.³²

У овом спору између Порте и Михаила европска дипломатија је пронашла решење које је могло задовољити обе стране: српском кнезу је допуштено да сам – без Порте – изгради нови уставни поредак, али не у форми новог устава него у форми редовних закона. Михаило је имао разлоге да буде задовољан јер је добио овлашћење да без сагласности Порте доноси нове уставне законе. Порта је такође могла бити задовољна јер по форми ти закони нису били уставног карактера (иако суштински јесу). Према формули европске дипломатије Михаило није укинуо *Устав* од 1838. године него је само донео један низ органских закона који су овај устав из основа променили. То су били закони о: Народној скупштини, Совјету, народној војсци, чиновницима, Централној управи и општинама. Они су из основа променили централну и само у одређеној мери локалну управу. Скуп тих закона чини Михаилов политички и административни систем.³³

У правној науци преовладава становиште да су ови органски закони у суштини представљали некодификовани уставни акт, те се често називају и „Преображењски устав“ (по Скупштини одржаној на Преображење у Крагујевцу 1861. године, на којој су изгласани углавном сви органски закони).³⁴

3.1. Закон о Народној скупштини од 1861. године

Кнез Михаило је затекао закон Светоандрејске скупштине о институцији Народне Скупштине. Кнез га је на изванредан начин изменио и додио. Ипак, те детаљне измене нису могле задовољити кнеза Михаила.

³² Јовановић 1991е, 358.

³³ Јовановић 1991е, 358.

³⁴ Павловић 1989, 256–272, 354–358; Милосављевић/Поповић 2009, 87.

Због тога је донео нови *Законъ о Народној Скупштини* 1861. године (у даљем тексту: *Закон о Народној скупштини*).³⁵

У овом закону нема оних уводних одредаба на које је Светоандрејска скупштина (тачније либерали) била толико поносна – параграфа о светињи Народне скупштине, о одговорности министара за њено редовно заседање и о слободи штампе. Очигледно је да је Народна скупштина према светоандрејском закону била заснована на начелу народне суверености. Међутим, то начело кнез Михаило није прихватио јер оно није било у складу с идеологијом просвећеног апсолутизма коју је он исповедао.

Пошто је најпре прописао да Народну скупштину чине „слободно изабрани“ народни посланици (чл. 1), нови *Закон* је предвидео постојање *Обичне и Велике Народне скупштине* (чл. 2).

Обична Народна скупштина састаје се у редован сазив сваке треће године, а у ванредан сазив када кнез нађе за потребно (чл. 3). Она има карактер саветодавног органа, али је истовремено прописано да се она мора саслушати када се ради о: уступању или промени дела државне територије; повећању или промени система пореза; о промени устава (чл.3).

Према чл. 22. *Закона* један посланик Обичне народне скупштине бира се на 2.000 пореских глава.

Велика народна скупштина четири пута је већа од Обичне (чл. 11) и састаје се у законом предвиђеним ситуацијама: 1) ради избора новог кнеза (у случају да нема законитог престолонаследника); 2) одобрења усвојења престолонаследника „кад не би било мушког потомства у владајућем племену“; 3) у циљу одређивања наследника за време кнежевог малолетства (чл. 6).

Активно бирачко право има сваки пунолетни српски грађанин који плаћа државни порез на имовину, посао или неки други приход (чл. 18). Из овог права су искључени: 1) редовни војници; 2) лица која из неког разлога не могу располагати својом имовином; 3) лица која су осуђена због неког кривичног дела; 4) лица за која је доказано да су се служила митом и корупцијом на већ одржаним изборима; 5) лица кој служе као слуге, калфе, шегрти, као и сви они који плаћају бећарски данак; 6) лица против којих се води кривични поступак због неког кривичног дела; 7) лица која су у свом предузетништву пала под стечај услед сопствене кривице (чл. 19).

Пасивно бирачко право поседује сваки српски грађанин са активним бирачким правом који је навршио 30 година живота (чл. 20).

Кнез одређује место одржавања Обичне и Велике народне скупштине (чл. 7. и 10). Он, исто тако, „поставља скупштини председатеља, потпредседатеља, и секретаре, и то прву двојицу из средине скупштине, а секретари могу бити и са стране“ (чл. 32). Било је предвиђено да „по-

³⁵ *Зборник закона и уредаба*, бр. XIV, 1861, 137–147.

печитељи имају слободан улазак у заседања скупштине, и кад захтевају имају бити саслушани“ (чл. 36). Но, и Скупштина може позвати попечитеље на своја заседања како би од њих затражила одређена објашњења (чл. 36). То се може закључити и из одредаба параграфа 3. *Закона*, према којима се на обичним народним скупштинама народ мора саслушати: 1) „о свим тегобама и потребама његовим, као и о начину, на који мисли да би се истима помоћи могло“; 2) „о предметима онима, о којима би књаз и влада његова желеле чути и глас народа“ (чл. 3).

За владе кнеза Михаила одржане су свега три скупштине – Преображењска 1861. године у Крагујевцу,³⁶ Великогоспојинска 1864. године у Београду³⁷ и Михолска 1867. године у Крагујевцу.³⁸ У Михаилово време Скупштина није била једна самостална политичка снага. Она је мањевише одобравала све што би јој кнез и влада предложили сматрајући да су кнез и влада једно, а да не би било патриотски правити им опозицију.

Избори за Скупштину иначе су били обављани под јаким утицајем полиције, која је јавно истицала своје кандидате. Некако се подразумевало да сви добронамерни грађани, присталице постојећег стања и кнежеви приврженици треба да гласају за кандидата полиције.³⁹ С таквим скупштинама – које су се бирале под снажним полицијским утицајем;

³⁶ На Преображењској скупштини кнез Михаило је изнео свој политички програм. Скупштина му је одговорила да „са безграничним поверењем предаје и себе и народ српски мудрости кнежевој“. Ово се после тумачило као да је Скупштина дала кнезу диктаторску власт. Преображењска скупштина је изгласала скоро све главне кнежеве законе: о Државном совјету; о Скупштини; о народној војсци; о усвојењу престолонаследника и о порезу на имућност (Јовановић 1991е, 379; Продановић 1947а, 273–274).

³⁷ На Великогоспојинској скупштини такође је све ишло кнежевим очекивањима. Та се скупштина састала исте оне године када су чланови Великог суда били осуђени на три године затвора зато што нису нашли да постоји дело завере у једном случају где је оно, по мишљењу Владе, постојало. Ово стављање судија Великог суда под суд била је највећа незаконитост Михаилове владе. Ипак, и поред тога, Великогоспојинска скупштина је не само одобравала све што је са Великим судом урађено него је налазила да је судије требало и строжије казнити (Јовановић 1991е, 379; Продановић 1947а, 278).

³⁸ На Михолској скупштини било је другачије него на два претходним. На њој се сагласност између кнеза и Скупштине почела кварити. Стварало се нешто налик на опозицију. То је била једна група од тридесет народних посланика. Вођ те групе прота Јован Јовановић био је либерал. Заједно са својом групом почео је на Скупштини предлагати слободоумне законе (пре свега о слободи штампе), који су наравно били одбијени. Но, то је била врло значајна појава која је наговестила да се поново почео будити дух Светоандрејске скупштине, за који се мислило да је под Михаиловим режимом био потпуно угушен (Јовановић 1991е, 380; Продановић 1947а, 284).

³⁹ Главни социјални слој Скупштине сачињавали су: варошки трговци, сеоске гезде и један мањи број свештеника. Таква Скупштина, већ по свом саставу, била

које се углавном биле затворене; које су веома кратко заседале – није било тешко радити. Требало је имати само мало вештине и умешности и оне су лако падале под утицај највиших органа власти. Али баш због тога оне су изгубиле сваки политички значај. Свет се мало бринуо о томе шта се догађало на Михаиловим скупштинама. Знало се да ће бити онако како то хоће кнез и Влада. Чак се и у Београду, где је одувек било највише политичког живота, могла осетити велика равнодушност према Скупштини: на изборима за Михољску скупштину од 3.000 бирача изашло је на гласање само 140 бирача.⁴⁰ Осећало се да је Скупштина у ствари била једна чисто формална установа. Сва политичка моћ била је усредсређена у рукама владоаца. Лишена политичке моћи, Скупштина је лагано опадала и стала се претварати у фасаду једног личног режима, заправо у једну варошку параду, која се држи једном у три године, без икаквог озбиљнијег утицаја на државну политику.

3.2. Закон о устројству Државног совјета од 1861. године

Устроение Државногъ Совѣта од 1861. године (*Закон о устројству Државног совјета*)⁴¹ из основа је променио правно-политички положај Совјета. Већ се из самог назива *Закона* може приметити да је Совјет добио ново име. Наиме, добио је епитет „државни“, што већ на одређени начин наговештава промене у његовом статусу. То више није онај утицајни уставни чинилац из уставобранитељске епохе, који се надмоћно или бар равноправно борио с кнезом за примат у врховној власти. Према овом закону Државни совјет је постао класичан административни орган који је потпуно потчињен кнезу. Његови чланови, тј. совјетници, постали су кнежеви секретари.

Совјет се састоји од људи „који се одликују знањима или одличним искуством у државној служби“ (чл. 1). За совјетника може бити постављен само онај српски грађанин који је навршио 35 година живота и располаже непокретним имањем у Србији и који је прове најмање 10 година у државној служби. Број државних совјетника не може бити већи од 17 рачунајући председника и потпредседника (чл. 2). Престолонаследник када наврши 18 година живота, такође постаје совјетник, али право гласа стиче с навршеном 21 годином (чл. 12).

Веома су значајне одредбе из члана 11. *Закона* које регулишу положај чиновника у систему државне управе. Овај члан прописује да држав-

је мање склона за странчарење и опозицију. Она је била предоређена да угађа кнезу и да га стално подржава (Јовановић 1947а, 382).

⁴⁰ Јовановић 1991е, 383.

⁴¹ *Зборник закона и уредаба*, бр. XIV, 1862, 156–163.

ни совјетници долазе у ред обичних чиновника, што је била значајна промена у статусу совјетника. Према *Уставу* од 1838. године совјетници су представљали посебну, заправо изванредно привилеговану категорију државних чиновника. Кнез није био њихов шеф нити је био њихова надзорна власт. Из тог разлога они су, као нека врста трибуна, били независни и неприкосновени наспрам њега.⁴² Сада, према одредбама из члана 11, совјетници су чиновници највишег ранга, али ипак чиновници. Одатле су проистекле следеће правне последице: 1) совјетнике поставља кнез указом на исти начин као и остале чиновнике (чл. 17); тиме је стављен ван снаге најважнија одредба *Закона о устројству Совјета* од 1839. године према којој су кнез и Совјет споразумно постављали совјетнике; 2) совјетници не уживају никакве специјалне ванчиновничке привилегије (чл. 17); на тај начин је укинута правило из чл. 17. *Устава* од 1838. године које је прописивало да су совјетници непокретни; убудуће совјетници ће остати на свом положају само докле кнез то хоће; они могу сваког часа бити стављени у пензију (чл. 17); под перманентном претњом пензионисања совјетници су били принуђени да се послушно опходе према кнезу; 3) у извесној мери кнез има над совјетницима и дисциплинску власт; ако се покаже да су недовољне казне које изриче Државни совјет према неком свом члану због незаконитог рада у служби, онда Совјет може тражити од кнеза да предузме адекватније мере (чл. 24); 4) у погледу обичних престапа совјетници попут обичних чиновника потпадају под надлежност редовних судова (чл. 23); на тај начин је укинута још једна одредба из члана 17. *Турског устава*, која је у суђењу совјетничких кривица предвиђала извештај надзор Порте.

Али, ако је из основа променио положај совјетника према кнезу, *Закон о устројству Државног совјета* оставио је надлежност Совјета углавном непромењену. Совјет је и даље био други уставни чинилац у Књажеству, с овлашћењем да: доноси, укида, мења и тумачи законе; решава питање организације земаљских власти и војске; доноси државни буџет (чл. 3). Дакле, Совјет је и по овом закону законодавни орган; чак се у једној форми предвиђала и одговорност министара пред Совјетом за неизвршавање закона (чл. 8).

Слободан Јовановић је приметио да је овај закон патио од једне унутрашње противречности. Обичан чиновнички положај у који су совјетници били постављени није се слагао са законодавним функцијама Совјета. Један чиновнички колегијум, какав је Совјет био по *Закону* од 1861. године, није могао ограничавати кнеза у законодавству нити вршити надзор над његовим министрима. Чим би совјетници покушали озбиљнију опозицију према кнезу и његовој влади, он би им могао одмах запрети пензионисањем. Јовановић је на крају овог коментара извео логичан за-

⁴² Јовановић 1991е, 359.

кључак да је овакав Совјет служио за прикривање кнежеве свемоћи: он је створио илузију да постоји једно државно тело које ограничава кнеза, а кнез је, и поред тога, владао како је хтео. Под кнезом Александром Карађорђевићем Совјет је био све, а кнез ништа; под Михаилом обрнуто: кнез је био све, а Совјет ништа.⁴³

Тако је институција Совјета била у опадању: прешао је пут од моћног уставног чиниоца, господара политичке ситуације из „златног доба“ уставобранитељског режима, до обичног административног тела, у све му зависном од кнеза. Његов се политички значај, потезом кнежевог пера, веома лако и формално урушио.

3.3. Закон о устројству народне војске од 1861. године

Кнез Михаило је 1861. године донео *Устроение народне војске (Закон о устројству народне војске)*.⁴⁴ Овај закон је као једини задатак војске означио одбрану земље и одржавање права Књажества, а састоји се „из свију Срба без разлике, рачунајући људе од 20 година, закључително до 50-те“ (чл. 1). У том смислу – улога војске окренута је првенствено одбрани од спољног непријатеља.⁴⁵ За разлику од раније организације војске (која је имала само пешадију), према овом закону народна војска има у свом саставу: пешадију, коњицу, тобције и пионире.

3.4. Закон о чиновницима грађанског реда од 1861. године

У тесној вези с новим законима о преуређењу централних органа власти био је и нови *Закон о чиновницима грађанског реда* од 1861. године (у даљем тексту: *Закон о чиновницима грађанског реда*).⁴⁶ Под кнезом Александром Карађорђевићем положај чиновника био је уређен *Уставом* од 1838. и *Уредбом* од 17. марта 1842. године. Чиновницима је била обезбеђена самосталност. Чиновник је могао бити лишен звања само судским путем. Овакво решење је проистицало из оне уставобранитељске идеје да је звање једно чиновничково добро које му само суд може одузети. Чиновничко звање уживало је исту правну заштиту као и приват-

⁴³ Јовановић 1991е, 359–360.

⁴⁴ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXX, 1861, 439–450. Напомена: Овај закон није објављен у *Зборнику закона и уредаба* бр. 14. у којем су објављени други закони и подзаконски акти од 1861. године; стога је накнадно објављен у бр. XXX *Зборника закона и уредаба*.

⁴⁵ Ђорђевић 1984, 155.

⁴⁶ *Зборник закона и уредаба*, бр. XIV, 1862, 38–56.

но имање. Влада није могла отпуштати чиновнике по свом нахођењу и они су били потпуно заштићени од министарске самовоље.⁴⁷

Међутим, *Закон о чиновницима грађанског реда* не само што је прописао оштрије дисциплинске мере које су могле бити изрицане чиновницима него је и доделио право Влади да пензионише чиновнике по свом нахођењу, тј. „кад нађе да интереси државне службе то захтевају“ (чл. 56. и 57). Ипак, чиновници су били заштићени од највише државне власти тиме што нису могли изгубити службу без одлуке суда нити им је могла бити одузета плата или пензија. С друге стране, судске одлуке су ретко доношене на штету чиновника јер у законским прописима обично нису били прецизирани прекршаји које су чиновници могли у служби починити. У случајевима доказане кривице чиновници су задржавали право на пензију, тако да породице несолідних чиновника нису економски пропали. Због тако стабилног правног положаја, за почињене прекршаје или злоупотребе службене дужности чиновници су обично кажњавани премештањем у друго насеље. Они су овим законом обезбедили свој положај и од конкуренције, којој су могли да буду изложени примањем у службу образованих странаца будући да су и странци, кнежевим указом, могли бити примљени у српску државну службу.⁴⁸

Међутим, измене *Закона о чиновницима грађанског реда* извршене 1864. године⁴⁹ омогућиле су отпуштање чиновника када је то у интересу државне службе.⁵⁰

3.5. *Закон о устројству Централне управе у Књажевству Србији од 1862. године*

*Закон о Устројењу Централне државне управе у Књажевству Србији од 1862. године (Закон о устројству Централне управе у Књажевству Србији)*⁵¹ поделило је „ради бољег отправаљања послова“ државну управу на више министарстава. Њиме су укинута *Закон о устројству Књажевске канцеларије* и *Закон о устројству Централне управе од 1839. године*, које је издао Милош непосредно пред свој одалазак из Србије.⁵² Број министарстава је у односу на *Турски устав* повећан на седам. То су следећа министарства: правде, просвете и црквених дела, иностраних дела, унутрашњих дела, финансија, војске и грађевина (чл. 2). Овим закон-

⁴⁷ Јовановић 1991е, 367.

⁴⁸ Миљковић-Катић 2002, 149.

⁴⁹ *Зборник закона и уредаба*, бр. XVII, 1865, 5–6.

⁵⁰ Јовановић 1991е, 369.

⁵¹ *Зборник закона и уредаба*, бр. XV, 1863, 87–90.

⁵² Живановић 1923, 88.

ским актом први пут је створен *Министарски савет*, који сачињавају сви министри а има и председника (чл. 5. и 18). Министарски савет израђује пројекте закона и предлоге од опште важности (чл. 16). Министри су непосредни кнежеви органи (чл. 4). Кнез их поставља и смењује по свом нахођењу (чл. 13). За свој рад одговорни су кнезу и Совјету (чл. 14). Ипак, ова њихова одговорност била је предвиђена само у начелу. Посебан закон о министарској одговорности није био донесен тако да није било сасвим јасно који је суд надлежан да суди министрима и за која дела.

Значај овог закона огледа се у томе: што је прекинуо везу између Совјета и министара (попечитеља) како је то било према *Турском уставу*; што је окупио министре у једно чиновничко тело које је било под непосредним кнежевим надзором; што је сву администрацију усредсредило код министара, као шефова појединих ресора државне управе.

4. Реформа локалне управе 1866. године

Апсолутистичке и централитистичке тежње кнеза Михаила спроведене су и у локалној управи. Као што је речено, према његовом дубоком убеђењу основни задатак локалних јединица јесте спровођење наредба централне власти. Према томе, оне у суштини могу бити само административно-територијалне јединице које обављају државне послове у окрузима, срезовима и општинама.

Последица оваквог резонавања било је и задржавање на снази уставобранитељског *Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима средских начелника* од 1839. године. Он је потпуно одговарао Михаиловим идеолошким погледима и политичким тежњама. Тај закон је јасно и недвосмислено спроводио централизацију локалне управе тако да није било потребе за његовом ревизијом или новим законом. Међутим, колико је кнез био задовољан овим законом – толико је истовремено био незадовољан другим уставобранитељским законом који је такође дотицао структуру локалне управе, тачније уређење, положај и функције општина. Кнез Михаило није хтео да продужи живот *Закону о устројству општина* од 1839. године него је издао нови закон о општинама, који је задовољио његове владалачке амбиције.

4.1. Закон о устројству општина од 1866. године

Законъ о устројству обштина и обштинских властѣй (у даљем тексту: *Закон о устројству општина*) био је један од најважнијих закона из доба владавине кнеза Михаила.⁵³ Тадашњи министар унутрашњих де-

⁵³ *Зборник закона и уредаба*, бр. XIX, 1866, 5–48.

ла Никола Христић поверио је свом начелнику Николи Крстићу израду тог закона.⁵⁴ Он је био на снази до доношења *Устава* од 1888. године, када је био израђен нови закон о општинским властима. То је био један од оних административних закона који су најдуже били на снази.

У *Закону* су правне норме груписане у уже целине према предмету који регулишу: 1) опште одредбе; 2) одредбе о општинским органима и њиховој надлежности (општински збор, општински суд и општински одбор); 3) одредбе о надзору државних власти над општинама; 4) прелазне и завршне одредбе. Тим редом ће правне норме и бити овде анализирани.

4.1.1. Опште одредбе

Опште одредбе садрже правила о општим организационим питањима општина и њихових органа власти. Предвиђене су две врсте општина: варошке и сеоске (чл. 1). Локалне заједнице су, у својству општине, задржале стечене називе: вароши, варошице, села и засеоци (чл. 2). Спајање двеју или више општина у једну, као и раздвајање једне на више општина, може се извршити или по захтеву тих општина или по наредби више државне власти (чл. 3). У првом случају општине се морају претходно споразумно разграничити, а у другом – наредба о разграничењу или спајању долази само ако влада процени да је то неопходно, нпр. када је то потребно ради лакшег отправљања послова, када је број житеља неке општине врло мали и сл. (чл. 3). Свака општина има одређене границе свог простирања у оквиру којих општински органи врше своју власт. Тај простор се зове *општински атар* (чл. 7).

4.1.2. Општински органи и њихова овлашћења

Као органи власти у општинама предвиђени су: *општински збор*, *општински суд*, *општински одбор* и *кмет* (чл. 11. и 12). На челу општине

⁵⁴ Пошто је био аустријски Србин, Никола Крстић није добро познавао прилике у Књажевству Србији. Није имао представу о томе како би требало изградити закон о уређењу општина. Због тога је затражио савете од Владе, тачније од министра Косте Цукића, који је био његов лични пријатељ. Цукић му је отворено рекао: „Ко да ти каже какве су општине, какве су им мане, шта треба да се поправи, и како да се уреде, кад то нико од нас и нико у земљи не зна“. Ни Христић није знао више од осталих министара. Преостало му је само да Крстићу препоручи неколико страних закона, међу којима су били: швајцарски, пруски и аустријски. Христић му је посебно скренуо пажњу на аустријски закон, чијег се обрасца Крстић највише држао. Нацрт који је израдио, а којим није био нарочито задовољан, био је дорађиван неколико пута: прво на министарској седници, затим у Скупштини, па у једном посебном одбору састављеном углавном од окружних и среских начелника, а напослетку у Совјету (Јовановић 1991ђ, 373).

налази се кмет, „који је прво лице и највиша власт у општини“. Уколико је општина састављена од више села, у сваком селу кмет има свог помоћника, осим у оном селу у којем живи (чл. 12).

У сеоским општинама општински збор сачињавају „сви пунолетни чланови општине који нису под туторством или старатељством, нити су као слуге под платом (шегрти, калфе и други који плаћају бећарски данак)“ (чл. 14).

У варошким општинама у збор улазе сви грађани који испуњавају све поменуте услове за сеоске општине, и плаћају данак од шест талира према Закону од 2. октобра 1864. године (чл. 14).

Право гласа на збору немају: официри и војници стајаће војске, осуђеници, лица под истрагом или полицијским надзором, као и грађани који нису платили порез за годину дана или су пали под стечај у свом предузетништву (чл. 15. и 16).

Присуство грађана који имају право гласа на збору обавезно је. Збор се сазива на „уобичајени начин“, тј. преко општинског суда (чл. 17. и 19). Збору председава и управља њиме кмет, осим при избору самог кмета. У том случају збором председава по годинама најстарији одборник (чл. 19).

Члан 13. *Закона* прописао је надлежност збора: бирање посланика и повереника за Народну скупштину, те бирање општинских одборника и њихових заменика; давање мишљења о спајању општина, села и заселачка, као и о свим предметима које му упуту општински суд или надзорна власт (чл. 13).

Значајно је напоменути да *Закон* није доделио збору право опозива органа које бира.

Из законских одредаба јасно се може видети да у сеоским општинама кметове и чланове општинског суда бирају повереници на неодређено време (чл. 25). Повереници се одређују према броју пореских глава у општини.⁵⁵

У варошким општинама кметове, помоћнике и чланове суда бирају општински одбори, такође на неодређено време (чл. 24).

Избор ових органа врши се у присуству надзорне власти, односно среског начелника који „одоборава или поништава избор“. Избор кмета у варошицама доставља се на одобрење окружном начелнику. У Београду и окружним варошима избор кметова мора потврдити министар унутрашњих дела (чл. 31).

⁵⁵ На општине које немају више од 300 пореских глава долази 12 повереника. Изнад означеног броја бира се на сваких следећих 100 пореских глава, по четири повереника више. Ако је сеоска општина састављена од неколико села, повереници свих села бирају кмета, а по 12 повереника из сваког села бирају себи, свако посебно, помоћнике кмета, осим ако је село из којег је кмет (чл. 25. и 26).

Сваки изабрани члан било ког општинског органа дужан је прихватити дужност за коју је изабран (чл. 29). Они који одбију да је приме, а немају оправдан разлог (нпр. због болести или старости изнад 60 година – чл. 58. *Закона*), кажњавају се глобом од пет талира у сеоским и 30 талира у варошким општинама, а у корист општинске касе (чл. 29).

Председници (кметови) и чланови општинских судова (по два помоћника кмета) не могу бити: државни чиновници док су у служби, свештеници, учитељи, војници и официри стајаће војске, бивши носиоци функција у општини (ако су у року од три године, из било ког разлога, били опозвани) и лица која се налазе у родбинским везама до трећег степена (чл. 30).

Општински суд врши двојаку функцију: полицијско-управну и судску (чл. 13).

У својству полицијског органа општински суд обавља следеће послове: стара се о чистоћи у месту и околини, затим води рачуна о безбедности имовине и људи, води надзор над општинским зградама; стара се о добром одржавању ћуприја, друмова, обала река и потока, о спречавању пожара, о здрављу људи и стоке, о мерама којима се служе трговци и други људи (како се не би догађале преваре), о кафанама, механама, гостионицама (проверава да ли се примењују законски прописи), о јавном моралу, о исправама својих житеља који желе да путују у иностранство; води списак странаца који бораве у општини; проверава да ли родитељи шаљу своју децу у школу (чл. 34).

Као судски орган општински суд, такође, „заступа и чува општинске интересе“ обављајући следеће послове: бира писаре и друге званичнике општинског суда, затим лекаре и инжењере које предлаже надзорној власти на одобрење; управља општинским имањем и располаже општинским приходима, о чему је обавезан да положи рачун општинском одбору; предлаже суму приреза у договору с општинским одбором; стара се о сиромашним људима у својој општини; надзире да ли се уредно воде протоколи рођених, венчаних и умрлих лица; одржава општинску архиву и сл. (чл. 35).

Сасвим је сигурно да је један од најзначајнијих послова општинског суда било управљање општинском имовином и располагање општинским приходима. Приликом полагања рачуна општинском одбору о приходима и расходима општински суд је обавезан да истовремено предложи и буџет за наредну рачунску годину – у оним општинама „где министар финансија нареди“ (чл. 38).

Најважнији орган општинског суда јесте кмет. Он је његов председник и носилац судске функције у оном селу у којем је изабран, а његови помоћници – сваки у свом селу. Судска надлежност ових чиновника била је изузетно мала. Кмет и помоћник са двојицом сељака, иначе кућних ста-

решина, извиђа потрице које не износе више од 100 чаршијских гроша; одређује накнаду штете и казну за кривца ако за то постоји правни основ, настојећи претходно да измири странке у спору. Спорове чија вредност прелази 100 гроша (до 500 гроша) извиђа општински суд у свом пуном саставу (чл. 41).

У кривичним предметима кмет и помоћници појединачно могу осудити неког грађанина због непослушности „на затвор до 24 сата, или на бој од 5 до 10 удараца, или од једног до шест цванцика новчане казне“ у присуству два угледна сељака, заправо кућних старешина. Кметова судска пресуда одмах је извршна. За случај незаконитог поступања кмет и помоћници одговорни су општинском суду, а сви заједно – среском начелнику (чл. 41).

Кмет као председник општинског суда извршава одлуке општинског одбора, осим ако нађе да нису у складу са законом или вређају општински и државни интерес (чл. 43). У том случају судски предмет се враћа општинском суду на поновно разматрање или се, ако одбор остане при својој ранијој одлуци, подноси вишој власти на разматрање (чл. 43).

Закон је доделио и одређене административне функције кмету као председнику општинског суда (чл. 46).

„Ради редовног заступања општинских интереса и ради надгледања делања општинског суда, у свакој општини постоји општински одбор“ (чл. 49). У његов састав улазе – поред председника и чланова општинског суда – осам одборника „у неокружним варошима, варошицама и сеоским општинама са мање од 300 пореских глава“ (чл. 50). Општине са 300 до 500 пореских глава бирају 12, а оне са више од 500 (и окружне вароши) – 16 одборника. Београд бира 32 одборника (чл. 50).

На челу општинског одбора налази се председник општинског суда, тј. кмет. Он је одговоран за „одржање поретка“ у одбору, као и за „придржавање законских прописа“ у раду одбора (чл. 51).

За одборника може бити изабран само онај грађанин који, по општим прописима, ужива бирачко право и поседује непокретно имање у Србији (чл. 52). Не могу бити изабрани: чиновници оних надлештава који по закону врше надзор над радом општинских органа, плаћени општински службеници и сродници до другог степена. Други државни чиновници могу бити одборници по одобрењу овлашћених министара (чл. 53).

Одборници (и њихови заменици) бирају се на четири године, с тим што се по истеку две године обнавља половина чланова одбора (чл. 55). Изабрани одборници и њихови заменици обавезни су да се прихвате избора. У супротном, примењују се санкције као у случају кметова и помоћника, само што се казне крећу 10–20 талира. У селима их изриче надзорна власт, а у варошима и варошицама општински суд (чл. 60).

Општински одбор контролише рад општинског суда у свему ономе што суд треба да уради по одлукама одбора. Уколико би одбор био незадовољан радом суда, може се само жалити вишој надзорној власти (чл. 64).

У надлежност општинског одбора као контролног органа спада: прегледање општинских рачуна и проверавање да ли су сви издаци учињени према закону и на основу решења одбора; одобравање буџета; разматрање предлога који доставља општински суд; давање овлашћења општинском суду да у ванредним околностима може решавати, у име општине, и без одобрења одбора; решавање свих оних предмета који су општини достављени и за које није изричито наведено да треба да их решава општински суд (чл. 65).

Садејство и пристанак општинског одбора потребни су у следећим случајевима: за трошење из општинске касе на расходе који нису предвиђени буџетом; за стварање нових звања и повећање броја општинских службеника; за давање овлашћења онима који ће у парницама заступати општину пред судом; за давање одобрења за куповину, продају и уступање под закуп непокретних добара, као и за задужење општине, о чему одлучује законодавна власт и сл (чл. 66).

Општински одбор се саветује и доноси своје закључке и у свим предметима које му достави надзорна власт (чл. 67). За пуноважно одлучивање потребно је да на одбору присутно најмање две трећине одборника не рачунајући чланове општинског суда (чл. 71).

4.1.3. Надзорна власт

Посебну пажњу *Закон о устројству општина* посветио је конституисању надзорне власти над општинским органима власти. Члан 76. прописује да „општине и општинске власти стоје под врховним надзором државног правитељства, које спроводи надзор преко одређених надлештава“. У вези с тим, Београд стоји под непосредним надзором Управе вароши Београда, окружне вароши под надзором окружних начелника, а све остале општине стоје под непосредним надзором среских власти. Општински органи могу се обраћати вишим властима само преко својих надзорних тела (чл. 77).

Закон је, даље, прописао да срески и окружни начелници (или неки други чиновници у начелствима) присуствују општинским зборовима и седницама општинског одбора. Сваку њихову одлуку они могу задржати од извршења с образложењем да је она незаконита (чл. 31, 77. и 83). Ваљаност општинског буџета зависи од сагласности надзорне власти само ако сума прелази 1.000 гроша: до 3.000 гроша буџет одобрава срески начелник, до 10.000 гроша окружни, а изнад те суме министар (чл. 78).

У случају да општински органи покажу „небригу, неспособност или неискреност“ у вршењу поверених овлашћења надзорна власт – која потврђује избор – може их казнити укором или губитком плате до 15 дана или сменити са дужности, зависно од кривице (чл. 80).

Жалбе и тужбе против општинских власти подносе се надзорној власти, најдаље за 14 дана од дана издавања акта (чл. 84).

4.1.4. Прелазне и завршне одредбе

Овим одредбама *Закона* прецизирани су датум његовог ступања на снагу (1. август 1866. године), престанак важења других аката (углавном решења) који регулишу предметну материју и утврђена су упутства надлежним министрима (чл. 85).

4.1.5. Критике законских решења

Из садржине овог закона јасно се може запазити основна законодавчева идеја – строги надзор државне власти над општинама. Начело изборности општинских органа власти законодавац није смео искључити јер је изборност као правно-политички принцип, већ увелико била дубоко усађена у свест и навике народа, још из времена сеоске и кнежинске самоуправе. Ипак, то начело није сметало да се бар председник и чланови општинског суда доведу у зависан положај према државној власти. А државна власт је њихов избор потврђивала и имала право да их по свом нахођењу опозове. Изабрани на неодређено време, чланови општинског суда (као несумњиво најважнијег општинског органа) остајали су на својим местима све док су уживали поверење надзорне државне власти.

Закон о устројству општина од 1866. године третирао је општину као непосредну месну полицијско-управну власт, као подручни орган средског начелника, преко којег је он извршавао законе и одржавао поредак и о томе обавештавао окружног начелника. И у овом закону, исто као и у уставобранитељском, присутан је дуализам послова које је извршавала општина. Поред типично државних послова које је обављала под контролом надзорне власти, општина је отправљала и општинске послове. Важно је нагласити да општина ни у кругу општинских послова није уживала никакву самосталност. О самосталности у кругу државних послова није се могло ни помишљати. Законодавац очито није веровао у способност општине да напредује без туторства државе. Захтевајући од чланова општинског одбора да поседују непокретно имање, *Закон* је хтео да општинску управу повери оним социјалним редовима на које је режим кнеза Михаила највише рачунао – сеоским газдама и домаћинима,

тј. старешинама породичних задруга, који су вазда уживали велики углед у свом комшилуку.

Тако је у локалној управи у свом отвореном облику спроведено начело централизације општинских органа власти и њихове даље бирократизације, што су пре кнеза Михаила започели још уставобранитељи. На тој основи је и био изграђен систем апсолутног јединства државне управе за којим је кнез Михаило – као носилац личног режима с просветитељском мисијом – непрекидно тежио.

Либерална опозиција оштро је критиковала овај општински закон. Њена критика је била усмерена на две главне тачке: прво, што се за избор чланова општинског суда тражила потврда државне власти, чиме је и начело изборности било озбиљно доведено у питање; друго, што је државној власти било додељено право да „по свом ћефу“ ствара велике општине; на тај начин би се општина као „природна друштвена појава“ претворила у „вештачку творевину“.⁵⁶

Овим питањем озбиљно су се позабавили правни историчари Слободан Јовановић и Ружица Гузина. За разлику од Гузине, чије се мишљење о недостацима *Закона* углавном подудара са критиком светоандрејских либерала,⁵⁷ Слободан Јовановић је оставио опширније критичке опсервације. Јовановић је нагласио да је прва слаба страна („махна“) овог закона била недоречена и помало конфузна организација општинских власти. Заправо, она је била у „магловитом стању“. Основна власт је била тзв. општина, тј. скуп чланова општине, али није било речено ни која се лица сматрају члановима општине нити на који начин њихов скуп доноси своје одлуке. Општински одбор, који је био надзорна власт над примирителним судом у општинским пословима, имао је две врсте седница: на седницама прве врсте морали су присуствовати сви одборници; на седницама друге врсте било је довољно присуство једне четвртине од свих одборника. Која је врста седнице била надлежна за које предмете – остало је нејасно у *Закону*.

Као другу слабу страну Јовановић је навео усредсређење општинске власти код примирителног суда, тачније код кмета.⁵⁸ Народ је бирао за кметове људе слабог карактера, који неће сувише строго бранити сатирање туђих усева, грабеж општинске земље, сечу општинске горе и сл. Исто тако, народ је радије бирао сиромашне и инокосне људе него имућне и задружне; рачунало се да ће бити више штете за општину ако један богати кмет, злоупотребом свог положаја, ослободи своју кућу општинских терета него ако то учини један сиромашан кмет. Кметови су би-

56 Јовановић 1991е, 373–374.

57 Гузина 1976, 135.

58 Јовановић 1991е, 372.

ли млитави у вршењу своје кметовске власти; онда када би их покретала лична мржња, они су се показивали бездушно строги у кажњавању. Иначе, из страха од освете, гледали су људима кроз прсте јер је била обична појава да кмету који би био строг у гоњењу криваца запале сено и житне стогове. С друге стране, у новчаним стварима кметови су чинили велике злоупотребе: самовласно су присвајали општинске приходе, узимали су новац из општинске касе по законској камати, па га затим по зеленашкој камати, давали другима на зајам. Ове злоупотребе су – наглашава Слободан Јовановић – биле могуће зато што је кмет био сталан. Једном изабран, он је могао бити збачен само по тужби среског начелника или по тужби целе општине.

Објашњавајући положај кмета као председника примирителног суда, Јовановић је напоследку дошао и до трећег недостатка *Закона*, који се тиче следећег питања: на који начин општина може донесити одлуку о подизању тужбе против кмета када о томе није било речи у *Закону*? Услед тога – завршио је Јовановић – општинско право тужбе било је само привидно. Кмет је, у ствари, имао разлога да се боји само среског начелника; ако је с њим умео успоставити добре односе, могао је радити шта је хтео.⁵⁹

Из свега реченог може се закључи како је *Закон о устројству општина* од 1866. године стварно довео до тога да је кмет био суверен („бог и батина“) у својој општини. Сва општинска власт била је у његовим рукама и он се могао понашати као прави мали тиранин. Слепо послушан према сваком вишем ауторитету и власти, кмет је исто то захтевао од житеља своје општине. Без обзира на све то, овај закон је имао велики значај у пракси јер је ступио на снагу у време када су се српске локалне јединице налазиле у врло тешком стању. Према речима Слободана Јовановића, с њим је почела потпуна законска организација општинских власти у Србији пошто дотадашња законодавна интервенција није донела добре резултате. Уставобранитељски закон о општинама није испунио очекивања. Док је био на снази, општине нису показале скоро никакав напредак: нису подигле ниједну грану народне привреде; биле су немарне у одбрани општинских шума и земље од отимачине; показале су велику немарност у рачунима.⁶⁰ Било је потребно успоставити поредак у локалним јединицама. Управо је то била сврха овог закона о општинама. Затекавши сеоску општину с разграбљеном сеоском имовином, ограничену на полицијско-управне и у одређеној мери судске послове, законодавац (заправо кнез Михаило) сматрао је сасвим умесним да стави општину под што јачи надзор државне власти јер су судство и полиција државни послови о

⁵⁹ Јовановић 1991е, 373.

⁶⁰ Јовановић 1991е, 373–376.

којима води рачуна централна управа на челу с кнезом. Сматрало се да би појачана централизација локалне управе донела народно благостање. И заиста, другачија законска решења изгледала су немогућа у тадашњим политичким приликама. У једно такво доба, које је било снажно обележено кнежевом идејом просвећеног апсолутизма, општег националног романтизма и бирократско-централистичким духом у државној управи, било би апсурдно очекивати да један законски акт о локалној управи другачије изгледа. Михаилов закон о општинама био је потпуно у складу са тадашњим временом. У том контексту се једино може процењивати историјски значај овог закона.

4.2. Закон о томе, која су места у Србији окружне вароши, варошице, а која села од 1866. године

После Закона о устројству општина и општинских власти донет је Закон о томе, која су места у Србији окружне вароши, варошице а која села 16. јуна 1866. године.⁶¹ Његов значај је у томе што је конкретније класификовао насељена места у Србији у одговарајуће категорије општина како би се олакшала примена Закона о устројству општина. У том смислу, он садржи претежно декларативне норме, које имају карактер обавештења и препорука (чл. 1–6).

5. Крај владавине кнеза Михаила 1868. године

Пошто је низом уставних закона из корена променио поредак заснован на *Турском уставу*, кнез Михаило је чврсто држао и централну и локалну управу под својом контролом. И баш када се налазио на врхунцу своје политичке моћи и славе, његов се лични режим почео урушавати услед разних унутрашњих поремећаја, династичких и политичких сукоба и његових породичних неприлика. На крају је и сâм завршио као највећа жртва тог читавог сплета догађаја и околности.

Михаилов режим је почео слабити после избијања једне афере из његовог породичног живота. Било је то крајем 1865. године када је кнез одлучио да разведе свој брак с кнегињом Јулијом (из мађарске племићке породице Хуњади) и да се ожени Катарином Константиновић, кћерком Анке Константиновић⁶² и унуком Јеврема Обреновића, свог стрица. Ова

⁶¹ *Зборник закона и уредаба*, XIX, 1866, 102–104.

⁶² Анка Константиновић је временом имала све више политичког утицаја на кнеза Михаила. Слободан Јовановић сматра да је идеја о другом Михаиловом браку с њеном шеснаестогодишњом кћери била управо њена. Анка је желела да по сваку цену доведе своју кћер на кнежевски престо. Да би то остварила, формирала је своју политичку котерију, у коју су ушли многи утицајни политичари од ње-

афера узбунила је духове у Србији и довела до првог и, испоставило се, пресудног расцепа у Влади, која је до тог момента била изразито хомогена и јака. Председник Владе Илија Гарашанин био је одлучан противник тог брака, као и митрополит Михаило, који је такав брак назвао безбожним и нечувеним делом.⁶³ После шест година управљања земљом, Гарашанин је коначно одступио 1867. године. Кнез Михаило је намеравао да за новог председника Владе постави Јована Ристића, иначе политичара од пуног поверења Анке Константиновић.⁶⁴ Ипак, ова кадровска комбинација убрзо је пропала. Гарашанина је заменио Никола Христић. Изгледало је као да се политичка ситуација полако поправља, али је ускоро уследила права катастрофа.

Кнез Михаило је убијен 29. маја 1868. на Топчидеру, за време једне уобичајене шетње са својом несусуђеном невестом и њеним рођакама. Према до данас познатим и расположивим изворима, изгледа да кнежево убиство није имало политичке мотиве.⁶⁵ Створено је привремено намесништво пошто кнез није оставио наследника престола. У намесништво су ушли: Јован Мариновић, председник Државног совјета, Рајко Лешјанин, министар правде, и Ђорђе Петровић, председник Касационог суда. Истакнути политичари су тражили да се сазове Велика народна скупштина (установљена Михаиловим *Законом о Народној скупштини* од 1861. године), која ће изабрати новог кнеза. Међутим, баш у том тренутку изашао је из сенке један војник-политичар, који је показао доста умешности прехуитивши и једног таквог искусног бирократу какав је био Гараша-

ног поверења (нпр. Јован Ристић, Миливоје Петровић Блазнавац). Она је чинила бројне сплетке и интриге на српском двору (Јовановић 1991е, 479–490).

⁶³ Јовановић 1991е, 480, 484–485; Митровић 1991, 58; Продановић 1947а, 285; Драгнић 1989, 60.

⁶⁴ Као члан Анкине котерије, Јован Ристић је подржавао Михаилову жељу да ступи у брак с Катарином. У том својству је и ушао у владу. Он је био познат као политичар који се гнушао било какве крајности. Схватајући Михаилову жељу да се ожени Катарином као готову ствар, он је на то пристао. Али с друге стране, Ристић је држао да је и Михаиловом режиму дошао крај, да је дотрајао и да се он мора реформама поправити. Због тога је предлагао да се кнезу учини уступак дозволом за женидбу унуком свог стрица, али би заузврат он морао пристати на политичке реформе (Јовановић 1991е, 485–486).

⁶⁵ Убиство је било дело Павла Радовановића, београдског адвоката, који је био киван на кнеза што није помиловао његовог брата Љубомира, ваљевског адвоката, осуђеног на затворску казну због издавања лажних јавних исправа. Радовановић је сковао заверу у коју је увукао своја друга два брата: Косту, сапунцију, и Ђорђа, банкротираниог трговца, затим још једног банкротираниог трговца Станоја Рогоића и Лазара Марића, бившег председника суда, који је због убиства жене био осуђен на 20 година заточења (Јовановић 1991е, 491–497; Живановић 1923, 199–201; Митровић 1991, 201).

нин. Био је то Миливоје Петровић Блазнавац, министар војске. Пошто је он био непосредни наредбодавац војним јединицама, успео је у њима створити расположење да се за новог кнеза с правом наслеђа престола позове Милан Обреновић, унук Јеврема Обреновића и последњи мушки изданак династије Обреновић. Тако је војска прогласила малолетног Милана Обреновића за кнеза стављајући све остале државне институције пред свршени чин. Блазнавац је био господар ситуације. Увидевши ову чињеницу, прикључио му се и стари, гвоздени бирократа Никола Христић. Велика народна скупштина је потврдила Милана за кнеза, али пошто је он био малолетан, изабрала је и ново – друго по реду – намесништво које је било задужено да обавља владалачку власт до кнежевог пунолетства. За намеснике Скупштина је изабрала: Миливоја Петровића Блазнавца, Јована Ристића и Јована Гавриловића. Наступио је нови моменат у уставној и политичкој историји Србије.

ГЛАВА VI

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВРЕМЕ ДРУГОГ КНЕЖЕВСКОГ НАМЕСНИШТВА И ВЛАДЕ ЉУБОМИРА КАЉЕВИЋА

1. Политичке прилике у Србији и Друго кнежевско намесништво 1868–1872. године

Намесништво малолетном кнезу Милану Обреновићу (тзв. Друго кнежевско намесништво) трајало је четири године (1868–1872). Иако је Милоје Петровић Блазнавац био први намесник, његов политички значај почео је бледети чрим су се политичке прилике мало стабилизовале. Више војник него политичар, не напуштајући као официр¹ стално старање о војсци, Блазнавац је у Намесништву све више остајао у сенци. Главну реч преузимао је други намесник Јован Ристић,² који је администрацију и дипломатију одлично познавао.³ Ристић се формирао као чиновник и добар познавалац технике државног администрирања под утицајем старог и искусног државника Илије Гарашанина, код кога је службовао као на-

¹ Блазнавац је имао чин пуковника, што је било највише звање у тадашњој српској војсци (Јовановић 1991ж, 25).

² О портрету Јована Ристића као политичара, дипломате, историчара и књижевника опширније у: Макензи 2007а.

³ Јован Ристић је био дипломата реалистичке оријентације, а то значи да је националне интересе сматрао основним вредностима којима политика мора служити. Успех у спољној политици Србије видео је у јачању војне моћи и мудрој дипломатији, која треба да открије како подударне интересе са другим државама тако и оне супротстављене, те да дејствује свим средствима не пуштајући да осећања превладају над разумом. Мада је био свестан ограничења домашаја дипломатије, Ристић је упорно неговао и изграђивао своју дипломатску вештину и тако постигао значајне резултате. У тај посао уносио је много личног жара, стрпљивости и знања, како би постигао дипломатски максимум у датом тренутку. То га је начинило једним од најбољих српских дипломата свих времена (Стојановић 1985, 100–102).

челник одељења у Министарству унутрашњих дела.⁴ Он је по свом убеђењу и држању, попут свог ментора министра Гарашанина, био бирократа, али новијег кова.⁵ Као политичар Ристић се вазда гнушао сваке крајности. Држећи се „златне средине“, он је заступао умерену конзервативну политику: не затезати сувише као што то ради стари и проверени полицајац Никола Христић, али и не дати све што траже Јеврем Грујић, Владимир Јовановић, Милован Јанковић и остали светоандрејски либерали.⁶ И Ристић је убрзо постигао велики успех у чиновничкој каријери. Задивио је готово све: домаће политичаре, стране дипломате, јавно мњење. Хладан и надмен, био је поштован, и по општем мишљењу велики државник. Као умерени политичар покушао је да споји једну популарну династију с идејом народне суверености и политичких слобода, којима су либерали били толико привржени.⁷ Либерали су то прихватили јер су страховали да би у супротном могли бити оптужени за заверу против кнеза Михаила и да би Намесништво могло преузети вођство над њиховом странком. С друге стране, Намесништву су били потребни либерали, те су их намешници позивали на сарадњу, али под строго одређеним условима, који се нису могли мењати.⁸ Тако је настао компромис између Намесништва и либерала, који је водио преуређењу правно-политичких установа.

2. Намеснички устав од 1869. године и намеснички режим

Најважнији знак прихватања либералнијег политичког правца и програма било је доношење новог устава 1869. године. Пре доношења

⁴ Јовановић 1991ж, 32. О односима Јована Ристића и Илије Гарашанина у периоду 1861–1871. године вид. у: Алексић-Пејковић 1985, 133–148.

⁵ Јовановић 1991ж, 34–37.

⁶ Јовановић 1991ж, 83–86; Митровић 1991, 59.

⁷ Преузимајући власт, друго Намесништво је одмах саопштило јавности да ће водити политику умерене либерализације друштва и напретка земље, без скоковитих промена, а све то „свестрано и смотрено“. То је практично значило постављање економског развоја земље на нове основе, преуређење земаљских установа тако да народ има већи утицај на политику владе, да народни представници имају веће учешће у државним пословима, да се доследно поштују начело уставности и законитости, да ојачају оружане снаге и сл. (Живановић 1923, 206–207).

⁸ Улазећи у преговоре с либералима, Блазнавац је постигао споразум који је имао две главне тачке: 1) да се Србија од полицијске државе с личним режимом претвори у уставну државу с представничком Владом; 2) да се оружане снаге Србије организују и спреме за мисију народног ослобођења и уједињења. Ово су били најважнији захтеви либерала које је и Намесништво прихватило зато што су потпуно одговарали и његовим политичким циљевима. Остале захтеве либерала (остваривање начела народне суверености, слободе штампе, збора и договора, увођење локалне самоуправе и парламентарне владе) Намесништво није хтело да прихвати.

устава ваљало је отклонити дипломатске сметње за предузимање уставотворне радње јер је Порта стајала на гледишту да издавање устава спада у круг њених права као „сизеренске силе“. Уз помоћ руске дипломатије, с доста дипломатске вештине, Јовану Ристићу је пошло за руком да прибави „прећутну сагласност“ Порте за доношење устава, која га је и даље сматрала „унутрашњим актом вазалне Провинције Србије“.⁹

Његови главни творци били су Јован Ристић и Радивоје Милојковић,¹⁰ министар унутрашњих дела.¹¹ Ристићева делатност на пољу уставног преуређења Србије кретала се у два правца. Први је био усмерен на спровођење реформске политике, а други је ишао у правцу отклањања дипломатских сметњи које би спречавале појаву новог устава. У првом случају Ристић је више координирао рад на изради устава него што је директно учествовао у његовој изради, док је у другом случају, као већ искусни дипломата, имао потпуно одрешене руке у поступку придобијања спољних савезника за самосталну уставотворну радњу. Искључиво је његова заслуга што је ово питање решено на најбољи могући начин за Србију.¹² Либерална странка као целина није учествовала у његовој изради, посебно не светоандрејски либерали. На тој скупштини није био присутан ниједан од светоандрејских либерала. *Устав* од 1869. године, који је познат и под називом *Намеснички устав*,¹³ изгледао је због тога изворним либералима више као „одсеј једног избледелог либерализма“. На другој страни Ристић и Милојковић били су врло поносни јер су „даровали“ Србији „прави Устав који је поникао на српској земљи“ и што су прокламовали политичке слободе које до тада нису постојале.¹⁴ Њихово основно схватање је било да у држави треба увести умерени либерализам, да треба проширити права народног представништва и извршити деобу власти између Скупштине и владоца, али уз очување централи-

⁹ О томе вид. детаљније у: Јовановић 1991ж, 67–68, 80.

¹⁰ О Радивоју Милојковићу вид. детаљније у: Трговчевић/Вулетић 2003, 61–87.

¹¹ Слободан Јовановић тврди да је Ристић творац *Устава* од 1869, тј. да су основне идеје његове, а да му је у појединостима Милојковић само помагао (Јовановић 1991ж, 73). Јован Милићевић је приметио да је за израду *Устава* примарно коришћен предлог Радивоја Милојковића, док је Ристић дао само основни правац уставног пројекта. Блазнавац се због своје нестручности помирио са споредном улогом у уставотворној радњи (Милићевић 1964, 191).

¹² Љушић 1985, 198; Попов 1990, 91.

¹³ *Зборник закона и уредаба*, бр. 22, 1869, 44–83. Текст *Устава* видети и у: *Устав за Књажевство Србију*, [у:] *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, Београд, 1988, 69–79. О језичком изразу *Устава* од 1869. вид. детаљније у: Луковић 2010а, 171.

¹⁴ Никић 1927, 90.

стичке државне управе и снажне извршне власти – оличене у кнезу и министрима.¹⁵ То се јасно може видети из одредаба *Намесничког устава*.

2.1. Околности доношења *Намесничког устава* и карактер система власти

Доношење *Намесничког устава* имало је далекосежне последице. Видели смо да су Ристић и Милојковић унели у његову структуру либерална гледишта на систем владавине у једној разблаженој форми. То бирократско „филтрирање“ либералних идеја и њихово калемљење на наслеђени тип државне управе довело је до сукоба, размимоилажења и подвојености међу самим либералима. Један део либерала који се није могао помирити са новоствореним стањем (Стојан Новаковић, Глигорије Гига Гершић, Љубомир Каљевић) потпуно се одвојио од странке.¹⁶ Други део либерала помирио се са новим стањем и потпуно га признао. Напоследку, овај други део либерала поистоветио се са Либералном странком, која је признала *Намеснички устав* као своје дело и примила га као компромис вођства и чланства странке. Од тог тренутка су Ристић и Милојковић постали неприкосновени вођи либерала. Као што им је, док су били у опозицији, главно тежиште у политичкој борби било уређење централне власти, тако су и сада – као главни носиоци новог уставног поретка – највећу пажњу полагали на организацију и реформу централне управе. Уставни положај и политичка улога кнеза, Државног савета, Народне скупштине и министара, као и слобода штампе, постали су основна питања с којима су се либерали суочили. Сва остала политичка питања, укључујући и реформу локалне управе била су одгођена за неко друго време. Тако је и скројен нови уставни систем, који се доста разликовао од претходних.

Највећи значај *Намесничког устава*, који је био изгласан на Великој народној скупштини одржаној 10–29. јуна у Крагујевцу,¹⁷ огледао се у

¹⁵ О поступку доношења Устава, посебно о формирању тзв. *Никољданског уставотворног одбора*, вид. у: Продановић 1947б, 163–176; Чубриловић 1982, 244.

¹⁶ Никић 1927, 91.

¹⁷ *Устав* је донесен противно важећим прописима. На путу уставној реформи стајао је чл. 14. *Закона о Народној скупштини* од 1861. године, који је забрањивао сваку уставну промену за време Намесништва. Ристићев план да Намесништво донесе устав уз садејство Народне скупштине, а мимо воље Државног савета, наилазио је, међутим, и на друге баријере. Он се није уклапао ни у норму *Закона о Државном совјету* од 1861. године, као ни у неке друге сличне норму *Закона о народној скупштини*, према којима о правној физиономији државних институција одлучују кнез и Совјет, док се обична Народна скупштина само има саслушати (уп.: *Закон о Народној скупштини*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XIV, 1861, 137–146; *Закон о устројству Државног совјета*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XIV, 1862, 256–163). Да би се отклониле формалне сметње и сузбио отпор конзервативног чиновништва, Намесништво је сазвало тзв. *Никољ-*

томе што је доделио Народној скупштини удео у законодавној власти. По *Уставу* постоје *Обична* и *Велика народна скупштина*, која је четири пута већа од обичне и састаје се у *Уставом* предвиђеним ситуацијама: ради избора кнеза или намесника; смањивања или размене неког дела државне територије; „и када кнез нађе за сходно да саслуша Велику народну скупштину“ (чл. 89). Народна скупштина се састоји од народних и кнежевих посланика (чл. 42). Народне посланике бирају грађани на изборима, који могу бити непосредни и посредни – преко повереника (чл. 43). Кнежеве посланике бира сâм кнез. Чл. 45. *Устава* прописано је да „кнез бира на свака три посланика по једног од своје стране из реда људи који се одликују науком или искуством у народним пословима, но овај број не мора да буде потпун“. То значи да обичну Народну скупштину сачињава три четвртине изабраних и једна четвртина кнежевих посланика. Активно бирачко право ограничено је годинама живота, цензусом пола и имовинским цензусом, који се састоји у плаћању грађанског данка на имање, рад или приход (чл. 46). За посланика је могао бити изабран српски држављанин који је навршио 30 година живота и плаћа државни данак најмање шест талира годишње (чл. 47). Чиновници и адвокати нису могли бити народни него само кнежеви посланици (чл. 48).

Преносећи део законодавне власти са *Државног савета*¹⁸ на Народну скупштину, *Устав* није поставио равнотежу између Скупштине и кнеза као другог законодавног чиниоца. Кнез је имао надмоћнији положај у законодавној власти: он потврђује и проглашава законе (чл. 5); одређује место и време сазивања Скупштине (чл. 76); отвара и закључује њено заседање, може је одложити или распустити (чл. 78). Право законодавне иницијативе не припада Скупштини него кнезу. Према чл. 58. *Устава* „формални пројекти закона произилазе само од кнеза, док Скупштина може само изјавити жељу да се какав закон изда или постојећи измени“. Исто тако, влада може захтевати „потпуно примање или одбачење својих предлога“ (чл. 61), што значи да има право тражити да се њени предлози приме без икаквих измена, или сасвим одбаце. И напослетку, у случају када је безбедност земље било споља било изнутра у великој опасности, а Скупштина није у заседању, кнез може издавати привремене законе, који важе док траје ванредно стање (чл. 56). Ове тзв. уредбе по нужди мора потврдити прва Скупштина која се сазове после престанка опасности за земљу и укидања ванредног стања (чл. 56).

дански одбор састављен од 76 лица, од којег се тражило да начелно одговори на нека политичка и правнотехничка питања која је поставило Намесништво, али не и да изради нацрт устава.

¹⁸ Назив овог државног органа добио је у *Намесничком уставу* савремени облик *Државни савет* – у складу са тада већ усвојеним начелима књижевнојезичке реформе Вука Караџића.

Јасно се може закључити да Народна скупштина није имала велики удео у законодавству и после изведене уставне реформе иако је примена начела народне суверености била једна од најважнијих идеја које су исповедали либерали.

Пажљива анализа садржине *Устава* упућује на закључак да је његовим одредбама стварна власт поверена министрима, баш како је то и желео Јован Ристић. Једно од питања које је вазда привлачило пажњу у науци јесте то да ли је *Намеснички устав* омогућио формирање парламентарне, тј. одговорне владе. О том питању развила се велика расправа. Према нашем мишљењу *Устав* није омогућио постојање парламентарне владе. Парламентаризам, као политички систем заснован на равнотежи између законодавне и извршне власти, подразумева између осталог, и постојање следећих претпоставки: 1) министарску одговорност, тј. политичку одговорност владе пред парламентом; 2) могућност да министри истовремено буди и народни посланици; 3) пуно буџетско право представничког тела. *Намеснички устав* је искључио сваку од њих, што ћемо образложити.

Устав је прописао само кривичну, а не и политичку одговорност министара. Право оптужбе министра припада законодавним чиниоцима – кнезу и Народној скупштини.¹⁹ Министар може бити оптужен када учини издајство, повреди *Устав*, прими мито или оштети државу из користољубља (чл. 101). У том случају суди му државни суд, чији се састав и правни положај регулише законом.²⁰ Међутим, Народна скупштина као највише представничко тело не може опозвати министра или Министарски савет у целини ако не подржава њихову политику. То значи да *Намеснички устав* није конституисао установу министарске одговорности, тј. одговорности министара пред представничким телом, иако је учињен један мали корак у том правцу. То се види из чл. 100. *Устава*, који не само што садржи општу

¹⁹ Према чл. 102. *Устава* министра може оптужити Народна скупштина. Поставља се питање да ли је оптужење министра обавезно или факултативно када учини одређено кривично дело у служби за које може бити оптужен пред државним судом. Уставотворац није дао прецизан одговор на то питање препуштајући га арбитрности кнеза и Народне скупштине. То значи да је кривична одговорност министара, иако по дефиницији правна категорија, првенствено зависила од односа снага и процене најзначајнијих политичких фигура. Овако дефинисана кривична одговорност министара у *Уставу* умногоме је изгубила свој правни карактер постајући политички инструмент у рукама лица која у датом тренутку, уставно или неуставно, располаже највишом влашћу или бар има највећу моћ у држави. *Закон о министарској одговорности* од 21. октобра 1870. године додатно је разблажио кривичну одговорност министара и проширио могућност најмоћнијим политичким чиниоцима да заштите осумњиченог министра од оптужбе за дело које га по *Уставу* води пред државни суд.

²⁰ *Устав* предвиђа у чл. 104. да се правни положај, структура и начин функционисања државног суда за суђење министрима регулише посебним законом.

(мада врло нејасну и недоречену) формулацију о одговорности министара пред кнезом и Народном скупштином него и одредбу о увођењу установе „премапотписа“, која према општем мишљењу представља темељ министарске одговорности.²¹ Ова установа подразумева обавезу да сваки монархов акт мора потписати („премапотписати“) онај министар који је монарха саветовао да донесе баш тај акт, чиме се, заправо, значајно ограничава владалачка власт.²² На тај начин се одговорност преноси са монарха на министре и изграђује се институт министарске одговорности. Међутим, према *Уставу* установа „премапотписа“ није утицала на ограничење монархове власти зато што је он био овлашћен да по свом нахођењу поставља и отпушта министре (чл. 99). Кнез није имао правну обавезу да за министре именује лица која уживају парламентарну већину. Ако се томе дода и чињеница да у то време није било ни организованих странака са утврђеним програмима, организационом структуром и препознатљивим чланством, може се закључити да је било каква истинска одговорност министара пред Народном скупштином била илузорна. Министри су заправо били одговорни једино кнезу као шефу управне власти.

Други основ који искључује парламентаризам у *Намесничком уставу* јесте и чињеница да министри не могу истовремено бити и народни посланици. Једна од општеприхваћених уставних конвенција које пресудно утичу на обликовање парламентаризма јесте и конвенција да се министри узимају из редова представничког тела.²³ Како министри могу бити само лица без посланичког мандата, јасно је да парламентаризам не може постојати. Иначе, према *Намесничком уставу*, министри представљају највише државне службенике, који су истовремено и шефови појединих ресора државне управе. Они сачињавају Министарски савет, који стоји непосредно под кнезом. Већ је наглашено да све министре поставља кнез. Он такође поставља и председника Министарског савета (чл. 93). Ова овлашћења врши без обзира на политички састав Народне скупштине. Она је само могла предложити кнезу кандидате за министре, а не и обавезивати га на тај предлог. То значи да је Министарски савет могао вршити власт не базирајући се на расположење према његовој политици у представничком телу. Ипак, ово је више једна теоријска претпоставка јер је уставна пракса показала да је за време Другог намесништва, а и касније, Скупштина често показивала велику послушност према Влади.²⁴

²¹ *Устав* прописује у чл. 100: „И зато сваки акт у државним делима, који Књаз потписује, мора бити противподписан од дотичног министра“.

²² Установа „премапотписа“ настала је у Енглеској, а први пут је уведена *Законом о престолонаслеђу* од 1701. године.

²³ Бугарски-Златић 1939, 28–31.

²⁴ Слободан Јовановић је нагласио да су на послушност Скупштине према Влади утицале следеће околности: искључење опозиције; непостојање странака и клубова; неспособност Скупштине да, без Владиног руководства, сама примењује

Према *Намесничком уставу* Народна скупштина није имала пуно буџетско право. Она није могла претити Влади одбацивањем предлога буџета. Познато је да је и пуно буџетско право народног представништва један од темеља парламентарне владе. У парламентарном систему представничко тело има право да одбаци владин предлог буџета. У том случају влада губи подршку парламентарне већине и право да у постојећем саставу и мандату настави функционисање. Другим речима, пад предлога буџета у представничком телу повлачи и пад владе. Тада су могућа два решења за излазак из парламентарне кризе.

Прва могућност: иде се на дисолуцију народног представништва, тј. на распуштање парламента и апелује се на народ да он на изборима реши конфликт између владе и парламента. У том случају влада којој је парламент одбацио буџет и ускратио поверење има ове могућности: може наставити са функционисањем до нових избора (она у тој ситуацији није овлашћена да доноси стратешке законе и мере јер је изгубила легитимитет) или власт препустити парламентарној опозицији, а да она сама, „пређе у опозиционе клупе“. Ово је одлика *кабинетског система* парламентарне владе који се у свом изворном облику појавио у Енглеској.²⁵ У кабинетском систему мандат парламента се поклапа са мандатом владе; самим тим ако парламент одлучи да опозове владу, он ризикује и сопствени мандат; парламент се распушта, а коначну реч имају грађани на изборима, који су у крајњој инстанци овлашћени да одлуче о томе да ли је исправна буџетска (и свака друга) политика законодавне или извршне власти;

Друга могућност: шеф државе на захтев парламентарне већине у истом мандату предлаже новог председника владе, који именује своје министре и тражи подршку парламентарне већине за свој мандат. Ово је одлика реципираног парламентаризма, који је свој препознатљиви облик добио у Француској.²⁶ У реципираном парламентаризму мандат парламента се не везује за мандат владе. То значи да парламент не ризикује свој мандат ако одлучи да обори владин предлог буџета и тако опозове владу. Парламент остаје у истом саставу до краја редовног мандата (осим ако га шеф државе из неког оправданог разлога не распусти) и бира нову владу. То значи да парламент у једном редовном мандату може радити с више влада, а не као у кабинетском систему само с једном.

свој пословник; њено уверење да треба живети с Владом у слози и љубави и, најзад, она паника која је после топчидерске катастрофе обузела Скупштину као целу домаћу јавност. Када се све то сабере, онда је сасвим јасно зашто је за време Другог кнежевског намесништва влада могла радити са Скупштином шта је хтела (Јовановић 1991ж, 87–90).

²⁵ Макинтош 1962, 327–531; Свирчевић 2001, 42–50.

²⁶ Настанак тзв. *Јулске монархије* у Француској под Лујем Филипом 1830–1848. године, с одговорном владом, посебно је разјашњен у: Поповић 1989, 101–142.

Ништа од тога није било предвиђено *Намесничким уставом*. У буџетским радњама приметна су ограничена овлашћења Скупштине. Осим што нема право да одбаци Владин предлог буџета у целини (чл. 62), Скупштина не може ни „условљавати одобрење буџета у предметима који не би са истим у вези стајали“ (чл. 64). Ову одредбу треба тумачити у смислу да Скупштина није могла условљавати одобрење буџета претходном променом Министарског савета. У случају да Влада не прихвати скупштинске примедбе на нацрт (предлог) буџета, или је распуштена пре него што га је израдила, постојећи буџет важи и за идућу рачунску годину (чл. 65). То значи да је влада у тим случајевима имала право да продужи прошлогодишњи буџет за наредну годину све док Скупштина не би израдила буџет по жељи Министарског савета. На тај начин ни држава није могла бити доведена у ванбуџетско стање и није постојала опасност за парализу државних институција. Ипак, од свега тога много је значајније да је од Владе – а не од Скупштине – зависио буџет. Јасно се види да је *Намеснички устав* сву финансијску власт доделио Министарском савету, а да је улога Народне скупштине у тој области била сведена на финансијског саветника Владе, чије се мишљење може, али и не мора, поштовати.

Из свега реченог произлази закључак да *Намеснички устав* није омогућио конституисање парламентарне владе мада су присутни неки елементи парламентаризма у рудиментарном облику (установа „премапотписа“). Ово мишљење је доминантно у науци. Сличан став о систему владавине по овом уставу заступају: Слободан Јовановић,²⁷ Милован Ђ. Миловановић,²⁸ Живан Митровић,²⁹ Милан Владисављевић,³⁰ Миодраг Јовичић,³¹ Милан Ст. Протић³² и још неки новији правни писци.³³

Један од ретких писаца који је имао другачије мишљење био је Алек Драгнић. Он је у својим радовима нагласио да је *Намеснички устав* створио механизам власти из којег се развила парламентарна владавина.³⁴ Драгнић истиче да су појмови парламентаризма (поникли у Енглеској) били признати у Србији управо *Намесничким уставом*. Ова се чињеница огледа у признању министарске одговорности пред представничким телом, која је имала два облика: појединачну и колективну

²⁷ Јовановић 1991ж, 74.

²⁸ Миловановић 1997, 307–309.

²⁹ Митровић 1991, 60.

³⁰ Владисављевић 1938, 51.

³¹ Јовичић 1999, 305–306.

³² Протић 1994, 109.

³³ Николић 1988, 86–87; Вучић 2005, 161; Свирчевић 2010б, 205–218; Радојевић 2010, 457–486.

³⁴ Драгнић 1989, 67; Драгнић 1994, 43.

одговорност министара. У овом другом случају одговорност је лежала на целокупном Министарском савету.³⁵ Ако би Народна скупштина изразила неповерење Влади, онда је Влада – према Драгнићевим речима – морала одступити.³⁶ Као примере за појединачну и колективну одговорност министара пред Скупштином Драгнић је навео одступања владе Јована Мариновића³⁷ и Аћима Чумића 1874. године.

Мариновић је био први председник Министарског савета који је питање поверења својој влади поставио посланицима на једном заседању Скупштине јануара 1874. године. Мада је добио извесно задовољење поверењем које му је изгласано том приликом, Мариновић је знао да опстанак његове владе може веома лако бити доведен у питање у Скупштини у којој су већину чинили либерали. Због тога је на изборима у октобру 1874. године покушао да обезбеди победу конзервативних посланичких кандидата, који би оснажили положај његове владе. Како у томе није успео, није могао имати јасан увид у однос политичких снага у новој Скупштини. После дводневне расправе о садржају адресе која би била одговор на владаочев говор, Мариновић је схватио да је у мањини. Влади предлог је победио са 61 према 58 гласова, уз три уздржана. Мариновић је схватио ову победу као пораз, а министри су поднели оставке. Ово је први случај – сматра Драгнић – да је једна Влада пала због неповољног исхода гласања у Скупштини.³⁸

Образлажући у Скупштини оставку владе Мариновић је између осталог нагласио: „Већина од три гласа [...] је тако слаба да министарство нема чему да се нада [...] После толике расправе и надања владе да ће вас убедити у исправност својих ставова, онемогућено нам је да вршимо своју дужност [...] Сматрам својом дужношћу да вас известим да је после објављивања резултата јучерашњег гласања влада поднела оставку“.³⁹

После пада Мариновићеве владе његов министар унутрашњих дела Аћим Чумић формирао је нову коалициону владу, која је укључивала и вођу либералне опозиције. Нова влада је трајала само два месеца. Распала се док ју је Скупштина затрпавала интерпелацијама. Уместо да на њих одговори, Чумић је поставио питање поверења својој влади. И мада је успео да обезбеди парламентарну већину, неки министри су се противили оваквом држању председника Министарског савета. Затим је неколико министара поднело оставке када је Чумић, без претходног договора с њи-

³⁵ Драгнић 1989, 68–70; Драгнић 1994, 43.

³⁶ Драгнић 1994, 43.

³⁷ О Јовану Мариновићу вид. детаљно у: Макензи 2004.

³⁸ Драгнић 1989, 69.

³⁹ Драгнић 1989, 69.

ма, поново покренуо питање поверења својој влади. После тога, и Чумић је поднео оставку целе Владе што је – према Драгнићевим речима – било израз признања колективне одговорности министара.⁴⁰

Ови примери из српске уставне праксе јесу – према Драгнићевом мишљењу – довољно убедљиви да покажу како је уставни поредак од 1869. године довео до усвајања установе министарске одговорности и парламентарне владе у Србији.

Мишљења смо да оваква оцена није исправна. Већ смо навели доказе који су потпуно искључили могућност да се по *Намесничком уставу* формира парламентарна влада. Драгнић посебно наглашава да је овај устав признао министарску одговорност у смислу обавезе Владе да одступи ако јој парламент изгласа неповерење – иако је признао да је уставотворац мислио на законску, а не на политичку одговорност министара.⁴¹ Оваква аргументација може се врло основано оспоравати. Речено је да је Устав признао само кривичну, а не и политичку одговорност министара. Они су одговарали пред државним судом само ако би учинили издајство, повредили *Устав*, примили мито или оштетили државу из користољубља, али не и пред Народном скупштином због своје политике. Не само што влада није имала обавезу да се повуче у случају губитка парламентарне већине него ни кривична одговорност (као што смо већ помињали) није била јасно дефинисана, што је отварало простор за произвољност у поступку оптужбе министара. Ни *Закон о министарској одговорности* није конституисао политичку одговорност министара.⁴² Он је додатно уредио њихову кривичну одговорност, али у смислу њеног ублажавања, а не поштравања. Према овом закону Народна скупштина може већином гласова ослободити министра од оптужбе, па је Влада преко своје већине у Скупштини увек могла осујетити суђење осумњиченом министру. Осим тога, право оптужења министра престаје ако прва Скупштина сазвана после учињеног дела не закључи да се осумњичени министар оптужи, што значи да је скупштинско право оптужбе министара застаревало у врло кратком року. Ако се томе дода и право државног суда да за врло тешка кривична дела изрекне симболичну казну „лишења звања“ или „неспособности за државну службу“, стиче се комплетна слика и о илузији кривичне, а посебно политичке одговорности министара.

Овакву оцену не могу оповргнути ни преседани из уставне и политичке праксе које је навео Драгнић као доказе у прилог постојања парламентаризма. Повлачење влада Јована Мариновића и Аћима Чумића представља изузетно значајан догађај у уставној историји Србије. Ова два

⁴⁰ Драгнић 1989, 70.

⁴¹ Вид. одељак *Признање министарске одговорности* у: Драгнић 1989, 67–71.

⁴² *Зборник закона и уредаба*, бр. XXIII, 1878, 155–170.

конзервативна политичара заиста су својим политичким држањем покренула питање министарске одговорности у српској унутрашњој политици, али ништа више од тога. Одступање њихових влада ипак није допринело формирању једне такве редовне политичке праксе јер такав поступак није убудуће обавезивао ниједног уставног чиниоца. У компаративној уставној теорији правно-политички значај одступања влада Јована Мариновића и Аћима Чумића могао би се на изванредан начин упоредити са одступањем владе Роберта Волпола 1742. године, лорда Шелбурна 1783. и војводе од Велингтона 1830. године у Енглеској (што је створило нову парламентарну праксу), иако међу њима има значајних разлика. Наиме, сви ови први министри поднели су оставку своје владе после пораза на гласању у Доњем дому енглеског парламента. Осетивши да не могу наставити свој рад у ситуацији када им је Дом народног представништва ускратио поверење, Волпол, Шелбурн и војвода од Велингтона напустили су место првог министра и за собом повукли остале министре иако према важећим уставним конвенцијама нису били обавезни то да учине.⁴³ У то доба још није постојао обавезујући уставни обичај да се кабинет мора повући ако му парламент изгласа неповерење. Међутим, поменути председани су својом појавом преокренули ток уставне и политичке праксе у Енглеској и тиме допринели конституисању министарске одговорности. Ови председани су били толико јаки да су омогућили потврђивање парламентарног начела у наредно доба.⁴⁴

С друге стране, Мариновић и Чумић нису били поражени у Скупштини. Напротив, успевали су да одрже већину, али су (попут Волпола, Шелбурна и војводе од Велингтона) схватили да без убедљиве већине у народном представништву неће моћи спроводити своју политику, те су поднели оставку. Њихово одступање са владе имало је тај значај што је парламентарно начело било први пут озбиљно разматрано на скупштинском заседању. Оно није било – као што то тврди Алекс Драгнић – резултат практичне примене *Намесничког устава*, који је већ у свом склопу предвидео могућност формирања парламентарне владе, него један политички преседан. А тај је преседан најавио правац у којем ће се даље кретати уставни развој Србије – ка парламентарној демократији (према параметрима тадашњег времена), што се и догодило 1888. и 1903. године. У том контексту – оставке Мариновића и Чумића могу се по последицама поредити с падом кабинета Волпола, Шелбурна и војводе од Велингтона.

⁴³ Свирчевић 2001, 44.

⁴⁴ До тога је дошло у епохи изборних реформи у Енглеској (1832, 1867. и 1884), које су ојачале Дом народног представништва демократским легитимитетом. То је представљало право упозорење за кабинетску владу да се Доњем дому енглеског парламента не супротставља више олако јер се напад на њега могао тумачити као и напад на масу енглеских бирача (Свирчевић 2001, 48).

На крају овог разматрања можемо још једном потврдити да *Намеснички устав* није створио потребне правне и политичке претпоставке за настанак парламентаризма мада су присутни извесни знаци одговорне Владе. То потврђују не само докази који су већ наведени (одсуство министарске одговорности и могућности да народни посланици буди министри; окрњено буџетско право скупштине) него и одсуство других „инфраструктуралних“ елемената демократског поретка, као што су: организоване политичке странке и јасно препознатљива опозиција, слободни избори без турства полиције, релативно формирана демократска јавност. Напротив, у доба кад је *Намеснички устав* ступио на снагу српско друштво није имало ниједан од ових елемената, тако да је то још један доказ који потврђује да Драгнић није у праву. Упркос разблаженом либерализму који је био уткан у његову структуру, *Устав* је био тако скројен да је омогућавао различите варијанте олигархијског (за време Другог кнежевског намесништва) и личног режима (за време кнеза/краља Милана и краља Александра). Ипак, *Устав* је остао забележен по томе што је први пут у модерној српској историји доделио, макар ограничену, законодавну власт представничком телу и што је увео установу „премапотписа“.⁴⁵ На тај начин је *Намеснички устав* само прокрчио пут за даљи развој уставности у правцу парламентарне демократије.

Нови уставни поредак задржао је Државни савет као стару српску институцију. Он је, међутим, изгубио законодавна овлашћења и постао типично административно тело саветодавног карактера (чл. 90–92). Савет поред осталог „даје влади мишљења о предметима, које би му она предложила, на позив владе израђује и испитује законске и административне пројекте, разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима и решава сукобе између административних власти“ (чл. 90).

2.2. Карактеристике и садржај Намесничког устава

У погледу локалне управе *Устав* уопште не помиње округе и срезове, као територијалне јединице, него само садржи неколико штурих одредаба о општинама. Чл. 127. је прописао да су „општине самосталне у својој управи, сходно прописима закона“, али је овај члан био у колизији са неким другим уставним одредбама (нпр. са чл. 90. став 8, по

⁴⁵ Институт министарског „премапотписа“ уведен је у српски уставни поредак још за време кнеза Михаила *Законом о устројству Централне управе у Књажевцу Србији* од 1862. године, али су тада министри одговарали пред Државним саветом, а не пред Народном скупштином. Због тога би се могло рећи да је „премапотпис“ у свом изворном облику уведен *Намесничким уставом* пошто је он доделио Народној скупштини макар ограничену законодавну власт.

којем Државни савет одлучује о задужењу општина), као и са важећим уставобранитељским законима: *Законом о уређењу окружних начелства и главним дужностима среских начелника* и са *Законом о устројству општина*.

На први поглед, изгледа врло чудно да је Ристића, Милојковића и њихове либерале приликом израде *Намесничког устава* врло мало занимала реформа и организација локалне управе, без обзира на то што се осећала потреба за једном свеобухватном реформом државне управе. Док су били у опозицији, њима је било главно да сруше кнежеву централну управу. Питање реформе и организације локалне управе доћи ће на ред само по себи, када се реши питање врховне власти и централне управе. Оваква политичка стратегија либерала била је сасвим разумљива у доба кнеза Михаила. Природно је да се једна опозициона група усредреди на централну управу и највише политичке институције које жели да реформише. Међутим, њихово држање према локалној управи није се променило ни после доласка на власт, што делује изненађујуће јер носилац политичке власти има обавезу да води рачуна о свим елементима државног организма, па и о локалној управи. Њихова равнодушност према потреби реформисања локалне управе утолико је чуднија када се зна да су за време Михаиловог апсолутизма – централна и локална управа сачињавале потпуно јединство и да су функционисале по принципу „спојених судова“. То је значило да је пад централне управе неминовно повлачио и пад локалне управе. Либерали су срушили централну управу кнеза Михаила и колико-толико је реформисали према својим либералним замислима путем *Намесничког устава* и доношењем неких значајних органских закона од 1870. године. Било је логично очекивати да ће либерали, као већ препознатљиви реформатори, модернизовати и локалну управу, макар и у том разблаженом духу либерализма. Али, они то нису хтели него су је задржали онаквом каква је била под кнезом Михаилом – бирократизовану и централизовану. Тако се на реформисану централну управу накалемила стара, нерепформисана локална управа саобразна апсолутистичком духу владавине и уставобранитеља и кнеза Михаила. Ово је заправо једино логично објашњење оног дела садржине *Намесничког устава* који се дотиче локалне управе.

Из тог разлога *Устав* не говори ништа о окрузима и срезовима, за разлику од устава од 1835. и 1838. године, него само (чл. 126–130) о општинама. Судаћи по одредбама *Устава*, окрузи и срезови нису били замишљени као административно-територијалне јединице него само – како то чл. 44. прецизира – као изборне јединице. Оваква решења, у доброј мери конфузна и нејасна, додатно су искомпликовала организацију државне власти. Ипак, када се погледа начин на који је функционисала стара централизована локална управа за време намесничког режима, по-

стаје сасвим јасно зашто је Ристићевим либералима одговарао уставобранитељски закон о окрузима и срезовима. Тај закон је био врло погодан за учвршћивање намесничког режима „одоздо“ – довођењем оданих и послушних партијских људи у структуру локалне управе који ће спроводити политику врховне власти и централне управе.

Такође привлачи пажњу и питање зашто су само општине поменуле у *Уставу*. Федор Никић је дао врло убедљив одговор на то питање, којем се нема шта још додати: *Устав* је поменуо само општине зато што је у то време у народу била створена врло јака тежња за самосталношћу у општинама,⁴⁶ народ је тешко подносио полицијско туторство у својој општини, а истовремено све је више долазио „под удар“ једне левичарске идеологије (покрет Светозара Марковића – прим. М. С.) која је истицала општинску самоуправу као главну тачку свог програма. Под утицајем ове народне тежње за самосталношћу и левичарске идеологије, либерали су били приморани, више из формалних него и суштинских разлога, да унесу у *Устав* одредбе о општинама и тако отупе оштрицу политичких чинилаца који су захтевали „народну самоуправу“. Да је све то било из формалних разлога, Никић је навео два врло убедљива доказа: 1) за време Ристићеве владавине није ни покушано да буду примењене норме чл. 126–130. *Устава*; 2) полицијски *Закон о устројству општина* од 1866. године био је задржан на снази за све време либералног режима.⁴⁷

Структура читавог *Намесничког устава*, а посебно садржај норми посвећених општинама, видљиво показује да либерали од 1868. године нису никако желели да реформишу и организују локалну управу према идејама које су декларативно истицали. То се може објаснити само појавом „партајства“, које је обележило развој државне управе у Србији после доласка Ристићевих либерала на власт.⁴⁸

Намеснички устав прокламовао је и нека права и слободе човека и грађанина као што су: лична слобода (чл. 25), право сопствености (чл. 25), законитост хапшења (чл. 27), слобода говора (чл. 32), неповредивост стана (чл. 28), слобода штампе (чл. 32) и сл. Међутим, прокламујући ова права, *Устав* их гарантује само у границама закона, те су прокламована права вредела само у начелу. Слобода збора и удруживања није била зајемчена. Исто тако, „у случају преке опасности за јавну сигурност“ Влада је могла привремено обуставити одредбе којима су прокламоване: лична слобода, неповредивост стана и слобода говора (чл. 38).

Већ се из површне анализе уставних норми посвећених правима и слободама човека и грађанина може констатовати да *Намеснички устав*

⁴⁶ По нашем мишљењу она води порекло из времена кнежинске и сеоске самоуправе под Турцима.

⁴⁷ Никић 1927, 92.

⁴⁸ Јовановић 1991ж, 98.

није обезбедио институционалне гаранције за заштиту прокламованих права и слобода. То потврђује и чињеница да су одредбе посвећене овој материји биле формулисane у виду тзв. „каучук норми“ (које су карактеристичне по изразима као што су [...] *гарантује се само у границама закона* [...]; *осим ако закон другачије не одлучи* и сл). На тај начин *Устав* је створио правни основ за њихово делимично или потпуно укидање законодавном интервенцијом. То се и догодило доношењем органских закона којима су разрађене поједине уставне одредбе. Тако су прокламована права и слободе остали пуки програмски акт, а послужили су више као лепо уређена фасада једне државне грађевине, утемељене на апсолутизму, централизму, владавини бирократије и полицијском терору.

Многа питања *Устав* је заправо пропустио да регулише (јавно или тајно гласање, слобода збора, договора и удруживања), нека је регулисао сувише начелно (одговорност министара), а нека контрадикторно (самосталност општина). Због тога је донесено неколико органских закона, који су допунили и разрадили поједине уставне одредбе у оном правцу који је Намесништво интимно прижељкивало. То су били: *Закон о министарској одговорности*; *Закон о пословном реду у Народној скупштини*; *Закон о Државном савету*; *Изборни закон*; *Закон о печатњи*, сви од 1870. године.⁴⁹ Овим законима је заобилазним путем: искомпликован поступак оптужбе министара (усвајањем *Закона о министарској одговорности*); сужен посланички имунитет, а слобода говора у Скупштини учињена илузорном (*Закон о пословном реду у Народној скупштини*); смањена надлежност Државног савета у поступку против министарских решења (*Закон о Државном савету*); уведено јавно гласање (*Изборни закон*); уведена цензура штампе (*Закон о печатњи*).

После уставне реформе намеснички режим Јована Ристића добио је своје коначне карактеристике: полицијска стега и терор, отворено гушење слободе штампе, „партајство“, непотизам и корупција.⁵⁰

⁴⁹ Сви закони садржани су у *Зборнику закона и уредаба*, бр. XXIII, 1870.

⁵⁰ Намесници су сматрали да је полицијски режим био насушна потреба. Како су они процењивали политичке прилике, само је влада гвоздене руке била могућа у Србији. У ситуацији када је поверење у власт готово нестало, само јој је полицијска стега могла повратити ауторитет (Јовановић 1991ж, 95–97).

Према *Закону о печатњи* Влада је имала право опомене и обуставе листа. Чл. 46 је предвиђао: „Ако се новине или привремени списи тако уређују, да се у њима стално у непријатељском духу нападају и изопачавају дела државних власти, или се уопште тако уређују, да постану убитачне за јавни мир и поредак, министар унутрашњих дела, после две опомене може таквим новинама и повременим списима обуставити излазак три месеца“. Како над обуставом листа није постојао судски надзор, влада је могла укинути сваки лист који је хтела (*Зборник закона и уредаба*, бр. XXIII, 1870, 170–192). О Ристићевом разумевању слободе штампе вид. у: Бјелица 1985, 218–219; Јовановић 1991ж, 97.

2.3. Реакције на доношење Намесничког устава

Доношење *Устава* изазвало је огроман одјек и у Србији и међу „пречанским“ Србима. Оно је оживело политичку мисао и теоретисање који су за време Михаиловог режима били прилично замрли. Осим Ристићевих либерала и једног дела конзервативаца, *Уставом* није била задовољна ниједна политичка група. Оцене и мишљења о њему излазила су у политичким и књижевним листовима и брошурама: оне су се кретале од начелног одобравања *Устава*, са успутним указивањем на одређене недостатке, до разочарања и жестоке критике, које су, свако из свог угла гледања, изразили конзервативци и социјалисти (заправо рани радикали) окупљени око Светозара Марковића.⁵¹ Прву беспошtedну критику *Устава*, одмах након објављивања, дао је управо Светозар Марковић у новосадској *Застави*, у чланку под називом „Српске обмане,“ и због кога је изгубио државну стипендију за своје студије.⁵²

Сматрајући да су монархија, бирократија и централизовани систем државне управе основни узроци тешкоћа у којима се Србија тада налазила, Светозар Марковић је бескомпромисно напао уставни поредак од 1869. године. Оштрицу својих жестоких напада усмерио је на: уставно решење по којем кнез и Министарски савет имају надмоћнији положај у законодавној власти од Народне скупштине; одсуство правних средстава за заштиту прокламованих политичких права и слобода; и централизовани систем државне управе. Посебно је значајан онај део чланка у којем је Марковић своје „отровне стреле“ љуте критике усмерио на структуру државне управе, која је и по овом *Уставу* задржала бирократски карактер.

Са Намесништвом је настала влада двеју породица: Хаџитомића и Бабадудића. То нису биле обичне породице него читави породични ортаклаци: чим би један од њих дошао до власти и утицаја, за њим би навалили и сви остали. Ристић и Милојковић, два најважнија представника намесничког режима, припадали су Хаџитомићима (Јовановић 1991ж, 98).

Корупција је долазила од Хаџитомића и Бабадудића. Хаџи-Тома, један од првих београдских трговаца, био је у исто време и један од главних државних лифераната. С друге стране, један од Бабадудића, Живко Карабиберовић, владин банкар преко кога су ишле државне исплате на страни, био је заинтересован у рударским концесијама, које је одобравао Бабадудић, министар финансија (Панта Јовановић), и у војним набавкама које је одобравао Бабадудић министар војске (Јован Белимарковић). Његово име је било уплетено у две финансијске афере (Јовановић 1991ж, 98-99).

⁵¹ О мишљењима политичара и штампе о *Намесничком уставу* вид. у: Продановић 1947б, 203–232. О писању „пречанске“ штампе о уставној реформи у Србији 1869. године вид. у: Раденић 1956, 84–95.

⁵² *Застава*, бр. 117–119, 1869. Чланак „Српске обмане“ објављен је и у сабранима делима Светозара Марковића; уп.: Марковић 1960, 153–186 (управо је тај извор коришћен у овој књизи).

„Ја рекох“ – наглашава Марковић – „да је у монархији, осим врло мало изузетних случајева, монарх само мртва фигура, а фактична је власт организована партаја која држи монархију. Таква је партаја у Србији бирократија. Они исти начелници, капетани, судије итд. против којих народ виче и за које се боји да му не дођу на скупштину, они исти постају велике судије, саветници и министри. Исти, дакле, чиновници шаљу један другог по реду који су они сами прописали. Исти, дакле, чиновници шаљу један другог у скупштину, они решавају да ли може који од њих доћи под суд (може бити баш за дело које је учињено за љубав или по заповести кога од оних који треба да изреку пресуду), они се туже и они сами суде. Али спрам народа они су једно цело јер их веже узајамни интерес.“⁵³

Уместо бирократског система управе и бирократије као његовог природног изданка,⁵⁴ Марковић захтева увођење „народне самоуправе“ као „прве и једине школе живота за развитак политичке и грађанске свести народа“.⁵⁵ Истичући да се начело самоуправе примењује у одређеној мери чак и у апсолутистичкој Русији,⁵⁶ он сматра да се његовом применом стварају услови да народ, управљајући својим општим потребама у сеоским општинама, адекватно процени и опште друштвене потребе.⁵⁷

⁵³ Марковић 1960, 175–176.

⁵⁴ Слободан Јовановић пише да се израз *бирократски систем* до Светозара Марковића разумео на један, а после њега на други начин. До Светозара под бирократским системом се разумевао режим од 1842. године, када су чиновници били господарска класа, која је једина била заступљена у ондашњем законодавном телу – Совјету и која је, благодаречи том повлашћеном положају, потчинила интересе и тежње других друштвених редова свом сталешком интересу. Она је потпуно занемарила економску управу земље и радила је поглавито на разгранавану државне управе. Против овако схваћеног бирократског система лек је био у томе што би се насупрот Совјету подигла Народна скупштина, у којој би преовлађивали сељаци, а не чиновници, и што би се постепено укинула она звања која су, под бирократским системом, установљена ради чиновничког, а не народног благостања. До Светозара, противници бирократског система имају у свом програму две тачке: а) подизање Народне скупштине; 2) упрошћење администрације. После Светозара критика бирократског система добија шири значај. Под тим изразом Светозар разуме саму установу чиновника. Он каже за чиновнике да су господарска класа и да их има више но што их сељаци могу плаћати. Главне замерке коју им чини састоји се у томе да су они једна класа која не „ствара“ производе, а прима плату. Заправо чиновници су му „криви“ самим тим што су чиновници (Јовановић 1991з, 75).

⁵⁵ Марковић 1960, 178.

⁵⁶ Светозар Марковић је нпр. нагласио да је руска губернија Вјатска имала добро организовану „народну самоуправу“. Ова губернија је прва започела да додељује стипендије за студенте медицине јер је народ трпео оскудицу у потребним лекарима (Марковић 1960, 177).

⁵⁷ Марковић 1960, 178–179.

Без примене начела самоуправе – закључио је Светозар Марковић – ни Народна скупштина неће бити стварни носилац суверености у држави већ ће, као и раније, имати безначајну улогу у законодавству и политици препуштајући иницијативу Влади, тј. чиновницима.⁵⁸ Овим упозоравајућим резоновањем Светозар Марковић је, макар и несвесно, изразио једну врло значајну модерну идеју – о министарској одговорности. То је заправо теорија по којој је самоуправа могућа само у миљеу политичке одговорности владе пред представничким телом. Другим речима, локална самоуправа је могућа само у парламентарном систему владавине. Како је *Наместнички устав* искључио могућност успостављања парламентаризма тако је искључио и могућност успостављања и локалне самоуправе. Убеђен у своје идеје, Светозар је израдио посебан концепт преуређења државног устројства Србије који је sukcesивно дорађивао.

Као што се види, Светозар Марковић је оставио једну веома значајну критику *Намесничког устава*, која је снажно одјекнула у Србији. При том је понудио и врло занимљиву алтернативу „постојећем стању“, која је поступно стицала све више присталица како у граду тако и на селу. Окупљајући своје следбенике у посебан политички покрет, Марковић је много дубље од либерала „заорао“⁵⁹ у српској политици и показао пут којим би ваљало да Србија настави свој политички развој. Као весник новог таласа политичке модернизације у Србији, он је своју мисију започео баш критиком *Намесничког устава*, која му је дала ореол борца за политичке слободе и локалну самоуправу.

Током 1869. и 1870. године у штампи су се огласили и други утицајни српски политичари износећи своје погледе и оцене о новом *Уставу*.

На трагу Светозара Марковића били су Драгиша Станојевић и Светозар Милетић. У чланку под називом „Чему се спрема Србија и што се приправља на Западу – отворено писмо Јовану Павловићу“ у додатку *Панчеваца*,⁶⁰ Станојевић је, као заступник социјалистичких идеја, између осталог замерио *Уставу*: 1) што су адвокати и чиновници искључени као кандидати за народне посланике; 2) што војници немају активно и пасивно бирачко право; 3) што Народна скупштина као највише представничко тело обухвата кнежеве (неизборне) посланике; 4) што интелигенције не може ући у Скупштину народним избором; 5) што лична слобода није зајемчена него се само гарантује у границама закона; 6) што не помиње слободу збора и договора; 7) што није зајемчио слободу штампе као нај-

⁵⁸ Марковић 1960, 179.

⁵⁹ Овај сликовити израз употребио је Милан Ст. Протић у својој књизи *Успон и пад српске идеје*; вид.: Протић 1994, 34.

⁶⁰ *Панчевац*, бр. 26, 1869. Јован Павловић је био оснивач и главни уредник листа *Панчевац*, који од 1869. године излази у Панчеву као локални лист.

значајније политичко право сваког грађанина; 8) што није обезбедио општинску самоуправу.

У погледу последње наведене критичке примедбе Станојевић је иронично приметио да су одредбе о самосталности општина потпуно празне и безначајне јер се та „самосталност“, уз одсуство потребних правних средстава за њену заштиту, јемчи само у границама закона. Станојевић је заправо протествовао што је самосталност општина, као једна врло значајна тековина модерног друштва, прописана „каучук нормом“, која је створила правни основ да је законодавац делимично или потпуно укине. То је требало учинити императивном нормом уз прецизно набрајање инструмената за њену заштиту. На крају је Станојевић само разочарано закључио да у погледу општинске управе све у суштини „остаје по старом“, тј. да ће се полицијско туторство из Михаиловог времена наставити и у новом уставном поретку.

Светозар Милетић је такође беспоштедно критиковао *Намеснички устав*. За разлику од Марковића и Станојевића, који су више нападали *Устав* са политичке стране, као политички делатници, овај трибун Срба из Хабзбуршке монархије чинио је то првенствено као правни стручњак. Из његовог систематичног и разложног чланка може се јасно уочити његово идеолошко опредељење за „чисти“, тј. доследни либерализам (какав су још увек исповедали либерали од 1858. године) и политичко опредељење за парламентаризам.⁶¹

Као следбеник „чистог“ либерализма, Милетић је такође оштро критиковао све чланове *Устава* којима су прокламована одређена људска права (чл. 25, 27, 28, 32). Он је заправо осудио пуку прокламацију слободе личности, сопствености, говора, штампе и неповредивост стана, без потребног јемства и правних средстава за њихову заштиту.⁶² Исто тако, оштро је критиковао чл. 38, према којем је извршна власт могла да обустави примену чл. 27, 28. и 32. у случају преке опасности за јавну безбедност, и посебно чл. 71, за који је нагласио да спречава основно право посланичко право – слободу говора у Скупштини. Оштрицу своје критике усмерио је и на *Закон о печатњи*. Милетић је осудио његове рестриктивне мере, које су по његовом уверењу потпуно угасиле слободу штампе и критичког мишљења.⁶³

Као приврженик парламентарног система владавине, Милетић је врло оштро осудио надмоћност кнеза над Народном скупштином у зако-

⁶¹ Овај Милетићев чланак под називом „О Уставу и установама у Србији“ објављен је у *Летопису Матице српске* за 1872, књ. 114, Нови Сад, 78–113. О Милетићевој критици *Намесничког устава* писала је Љубомирка Кркљуш; вид.: Кркљуш 2005, 137–152.

⁶² Милетић 1872, 98–99.

⁶³ Милетић 1872, 100–108.

нодавној власти (нарочито у погледу права законодавне иницијативе), пуно буџетско право Министарског савета и одсуство политичке одговорности министара пред представничким телом. Залажући се за увођење парламентаризма, Милетић је нагласио да се Скупштина у систему власти који је скројен *Намесничким уставом* може поредити са постулантским (тражбеним) саборима који су се сазивали у Аустрији пре 1848. године, на којима је монарх примао захтеве и жеље народа.⁶⁴ Милетић се оштро изјаснио против установе Државног савета назвавши га „домом инвалида“ јер је окупљао ислужене и пензионисане чиновнике и политичаре, а заложиио се за увођење поротних судова.⁶⁵

Критичари *Намесничког устава* сложили су се у оцени да он није омогућио формирање ни парламентарне владе ни локалне самоуправе. Он је остао запамћен по томе што је први пут од 1804. године доделио законодавну власт Народној скупштини као представничком телу, макар у ограниченом обиму и под туторством извршне власти, и што је увео установе „премапотписа“, чиме су ударени темељи министарске одговорности. Његов идејни творац Јован Ристић, заступник бирократске државе, унео је у њега дух немачке, а не енглеске или француске уставности. Основни мотив за избор теоријског узора лежао је у дубоком Ристићевом убеђењу да једна сиромашна и заостала држава – каква је била тадашња Србија – не може напредовати под влашћу једне слободно изабране сељачке Скупштине која би одисала примитивизмом и незнањем. Као и други школовани људи, он је веровао у чиновништво, које треба да донесе држави и народу правни поредак, благостање и онај систем државне власти који је Ристић упознао као студент у Немачкој.⁶⁶ Пишући о *Намесничком уставу*, Слободан Јовановић је приметио да је он заправо представљао покушај бирократије да се ослободи кнежевске стеге, те да се, иза заклона Народне скупштине, начини господарем државе.⁶⁷ Он није означио победу народа над бирократијом него погодбу народа са бирократијом.⁶⁸ Тако је створен један чудноват политички склоп, који је мање-више успешно функционисао све док под налетом нових идеја и народних тежњи није постао сметња за даљи развој српског друштва.

3. Локална управа за време Другог кнежевског намесништва 1868–1872. године

⁶⁴ Милетић 1872, 94.

⁶⁵ Милетић 1872, 99, 109–113.

⁶⁶ Протић 1994, 109.

⁶⁷ Јовановић 1991ж, 85.

⁶⁸ Јовановић 1991ж, 86.

Дошавши на власт, Ристићеви либерали су извели уставну реформу, спровели крупне промене у централној управи и прокламовали извесне политичке слободе. Држећи управу земље у својим рукама, намеравали су да спроведу своје идеје разблаженог либерализма и учврсте свој тек установљени режим. И за један и за други посао сигурно им не би била погодна једна децентрализована локална управа, са високим степеном аутономије према централној управи. Напротив, за једну тако осмишљену политику *status quo* у локалној управи био им је потпуно прихватљив. Схватили су да им је заправо најпогоднија једна снажно централизована локална управа јер би помоћу ње могли веома брзо и лако применити своје политичке идеје, учврстити свој систем владавине и елиминисати остатке конзервативних елемената у државној управи. Зато су либерали задржали полицијску локалну управу наслеђену од кнеза Михаила и само је незнатно модификовали, прилагођавајући је додатно својим партијским интересима.

Док је кнез Михаило у поступку постављања окружних и среских начелника био далеко од било каквих партијских намера и потреба, опредељен вазда стручношћу и способношћу кандидата, либерали су потпуно занемарили ове критеријуме. Они су започели праксу постављања проверених, послушних и партијски оданих људи на важна места у окрузима, срезovima и општинама не водећи рачуна о њиховим стручним квалитетима. То је била појава која је у нашој науци позната под већ помињаним називом „партајство“ или „партизанство“.⁶⁹ Ову појаву либерали су оправдавали једном посебном политичком нужношћу. И заиста – запитали су се Ристићеви либерали – како би се могле спровести идеје и унети један нови дух у државну администрацију ако би се у управи задржали они исти људи који су служили старом режиму? И зар нема ништа логичније него да се управо новим људима, уз то још и либералним приврженицима, повери одговоран посао „освежавања“ државне управе новим идејама? „Партајство“ им је изгледало као средство да постигну свој политички циљ, да што брже и лакше остваре идеје у које су веровали. Тако се с „партајством“ променио и положај окружних и среских начелника, као и општинских кметова. Док су под уставобранитељима и кнезом Михаилом они били само извршни органи централне власти, за време Другог кнежевског намесништва они су постали и органи партије.⁷⁰

⁶⁹ Као што је гонило противнике „постојећег стања“, Намесништво је исто тако награђивало присталице тог стања. Ко год је пришао намесницима добио је награду или синекуру у једном или другом виду. Сви либерални прваци који су пристали на компромис са намесницима били су постављени на добро плаћена места у државној служби. Вид. детаљније у: Јовановић 1991ж, 97.

⁷⁰ Никић 1927, 94.

Имајући у виду ове политичке тежње и интересе, либерали су задржали уставобранитељски *Закон о уређењу окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* и *Закон о устројству општина*, од 1866 године јер су им омогућили да доследно спроведу „партајство“ у локалној управи. И стварно, оба ова закона дошла су као поручена за либерале: први је централној управи давао „одрешене руке“ да – како хоће и кога хоће – поставља и смењује за окружне и среске начелнике; други је од општине начинио централизовану полицијску јединицу. Они су у овим законима нашли правни основ за политику „партајства“ у локалној управи. У таквој политици и лежи одговор на питање зашто Ристић и Милојковић нису хтели да реформишу локалну управу.

Омогућено законима, „партајство“ се почело снажно и брзо развијати. Либерали су доводили партијски одане људе у органе локалне власти надајући се да ће на тај начин остварити своје замисли. Често су постављали људе без стручности, способности и угледа, што је довело до разбуктавања корупције и кварења оне локалне управе која је била позната по својој ефикасности и релативно добре стручности за време уставобранитеља и кнеза Михаила. Било је очигледно да закони о локалној управи сачувани из тих претходних режима – нису могли за време Другог кнежевског намесништва задржати онај квалитет локалне управе који је био приметан под уставобранитељима и кнезом Михаилом. Уставобранитељска и Михаилова локална управа могла је функционисати колико-толико правилно и добро јер је имала стручне окружне и среске начелнике. Међутим, за време Ристићеве владавине, када се при постављању локалних чиновника више није водило рачуна о томе да ли је кандидат стручан, способан и честит него да ли је либерал или није – нестало је оне старе чиновничке дисциплине и појавио се страховити неред у администрацији.⁷¹ Власт се тако почела третирати као партијски плен губећи „дејствителну снагу“ и ауторитет.

Народ се почео опирати властима и приговарати њеним одлукама. Осећало се да је државну управу захватила криза и да је било потребно пронаћи неко решење за насталу ситуацију. Многима су социјалистичке идеје Светозара Марковића и његових следбеника (који су некако баш у то време развили снажну агитацију у народу) изгледале као „сламка спаса“, тј. формула за реформу државне управе пошто је услед великих државних намета и последњих неколико неродних година завладало велико сиромаштво у Србији. То је прилично забринуло Ристића и либерале који су добили озбиљног противника не само у социјалистима и раним радикалима него и у конзервативцима, својим некадашњим истомишљеницима, који су такође оштро критиковали намеснички режим, како у погледу централне тако и у погледу локалне управе. И поред тога, либерали још

⁷¹ Никић 1927, 94.

нису размишљали о једној целовитој реформи локалних органа власти. За све време намесничког режима није био донесен ниједан правни акт о преуређењу округа, срезова и општина. Либерали нису никада покренули службену иницијативу у том правцу док су били на влади, иако су једном приликом примили овлашћење од Скупштине да покрену реформу локалне управе, што су они свечано и обећали да ће учинити.⁷² Било је то 1870. године, када је министар унутрашњих дела, приликом једне дебате о повећању плата за пандуре и одације и поводом предлога о укидању окружних помоћника, свечано најавио да ће Влада ускоро поднети Скупштини предлог закона о преустројству целокупне администрације.⁷³

Међутим, либерали то никада нису учинили. И док су они тактички одлагали то питање, оно је постајало све актуелније. Тако су се појавили врло значајни предлози за реформу локалне управе како у самој Скупштини тако и у штампи. Већ 1871. године појавио се у *Раденику* један политички и економски програм за укупан преображај Србије, који је заступала група млађих интелектуалаца окупљених око идеја Светозара Марковића.⁷⁴ У том програму они су захтевали увођење окружне аутономије и самоуправе.⁷⁵ Овај програм је имао велики утицај на политичке процесе у Србији тог доба. Он је био најбољи знак за владу и либералну Скупштину да ће и посланици отворити питање реформе локалне управе. Било је више иницијатива у том правцу. Појавили су се предлози како за увођење окружне тако и за увођење општинске самоуправе.

3.1. Предлози за увођење окружне самоуправе

Иницијатива за увођење окружне самоуправе имала је облик захтева за увођење окружних скупштина. Ово питање било је покренуто у два маха: први пут на заседању скупштинског Одбора за адресе 1872. године и други пут на предлог народног посланика Косте Великића 1873. године. Ниједна од ових иницијатива није имала успеха. И поред тога, оне доказују да је питање преуређења локалних органа власти на начелу самоуправе све више добијало на свом значају, те да је постало једно од најважнијих питања унутрашње политике.

⁷² *Протоколи Народне скупштине за 1870*, 216.

⁷³ *Протоколи Народне скупштине за 1870*, 239.

⁷⁴ Овај програм је објављен у специјалном уводном броју *Раденика* од 17. априла 1871. године. У њему су изложени ставови од којих је Светозар Марковић, по повратку у Србију, намеравао да пође у раду на друштвеном преображају Србије. Касније су ти ставови разрађени и конкретизовани у разним новинским чланцима (Марковић 1965а, 159–167).

⁷⁵ Марковић 1965а, 163.

Први пут 1872. године, на заседању скупштинског Одбора за адресе, одборска мањина је захтевала да у тадашњу адресу уђу и извесне народне жеље за доношење одређених закона, који би могли ублажити народне муке и бар мало побољшати укупан живот. Један од тих законских предлога био је и *Закон о окружним скупштинама*.⁷⁶ Најважнији разлог за доношење једног таквог закона било је то што народ у окрузима није имао ниједну своју установу на којој би могао расправљати о економским проблемима, којих је у то доба било на претек. Економска питања била су врло актуелна пошто су годину дана раније Србијом харале наизменично велике поплаве и суше, па је и летина на њивама била скоро уништена. Било је потребно да се у погођеним областима предузму организоване техничке мере како би се последице ових природних непогода отклониле или бар ублажиле. А сматрало се да би то било могуће само у окружним скупштинама пошто оне по својој правно-политичкој природи покривају одговарајуће географске регије. Изгледа да су управо ова економска питања покренула жељу у народу да се формирају окружне скупштине. Овом захтеву одборске мањине успротивили су се министар унутрашњих дела Радивоје Милојковић и министар правде Стојан Вељковић.⁷⁷

Већ наредне године народни посланик Коста Великић је опет, у својству представника одборске мањине, поновио предлог да у адресу Скупштине уђе захтев за доношење посебног закона о окружним скупштинама.⁷⁸ Скупштинска већина је одбила овај захтев иако је усвојила све друге захтеве одборске мањине (захтев за изменама *Закона о устројству општина*, *Закона о штампи* и *Закона о министарској одговорности*).⁷⁹

Као што се види, либерали су два пута одбили предлог за увођење окружне самоуправе. Први пут – своју одлуку су образложили истицањем „да окружне скупштине не живе у свести народа, и да због тога не треба да уђу у адресу Народне скупштине“.⁸⁰ Ипак, стварни разлог њиховог одбијања да усвоје законски предлог за увођење окружних скупштина лежи у додатку образложења који је навео министар правде Вељковић. Он је изразио страх да би се овакве окружне скупштине могле претворити у „политичке митинге“, на којима би се уместо решавања економских проблема агитовало за социјалистичке идеје Светозара Марковића и критиковао рад Владе.⁸¹ Да је бојазан министра правде била основана и да је

⁷⁶ Никић 1927, 97.

⁷⁷ Никић 1927, 97.

⁷⁸ *Протоколи Народне скупштине за 1873*, 37.

⁷⁹ *Протоколи Народне скупштине за 1873*, 46.

⁸⁰ Никић 1927, 97.

⁸¹ Никић 1927, 97.

агитација Марковићеве групе зашла чак у села – сведочи и један предлог посланика Мила Дамјановића, члана скупштинске већине са заседања Народне скупштине претходне године. Дамјановић је затражио допуњу чл. 320. Казненог закона у смислу „да се сваки онај за кога се зна, а нема довољно доказа за осуду [...] да проповеда комунистичка начела [...] стави под надзор не тражећи доказе за дело, но убеђење да је доказ“.⁸² Под утицајем оваквог Владиног мишљења и бојазни – Скупштина је одлучила да мишљење одборске мањине не уђе у адресу него да, ако одборска мањина хоће, поднесе посебан предлог закона о устројству окружних скупштина, о којем би се одлучивало у редовној процедури.⁸³ На тај начин би се створила и могућност да Влада у повољном тренутку поднесе свој предлог закона о окружној управи у духу разблажених либералних начела. Тиме би се отклонила опасност од једне корените реформе локалне управе у тренутку када су се списи Светозара Марковића, упркос снажној полицијској репресији, потајно разносили и читали на све стране. Либерали су се толико плашили окружних скупштина да су после предлога Косте Великића о новој скупштинској адреси пристали чак на усвајање измена закона о штампи, министарској одговорности и о општинама, само да оне не буду уведене. То је била цена коју су платили само да би избегли једну истинску и корениту реформу окружне управе у смислу увођења аутономних окружних скупштина. Све друго им је изгледало као мање зло од скоро сигурних социјалистичких агитација на окружним скупштинама, од чега их је, већ при помисли на то, подилазила јежа.⁸⁴ После предлога Косте Великића питање округа више се није појављивало за време владавине либерала, све до њиховог новог, послератног мандата и редовног заседања Народне скупштине 1878. године.

3.2. Предлози за увођење општинске самоуправе

На скупштинском заседању 4. октобра 1872. године тринаест посланика предложило је „да се уведе општинска самоуправа, а за сада да се садање устројство општина у неким члановима измени“.⁸⁵ У име предлагача посланик Јован Бошковић навео је неке предлоге за измене и допуне закона о општинама: 1) да право опозива одборника који несавесно врши своје дужности припадне општинском збору јер он и бира одборнике; 2) да се кметови бирају само на годину дана; 3) да се кмет може опозвати без пристанка општинског одбора; 4) у случају да надзорна власт нађе да

⁸² *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 25.

⁸³ *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 25.

⁸⁴ О односима Јована Ристића и социјалиста вид. у: Дубовац 1985, 223–226.

⁸⁵ *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 100.

је кмет крив, а општински одбор да није – да се ствар препусти окружном суду или министру унутрашњих дела на решавање.⁸⁶

У свом опширном експозеу министар спољних послова одговорио је у име владе да је *Законом о устројству општина* све регулисано у интересу народа, чак да постоји и самоуправа општина, те да га и не треба мењати:

„Једни кажу има самоуправе код нас и други кажу – нема је. Мени се чини пре да је има, него да је нема; јер шта је управо вештаствено значење самоуправе? Њен је значај у томе погледу да општинско представништво излази из избора народног. Ко бира код нас одборнике? Народ. А ко бира кмета? Одборници. Дакле, опет они које је народ изабрао.“⁸⁷

На приговоре неких посланика да општина стоји под туторством полиције, исти министар је одговорио да „где народ по својој вољи слободно бира своје представнике, ту туторства нема“.

А затим је додао:

„Право одобравања кмета није туторство већ обавезан надзор државе над радом општинског органа који не искључује аутономију општине. У Француској, која је отачаство слободе, и данас постоји да влада поставља кмета. Има и других земаља у којима је тако. На прилику у Белгији и Холандији. И тамо влада поставља кмета, на предлог представништва народног. Код нас је влада задржала само право одобравања кмета.“⁸⁸

Посланик Љубомир Каљевић, либерал који се одвојио од Ристићеве групе, одговорио је министру да „у нашем Закону нема довољно самосталности општина,“ те је био мишљења да се та ствар преда Одбору, који ће, пошто је испита, доставити Влади, како би ови поднели Скупштини предлог. При томе је додао да „не треба заводити аутономију за љубав аутономије већ одредити као главно: како ћемо представништво општинско да бирамо и за које време, и какав круг власти да му се остави, па шта се реши, то ће нам бити аутономија општинска.“⁸⁹

Скупштина се на крају задовољила обећањем представника Владе да ће се наредне 1873. године поднети Скупштини предлог о изменама и допунама *Закона о устројству општина* од 1866. године.⁹⁰ Већ је речено да је, између осталих, прихваћен предлог посланика Косте Великића да у скупштинску адресу уђе захтев о измени *Закона о устројству општина*. На тај начин је била створена правна обавеза за Владу да припреми

⁸⁶ *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 104.

⁸⁷ *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 100–114.

⁸⁸ *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 100–114.

⁸⁹ *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 100–114.

⁹⁰ *Протоколи Народне скупштине за 1872*, 114.

посебан закон који ће на потпуно нов начин регулисати правни положај и уредити структуру општина у Србији.

Љубомир Каљевић је и изван скупштинских клупа наставио политичку борбу за увођење општинске самоуправе. У првом броју листа *Будућност* од 1. јануара 1873. године, чији је био оснивач и одговорни уредник, објавио је уводни чланак под називом „Шта хоћемо и како хоћемо“, у којем је, полазећи од основних начела Школе природног права и демократске теорије друштвеног уговора, нагласио да је државу потребно уредити тако да „свака личност у општини, да свака општина у жупанији, да свака жупанија у држави, сама решава сва питања, и сама управља свима интересима што се само ње тичу: а цео народ да води бригу о ономе што се свију тиче, о општем интересу и општем добру“.

Из овог чланка јасно се види да се Каљевић залагао за увођење истинске општинске самоуправе. Прилику да практично примени своје идеје добио је две године касније, када је после одласка намесничког режима, три конзервативне и једне либералне владе, постао председник новог Министарског савета. Каљевићева влада је у доброј мери променила закон о општинама у смислу лабављења полицијске стеге и надзора над локалним институцијама.

4. Локална управа за време младоконзервативне владе Љубомира Каљевића

Кнез Милан је навршио осамнаесту годину 10. августа 1872. године и преузео управу земље у своје руке. У том тренутку Блазнавац је био председник Владе. Пошто је изненада умро, заменио га је Ристић, који је и под пунолетним кнезом мислио да може продужити намеснички режим. Ипак, после неколико месеци његова влада је пала. Кнез Милан је желео да се ослободи Ристићевог туторства у јавним пословима, па га је потпуно одвојио од себе. Иако млад и неискусан, Милан је отворено показивао особине једног амбициозног владоца, који намерава да аутономно води политику без патернализма са стране. Немајући симпатија за либерале, који су му за време Намесништва везали руке ослонцем на *Намеснички устав*, кнез Милан се окренуо конзервативцима и поверио мандат за састав владе Јовану Мариновићу (1873–1874).⁹¹ По кнежевој жељи Мариновићева влада се трудила да избегне партијску боју, али у томе није имала много успеха пошто су либерали као најјача странка седели у опозицији. Ова влада је уложила велике напоре у свом законодавном раду. Захваљујући неким законима које је предложила, представила

⁹¹ О политичким околностима под којима је образована влада Јована Мариновића вид. у: Живановић 1923, 280–282; Попов 1997, 128–134.

се као слободоумна влада а својим мерама и поступцима потпуно се приближила либералним идејама.⁹² Она је, као што је већ наглашено, остала упамћена по почетку једне праксе која је имала велики значај за настанак парламентаризма у Србији. Пошто је тешко радио с либералном Скупштином која је стално подносила интерпелације, Мариновић је непрекидно проверавао скупштинско расположење према Влади. На крају је расписао изборе у намери да либералну Скупштину замени конзервативном. Како није успео у томе, одлучио је да одступи јер је осетио да не може владати без већинског расположења за његову политику у Скупштини. Тако је и поднео оставку своје владе крајем 1873. године.⁹³

Нову владу образовао је још један конзервативни политичар – Аћим Чумић, који је некада био популаран због својих оштрих напада на рачун рада и политике Другог кнежевског намесништва. Он је са неким либералима и социјалистима потписао један политички програм 1871. године, у којем се између осталог захтевала окружна и општинска самоуправа.⁹⁴ У нову владу је као министар унутрашњих дела ушао и Милан Пироћанац, доцнији вођ конзервативаца, а од млађих либерала Љубомир Каљевић и Стојан Новаковић (овај потоњи је врло кратко припадао либералима). Сарађујући са другим министрима у Чумићевој влади, Новаковић се потпуно окренуо конзервативцима и напослетку постао њихов препознатљиви симбол. Чумићева влада није била дугог века. Одступила је због неслагања појединих министара с Чумићевом иницијативом да се покрене питање поверења Владе у Скупштини.⁹⁵

Мандат је добила и трећа конзервативна влада кнеза Милана. Ставио ју је стари бирократа Данило Стевановић – „чича Данило“ јануара 1875. године. Била је то влада „помирљивости и добре воље“.⁹⁶ На питању једне жалбе у вези са изборима одржаним 1874. године конзервативци су извршили опструкцију рада законодавног тела напуштајући Скупштину. Било је то први пут у српској политичкој и парламентарној пракси да се опструкција користи као средство политичке борбе. „Чича Данилова влада“ је ту чињеницу искористила као повод за распуштање

⁹² Мариновићева влада је показивала доста реформаторске енергије. У кратком времену од три месеца, од новембра 1873. до јануара 1874. године, предложила је велики број закона који су потом били изгласани: *Закон о ковању српске сребрне монете*; *Закон о мерама*; *Закон о потпуном укидању телесне казне*; *Закон о преустројству гимназија*; *Закон о преустројству Велике школе*; *Закон о шест дана земље*; *Закон о потпомагању индустријских предузећа*; *Измене у Закону о окружним штедионицама* (Јовановић 1991ж, 177–184).

⁹³ Живановић 1923, 294–299; Попов 1997, 154.

⁹⁴ Живановић 1923, 304.

⁹⁵ Живановић 1923, 305; Попов 1997, 157.

⁹⁶ Продановић 1947а, 365.

Скупштине и расписивање избора, на којима је била принуђена да се бори са много опаснијим политичким противницима него претходне конзервативне владе.⁹⁷

После одржаних избора Владу су формирали либерали. Председник Министарског савета постао је Стевча Михаиловић, у којем су били и Јован Ристић и Јеврем Грујић. Стевчина влада је трајала свега неколико месеци. Она је привукла у своје редове обе либералне фракције: светоандрејске либерале и Ристићеве либерале. Одступила је због неслагања са кнезом Миланом поводом питања рата са Турском.⁹⁸ После оставке Стевчине владе отворена је нова министарска криза. Кнез Милан је уложио много труда и напора да састави нову Владу. Страхујући да би кнез могао саставити Владу по свом укусу у једној варљивој и критичној политичкој ситуацији у земљи и око њених граница, млађи либерали и млађи конзервативци постигли су споразум о формирању нове владе. Њен председник постао је Љубомир Каљевић.⁹⁹ Трајала је од септембра 1875. до априла 1876. године. Ова влада је у слободарском духу издејствовала промене у неким веома значајним законима, као што су: *Закон о печатњи* и *Закон о поступку судском за кривична дела*. Уз то, наметнула је и *Измене и допуне Закона о устројству општина*.

4.1. *Измене и допуне Закона о устројству општина од 1875. године*

Измене и допуне у Закона о устројству општина и општинских власти од 1875. године (у даљем тексту: Измене и допуне у Закону о

⁹⁷ Продановић 1947а, 371.

⁹⁸ За време Стевчине владе плануо је Херцеговачки устанак, који је имао силан одјек у Европи и самој Србији, где је завладала ратна психоза. Тим поводом држање партија било је различито. Док су либерали, који су вазда истицали свој национални програм, били за рат истичући како је Турска ослабљена и да је дошао тренутак коначног обрачуна с њом, конзервативци су били одлучно против рата наглашавајући да Србија још није спремна за успешне ратне операције. Рани радикали су такође били за рат, али су имали своје посебно гледиште о томе како га треба припремити и водити. Кнез Милан се плашио рата и углавном је слушао савете европске дипломатије о том проблему. Либерали су успели да придобију Скупштину за рат, која је одобрила ратне кредите. То није био тежак посао за либерале јер су у Скупштини имали већину. Међутим, једном приликом се и сам кнез Милан појавио у Скупштини у намери да је заплаши и изгрди што се дрзнула да уводи земљу у рат, о чему само владалац може одлучити. После тога Влада је поднела оставку (Митровић 1991, 65–66).

⁹⁹ О настанку младоконзервативне владе Љубомира Каљевића и Стојана Бошковића и њеној политици, вид. у: Живановић 1923, 329–333.

устројству општина)¹⁰⁰ значајно су прошириле права општина, које су на тај начин добиле знатно већу самосталност у односу на централну власт него што су је имале према ранијим законима о општинама. Закон је углавном усвојио политичке захтеве које је група посланика предвођена Јованом Бошковићем поднела Скупштини 4. октобра 1872. године. Он је знатно проширио надлежност општинских органа, у првом реду општинског збора и одбора, на штету државних власти, које су изгубиле значајна овлашћења, нарочито у погледу надзора над радом кметова и чланова општинског суда.

Закон је најпре одузео државним властима право да самовласно врше спајање и раздвајање општина. Право спајања више општина у једну, односно раздавајање једне на више мањих општина, доделио је самим општинама и селима, тј. њиховим житељима који су могли слободно да изразе жељу о томе (чл. 4). Надлежност општинског збора знатно је проширена. Он је, према Михаиловом закону, бирао само општински одбор; према овом закону он бира још и општински суд (чл. 13). Такође, добио је право да решава и о општинском прирезу. Кмет и чланови општинског одбора бирали су се на годину дана, а не на неодређено време као до тада (чл. 24). Значајно је напоменути да је *Закон* укинуо обавезу да се избрани кмет потврди од стране државних власти, које нису имале чак ни право присуства у поступку избора кмета, осим ако не би биле званично позване (чл. 31). Ипак, анализа осталих законских норми упућује на закључак да су државне власти највише изгубиле на пољу вршења надзора над радом општинских органа. Оне су заправо изгубиле две моћне полуге помоћу којих су, до тог тренутка, држале општине под својом пуном контролом: 1) право опозива и кажњавања кметова, чланова општинског суда или кметовског помоћника; 2) право процене целисходности свих аката општинских органа власти.

Државне власти су изгубиле право опозива и кажњавања кметова и чланова општинског суда; *Закон* је доделио то право општини; када општински одбор утврди да је председник суда (заправо кмет) или неки његов члан или кметовски помоћник „неуредан у дужности, или да ради на штету општинских интереса, или да се одао порочном животу, или да му је опште владање такво, да га чини недостојним за његово звање“, онда може захтевати од општинског збора да именовано лице казни или опозове; када прими овакав захтев, општински збор доноси мериторну одлуку, која има обавезујући карактер; ако општински збор нађе да је захтев општинског одбора оправдан и донесе одлуку о опозиву или кажњавању именованог лица, онда је доставља општинском суду, који је обавезан да је изврши (чл. 70). Као што се види, право надзора је потуно пренесено са државних на општинске органе власти, између којих је извр-

¹⁰⁰ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXVIII, 1876, 130.

шена равномерна прерасподела овлашћења; општински одбор има право покретања поступка за смену или кажњавање кмета, односно других чланова општинског суда, општински збор је овлашћен да по таквом захтеву поступа и донесе мериторну одлуку, а општински суд да је спроведе.

Државне власти су такође изгубиле право да процењују целисходност аката општинских органа; њихово право контроле општинских аката искључиво је ограничено на оцену њихове законитости, што значи да су изгубиле могућност да применом дискреционих овлашћења обуставе неки законити акт општинских власти под изговором да вређају локалне или државне интересе. На тај начин овај нови закон је у великој мери ограничио овлашћења државних власти у погледу управне контроле рада општинских институција.

Од свега је било најважније то што су општине добиле пуну финансијску самосталност. О отуђењу општинских непокретности коначно је одлучивао општински збор (чл. 8). Општина је такође добила право да самостално доноси свој буџет, који је само подносила државним властима на увид (чл. 78).

Давање општинама веће самосталности према централној власти представљало је велики напредак у односу на стање локалне управе које је постојало за време кнеза Михаила. Међутим, *Измене и допуне Закона о устројству општина* од 1875. године нису дуго биле на снази. Већ 17. јуна 1876. године – поводом избијања рата с Османским царством донето је *Решење о поновном стављању кметова и општинских судова под непосредан надзор полиције*.¹⁰¹ Овим актом заправо су поништене све одредбе *Закона* од 1875. године о аутономији општинских органа власти, који су поново стављени под непосредан надзор полиције. Према слову овог акта, полицијски органи су добили овлашћење да сами постављају и збацују кметове у општинама, тј. селима. Њихове одлуке су обавезујуће за општински суд чак и ако се општински збор или одбор не сложе с њима (чл. II). *Решење* је било још једном потврђено 1. децембра 1877. године, када је ступио на снагу *Указ о ванредном или ратном стању*¹⁰² (за време Другог српско-турског рата), којим је потврђена важност свих законских прописа донесених пред први рат с Турском. Тако је и потврђено враћање општина под власт полиције, чиме су одредбе *Измена и допуна Закона о устројству општина* од 1875. године о самосталности општина још једном биле суспендоване. Ипак, и поред тога свест о потреби веће самосталности општина и других локалних јединица, као и о њиховом организовању на принципу самоуправе све више је пуштала корене у Србији. То доказују и неки врло значајни историјски догађаји ве-

¹⁰¹ *Збирка закона и уредаба*, бр. XXIX, 1877, 442–443.

¹⁰² *Збирка закона и уредаба*, бр. XXXII, 1878, 137.

зани за примену слободоумног Каљевићевог закона о општинама. Један од њих је и чувени протест крагујевачких радника – познат под називом *Црвени барјак* – због полицијског поништавања резултата општинских избора на захтев либерала, који су изгубили општинску власт. Овај догађај је додатно искомпликовао иначе осетљиве политичке прилике у Србији пред драматичне догађаје који су одредили не само судбину Србије него и читавог Балкана.

5. Црвени барјак 1875. године

На општинским изборима у Крагујевцу 1. новембра 1875. године, расписаних на основу *Измена и допуна Закона о устројству општина*, победу су однели приврженици преминулог Светозара Марковића, који су преузели управу у своје руке од либерала. За кмета је изабран трговац Павле Вуковић са 234 гласа, док је његов противкандидат Тодор Туцаковић добио свега 27 гласова.¹⁰³ Један од тројице кметовских помоћника постао је инжењер Пера Велимировић, који ће касније постати један од првака Народне радикалне странке. Тим поводом либералски лист *Исток* писао је следеће:

„У Крагујевцу по чувењу изабрати су већином санкилоти или као што их турско *Ослобођење* само крсти безгаћници чиме су они израз санкилоти превели [...]”¹⁰⁴ Оваквог нехајства, као што је на самом делу показано од грађанства крагујевачког, нитко не памти, с тога што није ни чудно што је судбина Крагујевца пала у руке нихилиста. Крагујевчани су овим нехатом сами себи заболи кост у грло. За мало времена они ће се за то љуто кајати, а то ће их кајање скупо стати“.¹⁰⁵ С друге стране, ни ривалско гласило *Старо ослобођење* није остајало дужно.¹⁰⁶ Оно је водило праву кампању против „либералних газда“ истичући како је „овим богаташима понижење, да им масни фабрички радници буду власт, да им они разрезају порез и издају наредбе. Овим ђифтинским душама никако није ишло у главу, да су они у цубету и астрахонској шубари, они људи газде и признати трговци исто са људима у масном кожуху и с подераним лактовима [...] Надувене газде биле су увређене, стога се одма после избора и отпоче с њине стране бушење по овој вароши, отпочеше се сплетке и интриге

¹⁰³ Јанковић 1951–1952, 170.

¹⁰⁴ *Исток* је оптуживао људе који су изабрани за нову општинску управу да су шпијуни турски и мађарски, а *Старо Ослобођење*, које је одиграло веома значајну улогу у предизборној кампањи, просто назива турским листом.

¹⁰⁵ „Вести из народа“ [новински стубац], [у:] *Исток*, бр. 114, 1875.

¹⁰⁶ Наместо Марковићевог *Ослобођења*, који је угушила „чича Данилова“ полиција појавило се *Старо ослобођење*, чији је покретач био новинар Пера Тодоровић.

[...] Наскоро они су почели јавно да грде и одборнике и грађане, које су их изабрали [...]. Ове богате смутљивце помагали су и они људи из бирократије, којима је општинска самоуправа тешко пала. Полиција се одма нашла на руци ћифтама и бодрила их је да раде против одбора.¹⁰⁷

Ово је заправо био оштар коментар социјалиста – раних радикала, на захтев либерала да се промени састав општинских власти уз помоћ полиције, тј. окружног начелника. Наиме, убрзо после избора и организовања нове општинске управе, група од 80 грађана поднела је изјаву општинском суду којом је изразила неповерење општинском одбору, с образложењем да је та институција починила бројне незаконитости у свом раду. На основу одредбе ст. 7. из чл. 8. *Измена и допуна Закона о устројству општина*, а по овом предлогу осамдесеторице грађана, заказан је за среду, 11. фебруара, општински збор који је имао да одлучи о поверењу или неповерењу општинској управи. Пошто на збору није био присутан минималан број бирача неопходан за пуноважно одлучивање, општински суд је заказао нови збор за недељу, 15. фебруара.¹⁰⁸

И доиста, тог дана изјутра састао се општински збор у дворишту општинске зграде. Пошто је прочитана жалба грађана који су тражили сазивање збора и предложили да се општинском збору изгласа неповерење, приступило се гласању. Још за време читања избила је кавга између либерала и радикала. „Дубарације“ су покушали да изазову неред на збору. „Џубеташи“, на форму Петра Сарача, разгоропадили се и вичу: „Нећемо факир-фукару у општину“! А Јова Спалајко на сав глас викну: „Не требају нам комунци! Не дамо да рита рукује општином“.¹⁰⁹ На молбу кметова и одборника, кавга се смирила и збор је приступио гласању. Новој управи изгласано је поверење: 402 гласа за, и само 1 против.

Чим је резултат гласања био саопштен, један од вођа радника крагујевачке тополивнице Крста Сретеновић Крле извукао је из недара велику црвену заставу на којој је крупним белим словима била исписана реч „самоуправа“. С тим барјаком пошла је велика група грађана кроз крагујевачке улице да прослави победу на општинском збору. Успут се клицало слободи и самоуправи; певала се Марсељеза. Барјак је носио сарач Алекса Поповић, од тог тренутка прозвани Аца барјактар.¹¹⁰

¹⁰⁷ „Изборна борба“ [аутор: Један гледалац], [у:] *Старо Ослобођење*, бр. 27, 1876.

¹⁰⁸ Према чл. 18. *Измена и допуна Закона о устројству општина* од 1875. године – да би збор могао решавати, потребно је да на њега дође најмање трећина гласача; ако нема трећине гласача, онда се збор одлаже за неки други дан и одржава се без обзира на број присутних.

¹⁰⁹ Јанковић 1951–1952, 173.

¹¹⁰ Продановић 1947а, 402.

Слободан Јовановић тврди (вероватно на основу извештаја окружног начелника Милоша Прокића) да је током ове манифестације било свачега – и пијанке и игранке и шенлука из пушака. Радници фабрике и општински служитељи, који су чинили главнину поворке, насртали су на грађане и злостављали их. У тој тучи дошло је до употребе оружја: два грађанина су погинула, тројица су рањена. Полиција је из страха од већих немира позвала војну патролу да чува варош. Чим се војска појавила, „литија“ са црвеним барјаком распрштала се и разбегла. Отпор је давало само неколико ђака учитељске школе, који су одмах били затворени. Сутрадан су затварања била бројнија: затворено је уредништво *Старог ослобођења* с неким млађим чиновницима и трговцима за које се знало да су радикали; затворено је и неколико ђака и већи број радника.¹¹¹

Ове наводе, као и целокупно Јовановићево тумачење поменутог догађаја, покушао је да оспори Драгослав Јанковић. Међутим, осим вербалног негирања Јовановићевог описа „литије“ с црвеним барјаком, Јанковић није понудио ниједан други доказ, осим што је истакао: 1) да су се демонстранти разишли око три сата после подне, а да је војска изашла на улице увече тако да није ни могла да их разјури; 2) да су хапшења почела 20, а не 16. фебруара – како је то навео Јовановић.¹¹² На основу ових тврдњи, које битно не мењају суштину догађаја, Јанковић је још кратко закључио да Јовановић није „у овом случају дао озбиљно, савесно, а још мање научно тумачење и оцену крагујевачких демонстрација с црвеним барјаком“.¹¹³ Чини се да је Јанковић дао једну сувише оштру оцену у односу на аргументацију коју је понудио. Две ствари које је изнео јесу тачне, али оне нису довољне да би се изрекла тако оштра оцена о Јовановићевом тумачењу *Црвеног барјака*.

Власти су затвориле све виђеније људе, коловође и учеснике уличне манифестације. Међу њима су најважнији били: кметови – инжењер Пера Велимировић и трговац Илија Новаковић; општински одборници – радник Крста Сретеновић, трговци Риста Степић и Владимир Сарамандић; адвокат Љубомир Милојевић; прота Милоје Барјактаровић; уредник и штампар *Старог Ослобођења* – Илија Тодорић и Пера Тодоровић, као и још неки истакнути политички људи, приврженици идеја Светозара Марковића о локалној самоуправи. Укупно је било 30 ухапшеника. Истражни поступак против њих водио је судија Мата Филиповић, човек веома близак либералима. Суд је 21. марта 1876. године донео одлуку да се сви оптужени изведу пред суд за велеиздајничко предузеће. Касациони суд је потврдио ову одлуку 12. априла. Оптужени су се обратили јавним пи-

¹¹¹ Јовановић 1991ж, 258.

¹¹² Јанковић 1951–1952, 184.

¹¹³ Јанковић 1951–1952, 184.

смом преко *Старог ослобођења* адвокатима у Србији и Аустроугарској (Светозару Милетићу, Михаилу Полит-Десанчићу, Миши Димитријевићу, Илији Вучетићу и Светиславу Касапиновићу) и молили их да се приме њихове одбране пред судом.¹¹⁴ На тај позив одазвало се неколико српских адвоката (Урош Кнежевић, Перо Драговић, Драгутин Недељковић и др.). Пречанским адвокатима није било дозвољено да преузму одбрану оптужених. Пресуда је изречена 22. јуна. Сви оптужени су били ослобођени: неки као невини, други због недостатка доказа. Сутрадан је изречена пресуда по штампарским кривицама: Илија Тодорић, као главни уредник *Старог ослобођења*, осуђен је на четири године, а Пера Тодоровић, као штампар, на девет месеци затвора. После Првог српско-турског рата Апелациони суд је, поступајући по жалби државног тужиоца, преиначио пресуду: овога пута је био осуђен и Пера Велимировић, а Пери Тодоровићу је повећана казна на четири године затвора. Обојица су пребегла у иностранство, а вратила се у земљу тек после пада Ристићеве владе 1880. године пошто им је нова напредњачка влада даровала помиловање.

У Београду је афера с *Црвеним барјаком* представљена у веома рђавом светлу. Говорило се да је развијање црвеног барјака био знак за почетак раније припремљене буне у Грузији и Јасеници, те да су радикали намеравали да запале Крагујевац, као неколико година пре тога „комунци“ Париз. Кнез Милан је и за мање ствари губио нерве. Тражио је да се војска „изведе у чаршију и сваког ко се успротиви његовим наредбама исече на комаде“.¹¹⁵ Каљевић је као председник Владе то одлучно одбио. Добро је проценио да би то била једна сулуда авантура с тешким последицама. Није хтео ићи „грлом у јагоде“ због једне кнежеве нервозе, која би и њега могла скупо стајати. Каљевић је рекао кнезу да ће поднети оставку ако кнез остане при својој одлуци о употреби војске. После извесног времена кнез је попустио и одустао од намере да војска пуца на бунтовнике. На Каљевићево уверавање да демонстранти нису имали оружје, да су то „неки безазлени грађани и фабрички радници“ и да „никога нису нападали, а најмање пркосили власти“ – кнез Милан се коначно смирио. „Једина кривица њихова“ – завршио је Каљевић – „била је што су носили црвено барјаче, а не земаљску заставу“.¹¹⁶

У науци су приметна два, потпуно опречна тумачења овог догађаја. Једно је присутно у класичној, а друго у социјалистичкој историографији 1945–1989. године. Оба тумачења полазе од неспорне чињенице да су манифестацију на крагујевачким улицама спровели следбеници идеја Све-

¹¹⁴ *Старо ослобођење*, бр. 52, 1876.

¹¹⁵ Каљевић 1908, 49.

¹¹⁶ Каљевић 1908, 50.

тозара Марковића, али се споре око тога која политичка група баштини овај догађај и шта је он значио у политичкој историји Србије.

Класично тумачење недвосмислено истиче да су крагујевачку шетњу иницирали радикали, који су у то време још увек били симпатизери социјалистичких идеја Светозара Марковића, иако још нису били организовани у једну јасно профилисану политичку странку. Најважнији представници оваквог тумачења *Црвеног барјака* били су Слободан Јовановић и Живан Живановић.¹¹⁷ Слободан Јовановић је чак покушао да овај догађај представи као лично дело Пере Тодоровића нагласивши да тај „новинарски букач и политички авантуриста заправо није хтео ићи даље од једне политичке манифестације којом би мало растресао своје једномишљенике и мало напרכосио полицијским властима“. Родом из смедеревске Јасенице, близу села Милоја Ђака, Тодоровић се – истиче даље Јовановић – „у политици понашао као сеоски ђилкош: волео је ићи власти уз нос и није могао замислити политичку борбу без вреве и галаме. Ипак, ни он није мислио на дизање буне; њему није било до битке него до шенлука“. ¹¹⁸ Тиме је Јовановић негирао сваки већи политички значај тог догађаја сматрајући га више изливом хира и немирног духа једног експлозивног политичара и новинара жељног кавге.

Слично мишљење заступао је и Живан Живановић. И овај писац је нагласио да су иза овог догађаја стајали радикали, који су све више добијали на популарности. За Живановића је *Црвени барјак* био једна „жалосна сцена“, на којој се показала „нова политичка вера и нове – радикалне – политичке странке“.¹¹⁹

Тумачење социјалистичких историографа истиче да догађаји око *Црвеног барјака* немају никакве везе с радикалима, који су се тек 1881. године организовали у политичку странку, него са доследним социјалистима, каснијим сарадницима Мите Ценића и Васе Пелагића, а нешто касније Димитрија Туцовића и Радована Драговића. Самим тим, сматрају ови историографи, ни догађај попут *Црвеног барјака* не само што није био дело радикала (претеча једне „ситнобуржоаске“ странке) нити је био производ хира и немирног духа Пере Тодоровића – него је то био „почетак организовања радничког покрета у Србији“. Драгослав Јанковић је посебно истицао да између крагујевачких демонстраната с црвеним барјаком – с једне, и радикала – с друге стране, нема никаквог идеолошког и програмског континуитета без обзира на то што су се међу њима нашли

¹¹⁷ Оваквом гледишту блиско је и становиште Милана Ст. Протића; уп.: Протић 1990, 60–64. Протићева монографија је објављена после окончања епохе социјалистичке историографије, тако да је по свом карактеру веома блиска класичним делима српске историографије.

¹¹⁸ Јовановић 1991ж, 258–259.

¹¹⁹ Живановић 1924а, 139–149.

и будићи прваци Народне радикалне странке. Демонстранти су – по Јанковићевом мишљењу – били присталице изворног учења Светозара Марковића, који су се залагали за „револуционарно рушење постојећег капиталистичког друштва и његову замену социјалистичким друштвом“.¹²⁰ Из таквог начина резонувања произашао је и Јанковићев закључак да *Црвени барјак* није био пука епизода шенлука и кавге него први корак у организовању радничке класе у Србији у борби за њену политичу и економску слободу.¹²¹ Као доказе за своје ставове Јанковић је наводио две чињенице: 1) већину демонстраната су чинили индустријски радници, дакле припадници радничке класе у зачетку; 2) црвена застава коју су носили никада није била обележје Радикалне странке него револуције, републиканизма и социјализма.¹²²

Слично мишљење заступали су и неки други писци који припадају периоду социјалистичке историографије. Међу њима се истичу Живомир Спасић и Благоје Витковић, који су објавили посебан зборник о овом догађају на његову стогодишњицу.¹²³ Зборник садржи веома вредну грађу: изворе из Архива Србије о политичким приликама пре и после општинских избора, списе Дипломатског архива некадашњег Савезног секретаријата за иностране послове (данас Министарства спољних послова Републике Србије), текстове из политичких листова (*Старо ослобођење*, *Исток*) и службене списе са судског процеса против учесника демонстрација. Из начина на који је целокупна грађа представљена у том зборнику, може се лако запазити да су и његови аутори блиски размишљању Драгослава Јанковића.

Нема сумње да је разлика у тумачењу једног истог догађаја у класичној и социјалистичкој историографији у бити идеолошке природе. Јовановић и Живановић тумачили су га са становишта грађанског друштва и његових вредности (први је био конзервативац, други либерал), док су Јанковић и остали послератни писци то чинили под тешким бременим марксистичке доктрине, која је усмеравала како историјске тако и друге научне дисциплине. А кад се све чињенице узму у обзир, може се рећи да је класично тумачење *Црвеног барјака* ближе суштини догађаја од социјалистичког. Излазак грађана на крагујевачке улице после општинског збора организовали су рани радикали, који су у то време још увек били следбеници идеја Светозара Марковића. То доказује не само чињеница да су међу учесницима манифестације били будући прваци Радикалне странке (Пера Тодоровић, Пера Велимировић и др.), званично основане 1881. го-

¹²⁰ Јанковић 1951–1952, 185–187; Јанковић 1951, 173–176.

¹²¹ Јанковић 1951–1952, 187.

¹²² Јанковић 1951, 185–186.

¹²³ Уп.: Спасић/Витковић 1976.

дине, него и чињеница да су њени оснивачи дуго били најближи сарадници Светозара Марковића. Трагове социјалистичке мисли могу се пронаћи код радикала, чак и у време када су се они удаљили од Светозаревих изворних идеја препуштајући их Мити Ценићу и Васи Пелагићу. Тако је један радикал у писму свом пријатељу од 1883. године између осталог написао: „Сломићу врат сваком оном ко ми буде рекао да нисам социјалиста. Ја сам поносан на то име исто онолико колико и на то што сам члан Радикалне странке“.¹²⁴ Најубедљивији доказ за тврдњу да су *Црвени барјак* организовали радикали може се наћи: 1) у чињеници да су они преузели Светозареву концепцију о локалној самоуправи, као темељном начелу организације државе, прилагодивши је српским приликама и, наравно, својим политичким интересима; 2) у чињеници да су своје прво званично гласило назвали *Самоуправа*, чиме су ставили до знања да је то главна тачка у њиховом политичком програму. А реч „самоуправа“ исписана на црвеном барјаку демонстраната све то симболично потврђује.

Озбиљно нарушавање воље крагујевачких грађана, изражено на општинским изборима 1875. године, јесте заправо и било један од узрока за организовање уличне манифестације. Пошто либерална опозиција уз помоћ полиције није успела да обори изабрани општински одбор, радикали су у победничком заносу организовали шетњу крагујевачким улицама с барјаком на којем је писало „самоуправа“. То је оно за шта се за свог кратког живота борио Светозар Марковић и што су они желели да одбране: бранили су начело самоуправе. Због тога је и ова манифестација имала велики значај у политичкој историји Србије. То је била прослава победе одбрањеног начела самоуправе пред насиљем државних власти, па иако је током шетње било „пијанке, игранке и шенлука из пушака“ – како је то подсмешљиво оценио Слободан Јовановић. Стога ни Јовановићево мишљење да су демонстрације биле пука представа „сеоског ђилкоша“ Пере Тодоровића није прихватљиво. *Црвени барјак* јесте доказ да је у Србији тог времена, у првом реду захваљујући агитацији Светозара Марковића и његове групе, била сазрела политичка свест о потреби организовања локалних органа власти на начелу слободних и непосредних избора, без туторства полиције и уопште државних власти. У томе се и огледа значај крагујевачког догађаја.

¹²⁴ Протић 1990, 61.

ГЛАВА VII

ПОКРЕТ СВЕТОЗОРА МАРКОВИЋА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

1. Појава Светозара Марковића у политичком животу Србије

Светозар Марковић је оштрином своје критике постојећег поретка и духовног живота проузроковао – према речима Јована Скерлића – „ерупцију идеја“ каква се ни пре ни после није видела у српској историји XIX века. Он је из више разлога изузетно значајна појава у политичком развоју Србије. О његовом животу и раду написано је више озбиљних научних расправа, у којима је различито вреднована оригиналност његових идеја и програма о организовању државе на начелу самоуправе, као темељу народног благостања.¹ Светозар Марковић је тај програм политичког преображаја сукцесивно дорађивао према захтевима историјског тренутка и социјалних прилика тадашње Србије, у оквирима једне шире

¹ Ове научне публикације настајале су како у класичној тако и у социјалистичкој, па и страном историографији. А свака од ових историографских оријентација има свој специфичан истраживачки метод, који директно зависи од филозофског оквира и идеолошког приступа друштвеним појавама и пракси. Због тога су видљиве знатне разлике у резултатима истраживања у оквиру свих ових историографских целина, што важи и за однос према идејама и деловању Светозара Марковића. Међу класичним писцима посебно место припада Слободану Јовановићу и Јовану Скерлићу, како због стила интерпретације Светозаревих идеја тако и због различитог става у вредновању његове политичке мисије у српском друштву у другој половини XIX века (уп.: Јовановић 1991з, 43–148; Јовановић 1991з, 149–166; Јовановић 1991ж; Скерлић 1922). У социјалистичкој историографији (1945–1989) постоји обиље теоријских и публицистичких радова о животу, раду и идејама Светозара Марковића. Међу њима се оригиналношћу истичу радови Васе Чубриловића (Чубриловић 1982) и Латинке Перовић (Перовић 1985). У страном историографији посебну пажњу привлачи Вудворд Маклелан, који је покушао утврдити природу и порекло Марковићевих социјалистичких идеја (Маклелан 1964).

правно-политичке и економске визије српског друштва, засноване на колективном народном привређивању, осећању алтруизма и солидарности мирних и задовољних људи у својим локалним срединама.

Иако изгледа да су ове његове идеје формулисане јасно, прецизно и концизно, Светозар Марковић је ипак у свом интелектуалном и политичком раду остао прилично, несређен, понекад и контрадикторан. То се може објаснити његовом живом и јакобинском природом, младалачким полетом, талентом за полемику и жељом за стицање новог и ширег знања. Уосталом, живео је свега 29 година. Он је писао о политици, праву, идеологији, економији, националном питању, књижевности, па чак и о свакодневним практичним стварима.² Област његовог интересовања била је заиста широка. Уз бугарског књижевника, теоретичара и револуционара Љубена Каравелова, одлучно је започео борбу против романтизма у књижевности залажући се за реализам, који је по његовом мишљењу много кориснији јер је, својим приступом људском животу и друштву, обезбеђивао да књижевност оствари своју примарну друштвену функцију – педагошко-просветитељску мисију.³ Даровит, речит и амбициозан, често је умео исправно да уочи стварне политичке и економске проблеме – али их је у жељи да докаже веродостојност својих теорија – често објашњавао с ђачком наивношћу и неодрживим доказима. Прерана смрт га је спречила да до краја интелектуално сазри и своје мисли уобличи у једну стабилну и кохерентну политичку доктрину.⁴

Недостатак систематичности у свом раду Марковић је надокнађивао успешном интерпретацијом идеја у које је дубоко веровао. Стога су његова размишљања и аргументи мало кога остављали равнодушним. Либерали и конзервативци су га жестоко нападали, док је млади нараштај видео у њему весника једног новог времена и правца у политици. Његово визионарско штиво *Србија на истоку*, које је написао када је имао само 27 година живота, изазвало је велику пажњу тадашње српске јавности, иако има доста заблуда, погрешних оцена, противречности и недомишљених идеја, У том штиву, Светозар Марковић је – према речима Предрага Палавестре – покушао осмислити велики историјски и расколнички су-

² Светозарев *Раденик* је писао, између осталог, и о манама жупског вина, о сејању дувана, глицерину као леку од опекотина и сл.

³ Палавестра 1992, 9.

⁴ Светозар Марковић је умро у тридесетој години. Био је осуђен за неколико „штампарских кривица“, тј. за чланке које је објављивао у *Јавности* (бр. 7, 13, 23. од 1874. године). Издржао је девет месеци казне у Пожаревачком затвору, што је нарушило његово и иначе лоше здравствено стање. У затвору је добио туберкулозу. После издржане казне отишао је у Трст на лечење, али већ је било доцкан. Његово тело је коначно попустило и Светозар је издахнуо 18. фебруара 1875. године у Трсту, а сахрањен је у Јагодина. О последњим данима Светозара Марковића вид. у: *Застава*, бр. 31, 1875.

дар патријархалне заједнице и грађанског друштва.⁵ Наслутио је да ће ослобођена, усправљена и у европском духу демократизована и просвећена Србија бити кључ модерне балканске историје и да ће од њеног међународног положаја зависити начин решавања *Источног питања*.⁶ И заиста, овакав подухват је могла остварити само личност с великим интелектуалним могућностима и широким образовањем. Отуд се Светозарев интелектуални развој показује као добар пут за сазнање његових идеја, па самим тим и програма за децентрализацију државне управе, који је израдио са својим сарадницима 1873. године.

Светозар Марковић је рођен у Зајечару или Јагодини 1846. године. Детињство је провео у многим српским селима. И сам пореклом из полуплеменске патријархалне средине каква је била ондашња Србија,⁷ Светозар је добро познавао уређење српских породичних задруга на селу половином XIX века.⁸ Оно ће му касније послужити као основа за израду концепта преуређења државе као савеза општина, заснованих на колективном власништву, привређивању и управљању. У време када је похађао основну школу и нижу гимназију у Србији су биле у току значајне промене у држави и друштву. Уставобранитељски режим, са хијерархијски уређеном бирократском структуром, све више је показивао знаке опадања и декаденције. Села су падала у прве привредне кризе услед убрзаног распадања породичних задруга, пропасти аутаркичног кућног привређивања и наглог јачања тржишних односа. Вишу гимназију и Технички факултет Светозар Марковић је похађао у Београду 1860–1866. године у време просвећеног апсолутизма кнеза Михаила, са свим коренитим уставним и политичким реформама које, су изазвале живо интересовање код Светозара: јачање владалачке власти и опадање Државног савета, полицијско туторство над општинама, национални романтизам и борба либерала против Михаила.

⁵ Палавестра 1992, 12–13.

⁶ Палавестра 1992, 13.

⁷ Породица Светозара Марковића води порекло из Старог (Ибарског) Колашина – краја у долини Ибра (данашња општина Зубин Поток). Светозарев деда Марко (по којем је породица названа *Марковић* – прим. М. С.) доселио се у Србију око 1820. Светозар га је добро памтио. У писму својој пријатељици Анки Нинковић, објашњавајући наступе прекости и жестине у свом карактеру, написао је да је његов деда по оцу (Марко – прим. М. С.) био хајдук 20 година, и да је био познат по својој незгодној нарави. Отац Радоје је био полицијски чиновник. На служби је претежно био у источној Србији и моравским срезовима (Скерлић 1922, 11–13).

⁸ У оваквим правно-политичким, социјалним и економским приликама Светозаревог одрастања требало би и тражити узроке његовог одушевљења за руски *Мир* (породична задруга), за који је сазнао читајући дела Николаја Чернишевског.

У то време јавља се у Београду нови интелектуални подмладак Србије окупљен око Велике школе и Српског ученог друштва, а политички око либерала и *Уједињене омладине српске*. Ова средина је несумњиво имала велики утицај на младог Светозара док се школовао у Београду.⁹ Под таквим идеолошким упливом, Светозар је 1866. године напустио Србију и, отишао као државни питомац у Русију да продужи студије на Техничком факултету у Петрограду. Он је дошао у Русију у часу кад се она нашла у великом превирању. После укидања кметства појавили су се први социјално-политички покрети, који су најпре освојили руске интелектуалце. У такву средину – узбуркану и занесену жељом интелектуалаца да се што пре спроведу преко потребне политичке и друштвене реформе – Светозар је ступио неприпремљен, тако да је убрзо био и сâм занет идеологијом и стремљењем руских револуционарних демократа. Ту се упознао са руском социјалистичком мисли, која је темељно променила његова дотадашња политичка и идеолошка убеђења. Највише је ценио Николаја Чернишевског, кога је сматрао својим духовним оцем, али је стајао и под утицајем гледишта Николаја Доброљубова и Петра Лаврова. Сматрајући да је социјалистички концепт преуређења друштва управо оно што недостаје цивилизованом свету, самоуверено је одлучио да крене у политичку агитацију. Постао је члан и секретар „Општине“, српског ђачког друштва у руској престоници са врло амбициозним циљевима.

Године 1869. Светозар Марковић је прешао из Русије у Швајцарску како би наставио студије на Техничком факултету у Цириху. У то доба ова мала европска земља пружала је гостопримство политичким емигрантима из скоро читаве Европе. У Цириху се упознао са радом Међународног радничког покрета и теоријском основом западноевропског социјализма. Читао је дела Карла Маркса, Фердинанда Ласала и Карла Дириंगा. Од француских социјалиста читао је Пјера Прудона и Луја Блана. Тај дух западног социјализма захватио је и његове другове са којима је заједно студирао на универзитету у Цириху (Ђура Љочић, Пера Велимировић, Љубомир Белимарковић, Никола Пашић). Ново искуство у Швајцарској утицало је на његову политичку активност у Србији. Пошто је изгубио државну стипендију због беспопштедне критике *Намесничког устава*, Светозар се вратио у Србију после четири године боравка у иностранству. Био је спреман да се потпуно упусти у борбу за корените друштвене и економске реформе у Србији, према иностраном обрасцу, тј. у духу „нове науке“. Његова теоретисања, препуна политичког одушевљења, наишла су у српској средини на непремостиве друштвене препреке. Њима се супротстављала стварност – постојање једног сељачког друштва и бирократске власти склоне самовољи, злоупотребама и корупцији, без правог радништва и револуционарне свести. Тако су се Светозар и његови

⁹ Чубриловић 1982, 208.

другови нашли на „брисаном простору“ између замишљеног и стварног. Ипак, он није одустајао. Остао је доследан и упоран у борби за преображај Србије. Израдио је посебан концепт државног устројства, који је сукцесивно дорађивао како би га што боље прилагодио „тужној“ српској стварности. И поред свих мањкавости, тај његов концепт је постао озбиљна алтернатива владајућем поретку. Да би се схватила његова суштина, потребно је најпре „насликати“ Светозарев политичко-идеолошки портрет како би се сагледало његово филозофско извориште. То ипак није нимало лак подухват пошто о Марковићу постоји више расправа у науци с веома опречним оценама.

2. Расправе о политичкој делатности и идејама Светозара Марковића

Колико је Светозар Марковић био значајна, занимљива и надасве оригинална појава у политичкој и културној историји Србије – сведочи управо велики број објављених монографија, расправа, есеја и чланака о његовом животу, раду, идејама и политичкој делатности објављених не само у домаћој него и иностраној науци. Ове публикације припадају како класичној тако социјалистичкој историографији. А свака од ових историографских целина има свој специфичан истраживачки метод, који директно зависи од филозофског оквира и идеолошког приступа поменутој теми. Због тога су присутне изузетно значајне разлике у резултатима истраживања у оквиру поменутих историографских целина. Сасвим је сигурно да су класични писци заузимали сасвим другачији став према Светозаревом животу, идејама и политичком раду, и да су у складу с тим, долазили до другачијих резултата него нпр. социјалистички писци. Међутим, то не значи да су писци унутар једне историографске целине увек монолитни и да имају увек исто мишљење. Напротив, приметне су и разлике међу њима, што додатно компликује приступ Светозаревом делу и отежава могућност за његово лакше представљање. Због тога је потребно изложити карактеристична размишљања из сваке историографске целине, како би се стекао увид у сву сложеност и разноликост теоријских расправа о делу Светозара Марковића, као и о његовом животу и раду.

Међу класичним писцима највећу пажњу привлаче Слободан Јовановић и Јован Скерлић, како због стила интерпретације тако и због различитог става у вредновању Светозареве политичке мисије у српском друштву у другој половини XIX века. **Јовановић је изразио негативан суд о Светозару Марковићу квалификујући га као публицисту без оригиналних идеја и са слабом способношћу за дубинско теоретисање.**¹⁰ С друге

¹⁰ Јовановић 1991з, 43–148.

стране, Скерлић је оценио Светозареву личност и његову јавну делатност као човека који је више него ико учинио за духовну формирање модерне Србије – одређујући му онакво место у историји српске културе и друштвене мисли какво је Чернишевски имао у руској култури.¹¹ Дакле, два врло опречна мишљења показала су два угледна писца која припадају класичној историографији.

Оштар став Слободана Јовановића према Светозару постаје разумљив и логичан ако се има у виду чињеница да је он по свом идеолошком опредељењу био конзервативац, те да је чак имао и разлога личне природе да буде строг, па и циничан према Марковићу.¹² Насупрот Јовановићу, Јован Скерлић је и сам био симпатизер социјалистичких идеја, тако да је и имао више разумевања за Светозареву политичку активност. Због тога се у већ помињаној Скерлићевој расправи може запазити позитиван тон и однос према „апостолу“ социјалистичких идеја у Србији. Јовановићево и Скерлићево мишљење заслужују шири приказ.

Слободан Јовановић је записао да ће Светозар Марковић остати запамћен као искрен, амбициозан, енергичан и куражан писац са врло слабом способношћу резонувања и сталном тежњом за смелом и олаком апстракцијом чињеница. Јовановић истиче да се Светозар никако не може третирати као самостални теоретичар него само као пуки пропагатор туђих идеја, углавном социјалистичких, које је преузимао све одреда, и то врло површно, несређено и школски. Светозар је олако, без историјске и критичке оградe, покушавао да у Србији примени друштвене теорије пореклом из страних земаља, које се по свом политичком и економском развоју нису могле поредити са Србијом. Да би доказао ове врло озбиљне оптужбе, Јовановић је навео неке упечатљиве аргументе. Светозар је нпр. читао код Маркса – истиче Јовановић – да на Западу капиталисти експлоатишу раднике – и онда је тврдио да је то тако и у Србији иако је код нас ту улогу капиталиста морао доделити чиновницима – који нису имали никакав капитал, а улогу радника сеоским газдама, који нису били ничији најамници.¹³ Читао је код Чернишевског – наставља Јовановић – да би за Русе било добро да одрже своју институцију *мир*, па како ми нисмо имали сеоску заједницу земље већ само породичну, Светозар је

¹¹ Скерлић 1922, 2411.

¹² После напуштања либерала и Уједињене омалашине српске и прихватања социјалистичких идеја, Светозар је дошао у сукоб са Владимиром Јовановићем [отац Слободана Јовановића – прим. М. С.] . Њих двојица су водили оштре политичке полемике, нарочито преко *Панчевца*. Уп.: чланке: „Јавни обрачун с Владимиром Јовановићем“, „Критика на Младу Србадију“, „Последња реч Владимиру Јовановићу“, [у:] *Панчевца*, бр. 48–51, 68–69, 68–77, 72–73, 80, 87. и 88. од 14. 18, 21. и 25. јуна, 23. и 27. августа, 1870. године; уп. такође: Марковић 1965б, 408–409.

¹³ Јовановић 1991з, 143.

предлагао да преобратимо породичну заједницу у сеоску да бисмо се и ми могли користити саветом Чернишевског. На основу ових примера Јовановић је закључио да Светозарева идеја нису уопште оригиналне, те да његови радови у којима је често злоупотребљавао своју моћ уопштавања, коју је поседовао, остављају утисак нечег неискусног, натегнутог и књишког. Била су му довољна два-три факта да изведе читаву теорију, што уз претеране тврдње којима је био склон, његовим најозбиљнијим списима даје карактер памфлета.¹⁴

Очигледно је да Слободан Јовановић није имао довољно разумевања за делатност Светозара Марковића мада кроз читави његов текст провејава извесна доза симпатије за Светозара, а она је – према нашем мишљењу – једна врста „циничне симпатије“, што још више појачава негативан утисак него што га потице.

Јован Скерлић је сматрао да су теоретичари руског социјализма, а посебно Чернишевски, имали најснажнији уплив на обликовање Светозарева политичке свести. При том Скерлић истиче да је Светозар остао веран социјалистичким идејама руских реформатора шездесетих година XIX века и после одласка у Швајцарску, где се упознао са институционализованим међународним радничким покретом и доктрином западноевропског социјализма.¹⁵ Овакво гледиште Скерлић је илустровао упоредном анализом Светозаревог интелектуалног и политичког рада и суштине руског социјализма. Он је уочио да оба феномена имају исте етапе у свом развоју 1868–1875: 1) етапа публицистичко-новинарске активности; 2) етапа „одлажења у народ“ и организовања конкретних политичких подухвата. У првој етапи (1868–1872) Светозар је, под утицајем интелектуалног nihilizma, оштро критиковао у новинским чланцима идеализам, романтизам и метафизику у идеологији и политици. У другој фази (1872–1875) он је отпочео чисто практичну политичку и демократску активност. Организовао је привредне слојеве и израђивао програм за придобијање сељаштва на основу проширења задруге и општинске својине, у духу учења Николаја Чернишевског.¹⁶ На основу овакве паралеле Скерлић је запазио да је Светозар Марковић остао руски ђак, са посебним осећањем за једну свеобухватну социјалну реформу какву је замишљао Чернишевски.

У социјалистичкој историографији 1945–1989. године нова друштвена свест, настала под окриљем комунистичког поретка, довела је до другачијег тумачења Светозаревог политичког профила и идеолошког опредељења у односу на класичну историографију. Према литератури

¹⁴ Јовановић 1991з, 143.

¹⁵ Скерлић 1922, 127.

¹⁶ Скерлић 1922, 127.

о Светозару није сасвим иста у свим деценијама епохе социјалистичке историографије, у њој се јасно могу препознати одређене идеолошке компоненте доктринарног марксизма, које су довеле до „шаблонског“ тумачења Марковићевог политичког и идеолошког опредељења. Оне се свode на: 1) везивање настанка Светозаревих идеја много више за политичке, економске и класне односе у српском друштву његовог доба него за иностране идеолошке утицаје који су га опредељивали за израду своје политичке концепције преуређења друштва; 2) наглашавање директног континуитета у развоју социјалистичке мисли и покрета у Србији, почев од Светозара, као зачетника, до оснивања Српске социјал-демократске странке 1903. године и касније Комунистичке партије Југославије; 3) разматрање и оцену Светозаревог политичког програма са становишта марксистичких теоријско-методолошких позиција које почивају на дијалектичком материјализму (фаворизовање економске структуре друштва у односу на политичку у духовну) и разумевању људске историје као класне борбе која води напретку друштва (теза о револуционарној улози радничке класе, која је предодређена да својом политичком акцијом сруши капиталистичко и изгради ново и прогресивно социјалистичко друштво).

Употреба оваквог метода проузроковала је праву „поплаву“ научних и популарних радова, од којих је настала једна скалупљена и надасве незанимљива теоријска колотечина, без већих оригиналних доприноса и критичких оцена.¹⁷ Њена основна карактеристика јесте апологетско гледиште да је Светозар Марковић био зачетник радничког покрета и марксистичке доктрине у Србији, која је касније преко Социјал-демократске странке Србије и Комунистичке партије Југославије прокрчила пут за револуционарно рушење буржоаског поретка и изградњу социјализма, као прелазне етапе ка будућем комунистичком друштву. Овакав методолошки приступ проузроковао је значајан пад у квалитету истраживања, који се није могао надоместити великим бројем објављених публикација. Ипак, и у једном таквом теоријско-методолошком корпусу могуће је издвојити нека оригиналнија промишљања, која по својој вредности и квалитету некако искачу из уобичајене доктринарне апологетике и сазнајне инфериорности. То су пре свега радови Васе Чубриловића и Латинке Перовић. Васа Чубриловић је, без обзира на сва идеолошка ограничења социјалистичке историографије, у доброј мери задржао теоријски дискурс грађанског друштва, што његовом мишљењу даје посебан квалитет иако има и неке недостатке. Латника Перовић је пак своју студију објавила пред сумрак социјалистичке историографије (тј. у време пред пад глобал-

¹⁷ У мноштву марксистичких радова који се на непосредан или посредан начин баве личношћу и делом Светозара Марковића налазе си и следеће монографије, студије и чланци: Маслеша 1945; Милицавац 1946; Јанковић 1951; Јанковић 1975; Продановић 1961; Гузина 1976.

ног комунистичког поретка), када су стеге марксистичке доктрине увелико попустиле, те је и било могуће слободније размишљати и расправљати о многим теоријским питањима. Захваљујући томе, њено мишљење се знатно разликује од оних која су била доминантна током првих година трајања социјалистичке историографије.

Васа Чубриловић је сматрао да су на Светозара од најраније младости утицали многи домаћи и страни чиниоци, који су међусобним садејством изграђивали његову политичку свест и смисао за акцију: патријархално друштво на селу у Србији XIX века; национални романтизам из доба кнеза Михаила; Вук Караџић и Владимир Јовановић; западноевропски грађански мислиоци (Леополд Ранке, Џон Стјуарт Мил, Огист Конт, Лоренц Штајн, Чарлс Дарвин, Херберт Спенсер и др.), западни социјалисти (Луј Блан, Роберт Овен, Карл Маркс, Михаил Бакуњин), а нарочито руски социјални реформатори (Николај Чернишевски, Николај Доброљубов, Димитриј Писарев, Петар Лавров, Висарион Бјелински).¹⁸ Када човек пропусти кроз свој интелектуални филтер све те разне средине, научне теорије, политичке покрете и занесене људе са којима је Светозар Марковић сарађивао и који су на њега оставили снажан утисак, тек онда сазна како је тешко утврдити где почиње један и престаје други утицај. Ипак – наставља Чубриловић – није суштинско питање колико је Светозар од кога примио идеје, као и то да ли има један изграђен, логично повезан мисаони систем и да ли је био више социјал-утописта, револуционарни демократа или марксиста.¹⁹ Исто тако, потпуно је небитно то што је његов метод проучавања друштвених појава мањкав и понекад непоуздан, што његова научна аргументација није увек сасвим валидна и што није успео да изгради кохерентан систем знања. Оно што Светозара чини великом фигуром – наставља Чубриловић – јесте то што је он највећи социјални реформатор Србије а XIX века и у теорији и у пракси. Осим тога, Светозар је имао вољу и способност да своје мишљење пренесе на друге људе, да их одушевљава, мобилише и окупља, задобија присталице и инспирише друштвене покрете. По Чубриловићевом мишљењу то је разлог што је Марковић био не само социјални реформатор него и оснивач модерне српске социологије, рођени идеолог и организатор какав се ретко јавља.²⁰

Као што се види, Чубриловић је своју оцену о Марковићевој личности и политичком раду засновао на његовој организаторској способности и изузетној моћи убеђивања и придобијања присталица, а не на идеолошким изворима који су примарно обликовали његове, у основи, несре-

¹⁸ Чубриловић 1982, 210.

¹⁹ Чубриловић 1982, 211.

²⁰ Чубриловић 1982, 212.

ђене идеје и ставове. Чини се да је Чубриловићева оцена о Светозару као оснивачу модерне српске социологије претерана. Иако је за обичног српског интелектуалца тог времена одскакао широким знањем и познавањем иностраних друштвених теорија, Светозар није био прави научни теоретичар. Њему би се пре могла приписати улога зачетника организованог политичког окупљања људи и дубинског идеолошког теоретисања, а не утемељивача социологије као опште науке о друштву,²¹ за шта је неопходно широко познавање разних научних дисциплина и изграђена научна методологија. Такав захтев Светозар Марковић – уза све поштовање његовог дела – није испуњавао.²²

Латинка Перовић такође сматра да су на Светозара Марковића извршили утицај разни домаћи и страни политички, идеолошки и социјални моменти: идеологија српске либералне интелигенције 1858–1868. године (посебно Владимир Јовановић), руска револуционарна социјалистичка мисао, социјалистичка мисао Западне Европе, и оснивање међународног радничког покрета. Ипак, ова историчарка социјалистичке мисли у Срба посебно истиче пресудну улогу руског социјалистичког покрета у изградњи политичко-идеолошког профила Светозара Марковића наглашавајући да је он био добро упознат са разним тенденцијама и струјама у социјалистичком покрету: са руским „јакобинцима“, бакуњинистима, са првом секцијом Прве интернационале, нарочито са лавиристима и њиховим органом *Вперед!*²³ Затим наводи да научна истраживања указују на органску везу између политичких превирања и подела унутар руског социјалистичког покрета и Светозаревог идеолошког развоја, тако да због тога постоји потреба да се његов политичко-идеолошки профил сагледа кроз призму анализе истакнутих праваца у руском социјалистичком покрету. Као што се види, Латинка Перовић се по свом приступу веома приближила углу гледања Јована Скерлића. Истовремено наглашава да Светозар није био пуки преносилац туђих идеја већ самостални мислилац, критичан дух и истински социјални реформатор јер је социјализам

²¹ Угледни теоретичар државе и права Радомир Лукић бавио се и теоријским аспектима социологије као науке. Утврђујући предмет опште социологије он је квалификује као „општу уопштавајућу друштвену науку“, те да проучава „оно што је опште, заједничко свим друштвеним појавама“, као и њихове међусобне везе. Уп.: Лукић 1970б, 24–26.

²² Ореол оснивача модерне српске социологије заправо припада Слободану Јовановићу, који је тек као искусан и угледан научник, са завидним корпусом објављених монографија, чланака и есеја, држао пионорска предавања о формалној социологији, социологији религије и политичкој социологији (на примеру Енглеске, Француске и Немачке) на докторском течају у Београду пред Други светски рат. Ова предавања су објављена као посебне расправе и представљају прве озбиљне социолошке публикације у Србији. Уп.: Јовановић 1991п.

²³ Перовић 1985, 179.

схватао као резултат тежњи и израз потребе већине народа. За њега социјализам није није проста формула коју само треба применити. Због тога је и сматрао да је основна грешка многих социјалиста у томе што су сматрали да се за друштво може створити нека стална, непокретна форма, па да се људи у њу просто „ућушкају“. Из оваквог, прилично еластичног разумевања суштине социјализма проистицало је и Светозарево уверење да српски социјалисти треба сами да формулишу свој програм и да место њиховог деловања треба искључиво да буде Србија.²⁴

Мишљење Латинке Перовић представља јасан искорак из уобичајене шаблонске импровизације на темељу круте марксистичке доктрине. Она је при крају епохе затвореног идеолошког система комунистичког типа најавила нове могућности за другачија размишљања о домаћају идеја Светозара Марковића.

У обновљеној историографији класичног типа после 1989. године појавила су се само успутна запажања о Светозару Марковићу. Тако нпр. Милан Ст. Протић – у својој монографији која се бави ширим аспектима изградње модерне државности Србије и националне културе у XIX веку, као и њиховим постепеним растакањем у XX веку – препознаје у Светозару весника „трећег таласа“ у разумевању и решавању српског националног питања на Балкану. Протић сматра да је Светозар Марковић видео национално ослобођење у коренитој друштвеној реформи унутар саме Србије, сматрајући, при том, да су политичке и економске промене у Србији предуслов за мисију ослобођења и уједињења српског народа. То се најбоље може постићи – завршава Протић тумачење Светозаревих ставова – успостављањем народног суверенитета, општинске самоуправе и уништењем Аустрије и Турске.²⁵

О Светозару Марковићу писали су и страни писци, углавном историчари после Другог светског рата. Међутим, ни страна историографија није монолитна него се и у њој могу приметити суштинске разлике, како у теоријско-методолошком приступу тако и у резултатима истраживања.

²⁴ Перовић 1985, 187.

²⁵ Вид. подробније у: Протић 1994, 63–67. У односу на Протићево Веселин Ђуретић има другачије мишљење. У својој монографији о „разарању Српства у XX веку“, писаној у амбијенту врелог националног популизма, распада Југославије и крвавих ратова на њеном тлу, Ђуретић је нагласио да су Марковићеве идеје „гледане са становишта српских националних интереса, имале свој разводњавајући след, и то тамо где је њихов магловити интернационализам пливао над постојећим друштвеним структурама, претпостављајући националне и друштвено-правне пројекције конституисаних европских друштава неразвијеном српском друштву“ (Ђуретић 1992, 25). Овако „разбарушена“ Ђуретићева формулација историјске оцене Светозаревих политичких идеја пре говори о њиховом неразумевачу неголи о Ђуретићевом критичком вредновању.

Ако се изузму совјетски писци,²⁶ који се нимало не разликују од домаћих писаца из времена круте доктринарне марксистичке историографије, може се запазити да је страна историографија изнедрила теоријски заснованије, садржајније, и модерније резултате научних истраживања о Светозару Марковићу него домаћа.

Један од писаца који посебно заслужује пажњу јесте и Американац Вудворд Маклелан. Један од главних циљева његових истраживања било је преиспитивање природе Светозаревих социјалистичких идеја. Одбацујући марксистичку дефиницију утопијског социјализма због тога што је непрецизна и преширока (обухвата све социјалистичке покрете пре појаве Маркса – од државних социјалиста до анархиста, између којих постоје суштинске разлике), овај писац је закључио да се социјализам Светозара Марковића не може окарактерисати као утопијски него као аграрни. Под утицајем Марковог учења, с којим је дошао у додир још док је био на школовању у Русији, Светозар је на самом почетку седамдесетих година видео себе као присталицу европског покрета за социјалну правду, али је – за разлику од Маркса – на социјализам гледао више у хуманитарном и сентименталном смислу.²⁷ По повратку у Србију изгледало је да се Светозар потпуно окренуо западним социјалистима, који су засенили његово првобитно идеолошко извориште – руски социјализам, с којим се упознао преко следбеника Николаја Чернишевског на Сморганској академији. Он је прихватио у целини Маркову анализу капитализма, подржао га је у његовој борби с Бакуњиним, али није могао прихватити његов крути детерминизам. Међутим, када је схватио да се теорија западног социјализма, настала под окриљем индустријског друштва, не може применити на примитивно сељачко друштво какво је затекао у Србији, био је принуђен да напусти марксизам и да се врати аграрном социјализму, чији је главни теретичар био његов духовни отац Николај Чернишевски.²⁸

Тако и Маклелан заступа мишљење да је Светозар Марковић – под утицајем објективних политичких, економских и социјалних прилика у тадашњој Србији – био принуђен да свој политички програм прилагоди теорији аграрног социјализма, који је поникао у Русији. Ово је још једно оригинално запажање, које додатно расветљава идеолошки профил Светозара Марковића и открива право извориште његовог програма, у који

²⁶ Један од њих је и совјетски историчар Виктор Карасјов, који је посветио своју докторску дисертацију Светозару Марковићу и његовим политичким идејама. Дисертација је написана у духу марксистичке доктрине и идеологије међународне комунистичке интернационале, тако да она има много више карактер политичког памфлета него научног рада (уп.: Карасјов, 1950).

²⁷ Маклелан 1964, 121.

²⁸ Маклелан 1964, 264.

је био уткан и концепт државног преуређења, заснован на савезу самоуправних општина и других локалних јединица.

Савремени руски историчар Андреј Л. Шемјакин осврнуо се – у својој монографији о политичкој идеологији Николе Пашића – и на идеолошка стремљења Светозара Марковића. Анализирајући Пашићеву политичку делатност из времена када је као студент боравио у Швајцарској, где је упознао Светозара Марковића и постао његов блиски пријатељ, Шемјакин је веома студиозно представио политички профил самог Светозара. На основу Светозареве књиге *Србија на истоку*, те његових бројних новинских чланака и есеја, Шемјакин је закључио да је Светозар Марковић – „у логички савршеној форми“ – демонстрирао свој антилибералан став и опредељење за социјализам као доктрину и науку, прилагођавајући при том концепт преуређења српског друштва његовим животним условима.²⁹

И поред свих објављених дела о Светозару Марковићу, сасвим је сигурно да филозофска расправа о његовим идејама није завршена. Постоји потреба за „свежим“ целовитим расправама, саобразним захтевима модерне историографије, које ће бацити битно ново светло на Светозарев живот, рад и идеје – надилазећи „домете“ давно превазиђене социјалистичке историографије.

3. Суштина залагања Светозара Марковића за социјално-политичке промене

У интелектуалном и политичком раду Светозара Марковића може се запазити низ еволутивних промена у критичком мишљењу и идеолошком програму. Оне се могу пратити према главним етапама његовог школовања и духовног сазревања. Док је учио у Србији, био је члан Уједињене омладине српске и присталица либерала, као и њиховог вођа Владимира Јовановића. У то доба Светозар је, попут целога српског интелектуалног нараштаја, био привржен заносном националном романтизму. Међутим, преломни догађај на његовом кратком животном путу био је одлазак на студије у Петроград, а потом у Швајцарску. По повратку у Србију Светозар је схватио да се систем државне и локалне управе утемељен на дотадашњој уставној и политичкој пракси може заменити бољим – једино ако се претходно уништи постојећи систем економских и друштвених односа у Србији, који се постепено обликовао још од времена стицања аутономије 1830. године. Тек када се сруши тај систем – резновао је Светозар – моћи ће се изградити ново друштво на кооперативној, задружној основи. То ново друштво, прожето начелима историјског

²⁹ Шемјакин 2008, 99–128.

материјализма, створило би сасвим другачије социјалне и економске претпоставке за изградњу новог система државне управе, који би био заснован на максималној децентрализацији, с посебним тежиштем на општини као основној привредној, политичкој и социјалној јединици. Тако би се елиминисала бирократија из друштвених институција, а народ би као носилац суверености, управљао сам собом на најбољи могући начин. Ова „природност“ Светозара Марковића јесте заправо патријархално уређење живота у породичној задрузи. У духу овакве „природности“ и једноставности управљања општим пословима Светозар је мислио да се може спровести потпуна „народна самоуправа“, без посредних управних инстанци између државе и општина. Само применом оваквог начина управе на свим нивоима политичког одлучивања, суверени народ може најприродније сам собом управљати и привређивати на добробит сваког појединца у општини, као основној јединици друштвеног система. Стога је општина у Светозаревом концепту постала полазна и завршна тачка у систему државне управе. Светозар јој је доделио врло значајне економске, социјалне и политичке задатке и циљеве, који се могу остварити само ефективним функционисањем самоуправних друштвених институција у амбијенту колективне општинске својине. На тај начин би се остварила и начела слободе, алтруизма, солидарности и потпуне правне и социјалне једнакости.

Покушавајући да прилагоди српској социјалној средини концепт Николаја Чернишевског о очувању руског *мира*,³⁰ Светозар је показао доста – како је то оценио Слободан Јовановић – књишке наивности. Он је заправо превидео чињеницу да је Србија имала битно другачије историјско искуство и социјално-економски развој у односу на Русију. У Србији Светозаревог доба правна свест о приватној својини, као егзистенцијалној основи сваког домаћинства и појединца, и као покретачу сваке привредне иницијативе, увелико је пустила корен. То посебно важи за приватну својину на обрадивом пољопривредном земљишту, јер је Србија вазда била изразито аграрна земља заснована на баштинском поседу.³¹ Међутим, процес изградње слободног аграрног поседу у Србији прошао је током прве половине XIX века кроз две фазе: 1) прва фаза 1830–1833. године; 2) друга фаза 1833–1839. године.

У првој фази створен је основ тог поседу укидањем османских аграрних односа, тј. уклањањем спахилука и пореског система какви су до тада постојали у оквиру османског феудалног поретка. У другој фази тај посед је добио правну заштиту тиме што је сељак – корисник земље – постао и њен правни *сопственик*. Од тада он своје пореске обавезе ни-

³⁰ *Мир* је представљао облик шире породице у Русији (нека врста „руске породичне задруге“). Вид. о *миру* детаљније у: Марковић 1965а.

³¹ О историјату баштинског поседу у Србији вид. опширније у: Петровић 1930.

је више плаћао у натури (као некада спахијама) него у новчаном износу, и то у просеку од шест талира годишње – о чему је напред било више речи.

Дакле, кнез Милош је одмах после Хатишерифа од 1830. године практично извршио аграрну реформу. Доследан својој државничкој визији – у новим околностима стечене аутономије Књажевства Србије – кнез Милош се одлучио за принцип „да је земља оног ко је ради“.³² При том је наставио политику довођења досељеника напусту земљу дозволивши им да разграбе слободно земљиште.³³ Тако је настао *слободан аграрни* (сеоски) *посед*.

Међутим, тај слободни посед још није био довољно правно заштићен због неограничене самовоље кнеза Милоша, односно неизграђености правног поретка. Исто тако, сељак није имао потпуну привредну слободу, јер је кулучио не само за „општенародну ползу“ и кнезу Милошу лично него и многим јавним службеницима од реда. Добивши свој слободни посед, сељак није ни мислио да стане у својим новим захтевима. Он је и даље тражио укидање кулука, независно судство и слободу трговине. Њему су се придружили и бесправни уживаоци који су се желели обезбедити јер је њима највише претила опасност од одузимања стеченог поседа.³⁴ Од тог тренутка развој слободног аграрног поседа улази у своју другу фазу, која је обележена тежњом за његовом ваљаном правном заштитом, чиме је ово егзистенцијално питање српског сељаштва и друштва у целини било коначно решено.

Кнез Милош је оборен с власти 1839. године, а исте године је био донет *Законъ на повраћајай замалја* (*Закон о повраћају земаља*),³⁵ којим је питање приватне својине над земљиштем правно регулисано. Оно је дефинитивно заокружено првом кодификацијом грађанског права у Књажевству 1844. године, када је донесен *Законикъ грађанскій за Књажество Србско* (у даљем тексту: *Грађански законик Србије*).³⁶

³² Петровић 1930, 78.

³³ Петровић 1930, 79.

³⁴ Петровић 1930, 82.

³⁵ *Зборник закона и уредаба*, бр. I, 1840, 103–107; уп.: Петровић 1930, 83–84.

³⁶ *Грађански законик Србије* примењивао се у Србији не само за време постојања Књажевства (1844–1882) н Краљевине Србије (1882–1918) него и у време Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1918–1941), па и за време Другог светског рата, све до 1946. године. Уп.: Јовичић 1996, 28; Луковић 2009, 186. *Грађански законик Србије* штампан је у више наврата и у XX веку; уп.: *Грађански законик Краљевине Србије – Протумачен одлукама одељења и опште седнице Касационог суда*; [приредио Гојко Никетић], Београд, 1922.

Грађански законик Србије санкционисао је неповредивост приватне својине, проглашавајући је за потпуну и неограничену.³⁷ У складу с тим, *Законик* је прогласио и пуну слободу уговарања. У наредном раздобљу српски сељак се укључио у тржишну утакмицу и настојао да увећа свој земљишни посед. Тако се постепено стварао и посебан емотивни однос према приватној непокретној имовини стеченој у кругу инокосне породице (пошто су породичне задруге увелико биле у процесу распадања). Међутим, развој тржишних односа имао је и своју лошу страну. Наиван, невешт и доста неискусан у трговини и облигацијама, патријархални сељак често је падао у руке превејаних и лукавих зеленаша, који су немилосрдно користили његово незнање и лакоумност како би без муке отели његов иметак. Држава је колико-толико предузимала мере како би се спречила или бар ублажила та појава. Ипак, то је била цена коју је сељак морао платити као активан учесник у немилосрдној тржишној утакмици, у којој је могао добити много, али и изгубити све.

Упоредо с променама у економској структури оствариле су се промене и у породици. Започети привредни преображај, нова организација кућног земљишта, јачање личне и имовинске сигурности, развој саобраћаја и подизање општег културног нивоа довели су до појаве једног новог снажног осећања: *индивидуализма*, који представља сушту супротност *колективизму*, оличеном у животу породичне задруге. Приватна својина и тржишни начин привређивања довели су до схватања да породичне задруге више нису неопходне за опстанак њених припадника већ да егзистенцију могу обезбедити и инокосне породице. *Грађански законик Србије* само је убрзао ишчезавање задруга као облика превазиђеног породичног колективизма.³⁸

У односу на Србију Русија је имала сасвим другачији политички и социјално-економски развојни пут у XIX веку. Још од реформи Петра Великог почетком XVIII века Русија се изграђивала као снажна и централизована апсолутна монархија, са свим елементима феудалног поретка. Тек су реформе цара Александра II од 1861. године укинуле кметство, али под прецизно одређеним условима. Сељаци су стекли личну слободу, а земљу су могли добити само ако би је откупили. До укидања кметства руски сељаци су били обавезни на нешто мања давања, а често им је одузиман и најплоднији део земље. Руски сељак није имао могућности да се научи тржишном привређивању и тако стекне потребну рутину за трговачке послове, као

³⁷ Параграф 211. *Грађанског законика Србије* предвиђа: „Све ствари, добра и права која Србину припадлежу, јесу његова својина или сопственост, које ће рећи да је сваки Србин савршени господар од својих добара, тако да је властан, ова по својој вољи уживати, с њима по вољи располагати, и свакога отуда искључити, наравно по пропису закона“.

³⁸ Јовановић 1991ђ, 98.

што је то већ имао српски сељак. Чернишевски је размишљајући о социјалним реформама у својој земљи имао у виду њене укупне политичке, социјалне и економске прилике.³⁹ Он је добро знао да је Русија његовог доба била прилично заостала аграрна земља, с бројним стегамa и остацима средњовековног сталешког друштва, а без новчано-предузетничког духа. У социјалној средини без сопственичког менталитета и с готово непостојећим тржишним односима, концепт о очувању *мира* као формуле за лагани политички и привредни успон, без већих друштвених потреса, био је вероватно адекватан за Русију, али сигурно не и за Србију. Било би илузорно очекивати да се српски сељак одрекне својине на обрадивој земљи у корист општине „као политичке и економске јединице“ социјалистичког друштвеног преображаја. Поготову се није могло очекивати задржавање задружног начина живота у породицама које су већ биле претрпеле крупне промене у налету процеса модернизације Србије. Светозар Марковић је превидео ту чињеницу када је израђивао програм о децентрализацији државне управе и организацији државе – као савеза општина заснованих на колективном привређивању, управљању и живљењу.

Светозар је временом схватио у чему је погрешио. Дошао је до сазнања да је економска страна његовог програма нереална и непримењива, а за сељаке још и политички неприхватљива. Због тога ју је он све више изостављао у својим познијим радовима и новинским чланцима тако да се, макар и невољно, лагано удаљавао од својих првобитних социјалистичких узора (Чернишевски, Доброљубов, Писарев, Лавров) и приближио доктрини демократског радикализма. Његове мисли ишле су у правцу остварења политичких промена. Ову чињеницу доказују сукцесивна дорађивања Програма о увођењу „народне самоуправе“, као и чланци у листовима *Јавност* и *Ослобођење*.

После 1873. године његова делатност првенствено је била усмерена на борбу за доношење новог слободоумног устава и супротстављање бирократском државном апарату. Интересовање за револуционарне економске и социјалне реформе престало је да буде главна тема његових размишљања. Залажући се за принцип да Народна скупштина има право законодавне иницијативе и право избора министара и председника Министарског савета, а да право владаоца треба да буде ограничено само на суспензивни вето, Светозар је потпуно напустио револуционарни пут као метод борбе за политичке и друштвене промене. Тим се приближио идеји успостављања парламентарне демократије.⁴⁰ То је била велика промена у његовом размишљању, која је била пропраћена и значајним дорађивањем концепта преустројства локалне управе. Од општине као привредне,

³⁹ Вид. расправу: „Начела народне економије или наука о народном благостању по Н. Г. Чернишевском израдио Светозар Марковић“, [у:] Марковић 1965а, 145.

⁴⁰ „Програм из 1873“, [у:] Марковић 1965б, 235–236.

политичке и социјалне јединице дошао је до општине као превасходно политичке јединице, са значајним овлашћењима у области управљања општим пословима.

Еволуција у Светозаревом политичком размишљању доказује право шаренило идеолошких извора који су утицали на „сликање“ његовог политичког и идеолошког портрета. Његова делатност у Србији пада у време када је „партајство“ почело да царује у јавној управи, када су окружни и срески начелници постајали све разузданији и несноснији у свом односу према народу, и када су државни и општински терети били далеко одмакли изнад економских могућности и финансијске снаге сељаштва. Као предводник нараштаја школских омладинаца који ће само неколико година касније формирати Народну радикалну странку, Светозар се одлучно упустио у борбу за економске и друштвене промене, за шта је требало много храбрости и јаким нерава. Његова оштра критика постојећег правно-политичког поретка мало је кога остављала равнодушним: присталице су му се неизмерно дивиле, противници су га дубоко презирали, а помало и зазирали од њега. Захтевајући бескомпромисно уништење централистичког система државне управе, уз елиминисање бирократије из политичких институција, Светозар је и сам понудио програм о преуређењу државе као савеза самоуправних локалних јединица, са оноликом самосталношћу колико то реални живот допушта. Ове идеје су у нешто измењеном облику прихватили најпре Адам Богосављевић и његови народњаци, а затим и радикали, којима је и пошло за руком да их на извештан начин, и преточе у законске одредбе.

4. Програм Светозара Марковића за преуређење државног устројства Србије

У својим визијама новог система управе Светозар Марковић одступио је од начела поделе власти и класичне деобе управе на централну и локалну – како би доследно применио идеје о народној суверености и самоуправи.

Светозар је сматрао да постоји непомирљиви сукоб између начела народне суверености и самоуправе, с једне, и деобе управе на централну и локалну, с друге стране. Бирократија је бранила потребу за деобом управе, идејом о постојању два интереса: општег – који је представљен у централној, и посебног – који је представљен у локалној управи. Пошто је општи интерес идентичан интересу саме државе, сасвим је логично да локална управа мора бити подређена и потчињена централној управи. На тај начин – резонувао је Светозар Марковић – погажена је народна сувереност, а осигурана превласт бирократије.⁴¹

⁴¹ Вид. о томе више у: Никић 1927, 103.

Полазећи од начела јединства власти,⁴² Светозар у почетку није постављао проблем локалне управе као посебне институције у односу на централну него је разматрао проблем управе – посматране као општи правно-политички појам. Његова намера је била да се у нови систем државне управе уграде начело недељивости интереса друштва и појединца и начело правне, економске и социјалне једнакости. Да би се то постигло, потребно је приближити народу управни апарат његовим упрошћењем. Тај процес поједностављења државне управе Светозар је замишљао као афирмацију проверених вредности патријархалног живота породичних задруга у општини као основној локалној јединици. Применом оваквог поступка у изградњи новог модела државно-правне структуре – с посебним нагласком на општину као основну правно-политичку, привредну и социјалну заједницу – Светозар је мислио да би се решило основно политичко и економско питање: питање организације друштва и народног привређивања.

Општина – као микро-средина у којој се највидљивије преплићу општи и појединачни интерес – постала би права „мала држава“, која би преузела на себе све функције „велике државе“. С друге стране, велика држава добила би сасвим другачије устројство јер би се заснивала на међусобном повезивању самоуправних општина и на принципу недељивости интереса. Тако би се и начело децентрализације применило у свом пуном значењу. Истовремено, остварила би се потпуна правна, економска и социјална једнакост свих житеља општине, а самим тим и основа за унапређење привреде и опште побољшање материјалног и духовног благостања народа.

Светозар је сматрао да примена оваквог концепта преуређења државног устројства Србије неминовно води идеалу слободе и повећању друштвеног богатства, јер би бирократија била потпуно искључена из управљања локалним, али и ширим пословима. Народ би тако управљао сам собом на начелу општинске самоуправе.

Према томе, окосница Светозаревог програма јесте самоуправна општина, која чини „камен темељац“ у изградњи новог система управе. Међутим, његов програм је остао врло несређен и недоречен. Светозар није био прецизан у излагању својих идеја пропуштајући да најважније правно-политичке појмове назове њиховим правим именом. Он стално говори о општини, али у неким ситуацијама мисли на општину као најмању локалну јединицу, док на другим местима говори о великој општини,

⁴² Попут других социјалиста, Светозар је сматрао да је у друштвеном развоју примарна заједница, а да је појединац само њен одблесак и привезак. Због тога постоји само општи интерес у који се утапају интереси свих појединаца. Наглашавајући постојање само општег интереса, Светозар је нагласио да је њему адекватно само начело јединства власти (Никић 1927, 103.).

мислећи заправо на срез. Због тога је потребан велики опрез у анализи његовог програма државног преуређења Србије. Ситуацију додатно компликује чињеница да је Светозарев програм представљен у различитим новинским чланцима 1871–1875. године, без неког посебног повезивања у један кохерентан систем идеја. Поред тога, могуће је представити тај програм са извесним теоријско-методолошким ризицима.

Федор Никић је, уз неке ситне мањкавости, успео систематично представити све еволутивне фазе у изградњи Светозаревог програма политичког и друштвеног преображаја Србије, те ће његов метод бити и овде искоришћен. Никић је приметио да је Светозар, проучавајући правно-политичку, економску и социјалну структуру тадашње Србије, три пута дорађивао свој програм. Због тога је – истиче Никић – потребно детаљније проучити све три фазе у еволутивном развоју Светозареве визије организације општина. Под упливом стварних прилика, Светозар заправо није увек заступао исто гледиште у свакој од тих фаза својих визионарских промишљања.

4.1. Прва фаза: самоуправна општина као основа правно-политичког уређења државе

У овој фази Светозар је развијао концепт општине као потпуно самосталне правно-политичке јединице са свим обележјима државе.⁴³ Централна држава – уколико би и постојала као правна личност – представљала би савез апсолутно слободних општина са војно-одбрамбеном функцијом као својим јединим задатком. Залажући се за примену начела апсолутне слободе, Светозар је сматрао да између централне администрације („конфередације“ – прим. М. С.) и општина не треба да постоје посредне управне инстанце, јер су оне – према његовом мишљењу – искључиво фактор ограничења аутономије и овлашћења општина, чиме се нарушавају два темељна начела организације државе: начело народне суверености и самоуправе. Због тога је Светозар, у овој фази, потпуно искључио срезове и округе из свог организационог концепта сматрајући да би општина, као права мала политичка заједница, имала бити центар и извор управљања свих јавних послова. Имајући то у виду, он је доделио општини све три државне власти (законодавну, управну и судску), и то у форми једне проширене колективистичке државе, која би поред правно-политичких вршила и социјално-економске функције. Организована на задружној основи, са колективном производњом, расподелом и потрошњом, општина би могла створити претпоставке за економско и социјал-

⁴³ Овај концепт је представљен у чланку „Општина“ који је био објављен у бр. 31–35. листа *Јавност* од 15, 17, 20, 22. и 24. марта 1874. године (Марковић 1965в, 300–309).

но благостање на начелима једнакости и слободе. Оваква општина би имала и велики политички значај јер би омогућила формирање народног представништва са референдумом и народном иницијативом. Тако би општина оличавала савршену демократију и „народну самоуправу“.

Заправо, Светозар је у овој фази развијао концепт уређења Србије који умногоме подсећа на државно-правно уређење античке Атине као демократског полиса, где су слободни Атињани, окупљени у *Еклезији* (народна скупштина), непосредно учествовали у вршењу јавних послова. Карактеристично је да то је Светозар у овом концепту потпуно занемарио улогу и значај централне државе, свдећи је на пуки „сервис“ за одбрану земље од спољних непријатеља. Он је ставио нагласак на суверенитет општина, које би имале своје изасланике у централној администрацији. Иако није детаљније дефинисао односе између општине и државе, може се на основу поменутих елемената сасвим сигурно тврдити да Светозарева држава у овој фази има форму и структуру конфедерације општина. Међутим, схватајући да општине у Србији немају довољно снажну економску инфраструктуру, Светозар је био принуђен да делимично промени свој првобитни концепт, и то у правцу стварања посредних управних инстанци, између народа и државе, против којих се до тада жестоко борио.

4.2. Друга фаза: самоуправни срез као основа правно-политичког уређења државе

У овој фази Светозар је био под снажним утицајем идеја Париске комуне и Бакуњинове теорије о држави као „удружењу општина“. У вези с тим, он је извршио корекцију свог модела државног преуређења дајући му физиономију федерације са неким посебним, врло необичним елементима. Проучавајући, правно-политичку, социјално-економску, демографску и географску структуру српских општина, Светозар је био принуђен да ревидира и своје првобитно гледиште о преуређењу управног система Србије. Његова идеја о потпуно самосталној општини са свим атрибутима државе није наишла на плодно тло у патријархалној и прилично засталој средини каква је била тадашња Србија. Он је констатовао да су српске општине биле просторно мале, економски слабе, технички заостале и кадровски оскудне, те и нису биле у стању да приме на себе функције општине-државе које им је наменио.⁴⁴ Суочивши се са таквом

⁴⁴ У чланку „Општина“ Светозар је, између осталог, записао следеће: „У Србији има 1954 општина, од којих су 17 окружне вароши, а 1037 варошице и села. Општине су наше врло различите и по простору и по броју душа. У срезу азбуковачком, округа подрињског, долази на једну општину по 428 пореских глава, а, напротив, у срезу деспотовачком, округа ћупријског долази само по 131 пореска

непријатном и болном стварношћу, Светозар је дошао до идеје да је потребно створити „велику општину“, тј. срез, који би као шира самоуправна инстанца, настао просторним и функционалним срастањем постојећих малих општина.⁴⁵

Према његовој замисли, требало би да срез има своју скупштину, управу и суд, који би се конституисали на начелу „народне самоуправе“. Најпре би општине бирале своје представнике за среску скупштину, из чије би се средине формирала управа, састављена од пет чланова. Среска управа би одговарала за свој рад среској скупштини. Срез би, као моћнија јединица од општине, преузео законодавну, управну и судску власт, финансијске, произвођачке и потрошачке задруге. Са таквим положајем и овлашћењима, срез добија карактер праве државе у оквиру шире политичке заједнице. На другој страни, општина би остала овлашћена за обављање само техничких послова, без неке снажније економске и политичке основе. У оваквим условима и држава добија специфичну правно-политичку физиономију. Она би имала структуру федерације слободних срезова са централном управом и представничким телом. Сваки срез би слао своје представнике у централну управу, која више не би имала само војно-одбрамбену функцију него и одговарајући удео у законодавној власти. Федерација би имала право да доноси законе општег карактера, који би имали обавезујући карактер за све срезове у њеном саставу. То је оно што односу између срезова и државе даје карактер федерације.⁴⁶

Међутим, Светозар је таквом облику државног уређења доделио још једну врло необичну одредницу. Закони федералних власти били би – према његовом новом концепту државног преуређења – обавезујући за

глава на једну општину. Негде је свако село или варошица за себе општина, као што је то нпр. скоро у целом округу смедеревском, у већем делу округа црноречког, у Мачви, у Ресави (округа ћупријског), у већем делу округа пожаревачког и у срезу брзопаланачком у Крајини. Напротив у већем делу општина долазе 23 села и засеока у једну општину; у окрузима крушевачком и ужичком долази преко 5 села и засеока, а у појединим срезovima као што су кознички и јошанички у крушевачком округу, моравски и црногорски у ужичком и студенички у чачанском – долазе 78 – и по 10 села и засеока у једну општину. Простор који једна општина заузима у тим крајевима тако је велики да су поједина села удаљена од општинске куће по 23 сахата, а кад би се узимала у рачун удаљеност појединих кућа, изишло би 4 и више сахата [...] Према оваквом стању ствари врло је мучно да ће наше општине, у многим крајевима Србије, још за дуго време постати самосталне јединице за самостални развитак. Сиromaштина, необразованост, па и сама бројна слабост још за дуго време сметаће те наше општине. Неће моћи ништа да врше осим обичних полицајских, судских и управних послова“ (Марковић 1965в, 309–310).

⁴⁵ Вид. чланке: „Општина“, [у:] Марковић 1965в, 309–313; „Срез“ и „Срез и Среска управа“, [у:] Марковић 1965г, 927.

⁴⁶ Никић 1927, 110.

срезове само уколико би грађани срезова на њих пристали, тј. ако би добровољно извршили одлуке централне управе. Федералне власти на тај начин стварале би само етичку, а не и правну обавезу за срезове пошто оне не би имале право да их силом на то натерају. Због тога и Светозарев концепт федерализма има атипичан карактер јер обавезујућа снага правних аката почива на убеђењу и унутрашњем механизму етичке принуде. Овакав теоријски модел федеративне државе имао је још једну слабу страну. Наиме, опште је позната чињеница у теорији државе и права да праве федеративне државе имају поред законодавне још управну и судску власт. То значи да закони савезне власти имају обавезујућу спољну принуду (примену) независно од сагласности и унутрашњег убеђења грађана. Међутим, у Светозаревој федералистичкој формули савезна држава има само законодавну, а не управну и судску власт. Светозар ју је лишио ових облика (врста) власти зато што би признавањем спољне принуде савезној држави дошао у сукоб са етичким карактером свог федерализма. Он је, под утицајем теорије историјског материјализма, био убеђен да је држава институција која се искључиво своди на примену закона и других правних аката, под претњом употребе свог монопола над организованим физичким насиљем. То је разлог што није могао признати савезној држави право на употребу спољне принуде. У супротном, дошао би у непомирљиви сукоб са идејом правде и једнакости, што је за њега била истински идеал. Етички модел федеративне државе избегао би ту опасност.⁴⁷

Установа *среза* („велика општина“) настала је као последица усаглашавања Светозареве теорије о апсолутној слободи општина, с једне, и социјално-економске стварности тадашње Србије, с друге стране. Светозар није пропустио да нагласи привремени карактер среза. Требало је да ова институција врши све функције општине, пошто општина у том историјском тренутку није била способна за тако важну друштвену мисију.⁴⁸ Али, чим би ојачала, развила своје инфраструктуралне елементе и побољшала своју економску основу, општина би одмах преузела своја изворна овлашћења и тако би срез престао да постоји. Свака његова даља улога у систему локалне самоуправе била би излишна. Враћањем свих функција општини и истовременим гашењем среза, тежиште система се опет враћа на оригинални концепт, тј. на општину и државу као федерацију (конфедерацију) апсолутно слободних, самоуправних општина. Међутим, пракса је опомињала да и овај нови, измењени концепт, с тежиштем на срезу, није имао реалну подлогу. Светозар је по други пут морао ревидирати своје гледиште.

⁴⁷ Никић 1927, 110.

⁴⁸ То Светозар образлаже на једном месту у чланку „Општина“: „Велика општина (срез) мора још за дуго да буде главни покретач и главни управљач нашег друштвеног живота“ (Марковић 1965в, 310).

4.3. Трећа фаза: самоуправни округ као основа правно-политичког уређења државе

У овој фази Светозар је, поред самоуправе општина и срезова, унео у свој концепт још једну самоуправну инстанцу – округ. Очигледно је да није био задовољан ни економском структуром срезова, као ни њиховом техничком и кадровском опремљеношћу. Без адекватне комуникације са селима, без добро организованог тржишта и потребног капитала, без рационалне организационе структуре и минималног материјалног благостања – ни срезови нису били способни да врше велике задатке које им је Светозар наменио. Због тога је Светозар установио и самоуправу округа. То се јасно види из Програма који је 1873. године израдио са својим сарадницима.

„Програм из 1873.“ (како је називан)⁴⁹ предвиђа неколико значајних одредница за примену новог модела државне управе: 1) уништење постојећег система државне управе; 2) избор Привременог одбора из скупштинске средине који би преузео целокупну надлежност централне управе; касније би се овај Одбор заменио другим, у који би ушли представници из сваког округа (организација и делокруг Главног одбора углавном се слаже са *Правитељствујушчим совјетом* од 1807. године); 3) конституисање округа на исти начин као општине и срезови у претходним верзијама Светозаревог концепта о локалној самоуправи; 4) Главни одбор би извршавао закључке Народне скупштине, а окрузи закључке окружне скупштине; 5) полицијска управа би се потпуно поверила појединим општинама; 6) конституисање новог судског система у који би ушли и поротни судови; 7) постављање финансијског система на сасвим другачије основе (са Централном банком, која управља свим државним приходима и расходима, и посебним окружним и среским банкама које врше новчане послове у својим територијалним јединицама); 8) опрост целокупног народног дуга; 9) претварање незапоседнутог земљишта у општинску својину.

У трећој верзији Светозаревог концепта о државном преуређењу Србије, округ је, по свом политичком бићу и структури, само органски дериват из срезова са једног ширег управног подручја. У суштини, и округ је попут среза, само једна проширена општина. Он има исти састав и функцију као срез, с тим што је изглед за његову друштвену мисију неупоредиво бољи у односу на срез, јер има за то шире могућности. Тако у овој фази развоја Светозаревог визије правно-политичког устројства Србије – држава добија изглед федерације слободних округа.⁵⁰ Савезна власт

⁴⁹ „Програм из 1873.“, [у:] Марковић 1965б, 235–236.

⁵⁰ Никић 1927, 111.

би имала велика овлашћења на пољу законодавне и извршне власти. У вези с тим, Светозар је доделио Народној скупштини пуну законодавну власт (укључујући и право законодавне иницијативе) и право контроле над радом свих државних органа. Извршну власт поверио је Врховном управном савету (заправо Министарском савету, тј. Влади), који би требало конституисати с ограниченим мандатом, на основу резултата окружних избора. За свој рад непосредно би био одговоран народу који га је изабрао.

О односу општине према срезу и среза према округу Светозар Марковић ништа не говори. Основано се може претпоставити да ова празнина у „Програму из 1873.“ није случајна. Она посредно објашњава једну од његових најважнијих социолошких поставки, у којој су се још увек могли препознати трагови социјалистичке мисли, иако је Светозар у то доба о њима све мање говорио. Одушевљен идејом о апсолутној слободи, као и илузијом да спољна државна принуда гуши сваку тежњу к њој, Светозар је избегавао да говори о контроли и праву надзора. Он је сматрао да би примена тог правног института срушила његов концепт о државном преуређењу Србије на начелу самоуправе, а тиме и начело слободе, једнакости и правде.⁵¹ Из свега проистиче закључак да и трећа верзија Светозаревог концепта има примарно етичку, а не правну природу. То би значило да комплетна управа не би могла примењивати своје акте употребом државне принуде него само активирањем моралних начела и унутрашњег механизма одговорности. Неминовно се намеће питање: Како би таква држава уопште могла функционисати? Светозар Марковић није дао одговор на то питање.

5. Критички осврт на програм Светозара Марковића за правно-политичко преуређење државе

Из свега реченог види се да је Светозар Марковић за врло кратко време прошао кроз три фазе у свом развијању концепта државно-правног, политичког и економског преуређења Србије. Све три фазе односе се како на организацију локалне управе тако и на државно уређење у целини.

Чињеница је да је еволуција Светозаревог концепта преуређења локалне управе била проузрокована његовим спознајем реалног стања у неразвијеном српском друштву. Суочен с таквим стањем, Светозар је могао бирати једно од два „зла“: 1) или да прихвати стварност такву каква јесте и да, у складу с тим, одступи од неких својих основних уверења (као што је идеја о одсуству посредних управних инстанци између општине и др-

⁵¹ Никић 1927, 111.

жаве), па да доради концепт у смислу увођења ширих самоуправних јединица од општине; 2) да доследно истрајава на својим изворним идејама и програму („само општина и ништа друго“), што би га сигурно одвело у политичку метафизику, у нове утопијске пројекције. Одлучио се за прву формулу као „мање зло“. Због тога је у свој концепт и унео најпре идеју о самоуправном срезу, а затим и идеју о самоуправном округу. И поред тога, Светозар никада није пропуштао прилику да истакне привремени карактер ових установа. Оне су ту само док општине не ојачају и побољшају своју укупну структуру, а чим се то оствари, оне ће бити распуштене јер постају излишне услед оспособљености општине за своју изворну улогу, која је само привремено била пренесена на срезове и округе.

Без обзира на ову веома занимљиву комбинаторику, може се закључити да је Светозар – мењајући свој првобитни концепт – вазда имао у виду идеал правде, једнакости и општег народног благостања.

У погледу државног уређења – могу се такође запазити исте развојне фазе. У првој фази, држава има изглед и структуру конфедерације; у другој фази, она се приближава атипичној федерацији, а у трећој добија елементе федеративне државе. За Светозара је била најважнија првобитна верзија концепта државног преуређења Србије јер је она потпуно одговарала његовим основним политичким и економским идејама. Она је била потпуно усклађена са оним концептом преуређења државне управе који је био заснован на апсолутно могућој слободи општине са колективном заједницом земље и свим обележјима државе. Што је шира слобода општина – резоновано је Светозар – постоје и веће могућности за социјалне и економске реформе. Због тога је потребно да се држава организује као конфедерација (савез) апсолутно слободних општине, са минималним овлашћењима централне власти и без посредних управних јединица између ње и општина. Међутим, под притиском укупних социјално-политичких прилика у Србији, Светозар је делимично ревидирао своје основно гледиште, пристајући на ограничење слободе општина. Уводећи срез и округ као шире самоуправне јединице, он се приближио моделу федеративне државе.

И поред ових одступања и принудне ревизије свог изворног концепта о оптималној државној управи и државном уређењу Србије, Светозар Марковић је задржао једну константу у све три развојне фазе свог учења: етичку основу државе. И онда када је заступао федеративни тип државе у прелазном стадијуму глобалног процеса изградње новог друштва, он није одступао од те поставке. Њу је, напротив, вазда држао у једној веома чистој форми. Према мишљењу Федора Никића, тај етички карактер његове конфедерације и федерације директно је проистацао из Светозарове социолошке теорије, која је обухватала две кљупне компоненте: 1) социолошку концепцију о друштву (држави) као етичкој заједници, у којој

живе слободни људи; 2) идеолошку концепцију о државној власти, која није ништа друго него једна огољена и организована принуда. И када је био приморан, да под притиском објективних друштвених прилика, прихвати федерацију као адекватан тип државног уређења, он је пристајао само на савезну управу, а не и на савезну државу у смислу вршења власти, јер по његовом дубоком убеђењу слобода у друштву постоји само ако се не врши принуда. Власт као правно-политички и социолошки појам не треба помињати јер се она поистовећује са насиљем и принудом. Имати власт – значи вршити спољну принуду. Употребом термина *савезна управа*, а не *савезна власт*, Светозар је намеравао да избегне принуду јер – по његовом уверењу – управљати није исто што и вршити власт, тј. издавати заповести. Вршећи управу држава заправо апелује на грађане да снагом унутрашње (етичке) принуде примењује законе и остале акте.⁵²

Јасно се може видети да је Светозар Марковић у својим теоријским визијама пао у неку врсту крајности. У тежњи да на механички начин одбрани начело слободе и равноправности, на којем је почивао његов концепт о самоуправној општини (срезу, округу) као основи државе, а идентификујући државу са њеним апаратом репресије и принуде, он је дошао до ирационалних, заправо утопијских предлога о државном уређењу. Због свега тога избегавао је да говори о општини, срезу и округу као и о органима контроле и надзора мислећи да се тиме ограничава слобода. То је разлог што је код њега и дошло до конфузије појмова и прилично контрадикторних објашњења; увек када је говорио о држави, он је заправо мислио на друштво; за њега су то били потпуно исти појмови. Такође, он није чинио потребну разлику између правних и моралних норми. Његова тежња је била да правне норме добију значај и вредност моралних норми јер се ове потоње примењују дејством унутрашњег механизма принуде. Тако би се потирала примена државне принуде и јачао осећај солидарности међу житељима заједнице, што је био његов политички идеал. Међутим, већ је на први поглед јасно да је оваква визија друштва (државе) била утопијска. Не треба посебно истицати да се држава и право не могу потпуно поистоветити са друштвом и моралом, иако су то веома блиске цивилизацијске категорије. Вероватно је и сам Светозар интимно осећао да његов концепт државног преуређења (без обзира на то да ли је реч о првој, другој или трећој верзији) патио од бројних мањкавости, недоречених решења и противречних предлога, те због тога и није детаљно објашњавао како би требало да изгледају односи између државе и самоуправних локалних јединица и како би требало да тај систем функционише.

На крају, Светозару се, ипак, мора одати признање да је овом визијом државног устројства, ма колико била нереална, успео уздрмати те-

⁵² Никић 1927, 114.

меље система државне управе који је почивао на *Намесничком уставу* од 1869. године. Захваљујући његовом покрету, у Србији се почело јавно говорити о потреби реформисања државне администрације. Значајне иницијативе у том правцу појавиле су се како у Народној скупштини тако и у штампи. Један од првих народних трибуна који је озбиљно размотрио Светозарове идеје био је Адам Богосављевић. Он их је пажљиво и проницљиво сагледао кроз лупу здраве сељачке памети и тако разрадио сопствени концепт о преуређењу државне управе, који је, као предводник сељачке групе народних посланика, покушао спровести у Народној скупштини. Покрет Светозара Марковића тако је ушао у своју нову фазу: ранију књишку фазу политичких занесењака заменила је фаза конкретних политичких иницијатива које су за свој циљ имале поједностављење државне управе. У томе су имале мање или више успеха, али је једно било сигурно: покрет за локалну самоуправу више није могао бити лако заустављен. Ова идеја је увелико пустила своје корене у политичкој свести тадашње Србије. Заслуга за то несумњиво је припала Светозару Марковићу, који је због својих идеја и политичког ангажмана платио највишу цену. У томе се највише и огледа његов значај у политичкој историји Србије XIX века.

ГЛАВА VIII

СЕЉАЧКИ ПОКРЕТ АДАМА БОГОСАВЉЕВИЋА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

1. Сељачки пут Адама Богосављевића

С појавом Адама Богосављевића у политичком животу Србије наступила је нова фаза у борби за локалну самоуправу. У њеној првој фази – као што смо видели – то је био пре свега студентски покрет недовољно зрелих интелектуалних занесењака (на челу са Светозаром Марковићем), који је првенствено био окренут према оскудном, слабом и неконсолидованом сталежу радника и занатлија. Због тога сасвим основано звучи закључак Слободана Јовановића да је овај ђачки покрет, за који је изгледало да ће дати огроман број књишких револуционара, био осуђен на пропаст у „нашој здравој сељачкој средини“.¹

Међутим, од појаве Адама Богосављевића покрет Светозара Марковића преноси се на село, из којег ће касније изаћи Народна радикална странка. Тек је у том тренутку Светозарев покрет за локалну самоуправу добио свој пуни смисао и значај. Али Адам Богосављевић, који је и поред факултетског образовања остао сељак, одбацио је Светозареве алтруистичке идеје и задржао од његовог учења само оно што је ишло у прилог класној сељачкој политици. Из корпуса несређених Светозаревих идеја, издвојио је две на којима је утемељио своју народњачку идеологију. То су биле: 1) идеја о доследној борби против бирократије као „непродуктивног, паразитског друштвеног слоја“; 2) идеја о упрошћеној и јефтинијој државној администрацији на начелу „народне самоуправе“. На тај начин учење Светозара Марковића изгубило је свој првобитни књишки карактер и идеалистичко-утопијску чар. Оно се спустило са филозофско-идеолошке равни на раван практичног решавања нагомиланих сељачких проблема. Ово поједностављење Светозаревог учења имало је једну до-

¹ Јовановић 1991ж, 218.

бру страну: оно је постало привлачно за сељаке, те се од Адама много лакше ширило по народу.²

Адам Богосављевић се родио 1843. у селу Копривница у Тимочкој крајини, у којој је учио основну школу. Када ју је завршио, његовом оцу Станисаву, механџији, изгледало је најбоље да сина припреми за трговца. Још сувише млад да би се сâм определио за свој будући позив, Адам се по очевој жељи, запутио у Београд, где се 1858. уписао у припремни разред тек основане Трговачке школе.³ Шест година касније уписао се на студије Филозофског факултета Велике школе. Остао је запажен као студент који је редовно и с успехом полагао испите. И поред тога, Адам је увек са поносом истицао своје сељачко порекло. Иако добар студент, напустио је студије 1867. године када му је преостало свега неколико испита до завршетка факултета. Вратио се у родну Копривницу како би се посветио сељачком животу и земљорадњи. Уместо пера, удобне чиновничке столице и могућности да се из сељачког реда веома лако пресели у чиновнички сталез, Адам је изабрао мотику и сељачки зној и тиме се поносио.⁴ У својим дописима себе је стално потписивао: Адам Богосављевић „тежак“; о себи је увек говорио: „ми сељаци“.⁵

Овај школовани тежак није се, међутим, задовољио само тиме да ради сељачке послове него је почео и политички васпитавати прилично неписмено сељаштво – спремајући га за дугу и одлучну борбу против бирократије. Убрзо је постао члан Друштва за пољску привреду⁶ и активни коментатор његовог илустрованог листа *Тежак*, чији је основни циљ био

² Јовановић 1991ж, 219.

³ Адамов професор у Трговачкој школи Милан Миловук, пишући 1860. године извештај Министарству просвете, са задовољством је поред Адамовог имена уписивао одличне оцене из свих 12 предмета, колико се учило у првом разреду (Петровић 1972, 17).

⁴ У науци је прихваћено мишљење да Адам намерно није хтео да положи све испите и заврши факултет како никад у животу не би пао у искушење да затражи државну службу. Овакво тумачење имало је, вероватно, за циљ да се Адамов одустанак од дипломирања повеже с његовом борбом против бирократије. Растислав Петровић сматра да ова претпоставка није сасвим тачна јер је познато да Адам није имао намеру да се искључиво бави сељачким пословима. Крајем јуна 1867. године Адам се као студент завршне (тада треће) године Филозофског факултета, обратио Министарству просвете и црквених дела с молбом да му се у родном месту додели место учитеља. Министар просвете је одбио Адамову молбу с образложењем да у Копривници није постојало упражњено место за учитеља (Петровић 1972, 25–26).

⁵ Никић 1927, 123.

⁶ За председника Друштва био је изабран Милован Спасић, начелник Економног одељења у Министарству финансија, за секретара Милан Миловук, директор Реалке у Београду, а за благајника Чедомиљ Мијатовић, начелник одељења у Министарству финансија. Чланови Друштва су још били: Јосиф Панчић, ректор

унапређење пољопривредне производње. У једном од својих многобројних чланака Адам је изразио нешто што ће бити његова идеја-водиља током читаве политичке борбе за сељачка права: „Кад народ постане имућан, кад намири све потребе, тада ће и сам, а да га нико не тера, осетити потребу за образовањем и слободом“.⁷ Дакле, сељака најпре треба нахранити, па ће онда он сам узети новине и књигу – то је била основна идеја из које је извирала сва Адамова мотивација за политичко ангажовање.

Када су житељи његове Копривнице схватили да у Адаму – „сељаку-философу“ – имају право народног учитеља, почели су се поносити њиме. Убрзо су га изабрали за кмета своје општине. Он им није остао дужан. Ову дужност је, на опште задовољство Копривничана, обављао до краја живота.

После кратког времена, када је стекао прво искуство у јавним пословима, Адам је постао прави народни трибун, око кога су се окупљали сељаци гледајући у њему неку врсту спасиоца, с изразитом способношћу да разуме њихове проблеме, артикулише њихове политичке и економске интересе, те да их језгровито представи у једноставно сроченом програму. Тако је настала нова политичка снага са тежиштем у источној Србији, позната као „народњачка група“, тј. као група људи из народа која је најбоље схватала сељачке потребе и патње. Та група је у почетку била нешто мања да би касније израсла у импресиван политички и социјални покрет. И што је тај покрет више растао, његов утицај постајао је све јачи. Адам је осећао да је таквом покрету потребно дати једну јасно препознатљиву идеологију, која ће бити његов заштитни знак. Основу те нове „сељачке“ идеологије Адам Богосављевић је пронашао у оним списима Светозара Марковића који су се непосредно тицали села и његових најважнијих проблема: бирократије, осиромашења сељака и локалне самоуправе. Снабдевен оним здравим сељачким рационализмом, Адам се, међутим, није до краја предао Светозаровим идејама него их је пропуштао кроз „филтер“ сељачке проницљивости и расуђивања. Он је одбацио у политичком и економском програму Светозара Марковића све социјалистичке пројекције као неприродне и нелогичне елементе, који се реално нису могли уклопити у начин живота и начин резонувања просечног српског сељака, преданог породичној баштини као светињи, за коју је био везан и крсним именом (славом).

Адам је одбацио Светозареву идеју о општинској заједници земље, са колективним привређивањем, и федеративни тип државног уређења, заснованог на етичкој принуди. Задржао је све остало из Светозаровог програма што му је изгледало рационално и реално за препород Срби-

Велике школе, Арса Ристић, управник полугимназије у Београду, и Коста Црногорац, професор (Петровић 1972, 27).

⁷ „Допис“, [у:] *Тежак*, 15. јануар 1870.

је. Тако је из Светозаревог политичког програма задржао: идеју о борби против бирократије и њене превласти у друштву, идеју о „народној самоуправи“ и – посебно – идеју о владавини сељаштва као најпродуктивнијег друштвеног слоја у држави.⁸ Из економског програма одбацио је скоро све (нарочито колективну својину над земљиштем у општини као основној привредној јединици) и признао само приватну својину али само са њеном социјалном функцијом у облику солидаризма.⁹ На темељу овако редукованих програмских начела Светозара Марковића Адам је извео „сељачку идеологију“, а из ње конкретне захтеве за преуређење централне и локалне управе. О њој је први пут проговорио 1872. и 1873. године у либералном *Истоку* објавивши чланак у неколико наставака под насловом „Глас са села“.¹⁰ После објављивања тог чланка Адамови политички погледи постали су препознатљиви.

2. Сељачка (народњачка) идеологија Адама Богосављевића

Карактер нове идеологије био је у тесној вези с тадашњим социјално-психолошким стањем у Србији. Дубоко уверени да је постојећи систем државне управе у интересу само чиновничког staleжа, Адам и његова група представили су ову политичку претпоставку као главни разлог уочљивог осиромашења сељачког друштвеног реда.¹¹ У једној изразито патријархалној земљи, са врло примитивним начином производње и сразмерно ниским државним приходима, издаци за државне, културне и просветне установе били су врло високи. Сељак није био у стању ни финансијски ни економски подносити то стално повећавање државних

⁸ Адам Богосављевић је полазио од материјалистичке поделе друштва на два реда: продуктивни и непродуктивни. Продуктивном друштвеном реду припада сељаштво пошто оно ствара економска добра, док непродуктивном друштвеном реду припада чиновништво јер оно не производи нова добра него обавља неке друге послове који су корисни за друштво, али не толико као и послови продуктивног друштвеног реда. Због тога би – према његовом мишљењу – и државу требало тако уредити да она више одговара захтевима продуктивног друштвеног реда. У српском случају то би била једна сељачка држава, заснована на простој и јефтиној државној управи с пуним учешћем народних представника у државним институцијама (Никић 1927, 139–141).

⁹ Никић 1927, 126.

¹⁰ О чланку „Глас са села“ вид. више у: Никић 1927, 124.

¹¹ У народу је дошло до разбукутавања мржње према чиновницима као никада пре. Када се узму у обзир неродне године и примитиван начин обраде земље, континуирано увећавање броја чиновника и пензионисање непоузданих, захтеви чиновника за већим платама и увођење нових чиновничких звања, било је сасвим природно да се у српској сељачкој средини стекне уверење како је сељак, као главни порески обвезник, све више сиромашно за рачун чиновничке господе.

расхода. У њему се појавило огорчење кад је видео да чиновници, који раде мање и неупоредиво лакше послове, врло удобно живе док он – који обрађује земљу, сеје пшеницу, одгаја стоку и мукотрпно води своје газдинство – једва саставља крај с крајем. Он је био убеђен да држава сва прикупљена финансијска средства на име пореско-фискалних обавеза троши на луксузне животне потребе бирократије. Због тога сељак и није имао пречи задатак него да се бори против бирократије као узрочника свих сељачких мука.

Адам и његови народњаци резоновали су поводом таквог стања у друштву овако: српско друштво се развијало на неприродан начин; државна власт је поступала прилично једнострано у процесу изградње државне управе и чиновничког апарата запостављајући економске проблеме народа; она није истовремено развијала и економску базу друштва, из које долазе средства за ефикасно функционисање државних институција; било би природније да се паралелно са изградњом правно-политичког поретка радило и на економском подизању народа како би се постигла равнотежа између државне и социјалне структуре. Међутим – према уверењу народњака – такав пут развитка српског друштва и државе – државна власт није хтела усвојити сматрајући да се државне институције могу увећавати и усавршавати без обзира на економско-финансијску моћ народа. На тај начин државна власт је изградила нови систем државне управе, са додатним издацима који се стално увећавају, али је у исто време својом пасивношћу на пољу економских односа омогућила стагнацију и учвршћење аутаркичне кућне привреде. Из такве државне политике израсла је војничко-бирократска, тј. полицијско-туторска држава, коју српска сељачка економија није могла издржавати. Док постоји овакав неприродни друштвени поредак у којем бирократија, као непродуктиван друштвени слој, ужива луксузне привилегије, сељак ће вазда бити њен роб и слуга иако припада стваралачком, тј. продуктивном друштвеном слоју који ствара нова економска добра – закључивали су народњаци.¹²

Гледајући на проблем уређења државне управе из оваквог угла, Адам Богосављевић је предложио њено комплетно преуређење како би се и држава и друштво вратили у свој природни ток развоја, без друштвених подела и сукоба већих размера. У једној таквој средини, човек би се, као хумано биће, вратио својој правој природи, а он је по природи добар и осећајан. Међутим, иако је човек такав по природи, то не значи да ће он вечито такав остати ако друштвене прилике нису сређене а друштвене институције тако уређене да он може несметано очувати и даље развијати племенити карактер своје личности. Ако су нпр. друштвене прилике и институције такве да делују повољно на људску доброту, онда ће тај човек – по природи добар – моћи да се даље етички и културно све ви-

¹² Никић 1927, 133–134.

ше усавршава. Зато од питања како је друштво организовано зависе сва друштвена кретања, па и судбина тог доброг човека. Ако је друштвени развитак упућен неприродним путем и ако је уређење државе изведено на један неприродан начин, онда и племенити карактер људске личности мора пасти на минимум.

Због тога је потребно да се друштвени развој врати у свој природни ток како би се државна организација ускладила са друштвеним и економским приликама, а човеку-појединцу омогућило да развија своје урођене особине. То се може постићи под условом да се држава организује на начелу народне суверености, да се уведе „народна самоуправа“ и обезбеди потпуна слобода штампе, збора, говора и удруживања, а власт препусти најпродуктивнијем друштвеном реду. Ово су – према Адамовим речима – основне претпоставке за природан ток живота, у којем би човек могао усавршавати племенити карактер свог социјалног бића.¹³

Из оваквог идеолошког концепта организације друштва и начина резонавања може се наслутити да је Адам био под великим утицајем Жан-Жака Русоа и његове демократске теорије друштвеног уговора. Овај великан француске и европске филозофске мисли већ је у свом првом делу (*Расправа о наукама и уметностима*, 1750) изразио своју основну филозофску идеју, коју је касније разрађивао у другим расправама и списима: човек је по природи слободан и добар, али су неправичан систем владавине и егоистички нагони допринели томе да се све што је природно и добро у човеку пригуши и потисне; уколико друштвене институције не одговарају принципима ума и људској природи, оне су нестабилне и пролазне јер повређују начела друштвеног уговора и не обезбеђују мир и поредак који су неопходни за општи напредак; међутим, ако су друштвене институције начињене према људској природи и начелима друштвеног уговора, онда су оне стабилне и обавезујуће како за оне који управљају тако и за оне који се поковавају.¹⁴

Очигледна је, дакле, сличност између основне Русоовљеве филозофске идеје и Адамове идеолошке концепције. На основу те чињенице може се одговорно претпоставити да је Адам као студент Филозофског факултета био упознат са Русоовљевом филозофијом, те да је и она представљала значајно извориште за израду његове „сељачке идеологије“.

Применивши свој идеолошки концепт на Србију, Адам је истакао захтев да власт припадне сељачкој популацији као „најпродуктивнијем“ и најмногљуднијем друштвеном слоју. По његовом мишљењу, то би био једини пут за природан развој Србије. Да би се то постигло потребно, је најпре срушити постојећи модел војничко-бирокуратске државе, који не

¹³ Никић 1927, 135–136.

¹⁴ Уп.: Русо 1949.

одговара интересима сељаштва. Овакав државни модел, са својом целокупном инфраструктуром, одговарао је само владајућој бирократији, али пошто је она „непродуктиван“ друштвени слој, који је још уз то и веома бројан и склон готованлуку, он ремети природан развој Србије. Таква држава доводи до кварења људи и узрокује непомирљиве друштвене сукобе. Због тога је потребно изградити онакве државне институције, а посебно систем централне и локалне управе, који би одговарали сељаштву као примарном социјалном елементу српског друштва. То је формула за повратак на природни пут развоја јер између структуре државе и структуре друштва мора постојати хармонија, на којој је могуће одржати мир и правилно остваривати друштвене и државне циљеве.¹⁵

Богосављевић је државу посматрао очима рационалног сеоског домаћина. Навикнут да у свом домаћинству води рачуна о свему што може корисно послужити, он је државу замишљао као једну велику кућну задругу, у којој би требало да људи из народа буду домаћини, а не чиновници. Као што је у редовним пословима од јутра до мрака окопавао њиве и требио их од корова, тако је упорно настојао да свој сељачки рационализам унесе у политику и да тако утиче на преуређење правно-политичког поретка сагласно интересима друштвеног слоја којем је и сам припадао. Адам је настојао да ослободи државу од свега што је сувишно у интересу народног благостања. Као прави народни трибун, он је свој идеолошки занос преносио на сељачке масе, које су одједном живнуле и осетиле да и саме постоје у српском политичком животу. Својом политичком агитацијом и посланичким радом, Адам је потпуно успео да „понародњачи“ идеје Светозара Марковића и допринео да се Србија и сама припреми за догађаје с којима се морала суочити – борбу за уставност, парламентаризам и локалну самоуправу, а против личних режима последњих Обреновића и владавине дворских клика.

Као посланик у Народној скупштини, Адам Богосављевић је извукао сасвим конкретне захтеве за преуређење државне администрације и подносио их у форми законских предлога. Овакве законодавне иницијативе обележиле су политички живот Србије и рад Народне скупштине док је Адам био посланик. Оне су имале велики одјек у јавности. Њихов утицај је био толико јак да је и *Закон о устројству општина* из доба кнеза Михаила – који је од ових локалних институција начинио типичне полицијске јединице – морао бити измењен.

¹⁵ Никић 1927, 134.

3. Скупштинско деловање Адама Богосављевића и његове посланичке групе

Адам Богосављевић и његова група први пут су ушли у Народну скупштину 1874. године. Њихова политичка агитација у народу уродила је плодом јер су се на изборима 24. октобра исте године, за трогодишњи скупштински период (1874–1877), изборили за двадесетак посланичких мандата. Осим Адама, за народне посланике из групе његових сарадника били су изабрани: Милија Миловановић, Милан Глигоријевић, Ранко Тајсић, Алекса Здравковић, Милош Гашић и др. Сви они сачињавали су компактну политичку групу, која је увек иступала сложено и јединствено залажући се за исте идеје. То је чинила промишљено и тактички успешно у једној Скупштини у којој су већину чинили либерали. Занимљиво је да се за Адамов избор свесрдно залагала и локална полиција не слутећи да ће врло брзо управо у свом „фавориту“ добити опасног противника и бунцију.¹⁶

На основу самог политичког састава Народне скупштине осећало се да ће се у њој водити мукотрпна „рововска“ борба међу посланицима различитог политичког опредељења. Сама влада на челу с Јованом Мариновићем прибојавала се такве атмосфере имајући у виду да у Скупштини има тесну већину од неколико гласова. Због тога је покушавала да за своју политику придобије знатно већи број посланика. Међутим, већ на самом почетку мандата Владу је чекао Адам са својим народњацима, који су показивали велики фанатизам у настојању да кроз законодавно тело спроведу своју сељачку идеологију.¹⁷ Скоро целокупну своју скупштинску активност народњаци су концентрисано усмерили на две ствари: 1) на беспштедну критику бирократије и све остале „непродуктивне елементе“ српског друштва; 2) на упрошћење и појефтињење државне управе, тј. на увођење локалне самоуправе. Можда никада као у том периоду, ни пре ни после тога, бирократски систем у Србији није био тако жестоко критикован. Народњаци су у критици били немилосрдни, оштри, често и увредљиви. Поднели су велики број предлога, приговора и других поднесака о високим платама чиновника, о њиховим злоупотребима, о потреби укидања жандармерије, о укидању владичанских звања, о тешком економском стању сељака.¹⁸ Највећу активност показали су баш у критици система локалне управе и њене полиције. Наивно су веровали да ће његовим преустројством уништити бирократију, као највеће друштвено зло. Због тога су све своје напоре усмерили на смањење и ограничење чиновништва и на увођење среске и општинске самоуправе.

¹⁶ Петровић 1972, 42.

¹⁷ Никић 1927, 150.

¹⁸ Никић 1927, 150.

На почетку рада Народне скупштине показало се да је Адам Богосављевић био познат већини посланика. Изабран је за једног од четири скупштинска секретара.¹⁹

На другом заседању одржаном 12. новембра 1874. године Скупштина му је још једном указала поверење изабравши га за члана Одбора за адресу.²⁰ Овај одбор се састао непосредно пошто је изабран. Његови чланови нису се могли сложити о садржају адресе, те су се поделили на одборску већину и одборску мањину. Већина, састављена од посланика опозиције, међу којима се посебно истицао Љубомир Каљевић, сматрала је да адреса треба да садржи заједнички програм рада Народне скупштине и Владе, док су посланици одборске мањине, исповедајући Владино мишљење, сматрали да адреса треба да буде куртоазан одговор на кнежеву беседу. Адам је припадао одборској већини, која је, између осталог, захтевала: увођење општинске самоуправе, одвајање полиције од судства, унапређење просвете и војске, слободу збора и удруживања, личну безбедност, помоћ Србима у неослобођеним земљама.²¹ Садржина адресе је веома значајна за историју српског парламентаризма јер се у њој може запазити програм конкретних законодавних предлога Адама Богосављевића и његове посланичке групе. Иако су у Одбору за адресу већину чинили либерали, Адам је – као харизматична личност – давао политичку боју скоро свим његовим радњама, рачунајући ту и изразу текста адресе. То се добро види из његове дискусије, када је одговарајући министрима и Владиним посланицима одговорио: „Што се пак министри и сва господа, која су противу вишине [већинске – прим. М. С.] адресе, заклањају за личност владаоца и његову неодговорност, то не вреди ништа. Ја у томе само то видим, да влада не мисли да да народу оно што он тражи. Зато ја остајем при томе, да се адреса вишине одборске усвоји и још да се у њој дода и то да се бирократски систем у нашој земљи уништи, тј. да се уништи „чиновничка влада““.²² Овом беседом Адам је изазвао опште изненађење, жучне расправе и свађе међу посланицима.

Одборска мањина, претежно састављена од конзервативаца, одбацила је предлог већине. Влада такође није хтела да усвоји предлог одборске већине јер је за њена мерила био сувише радикалан. На крају, када се приступило гласању, већином од свега три гласа, изабран је предлог одборске мањине. То је значило да је Влада однела победу над опозицијом, али председник Министарског савета Мариновић резоновао је другачије. Као што смо већ раније рекли, Мариновић није хтео да влада с већином

¹⁹ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75*, 10–12.

²⁰ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75*, 22.

²¹ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75*, 64–69.

²² *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75*, 162.

од три гласа и због тога је поднео оставку Владе. На његово место дошао је Аћим Чумић, са млађим слободоумнијим министрима. То је охрабрило Адама Богосављевића, који је сматрао да ће с Чумићем доћи једна либералнија политика, рачунајући на некадашње пријатељство Чумића с Јевремом Марковићем, истакнутим борцем за политичке слободе и права. Охрабрени својим почетним успесима у скупштинском раду, Адам и народњаци ужурбано су и без веће расправе подносили предлоге Скупштини, и то у све већем броју. Сматрали су да ће великим бројем предлога успети да прикажу посланицима целовиту скицу њиховог преустројства државне управе. Највише су се прибојавали реакције либерала, против чије су се управе и побунили. Зато им је било потребно да моментално разбију јединство либерала тако што ће један њихов део привући за своје идеје, други део окренути ка Чумићу, а од трећег дела начинити неутралну политичку групу. Тако би се опозиција наспрам њих потпуно истопила и они би без тешкоћа могли форсирати своје законске предлоге.²³

Међутим, у свим тим парламентарним маневрима и политичкој комбинаторици Чумић није показао довољно умешности. Растројен унутрашњим сукобима, неспособан да се одупре бројним интерпелацијама, поднео је оставку. Показало се да су сва Чумићева настојања да одржи своју владу била узалудна. Није помагала ни његова речитост нити залагање за слободоумне законе да би придобио либерале и народњаке нити настојање да преко полиције придобије скупштинско поверење. За самоувереног, углађеног и увек дотераног Чумића то је био тежак ударац. Он није подносио пораз и нападе на своју личност, нарочито ако би долазили од новајлија у сељачком гуњу и шубари, какав је био Адам, који се није устручавао да овог искусног и плаховитог политичара доведе до лудила заједљивим сељачким језиком, уз употребу народних мудрости и изрека.²⁴ Уместо Чумићеве дошла је влада Данила Стевановића, за чијег мандата су Адам и његова група наставили борбу за преустројство државне управе.

На 32. скупштинском заседању „Адамова група“ је – полазећи од начела народне суверености и самоуправе – поднела више законских предлога за реформу локалне управе. Најпре су 12. фебруара 1875. године поднели два предлога: предлог о среској самоуправи и предлог о укидању округа. Овај други предлог поново су поднели 22. новембра исте године. Тада је на челу Владе био Љубомир Каљевић. По мишљењу Адама и народњака, а то су истакли и у образложењу предлога, окружне полиције коштају земљу три милиона гроша чаршијских, а, с друге стране, да би оправдале своје постојање, оне прогањају и хапсе поштене људе под оптужбом да су бунтовници, комунци или републиканци. Због

²³ Никић 1927, 151.

²⁴ Петровић 1972, 46.

њихове самовоље и страховладе, коју су завеле у окрузима, народњаци су постојећи поредак назвали жалосним јер је био принуђен да се одржава применом репресије. И поред тога што је председник Скупштине био мишљења да се предлог одбаци због сувише грубих израза, Скупштина је одлучила да се предлог упути Законодавном одбору.²⁵

Првим предлогом „Адамова група“ је захтевала децентрализацију власти и увођење среске самоуправе. Сматрајући да је преуређење локалних органа власти „природан“ пут за препород друштва, Адам је доказивао да је среска самоуправа преко потребна народу јер је у срезу завладао неред, друмови су остали у примитивном стању, злоупотребе су биле велике, и нико се низашта није бринуо; једном речју – све је било препуштено стихији. То је долазило отуд што срезови нису имали своје институције у којима би народ сам водио рачуна о себи и својим потребама. Било је крајње време – говорио је Адам – да се срезови потпуно препусте народу, па да се све зло и сав неред отклони.²⁶

Као што се види, Адам је тежиште свог политичког концепта ставио на институцију среза. Он је већ на почетку свог политичког ангажмана био свестан свих слабости општина. Добро је знао да општина није била способна да преузме на себе све опште послове услед заостале привредне структуре и укореењених елемената патријархалне културе, који су се ипак постепено разлагали под дејством тржишних односа. Општина је из оправданих разлога била принуђена да се ограничи на отправљање основних послова. Сви остали послови преносе се у надлежност среза који поседује задовољавајуће саобраћајне везе и релативно стабилне финансије. Адам је тражио срез не само због неспособности општина да преузму одговорне послове, како је то било предвиђено у програму Светозара Марковића, него и због тога што је сматрао да између општине и државе треба уградити једну значајну самоуправну јединицу – која би била посредник између централне и локалне управе. Према томе, срез не би – као код Светозара Марковића – био последица привремене неспособности општине. Он треба да постоји као трајна институција, дакле и у случају потпуне способности општина да обављају своје послове. Срез је једна државна и народна потреба. Величином своје територије (8.000–10.000 пореских обвезника), својим привредним и финансијским потенцијалом и друштвеним значајем функције коју обавља, срез у визији „Адамове групе“ постаје истински центар локалне самоуправе, који би имао да буде и главни ослонац заштите слободе и самосталности институција од евентуалног насртаја централне управе.²⁷

²⁵ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75, 871–873.

²⁶ Никић 1927, 151.

²⁷ Никић 1927, 149.

Према предлогу од 12. фебруара 1875. године у срезу треба да постоје поред државних власти и институције среске самоуправе, које би обуздавале и контролисале бирократију. Представник државних власти у срезу остаје срески начелник. Најважнији орган среске самоуправе требало би да буде среска скупштина, која има изглед среског одбора. Требало би да се срески одбор формира на тај начин што би свака општина на свом локалном збору бирала једног одборника. Његова надлежност према овом предлогу јесте изузетно широка. Он заправо у себи спаја среско представништво и среску управу. То значи да би требало да срески одбор врши среску законодавну и управну власт доносећи аутономне правне и политичке одлуке. Осим што се стара о подизању и одржавању грађевина, срески одбор је овлашћен да обавља и све друге послове од интереса за срез, као и да упућује формалне предлоге среском начелнику у свему ономе што он сматра да би се олакшао живот народа у срезу. Срески начелник је обавезан да овакве предлоге узме у разматрање и примени сходно народним потребама. Значајну одредбу овог предлога представља и забрана среског начелника да без пристанка среског одбора наплаћује нове прирезе, осим ако је такву наредбу добио решењем вишег државног органа. Однос између среског начелника и среског одбора регулисан је још и тако да он има право присуства седницама одбора, али без права гласа.²⁸

То је био први посланички предлог упућен Народној скупштини којим је захтевано увођење среске самоуправе и у томе се огледа његов историјски значај. Тако је после оштрих политичких борби и прегањања у Народној скупштини први пут био озбиљно доведен у питање систем окружне и среске управе заснован на уставобранитељском закону од 1839. године.

Другим својим предлогом „Адамова група“ је захтевала поједностављење државне управе. Руководени здравим сељачким рационализмом, Адам и његови другови тражили су смањење броја управних јединица. Из тог разлога је и настао предлог за укидање округа, којим је захтевано хитно распуштање окружних начелстава као излишних и штетних државних инстанци. У образложењу овог предлога наведени су следећи аргументи: 1) окрузи су постали непотребни јер су успешно извршили мисију која им је била намењена (њима је углавном био циљ да у недостатку официра и војне организације врше и функцију војних старешина); 2) окружна начелства, тј. окружна полиција својим радом наноси више штете него користи јер се често меша у најситније послове општине и среза, и тако тугорише народу.²⁹ Предлагачи су истакли да су среска власт и

²⁸ Никић 1927, 151–152.

²⁹ Никић 1927, 152.

општински судови сасвим довољни да одрже ред и мир у земљи. Такође, сматрали су да би се укидање округа могло извести без великих поремећаја у функционисању државне управе – преношењем (делегацијом) надлежности са окружних начелстава на окружне судове, среске начелнике и општинске власти. Сви необрађени полицијско-судски предмети требало би да се пренесу у року од месец дана у надлежност среских начелника и окружних судова. Окружни судови су такође надлежни за архивирање обрађених предмета док би извршење судских пресуда окружних судова требало препустити општинским судовима, а они су за тај посао најпогоднији државни орган. Укидањем окружних начелстава рад локалних институција сигурно би био много ефикаснији, постигла би се значајна новчана уштеда, а вишак чиновника би се преквалификовао у „продуктиван друштвени ред“ (сељаштво – прим. М. С.).³⁰

Осим ова два поменута предлога „Адамова група“ је поднела још неколико интерпелација. На 35. заседању Народне скупштине расправљало се о допунској плати полицијских чиновника. Адам је и овога пута био веома одлучан: „[...] почем су наши полицајци овакви какви су као народни тутори, само нужно зло [...] то сам мишљења да се њима ништа не плаћа. А влада ако је жао што ће њени чиновници забадава да путују, она нека поднесе што пре предлог о општинској самоуправи“.³¹

Обрачунавајући се с полицијом „Адамова група“ није штедела чак ни Цркву, што је у оно доба било једнако правој јереси и богохуљењу. Они су у црквеним великодостојницима такође препознали бирократију која мало ради, а лепо живи. Црква је – према мишљењу народњака – располагала огромним иметком, а није пружала никакву помоћ општини у којој се налазила. То је био главни разлог што је ова група поднела предлог да се од црквеног имања подижу школе и болнице, или бар, у договору с општинским властима, намирују неке друге потребе од значаја за народ.³² На 51. скупштинском заседању Адам је отишао корак даље захтевајући да се укину три владичанска звања, те да убудуће у Србији столује само један владика. Правадајући овај предлог, Адам је навео да у једној Русији, која исповеда исту веру као и Србија, на више милиона душа постоји само један владика, а у Србији на нешто више од милион становника постоје четири владике.³³

Од свих предлога које је „Адамова група“ поднела Скупштини на разматрање посебну пажњу заслужује онај о смањењу чиновничких плата и пензија. Према овом предлогу у Србији не може никакво звање, без

³⁰ Никић 1927, 153.

³¹ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75, 1007–1008.*

³² *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75, 774.*

³³ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75, 1712.*

разлике, бити плаћено скупље од 1.000 талира годишње ни пензија већа од 500 талира. У ред тих звања убрајају се и владике.³⁴ Решавајући о овом предлогу, законодавни одбор се и на овом питању поделио на одборску већину и одборску мањину. Већина је била мишљења да предлог треба одбацити. Образлажући овакав став, одборска већина је сматрала да би његово прихватање уназадilo државу и угрозило њен културни развитак јер се нико не би школовао и улазио у државну службу за ниска примања. Одборска мањина, коју су сачињавали Адамови пријатељи (иначе потписници предлога) Милија Миловановић и Димитрије Катић настојала је да Скупштина прихвати њен предлог. На крају расправе Скупштина је већином гласова изабрала предлог одборске већине.³⁵

Најзад, после упорних настојања Адама и његове групе, известилац Законодавног одбора (Илија Стојановић) поднео је 18. фебруара 1875. године Предлог закона о изменама и допунама закона о устројству општина. У току скупштинске расправе Адам је, са још петнаесторицом посланика, тражио да се уместо појединачних измена закона сазове Велика народна скупштина према чл. 131. *Намесничког устава*, како би се променио сâм *Устав* у смислу давања пуне законодавне власти Народној скупштини и увођења потпуне самоуправе.³⁶ Пошто је задирао у саму суштину уставног поретка, овај предлог није био прихваћен. Без обзира на то, остаје његов историјски значај. То је био наговештај значајних промена које ће уследити за свега неколико месеци, када на дневни ред Владе и Скупштине дође предлог новог закона о организацији општина и њених власти. Тако је и ова скупштинска иницијатива Адама и његове групе утабала стазу за доношење закона који је, први пут у модерној српској историји, обезбедио општинама какву-такву самосталност према централној управи и полицијским властима. То је био велики корак напред за једну сељачку земљу са традицијом гвоздене бирократско-полицијске управе на свим нивоима власти и одлучивања. Од оног тренутка када је на дневни ред Скупштине дошао законски предлог о измени закона о општинама у Србији се морало водити рачуна о идеји самоуправе, не само у академским расправама и новинским чланцима, него и у Народној скупштини. Заслуга за то припада управо Адаму Богосављевићу.

Међутим, и за „Адамову групу“ заседање од 18. фебруара било је права прекретница. Од тада Адам почиње да питање локалне самоуправе везује с питањем уставне реформе. Схватио је да се локална самоуправа не може изградити у уставном систему у којем не постоји пуно учешће народног представништва у законодавној власти и одговорност

³⁴ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75*, 1060–1062.

³⁵ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75*, 1060–1062.

³⁶ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1875/76*, 103–104.

министара пред њим. Због тога ће у наредном периоду Адамов програм о локалној самоуправи више имати форму уставног нацрта него појединачног законског предлога о уређењу срезова и општина на начелу самоуправе. Био је то заправо благи наговештај једне нове политике, која је борбу за локалну самоуправу посматрала као нераздвојни састојак једне шире уставне борбе за преустројство читавог правно-политичког поретка у правцу изградње парламентаризма и одговорне владе.

За време владе Данила Стевановића долазило је до најжучнијих расправа и сукоба у дотадашњем раду Скупштине. Када је Влада схватила да је немогуће радити с једном Скупштином у којој превагу има опозиција, искористила је кнежево право вета да је распусти.³⁷ Тако је Скупштина изабрана 1874. године на период од три године завршила свој мандат 13. марта 1875. године, после свега четири месеца рада. Нови скупштински избори били су заказани за 3. август исте године. Полиција је учинила све да спречи поновни избор Адама Богосављевића и његових политичких сарадника. Најпре је окружни начелник, преко пандура, послао Адаму позив да се хитно и неодложно јави у полицију. Када је Адам стигао у Неготин, начелник му је рекао да је против њега покренута тужба и да ће одговарати пред судом због тога што је потписао једно писмо кнезу у којем се пожалио на лоше функционисање локалних органа власти, на лоше стање пољопривреде и на тежак живот сељака, који „само издржава господу“. Адам се бранио да су још неки народни депутати потписали исто писмо. И поред тога, он је био лишен слободе 7. јуна 1875. године. Међутим, Адамова популарност је била толико велика да су му одмах прискочили у помоћ Копривничани, на челу с његовим братом Андријом Богосављевићем. Под њиховим оштрим захтевом да ослободи Адама окружни начелник га је морао пустити. Али, окружни начелник је затворио двојицу најутицајнијих сарадника Адама Богосављевића – Ми-

³⁷ Ово је било први пут у уставној историји модерне Србије да је владалац употребио своје право распуштања законодавног тела. Основни разлог за овакав чин била је бурна расправа и свађа између либерала и конзервативаца о уставном питању. Конзервативци, на челу с Гарашанином, сматрали су да је *Намеснички устав* донесен на незаконити начин и да је потребно сазвати Велику народну скупштину, која ће изгласати нови устав. Либерали су одбацили ову иницијативу. Међутим поред ове начелне борбе, између либерала и конзервативаца водила се и једна лична борба, која је искоришћена као повод за распуштање Скупштине. Посреди је саопштење известиоца Одбора за жалбе и молбе Аксентија Ковачевића на молбе удовице Павла Грковића да Скупштина отвори истрагу о убиству њеног мужа, у које је, по њеном мишљењу, био умешан и Чумић. Известилац Одбора Ковачевић није показао довољно умешности у овом поступку доносећи неколико контрадикторних предлога и одлука. То је довело до нових свађа и опструкције, што је Данило Стевановић вешто искористио и преко кнеза распустио Скупштину (Јовановић 1991ж, 222–225).

лију Миловановића и Ранка Тајсића – настојећи да отупи оштрицу новог политичког покрета који се стао све више ширити у народу.³⁸

Ипак, све је било узалуд. Они који су у Скупштини створили снажно упориште радикалских струјања, истински везани за село и његове потребе, били су поново изабрани. Њихов успех је био утолико већи јер су им се овога пута придружили и неки нови посланици којима је то био први посланички мандат. Један од њих је био је и трговац Павле Вуковић, који ће касније бити изабран за кмета крагујевачке општине и учесник *Црвеног барјака*.³⁹

После избора на владу је ступио „Стевча-Ристићев кабинет“, који није био дугог века. Заменила га је младоконзервативна влада Љубомира Каљевића. Његов долазак на владу значио је за Адамову групу велику добит. Каљевић је био познат Адаму и његовој посланичкој групи као слободоуман опозиционар, који се са њима стално борио у скупштинским одборима за либералне законске предлоге. Због тога им је он, сада као председник Министарског савета, уливао наду да ће много лакше водити борбу за истинску локалну самоуправу.

И „Адамова група“ је наставила свој рад на преустројству државе и локалне управе. Усвајање *Закона и изменама и допунама закона о устројству општина* од 8. октобра 1875. године може се сматрати првим великим успехом Адамове групе у новом скупштинском сазиву. Овим законом општина и њене институције више су него икад до тада добиле високи степен аутономије, што је представљало изузетан преседан у српској уставној историји. У својим мемоарима Љубомир Каљевић тврди да он није ни мислио дати општинама велику самосталност, али да га је натерала „Адамова група“, уз коју су пристали „сви посланици којима је додијала полиција, или су се надали да ће их по новом закону народ изабрати за кметове“.⁴⁰

Већ 22. новембра „Адамова група“ је поново поднела предлог о укидању окружних начелстава, да би се недуго затим посветила решавању уставног питања. Тако је јануара 1876. године настао један врло опширан предлог о преустројству целокупне власти и државне управе. Овај програм је имао све карактеристике једног уставног нацрта. Судећи по предлогу – Адама и народњаке је у локалној управи највише занимало уређење срезова, а у централној управи, уређење војске, финансија, судства и просвете. У локалној управи тежиште концепта је стављено – као и до тада – на срез. Он је у њиховој пројекцији добио улогу центра и основе за реформу читаве државне управе.

³⁸ Петровић 1972, 65–66.

³⁹ Петровић 1972, 76.

⁴⁰ Каљевић 1908, 16.

По овом предлогу организација среза имала би следећи изглед: организован на начелу самоуправе, срез би растеретио централну управу смањујући гломазну и инертну бирократску структуру, а народу доделио стварну власт јер би читав рад дошао под контролу народа. У оваквом срезу био би усредсређен целокупан политички, економски, социјални и културни живот. Он би истински представљао једну државу у малом: имао би своје институције за економику и кредитно-штедне односе, народно здравље, просвету и полицијске послове. Да би могао вршити све ове функције, потребно је да срез испуни три значајна услова: 1) морао би обухватити територију 8.000–10.000 пореских глава; 2) морао би бити оспособљен да поред полицијске врши и социјално-економске услове; 3) разграничење између суседних срезова не сме се вршити самовољно, пуким доношењем државног декрета, него се то мора извести на економској, социјалној, географској, војној и етнографској основи.⁴¹

Утемељен на претходним претпоставкама, срез би имао и специфичну структуру и организацију. Као једна целина, срез би имао два дела: 1) решавајућу и контролну власт; 2) извршну власт.

Решавајућа и контролна власт имале би по два органа. Њихови органи су исти: среска скупштина и срески савет. Среску скупштину би састављале општине и одборници свих општина. За доношење пуноважних одлука тражи се да је у скупштини заступљена најмање половина од укупног броја свих општина датог среза са половином њених одборника. Скупштина би се састајала у тачно одређено време. Она би била овлашћена да: бира срески савет; решава о среском буџету; одлучује о подели државног пореза или одобреног приреза, као и о свим другим среским потребама. Срески савет би био састављен од 12 чланова изабраних из средине среске скупштине. У суштини, ово тело би представљало неку врсту извршног органа среске скупштине. Његов мандат трајао би три године. Окупљао би се у седнице једном месечно или тромесечно. Одлуке би доносио колегијално, а оне би биле пуноважне само ако би за њих гласала половина више један од две трећине присутних одборника. Задатак среског савета би био да: износи предлоге среских скупштина; да саставља срески буџет и решава о ванредним издацима среза; поставља среске званичнике на предлог среског старешине; контролише рад среске извршне власти; предаје суду сваког среског званичника, изузев среског старешине за чије је оптужење потребно још и одобрење надлежног министра.

Среску извршну власт представљао би срески старешина који би заправо био представник централне управе у срезу. Требало би да он најпре буде овлашћен да предлаже и, заједно са среским саветом, поставља и својим „премапотписом“ потврђује среске званичнике и органе среске

⁴¹ Никић 1927, 162–163.

извршне власти: нпр. среског управника школа, среског лекара, среског казначеја (благајника), среског шумара, инжењера, економа и штедионичара, који би вршили послове према његовим наредбама. Требало би да срески старешина затим организује среску полицију, која би чувала ред и мир, наоружана путовала по срезу и контролисала рад општинске полиције. Такође, он би имао право да разматра молбе и притужбе грађана и да напослетку, врши контролу над свим одлукама и мерама среског савета, како би очувао законитост и поредак.⁴²

Адам Богосављевић је знао да се реформа локалне управе не може спровести без потребних новчаних средстава. Због тога је затражио да се упоредо са децентрализацијом власти изврши и финансијска децентрализација јер „ако новац и даље буде скупљен и централизован у Београду, онда ће цела земља бити исисана и материјално стање наше земље изгледаће као пуноглавац“.⁴³ Ову децентрализацију требало би извршити на два колосека: 1) у општинама би се прикупљао новац који би се давао на позајмицу само земљорадницима, и то без камате; 2) у срезу би била основана штедионица која би имала задатак да набавља новац и кредитира занатлије и индустријска предузећа, посебно она која стоје у тесној вези с пољопривредом.⁴⁴

Овим посланичким предлогом „Адамова група“ је хтела показати и либералима и конзервативцима у Скупштини, као и самој Влади, да се и у локалној управи могу применити начела економичности и народне суверености. Прво начело се постиже укидањем окружних начелстава, а друго увођењем потпуне „народне самоуправе“. Оно што је најважније, примена ових начела довела би до онога за шта су се Адам и народњаци највише заузимали – смањења бирократије и чиновничког апарата и појевтињење државне управе. Тако би се остварио политички сан сељаштва као најмногљуднијег друштвеног реда, а Србија би се вратила у свој „природни“ ток развоја, са којег је скренула због превласти бирократије и других „непродуктивних“ слојева.

Од ове скупштинске иницијативе до момента избијања ратова за ослобођење и независност (1876–1878) није више било значајнијих предлога за реформу локалне управе. Остало је забележено да је 26 посланика с Адамом на челу поднело оставку на посланичко место због одбијања Владе да укине ратно стање и врати на снагу политичке законе (посебно *Закон о штампи* и *Закон о изменама и допунама Закон о устројству општина*) после закључења примирја с Турском 16. фебруара 1877. године,

⁴² Никић 1927, 163.

⁴³ Никић 1927, 164.

⁴⁴ Никић 1927, 164.

којим је фактички окончан Први српско-турски рат.⁴⁵ Тек ће 24. децембра 1878. године, после нових скупштинских избора, расписаних након завршетка Другог српско-турског рата, „Адамова група“ поднети нови формални предлог за укидање окружних начелстава позивајући се на закључак Скупштине о укидању округа од 1875. године, који је усвојила и Влада.

4. Критички осврт на програм Адама Богосављевића за преуређење државе

Покрет Адама Богосављевића био је аутохтона појава у политичком животу Србије. Он није био пресађен и пренесен ни са Истока ни са Запада него је изникао из укупних политичких, економских и социјалних прилика у тадашњем Књажеству Србији. Иако је почивао на учењу Светозара Марковића, од њега се врло брзо одвојио проповедајући сасвим другачији политички циљ и донекле другачији метод политичке борбе. Светозар Марковић је израдио свој програм као ученик руских и, у одређеној мери, западних социјалиста пренебрегавајући стварну природу патријархалног села Србије, његову ћуд, начин резоновања и друштвену структуру. За разлику од Светозара, Адам и његови народњаци, као прави изданци српског села, добро су разумели шта српски сељак жели и шта му није право. Светозар је желео остварити социјалистичко друштво у адекватним државним институцијама. Сматрајући је да се то може извести у систему апсолутно слободних општина, без бирократије и свих сувишних установа, а отуд потиче сва његова комбинаторика у погледу државног уређења. Стигавши на границу српске стварности и модерних политичких теорија, изгубио се у конфедерацији и федерацији општина, срезова и округа.

То је добро уочио Адам Богосављевић. Он је одбацио глобалну Светозареву политичку пројекцију сматрајући да је српско сељачко друштво најкориснија сељачка демократија са „народним самоуправама“. И управо је „народна самоуправа“ оно што повезује Светозара Марковића и Адама Богосављевића. На самом почетку свог политичког ангажмана Светозар је сматрао да се овај историјски задатак може остварити само револуцијом. Касније је проповедао парламентарни вид борбе, који је Адам заступао од самог почетка своје политичке борбе за сељачке интересе. Адам Богосављевић је мислио да је мирни преображај полицијско-бирократске државе у сељачку демократију најбољи начин за остваривање правних и политичких промена. Одбацивање револуције као средства за постизање циља није било код Адама само последица страха пред влашћу бирократије него је оно имало и своју социјалну и идеолошку подлогу. Као при-

⁴⁵ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1876, 87.*

падник сељачког друштвеног слоја, који никада није био склон револуционарним променама, Адам није могао да прихвати такав метод политичке борбе. За разлику од вароши и градова, село се никада није могло придобити за револуцију. Револуција је одувек била страна и одбојна једној конзервативној и патријархалној средини, која је одувек тежила мирном и спором животу у идиличној свакодневници добро уређеног окућја, богатих воћњака и обрађених ораница. Из тог разлога Адам је био дубоко убеђен (вероватно под Русоовљевим утицајем) да је човек по природи добар и да су га само исквариле непотребне бирократске установе. Због тога је сматрао да је потребно изградити истинске народне институције како би се човек вратио својој изворној племенитој природи, а то је могуће извести само мирним преображајем друштва.

Из оваквог начина резонувања проистекли су и многи законски предлози за реформу државне управе које су Адам и његова група подносили као посланици у Народној скупштини. На почетку су ови предлози имали парцијални карактер. Њихов циљ је био усмерен искључиво на преуређење локалне управе. Касније, нарочито у периоду 1876–1878. године, када је Адам схватио да се локална самоуправа не може остварити без промене читавог политичког система, њихови предлози су добијали карактер уставног нацрта. На тај начин је и борба за локалну самоуправу све више добијала карактер борбе за уставно преустројство Србије у правцу успостављања демократске уставности и парламентаризма. Све то наговештавало је бурне догађаје којима је Србија ишла у сусрет. Полицијско-бирократска држава, утемељена још у време уставобранитеља, озбиљно је почела да се круни. Политичка свест Србије тражила је нешто ново.

Када се критички размотре Адамове идеје и његов покрет, могу се запазити две основне слабости: 1) хтео је сељачкој популацији, као најмногљуднијем друштвеном слоју у Србији, да повери комплетну управу земље иако она није била ни интелектуално ни материјално оспособљена за једну такву мисију; мада је због тога трепео критике, намеравао је да успостави једну врсту сељачке диктатуре; превидео је чињеницу да политички значај неког друштвеног слоја не зависи толико од његове бројности колико од његових суштинских квалитета као што су: социјална покретљивост и брза прилагодљивост новим животним приликама; ниво образовања и стручности; способност управљања; економска снага и сл; 2) захтевао је сувише упрошћену управу како би се могла остварити замисао о народној самоуправи и постигла уштеда у погледу финансирања државних институција; међутим, упрошћење управе није увек сигурна гаранција за увођење истинске самоуправе и постизање финансијске уштеде; напротив, претерано упрошћена управа смањује њен ауторитет и ефикасност; поједностављена и сувише слаба управа више је фактор

правно-политичке несигурности него друштвеног развоја и народног благостања. Ипак, Адам је, попут Светозара Марковића, добро учио да је житељи Србије тешко дисала под стегом крутог бирократског апарата, али је у настојању да га обузда и субзије отишао у другу крајност; овакво размишљање дошло је и отуд што је Адам сматрао да чиновници обављају најлакши, најпростији и најмање одговоран посао. Тако упрошећена управа, какву је Адам замишљао, донела би више штете него користи. Апсолутна самосталност среза није била реална у време када Срби нису били спремни и обучени ни за простије облике демократског одлучивања; самосталност среза захтева виши степен економског развоја и демократске културе, што српски народ у Адамово доба сигурно није имао.

Слабости програма Адама Богосављевића не могу умањити историјски значај његовог сељачког покрета, који је, спутивши најважнија начела Светозаровог програма на ниво народне комуникације, први озбиљно артикулисао политичке тежње српског сељаштва за уништењем бирократије, јефтином државом и локалном самоуправом. Својом идеологијом и веома запаженом посланичком активношћу у Скупштини Адам и његови народњаци добро су раздрмали учмало село, начинили га правим политичким чиниоцем парламентарне борбе и припремили га за много крупније политичке циљеве. Захваљујући њима, *идеја локалне самоуправе* прерасла је у *идеју о одговорној влади*, која се брзо ширила по народу. Но, ову „радикализацију“ њихових основних политичких замисли спроводили су њихови најближи истомишљеници (Никола Пашић, Пера Велимировић, Пера Тодоровић и др.) под окриљем једног масовнијег покрета који је изашао из граница Тимочке крајине, преплавивши читаву Србију. Реч је о Народној радикалној странци, која је основана после Адамове загонетне смрти 1880 године.⁴⁶

⁴⁶ По закључењу другог сазива Народне скупштине у Нишу Адам Богосављевић је био ухапшен у Зајечару 17. марта 1880. године, са знањем министра унутрашњих дела. Адам је био оптужен да је заједно са стрицем Радисавом Богосављевићем „самовољно узео 150 ока кукуруза из општинског коша“ за гладне становнике његовог села, које је било опустошено током ратова за ослобођење и независност 1876–1878. године. Власти су овакво његово понашање оквалификовале као „разбојништво“. Сутрадан Адам је пребачен у болницу због запаљења плућа, а већ наредног дана – 19. марта 1880. године – умро је у тридесетседмој години живота. Дуго се причало у народу да је Адам заправо био отрован мада је лекарска комисија – приликом обдукције 24. марта 1880. године – утврдила да је умро од запаљења плућа (Петровић 1972, 131–144).

ГЛАВА IX

ЛОКАЛНА УПРАВА ПОСЛЕ СТИЦАЊА ДРЖАВНЕ НЕЗАВИСНОСТИ СРБИЈЕ (1878–1883)

1. Политичке прилике у Србији после Берлинског конгреса 1878. године

Последњи сазив Народне скупштине изабране 3. августа 1875. био је одржан у Крагујевцу 24. јуна 1878. године. Ова Скупштина имала је да прихвати све оне чланове *Берлинског уговора* који су се тицали међународноправног положаја Србије, како би уграђене у њен правни поредак. Овај сазив је имао једну тајну и једну јавну седницу. Тајна седница је одржана првог дана, а јавна другог дана заседања.

Још пре него што је Берлински уговор био изнет пред народне посланике скупштине, она је, у дебати о адреси, подигла глас против аустријске окупације Босне и Херцеговине. Гига Гершић и Милан Кујунџић Абердар били су главни тумачи ставова и осећања представничког тела у овој прилици.¹ Њих двојица су држали своје говоре у договору с Владом. Скупштина их је саслушала с пажњом и симпатијама. Иако њихова допуна адресе није била усвојена, било је потпуно јасно да су и Влада и Скупштина сагласне с њиховим ставовима. Иначе Гершић и Абердар били су у то време најбољи беседници из редова некадашње Уједињене омладине српске. На бројним предавањима и банкетима позивали су на

¹ Гершић је протестовао што се на Србе није применило начело народности, што се уједињење Српства није остварило на Берлинском конгресу и што је српски народ „међу источним народима сразмерно најгоре прошао пред судом Јевропе“. Абердар је узвикивао: „Зар ми можемо заборавити жеље и наде за своје уједињење? Зар се наше тежње оснивају на ћуди и машти, а не оснивају се зар на природи, на животу, на крвној историји и на правди!? Нас распињу – па зар да нам не даду благодатне силе ни толико права, да пустимо мученички крик међ народе братске и туђе!“ (Јовановић 1991ж, 398–399).

рат с Турском. Тада нису ни слутили да ће после рата с Турском они имати да држе надгробно слово над изгубљеном Босном.²

Скупштина је у јуну 1878. године потпуно личила на Скупштину од 1877. године: она се бавила истим питањима и, што је најважније, решавала их је на исти начин. Посебним законом накнадно је одобрила све законе које је за време Другог рата доносила Влада, кад Скупштина није заседала, исто као што их је доносила и за време Првог рата.³ Као и Скупштина од 1877. тако је и Скупштина од 1878. године имала највише тешкоћа с враћањем на снагу слободоумних Каљевићевих закона о штампи и општинама од 1875. године. Влада Стевче Михаиловића (која је изборила независност и међународно признање Књажевства Србије) противила се повратку слободе штампе. Опозиција је тражила слободну штампу због нових скупштинских избора који су се морали одржати још током исте године. У вези с тим захтевом, министар иностраних дела Јован Ристић је на тајној седници, између осталог, истакао да нема штете што није било слободне штампе током ратова за ослобођење. Да је тада било слободе штампе – говорио је Ристић – незадовољство би продрло у јавност, што би морало имати дејство на народ, а Влада у таквим приликама не би могла учинити све што је требало, а да при том „не увреди никога“.⁴ Министар унутрашњих дела Радивоје Милојковић рекао је суво да слобода штампе није толико потребна за изборе: боље је да народ бира за посланике оне људе који су већ стекли његово поверење него оне које му новине препоручују.⁵ Стевчина влада је чврсто држала скупштинску већину, те је и успела одржати у важности ратни закон о обустављању слободе штампе до идуће Скупштине.⁶

Продужење ратног закона о општинама Влада није смела тражити, али како, с друге стране, није хтела да се ослони на предратни Каљевићев закон, она је извела одређене измене и допуне постојећег општинског закона. Тако је усвојен *Закон о изменама и допунама у Закону о устројству општина и општинских власти од 24. марта 1866, и његовим изменама и допунама од 8. октобра 1875. године* (у даљем тексту: *Закон о изменама*

² Јовановић 1991ж, 399.

³ То је био: *Закон о узимању на знање и одобрењу привремених закона и наређења, изданих за време када Скупштина није била сакупљена од 18. августа 1877. до 12. јуна 1878*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 111.

⁴ Живановић 1923, 377–378.

⁵ Јовановић 1991ж, 399.

⁶ Акт којим је то учинила било је: *Решење по коме остаје у важности Решење о обустави извршења Закона о печатњи од 11. маја 1876*. [Зборник, XXIX, стр. 339] до решења идуће Скупштине, а најдаље за 21. дан од састајка исте, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 51. О основним обележјима тог закона вид. у: Продановић 1947а, 417–418.

и допунама у Закону о устројству општина).⁷ Према том закону право гласа на општинском збору нису имали сви чланови општине без обзира на то колико грађанског данка плаћају него само они чланови који су плаћали потпуни грађански данак (чл. 2). Надзорној власти је додељено право да уклања са звања кметове и чланове општинског суда у случају да не врше државне послове или их врше немарно или неправилно (чл. 3). Поред тога, додељено јој је и право да их за мање грешке кажњава укором или новчано. Она их је могла кажњавати не само за грешке у вршењу државних него и за грешке у вршењу општинских послова (чл. 3).

Ово је учињено уз образложење да је Каљевићев општински закон „одвећ слободуман“, те би могао довести до нежељених последица за Владу на следећим изборима за Народну скупштину.⁸

Иначе, на крагујевачкој Скупштини владало је страначко мртвило. Уверена да до нових избора не може Влади ништа, опозиција се борила само још, „по дужности“.⁹ Исто тако, Влада се ограничавала само на доношење најважнијих законских прописа.¹⁰

Народна скупштина је на тајној седници прихватила одредбе Берлинског уговора доневши посебан закон: *Закон којим се узимају на знање чланци Берлинског уговора тичући се Србије*.¹¹ Сутрадан, на јавној седници, прихватила је посебним законом и закључен аустругарско-српски уговор: *Закон којим се одобрава уговор закључен у Берлину између Србије и Аустро-Угарске односно жељезнице, трговине и пресецања Терапа*.¹²

Напослетку, 10. августа 1878. године објављена је кнежева прокламација о повраћају мира између Србије и Османског царства и о „успостављању независности Србије“.¹³ На тај начин је и ратно стање било укинато. Дан почетка Првог српско-турског рата 20. јуна 1876. године оглашен је за народни празник „успостављања независности и увећања

⁷ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 52–55.

⁸ Гузина 1976, 231.

⁹ Јовановић 1991ж, 400.

¹⁰ Влада је утврдила буџетске приходе и расходе за 1877–78 (*Закон о буџету државних расхода и прихода за рачунску 1878*, *Закон о ванредним државним расходима и приходима за рачунску 1878*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 12–17, 38–40), а затим и донела најпотребније законе: *Закон о потпори војних инвалида и породица погинулих, умрлих и несталих војника* и *Закон о допуњеној помоћи за ратне страдаоце*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 18–36, 56–57.

¹¹ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 62–71.

¹² *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 72–77.

¹³ Вид: *Кнежева прокламација о повраћају мира између Србије и Турске и о успостављању независности Србије*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 84–88.

Србије“.¹⁴ Кнез је уместо титуле (*Vaia*) *Светлости*, добио назив (*Vaie*) *Височанство*.¹⁵ Овом формалном преформулацијом свечаног титулисања кнеза као поглавара државе и формално је обележено његово уздизање са положаја владоца вазалне кнежевине на положај владоца независне државе.

Пошто су завршене свечаности око проглашавања независности, настао је застој у политичким пословима. Сви су осећали потребу да се на неки начин одморе после разноврсних узбуђења и великих напора током ратних година.¹⁶ Почетком септембра, када су политички послови поново живнули, кнез је расписао нове скупштинске изборе за 29. октобар 1878. године. Три дана после тога влада Стевче Михаиловића поднела је оставку. То је било „ратно министарство“ и његова мисија сматрала се свршеном после рата и стицања независности. Кнез је поверио мандат за састав нове владе Јовану Ристићу. Стари (светоандрејски) либерали Стевча Михаиловић и Јеврем Грујић нису више желели да раде с Ристићем, с којим су иначе ушли у исту владу због ратних прилика. Ристићева надменост, и иначе велика, осећала се нарочито после Берлинског конгреса: он је гледао на цео свет, па и на своје другове, с оне висине с које европски државник гледа на балканске политичаре.¹⁷ Осим ових личних, Стевча и Грујић су имали и политичких разлога за одступање. У политичкој клими после рата нову владу су чекали тешки преговори с Аустријом о железници и трговинском уговору. Стевча и Грујић нису никада били спремни да тако лако попуштају Аустрији због свог национализма, који је био њихов заштитни знак још из времена Уједињене омладине српске и светоандрејских догађаја. Ристић би, као искусни дипломата и проверени опортуниста, много боље обавио тај незахвални посао. Стевча и Грујић више су волели да Ристић разговара с Аустријом без њих. Иступањем из Владе они су се истовремено повукли из политичког живота. Уместо њих двојице у Владу су ушли Ранко Алимпић и Димитрије Матић. Из кабинета је испао и министар војни Сава Грујић. На његово место дошао је Јован Мишковић.¹⁸ Остали министри из Стевчине владе задржали су своје ресоре и у новој влади.

¹⁴ Указ којим се наређује народно светковање успостављања независности и увећања Србије на дан 20. јуна сваке године и да престаје светковање првозваног Андрије, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 89–90.

¹⁵ *Акт о замени досадашњег назива „Светлости“ са називом „Височанство“ за Књаза и Књагињу, а наследник престола да има назив „Књажевић-престолонаследник“ са титулом „Светлост“*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 94–95.

¹⁶ Јовановић 1991ж, 400.

¹⁷ Јовановић 1991ж, 400.

¹⁸ Продановић 1947а, 419.

После ових догађаја либерали од 1858. године готово су нестали из политичког живота. А после одласка Стевче и Грујића нашли су се у изненадној кризи. Тумарајући у политичкој свакодневици без препозна-тљивих вођа, светоандрејски либерали су покушавали поново пронаћи свој политички идентитет. Због тога су врло брзо пришли либералној групи Јована Ристића, па је од тада он био њихов једини прави вођ. С либералима који су извели преврат 1858. године и промене на престолу, који су се борили против апсолутизма кнеза Михаила и напослетку водили ратове за ослобођење 1876–1878. године углавном је било свршено. Они су нестали из политичког живота после стицања државне независности постајући тако део славне историје. То је био најприличнији завршетак за једну странку у чијем је деловању њен националистички идеализам био најбоља ствар.¹⁹ Остатак либерала је постао Ристићева лична политичка странка.

2. Скупштински избори 1878. године и наставак борбе за локалну самоуправу

После скупштинских избора 29. октобра 1878. године, расписаних према одредбама *Намесничког устава* и *Изборног закона* од 1870. године, либерали су опет добили већину у Народној скупштини. Док су избори од 1875. године били одржани под утиском блиског рата, ове изборе су обележили: мир, ратни успеси, увећање државне територије, међународно признање и учешће грађана из новоослобођених крајева.²⁰ Све је то утицало на изборни резултат. Ипак, и поред несумњиве популарности коју су уживали, Ристићеви либерали нису могли намакнути већину без употребе полиције. По целој Србији размилели су се срески начелници, који су били главни агитатори за Владине посланичке кандидате.²¹ Избори су показали једну повољну и једну неповољну ствар за Владу. Повољна је била та да су посланици из нова четири округа (Нишки, Пиротски, Топлички и Врањски) стали чврсто уз Ристића; у *Нове крајеве* дух опозиције још није био продро. Неповољна ствар за Владу био је успех опозиције у источној Србији, жаришту радикализма. Тај део Србије, поробљен и попаљен у Првом рату, налазио се у

¹⁹ Јовановић 1991ж, 401.

²⁰ Живановић 1924а, 14.

²¹ Познат је случај који се догодио у Округу ужичком. Срески начелник у Срезу ариљском носио је букагије по селима и претио бирачима да ће их оковати ако гласају за опозиционог кандидата Алексу Ђ. Поповића, свршеног правника. Упркос овим оштрима претњама, Поповић је ипак победио на изборима и постао народни посланик (Митровић 1991, 68).

великој материјалној беди и због тога је послао неколико истакнутих опозиционих првака у Скупштину.²²

Као опозиционе групе кандидовали су се конзервативци, радикали и већ добро познати народњаци Адама Богосављевића. Њихова појава у Скупштини представљала је велику промену у држању посланика. Опозиција је имала 40 од укупно 172 посланика и по свом социјалном саставу обухватала је: сељаке, попове и трговце. Њен вођ са ранијих скупштина – Адам Богосављевић – све више је остајао у сенци нових политичких људи одрешенијег језика.²³ Међу њима највећу грају су дизали Милош Глишић и Ранко Тајсић.²⁴ Ипак, и поред свог демагошког талента и изражене смелости за скупштинском говорницом, они нису успели да се наметну за опозиционе вође. Опозициони вођ постао је радикал Никола Пашић који је био изабран у Зајечару, у месту свог рођења. Пашић, инжењер по струци, школован у Цириху, политички васпитан под утицајем Светозара Марковића, и по спољашњости својој одавао је човека нових погледа, правог народног вођа који потиче из масе и почиње да је усмерава. Тих дана Пашић је, иако млад, имао дугу „библијску“ црну браду и тешке чизме на ногама. Више је ћутао него што је говорио. Он заправо и није био говорник, чак се изражавало теже и неспретније него многи посланици из народа, али је Владине предлоге могао критиковати с више разборитости него Глишић и Тајсић.²⁵ Ристићева влада није га у прво време узимала озбиљно. Он је, међутим, био опасан противник. Његовом заслугом опозиција се први пут јасно груписала у Скупштини против Ристићеве владе: радикали, „Адамова група“ и конзервативци иступали су сложено и јединствено настојећи да од последње либералне владе извуку што веће уступке у своју корист.

Влада је сазвала Скупштину у Нишу, у граду од којег је хтела да начини другу престоницу. Ниш је био славан још од средњег века и био је највећи град у новоослобођеним крајевима. Бугари су за своју нову престоницу одредили Софију, а не Велико Трново, средњовековну престони-

²² Јовановић 1991j, 31.

²³ Јовановић 1991j, 31.

²⁴ Милош Глишић је био ваљевски трговац, крупан и глават, огрнут великим ћурком, и по старом цинцарском обичају – с бројаницама у руци. Тајсић, кмет села Пухова у Срезу драгачевском, носио је зашиљену шубару и нож на дугачком каишу, који му је ударао у листове. Њих двојица су се више одликовали дрскошћу него разложношћу свог говора: до тада нико као они није тако кресао министрима у брк. Ранко Тајсић је задиркивао Владу и њене посланике као да је на вашару, а не у Скупштини. Једном посланику из већине добацио је да његова жена носи шлеп метар дуг; другоме опет да он у кафани само на пиво и швајцаркес потроши читавих десет гроша итд. (Јовановић 1991j, 31–32). Детаљније о Ранку Тајсићу вид. у: Тодоровић 1981.

²⁵ Јовановић 1991j, 32.

цу. Када су се они толико примакли својим новим политичким центром српској граници, то је исто желела да учини и српска влада фаворизујући Ниш као другу престоницу. А и кнез Милан је имао лични сентимент према Нишу, најзначајнијем граду који је ослободила његова победничка војска.²⁶

Нова Народна скупштина имала је два сазива. Први скупштински сазив је започео на Ваведење 21. октобра 1878,²⁷ а други 1. новембра 1879. године.²⁸

Пред владу Јована Ристића стајали су веома значајни задаци: правно уређење ослобођених области, одужење ратног дуга, закључење железничког и трговачког уговора с Аустријом.²⁹ Без обзира на то, опозиција је наставила борбу за локалну самоуправу. У томе је опет предњачила „Адамова група“. Већ је на заседању 20. децембра 1878. године Адам са својим истомишљеницима (међу којима су били Никола Пашић и Ранко Тајсић) поднео предлог да се смање чиновничке плате и пензије грађанских, војних и духовних старешина због умањених државних прихода услед ратова за ослобођење.³⁰ Предложено је да се смањење плата и пензија изврши сразмерно њиховој висини: „почевши од 300 до 500 талира са 5 процената, од 500 до 1.000 талира са 10 процената, а од 1.000 на више са 15 процената“.³¹ Тако би се постигла уштеда којом би се могао отплатити државни дуг док се не побољша материјално стање народа.³² Овај предлог је био упућен Законодавном одбору на разматрање.³³ Све је то изгледало као нека врста предигре за окршај с Владом који ће тек уследити. „Адамова група“ је непрестано чекала да види хоће ли Влада поднети свој формални предлог о укидању окружних начелстава пошто је Скупштина још 1875. године закључила да, у начелу, пристаје на њи-

²⁶ Јовановић 1991ј, 31; Уп. Протић 2000.

²⁷ За председника прве Скупштине изабран је Тодор Туцаковић (137 гласова), за потпредседника Вуја Васић (118 гласова), а за секретаре: професори Сима Живковић, Панта Срећковић, Ђорђе Ж. Ђорђевић и трговац Аксентије Ковачевић (Живановић 1924а, 18–19).

²⁸ За председника и потпредседника друге Скупштине опет су изабрани Тодор Туцаковић и Вуја Васић, а за секретаре, поред Симе Живковића и Ђорђа Ж. Ђорђевића, још и: Алекса Ђ. Поповић, Светозар Карапеша и Марко Петровић (Живановић 1924а, 43).

²⁹ Јовановић 1991ј, 13–31.

³⁰ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1878*, 931–932.

³¹ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1878*, 932.

³² *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1878*, 932.

³³ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1878*, 934.

хово укидање, јер је и тадашња влада (Љубомира Каљевића) дала свој пристанак на тај закључак Скупштине.³⁴

Прошле су три године од како су Влада и Скупштина усвојиле један такав предлог, а пред Скупштину ни после укидања ванредног стања никако није долазио законски предлог о укидању окружних начелстава. „Адамова група“ није више хтела чекати и због тога је 24. децембра упутила министру унутрашњих дела званично питање (интерпелацију) којим је затражила објашњење о томе да ли је за Ристићеву владу уставно обавезујући акт Каљевићеве владе о укидању окружних начелстава,³⁵ ако је обавезујући, додатно се поставља питање зашто је Влада у новоослобђеним областима конституисала још четири нова окружна начелства. Министар унутрашњих дела је одговорио да је приликом претресања буџета у Влади усвојена одлука да остану окружна начелства и да се још четири нова организују. Због тога је сасвим беспредметно – завршио је министар – покретати више ово питање у Скупштини те се сматра дефинитивно решеним.³⁶ Адам и његови саборци очекивали су овакав одговор Владе пошто је режим постао толико непопуларан да је Влада настојала да га по сваку цену одржи. То је могла учинити једино употребом полиције преко окружних и средских начелстава. И у време када једна влада хоће да се одржи силом на власти, а окружна начелства јој пружају највеће и неизмерне користи у том правцу, тражити од такве владе да у самоодбрани уклони стубове режима било је за „Адамову групу“ прави „Сизифов посао“.³⁷

У то време јавно мњење је било засићено ратним догађајима и услед тога сасвим малаксало. Једна група интелектуалаца приморана да емигрира у јужну Угарску покренула је часопис под називом *Стража*.³⁸ Она је у свему помагала „Адамову групу“. Центар тог покрета био је у Новом Саду. Часопис су водили Лазар Пачу (рођен у Чуругу, у Бачкој), Пера Тодоровић, Пера Велимировић и Васа Пелагић. Основна идеолошко-политичка оријентација *Страже* била је социјалистичка: Лазар Пачу је углавном пропагирао начела немачко-марксистичког социјализма, Пера Тодоровић (као следбеник идеја Светозара Марковића) начела народњачке идеологије Николаја Чернишевског, док је Васа Пелагић заступао неку врсту патријархалног социјализма.³⁹ У самом часопису водећу

³⁴ Вид. детаљније о томе у: Никић 1927, 168.

³⁵ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1878, 1006–1007.*

³⁶ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1878, 1007.*

³⁷ Никић 1927, 168.

³⁸ О основним карактеристикама и основним политичким циљевима овог листа вид. у: Перовић 1983, 52–59.

³⁹ Никић 1927, 168–169.

улогу имали су Лазар Пачу и Пера Тодоровић. Пачу се више бавио економским питањима, аграрном политиком и својинским односима, а Тодоровић унутрашњом и спољном политиком. *Стража* се бавила и питањем локалне управе.

У свесци за септембар 1878. године објављен је врло занимљив чланак под називом „Последице рата“, у којем се, између осталог, одлучно захтева промена система државне управе: „Бирокуратска система треба да се замени другом јефтинојом и бољом системом, која ће огромну непроизводну радну снагу привући произвођачкој народној снази, а огромну непроизводну потрошњу народнога богатства преобратити у корисну производну потрошњу, којом би се из године у годину увећавала сама народна производња. Та нова система, која треба да замени бирократску, то је – свестрана, опширна унутрашња самоуправа“. ⁴⁰ Као што се види, чланак је потпуно сročен у духу Адамове сељачке идеологије. На крају је остао непотписан. ⁴¹ Међутим, основано се може претпоставити да га је писао Пера Тодоровић, а на то упућују неке врло јасне чињенице. ⁴²

Васа Пелагић се издвајао оригиналношћу свог гледишта. Као проповедник некаквог патријархалног социјализма, ⁴³ Пелагић је у задружним односима и племенској организацији гледао узор за најсавршенију и најрационалнију друштвену организацију у којој је могуће изградити социјалистичку државу. Он је у *Стражи* врло надахнуто изнео слику управе и „организације шест херцеговачких племена, која представљају шест малих република“ ⁴⁴ да би нагласио како је племенска организација најдемократскија, најупрошћенија и најјефтинија управа. Нема ту параграфа, нема ту бирократије: народ све послове сам обавља. „Но још да кажем“ – усхићено истиче Пелагић – „да њихово просто, братско и јевтино државно уређење може служити као диван пример, не само за наш народ, него и за најпросвећенији народ Европе [...] Са таквом простом и јевтином управом друштвени ред и поредак дивно је одржаван, управља-

⁴⁰ *Стража*, година I, 1878, 115–116.

⁴¹ Уместо потписа на крају чланка се налази следећа параф: „P [...]“; вид. *Стража*, година I, 1878, 116.

⁴² Овакав закључак проистиче из следеће аргуменације: 1) Пера Тодоровић је био задужен за питања унутрашње и спољне политике у уредништву *Страже* – чланак дотиче питање промена система државне управе, што несумњиво припада области унутрашње политике; 2) кроз чланак провејава идеологија Светозара Марковића и Адама Богосављевића – познато је да је Пера Тодоровић био велики присталице Светозаревог социјализма и Адамове парламентарне борбе за упрошћење државне управе.

⁴³ Драгиша Лапчевић је сматрао да је Пелагићев социјализам заправо утопијски социјализам посебне врсте (Лапчевић 1922, 117).

⁴⁴ То је био наслов његовог чланка који је био објављен у рубрици „Дописи“; вид. *Стража*, година I, 1878, 271–275.

но је народом; суђено и пресуђивано кривцима без жандара и шпијуна, без касације и апелација, без робија и апсана, без министара и ђенерала, без параграфа и мацака, без владоаца и солдатије. Па ипак, у сваком овом племену [Шаранци, Језера, Пива, Рудине – Билећке и Никшићке, Бањани и Зупци – прим. М. С.] било је више поштења и љубави, а мање преступника, више сигурности, а мање данака, више вредних људи, а мање готована, више радости, весеља и песме, и више, далеко више среће, слободе и благостања, но у ма којој држави, где се без поменуте господе, канцеларија и параграфа ни помаћи не може“. Износећи своја запажања, Пелагић је предложио да се стара племенска и задружна организација искористи као модел у изградњи новог система државне администрације и локалне управе. Једино тако ћемо добити – завршио је Пелагић – упрошћену и јефтину управу, и потпуну народну сувереност.

Овакво Пелагићево гледиште било је сасвим утопијско и наивно. Ипак, у његовом предлогу може се уочити оно што је обичан свет инстинктивно осећао и чему је тежио – потреба да самостално, без туторства власти, води послове у свом најближем окружењу и комуницира с државом искључиво преко представника које сам изабере без притисака са стране. Притиснут захтевима модерног правног поретка, често излаган злоупотребама и хировима окружних и среских начелника, уз то обавезан на врло висока пореска давања, обичан народ се још само могао с носталгијом подсећати на „златна времена“ живота под окриљем кнежинске и сеоске самоуправе, која су се поново јављала као идеал романтичне прошлости. Сећање на такав живот, без великих ломова и проблема које доноси модернизација, спонтано је будила у народу политичку тежњу за новим институционалним оквирима сличног типа. Пелагић је очигледно желео да артикулише ту тежњу на један нови начин, да понуди једно упрошћеније и свакако „оригиналније“ решење за изградњу новог система управе. Ипак, тај предлог је више представљао неку врсту „егзотичног“ вапаја за једним „природним“ државно-правним системом него што је био озбиљан програм за преустројство државне управе, али на свој начин говори о томе колико је тежња за самоуправом пустила корене у народу.

И „Адамова група“ потпомогнута радикалима и делатницима око *Страже* тражили су једногласно успостављање „народне самоуправе“, свако на свој начин. Адам и његови народњаци захтевали су то посланичким интерпелацијама, а публицисти из Новог Сада и Београда саветима и предлозима – у распону од озбиљних и систематичних до романтичарских и утопијских. То, ипак није деловало на Ристићеву владу. Министар унутрашњих дела Радивоје Милојковић – сав у идејама кнеза Михаила и „гвозденог“ бирократе Николе Христића – никада није ни помишљао на самоуправу у локалној управи. Он је одувек био заговорник круте локалне управе која би првенствено вршила полицијску функцију, поготову у

време када је кабинет по сваку цену желео да се одржи на власти. Ристић се збиља суочавао с бројним проблемима, а неки од њих на крају су и довели до пада његове владе 1880. године. Један од првих задатака Ристићеве владе било је правно организовање *Нових крајева*.⁴⁵ То питање је имало своју посебну еволуцију. Било је потребно да прође неколико година док се није изједначио правни систем у Нишком, Пиротском, Топличком и Врањском („Врањанском“) округу са правним системом целог Књажества (Краљевине) Србије. То важи и за локалну управу.

3. Организација локалне управе у Новим крајевима Србије

После ратова за ослобођење и независност, те Берлинског конгреса, Србија је изашла са знатно увећаном државном територијом. Тај нови комад државног земљишта обухватао је површину од 10.972 квадратна километра (без једног мањег дела који је био одузет од Нишког и припојен Алексиначком округу).⁴⁶ Према првом попису становништва у *Новим крајевима* (кад су још биле у току велике унутрашње и спољне миграције) број становника у тим областима износио је 299.640 душа.⁴⁷ Тиме је укупан број становника у целом Књажеству Србији нарастао на 1.901.731 душа.⁴⁸ Урбана места новоослобођених крајева била су: Ниш, Пирот, Бела Паланка, Прокупље, Куршумлија, Лесковац, Власотинце и Врање.⁴⁹

Нови крајеви су своју коначну административно-територијалну физиономију добили посебним законом у децембру 1878. године. Процес изградње националне власти, државне администрације и локалне управе, и уопште, уједначавање правног система ослобођених области и правног

⁴⁵ *Новим крајевима* најчешће се називао онај део државне територије Србије који је ослобођен у Другом српско-турском рату и припојен одлукама Берлинског конгреса. Уп.: Милићевић 1973б, XV, *Стенографске белешке Народне скупштине 1878–1907*. Овај термин је уведен у званичну државно-правну терминологију већ током ратних операција у децембру 1877. и јануару 1878. године.

⁴⁶ Милићевић 1973б, XV;

⁴⁷ Милићевић 1973б, XVI.

⁴⁸ Попов 1983, 7–8; Борислава Лилић је навела да је укупан број становника Кнежевине Србије после ратова за ослобођење износио округло 1.900.000 душа (Лилић 2006, 18–21).

⁴⁹ Ови крајеви улазили су поступно, почев од друге половине XII века, у састав српске средњовековне државе, а област око реке Нишаве последња је припојена Српској држави (око 1330. године). У међувремену се на једном делу тог простора смењивала власт Византије и Бугарског царства, што констаују и српски и бугарски историчари (уп.: Мишић 2002, 14; Златарски 1940). Крајем XIV и почетком XV века Османлије постепено учвршћују своју власт на овом простору, тако да се он у почетку нашао у саставу *Софијског*, *Ђустендилског* и *Крушевачког* (*Алаџа-хисар*) *санџака* (Самарџић 1993, 51–54).

система доратне Србије – трајало је око пет година (1877–1882). Тај процес је био изузетно сложен и нимало лак за спровођење, а требало је да буде стабилизирајући чинилац у једној заосталој полуфеудалној средини, са специфичним демографским распоредом становништва, густином насељености и учесталим миграционим и имиграционим кретањима, са замршеним и заоштреним етничко-верским односима, и са изузетно ниским степеном социјално-економског развика. Уз то требало је применити јасне и прецизне директиве Берлинског уговора које су се односиле на Србију. Процес изградње државне администрације и локалне управе у ослобођеним областима текао је паралелним решавањем три значајна правно-политичка питања: 1) уређивањем организације нових локалних органа власти; 2) уређивањем аграрних односа; 3) насељавањем *Нових крајева*. Зато ће поступак изградње локалне управе у *Новим крајевима* и бити представљен кроз приказ решавања ових питања, и то наведеним редоследом. Пре тога, биће укратко представљена турска управа пред српско-турске ратове 1876–1878. године да би се добила комплетна слика о генези и току тог процеса који је уследио после ратова.

3.1. Турска управа пред српско-турске ратове 1876–1878. године

Према османским статистичким подацима од 1873. године целокупна територија потоњих округа (Нишког, Пиротског, Топличког и Врањског), уз подручје Трна у данашњој Бугарској, припадала је једној административној јединици османске територијалне организације – Нишком санџаку (мутесарифлику).⁵⁰ Он је обухватао већи број нахија – каза: Нишку, Пиротску, Врањанску, Лесковачку, Прокупачку, Куршумлијску и Трнску.⁵¹ Током дуге османске владавине територијално-административна припадност ових предела мењала се више пута, па и у XIX веку. Од 1834. године постојали су *елајети* (називани су и *вилајети*), који су обухватили више санџака, међу којима је био и пространи *Нишки санџак*. Темелним уставним преуређењем Царства 1864–1867. године формиран су нови вилајети (по узору на француске департмане из доба Наполеона), а поједини санџаци у овом делу Балкана прелазили су у кратком периоду из једнога у други вилајет. Током 70-их година XIX века *Нишки санџак*

⁵⁰ Николић-Стојанчевић 1975, 10.

⁵¹ Видосава Николић-Стојанчевић погрешно дефинише појмове *мутесарифлик* и *каза*, представљајући их као округ, односно срез (уп.: Николић-Стојанчевић, 1975, 10). Мутесарифлик је био други назив за санџак као административну јединицу, а каза за нахију, тј. округ; вид. нпр: Стојанчевић 1981б, X). **Срез је био знатно мања територијална јединица од казе, која се углавном поклапала са некадашњом кнежином.**

је мењао припадност *вилајетима*. Био је прво у саставу *Дунавског (Туна) вилајета* (простирао се од Варне на Црном мору све до подручја југоисточне Србије), потом *Призренског вилајета*. У јануару 1877. године формиран је *Косовски вилајет*, чије је седиште било прво у Приштини, а потом у Скопљу. Од тада се Нишки санџак налазио у саставу Косовског вилајета, све до окончања Другог српско-турског рата 1878. године.⁵²

Према записима Алексе Јовановића, који је по ослобођењу *Нових крајева* писао о структури локалних органа власти и правним односима за време Османлија у врањанској кази, на челу *казе* (округа) налазио се кајмакам. Он је вршио полицијско-управну и финансијску власт уз помоћ *меџлиса*, тј. административног савета, који је био састављен од четири саветника мешане народности – два Турчина и два Србина. Ово тело је истовремено било и „судница округа у правним расправама“. Рачунске послове обављао је *казначеј* – благајник (*сандукемини*), а канцеларијске послове шеф кајмакове унутрашње управе *тахиратџатин*, тј. секретар. Казначеј је био биран међу мештанима на две године. Од кандидата се тражило да буде вичан рачунским пословима и да пружи јемство против злоупотреба. Осим тога што је морао да поднесе молбу за то звање, кандидат је био дужан да обезбеди четири јемца као гаранцију за суму од 2.000 дуката. Пошто се прегледају све молбе под председништвом кајмакама, изабере се један од кандидата, којег у крајњој инстанци мора потврдити и *валија*, као управник вилајета. Ако би се утврдило да у новцу којим управља казначеј постоји дефицит, онда би у првом реду за то одговарао сâм казначеј, а затим и његови јемци, па тек на крају кајмакамови помоћници (али не и кајмакам). Ако би се утврдило да су му рачуни потпуно чисти, казначеј се могао кандидовати за сличан положај и у некој другој кази, а на ово место могао би се вратити тек по истеку две године. То је било целокупно особље турског „окружног начелства“, којем је помагало још неколико *џатина* (писара), *кметова* и *сухарија* (жандарма).⁵³ Среске старешине нису постојале, већ је окружни кајмакам управљао и *коловима* (срезовима).⁵⁴

Суђење се обављало у седишту меџлиса пред кадијом (кога је постављао султан по предлогу Шеих-ул-Ислама из Цариграда) и члановима мешане народности. Поступак се водио по Корану и низаму-законима који су били издати за време Танзимата.⁵⁵

⁵² Вид. о томе више у: Ризај 1970; Ризај 1971; Ризај 1979; Екмечић 1981, 450; Лилић 2000, 97.

⁵³ Јовановић 1889, 150, 326.

⁵⁴ „Врањански округ делио се на срезове по турски *колове*, којих беше четири: Моравски, Пчињски, Власински и Пољанички, без среских старешина, јер се цела управна машинерија обртала у рукама једног кајмакама“ (Јовановић 1889, 150).

⁵⁵ Јовановић 1889, 151; Екмечић 1981, 457–460.

Селима су управљали већ поменути кметови, сухарије и њихови помоћници чији је број зависио од потреба и величине сеоске општине. Кметове је бирао народ на сеоским зборовима „кутњих старешина“,⁵⁶ којима су могли да присуствују и младићи од 16–17 година ако су остали без својих очева и преузели управу над својом кућом (породичном задругом – прим. М. С). Но, и у том случају „они обично слушају беседе старијих и извршују шта они нареде“.⁵⁷ Зборове је по наредби кмета сазивао биров, кога су у Врању звали *протођер*.⁵⁸ Кметове је бирао народ по слободној вољи, али искључиво под надзором турских окружних власти, која је могла с лакоћом да их опозове.

Круг кметове власти је био ограничен услед слабе писмености и неразвијених економских односа међу сељанима. Кметова надлежност се углавном сводила на пресуђивање у ситнијим грађанским парницама. Они су заправо расправљали у потрицама и одређивали накнаду за претрпљену штету у томе.⁵⁹

Иако је овде било речи о локалној управи у Врањанској нахији, основано се може претпоставити да је слична структура постојала и у суседним казама. Тим пре што су све те области припадале истом санџаку и вилајету. Продором српске војске у децембру 1877. и јануару 1878. године османске власти су ишчезавале, а на њихово место долазила је српска власт. Процес изградње домаће војне и цивилне власти започео је одлучно и текао одмерено и пажљиво, применом различитих мера, у складу с развојем догађаја на терену, а потом и одлукама великих сила на Берлинском конгресу.

3.2. Уређивање нових локалних органа власти

После уласка царске Русије у рат против Османског царства и дуготрајног отпора османске војске код града Плевен (у северној Бугарској, близу Дунава) створени су услови да Књажество Србија поново зарати

⁵⁶ У селу Батушинцу, близу Ниша, кмет Станко Н. приповедао је о свом закмећивању овако: „Пред рат дође у село Емин-ефендија, па ме по жељи сељана понуди кметством. Ја се браних, годинама, но он ми назорт тури у руку штап као знак власти, скиде ми с главе капу, подера је на четири стране и баци, а даде ми другу нову капу говорећи: Постављам те за кмета. Чињаше ми се да цепањем моје старе капе, која је преживела многа турска насиља, настаје друго ново доба, и баш ми се некако слућаше да сила турска неће дуго трајати“ (Јовановић 1889, 156).

⁵⁷ Јовановић 1889, 156.

⁵⁸ „У селу Осларима више Врање слушао сам овог протођера како, ставши на главицу више села, виче по имену Стошу или Стаменка, догод се не одазаву, па онда наставља овако: Наредено је од кмета да идеш сас кола и волови да докараш државско жито итд.“ (Јовановић 1889, 155).

⁵⁹ Јовановић 1889, 156.

с Османлијама. Други српско-турски рат, који је отпочео 1. децембра 1877. године (по јулијанском календару) доносио је већ после неколико недеља ратовања значајне успехе.⁶⁰ За мање од два месеца српска војска је ослободила простране територије у сливу Јужне Мораве и Нишаве. У тренутку закључења примирја између Русије и Турске крајем јануара 1878. године – српска војска је држала под контролом следеће градове и варошице на територији данашње Србије и Бугарске: Ниш, Прокупље, Куршумлија, Лесковац, Власотинце, Бела Паланка, Пирот, Кула, Грамада, Белоградчик, Цариброд (данас Димитровград), Гинци, Драгоман, Сливница, Брезник, Трн, Радомир, Клисуре, Босиљград (Босилеград), Врање, Трговиште, Бујановац, Прешево, Гњилане, Каменица, Ново Брдо, као и манастире Грачаница на Косову и Прохор Пчињски у Пчињи.⁶¹ Српска војска се нашла пред самом Приштином, Кумановом и Кривом Паланком, а добровољачке јединице под њеном командом ушле су и у Ћустендил (средњовековни Велбужд).⁶²

У ослобођеним крајевима одмах је успостављена привремена српска управа. Најпре су из доратне Србије упућивани Владици изасланици, с овлашћењима среских начелника, који су вршили управну власт у привременим територијалним јединицама. За овим изасланицима долазили су такође: судије, писари и благајници, како би се управа организовала према најпречим потребама становништва и војске.⁶³

План за организовање привремених органа локалне управе у ослобођеним крајевима био је разрађен истовремено са ратним планом Србије уочи рата с Турском, али је остао неостварен због пораза у првом рату 1876. године. То се јасно види из једног извештаја о ратној спреми Србије из 1875. године. У овом извештају је, у форми предлога, било изведено детаљно разграничење између послова *Врховне управе*, као војне, и послова *Помоћне управе*, као цивилне власти, које је требало спровести у ослобођеним областима.⁶⁴

Главну улогу у организовању цивилне управе имао је министар просвете и црквених послова Алимпије Васиљевић. Он је као члан Владе при Врховној команди имао овлашћење да доноси разноврсне опште и појединачне акте, упутства и мере у циљу обликовања првих домаћих органа власти у ослобођеним областима. На том послу Васиљевић није

⁶⁰ После избијања великог устанка против османске власти у Бугарској у априлу 1877. године, у рат против Османског царства ступила је царска Русија. То је било одлучујуће за коначни пораз османске војске на свим фронтovima у том рату, па и на српском (уп.: Попов 1981, 401–406; Самарџић 2006, 16–17).

⁶¹ Самарџић 2006, 16–17.

⁶² Стојанчевић 1975, 71.

⁶³ Гузина 1976, 235.

⁶⁴ Николић-Стојанчевић 1975, 26.

радио сам већ уз помоћ најзначајнијих представника војне власти: врховног команданта, начелника Штаба Врховне команде и команданта дивизије која је спроводила војне операције. Тако се већ у децембру 1877. године почела постепено остваривати идеја из ратног плана Србије о разграничавању надлежности између институција војне и цивилне управе. При томе је главна дужност цивилне управе била да скупља одећу и храну за војску.⁶⁵

Према истраживањима Видосаве Николић-Стојанчевић и Слободанке Стојичић процес изградње домаће цивилне управе у *Новим крајевима* и уједначавање њиховог правног система са правним системом доратне Србије имао је два периода: 1) период привремене организације власти; 2) период успостављања сталних органа власти какви су постојали у Књажеству Србији. Први период трајао је годину дана, од децембра 1877. године (тј. од доласка првих Владињих изасланика) до 17. децембра 1878. године, када је био донесен *Закон о подели присаједињеног земљишта на округе и срезове*, којим је извршена дефинитивна административно-територијална подела *Нових крајева* на одговарајуће округе и срезове. Други период трајао је од доношења овог закона све до 30. марта 1881. године, када је донесен *Закон о увођењу у живот за ослобођене и присаједињене пределе закона по струци полицијској*.⁶⁶ Усвајање овог „полицијског закона“ представљало је последњи формални корак у том сложеном процесу уједначавања правног система ослобођених области са правним системом дотадашњег Књажества Србије. То је био изузетно тежак и мукотрпан посао пошто је било потребно елиминисати или бар ублажити последице анахроног османског поретка: заосталу социјалну структуру, низак ниво економског развоја и расуло у привреди, примитиван државни апарат, слабе јавне финансије и превазиђене феудално-чиџијске односе.

3.2.1. Привремена организација власти

Још у току операција српске војске министар Алимпије Васиљевић утврдио је 23. децембра 1877. године (2. јануара 1878. године) *Правила за руководство свима чиновницима у заузетим сада српским земљама* (у даљем тексту: *Правила*).⁶⁷ Тада је сачињен и списак од 20 чиновника

⁶⁵ Из једног писма начелника Врховне команде министру унутрашњих дела од 11. децембра 1877. године могу се запазити најважнији разлози за одвајање надлежности између војних и цивилних органа; „војничке власти занете операцијама и предузећима војничким, немају времена да би се и са управом овога света могли да забављају“ (Гузина 1976, 237; Стојанчевић-Николић 1975, 58–59).

⁶⁶ Стојичић 1975, 38–44.

⁶⁷ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXII, 1878, 239–241.

из Београда и других места који су стављени на располагање за учешће у привременој власти на ослобођеним подручјима. Стога *Правила* углавном садрже наредбе за понашање ових чиновника „којима је у део пала та част, те су поверењем владаоца свога одликовани, да први почињу вршити српску управу у земљама српским, које су овим ратом заузеле“. То поступање, према *Правилима*, имало је да буде такво да народ у сваком чину „осети благодети братске управе“, јер „треба пре свега имати на уму, да ми [званичници српске државе – прим. М. С.] долазимо у те земље, које су некад силом отргнуте од своје мајке Србије, као браћа и ослободиоци“.

Поред ових романтичарски надахнутих и надасве дирљивих напомена, *Правила* упозоравају да српски изасланици не смеју заборавити да долазе и као „просвећени органи реда и законитости“. Због тога, а у циљу истинске заштите реда и мира, њихова улудност не би смела да „пређе у млитавост“. Осим тога, нови органи су овлашћени да „за сада“ расправљају све спорове „усмено и брзо“. Такође, дужни су „да буду на услузи српској војсци, која се јуначки бори за ослобођење и уједињење“, и да никако не пропусте да „народу повереног им округа уливају љубав према Србији, односно према престолу Српског владоца и поверење према његовим властима“. ⁶⁸

Правила, даље, предвиђају у ослобођеним крајевима привремене органе власти средног ранга, тзв. *управе*. На челу сваке управе стајао је Владин изасланик, који је за свој рад одговарао непосредно министру Алимпију Васиљевићу. ⁶⁹ Само преко ових изасланика Васиљевић је могао одржавати везу са привременим управама. Међутим, поред ових Владиних изасланика у свакој управи постојали су и по три члана, задужена за полицијске, судске и финансијске послове, што је управама давало карактер колегијалног органа. Полицијски старешина првенствено је водио бригу о одржавању јавног реда и мира, судски старешина је био задужен за законито функционисање правосуђа, док је финансијски старешина поглавито водио рачуна о државним приходима на свом управном подручју. ⁷⁰

Према истраживањима Видосаве Николић-Стојанчевић на подручјима која је ослободила српска војска, применом *Правила*, образовано је укупно седам привремених управа: Управа лесковачка, Управа проку-

⁶⁸ *Правила*, 239–240.

⁶⁹ „О току послова политичко-администратвне природе, шаљаће управа од времена на време извештаје члану владе при Врховној команди ради поднашања Његовој Светлости, и од њега ће у томе тражити даља упутства и обавештења у случају потребе” (*Правила*, 240).

⁷⁰ *Правила*, 240.

пљанска [прокупачка], Управа нишка, Управа ак-паланачка [белопаланачка], Управа пиротска, Управа врањска и Управа кулска.⁷¹

Слободанка Стојичић се позабавила тумачењем правног карактера ових привремених органа власти.⁷² Према њеном мишљењу, наведене привремене управе фактички нису имале карактер среских начелстава каква су постојала у доратном Књажеству Србији из најмање два разлога: 1) по свом територијалном опсегу привремене управе су много више одговарале окрузима из старих граница Србије него срезовима; 2) такође, привремене управе, као колегијалн органи, нису се ни по свом саставу ни по својој надлежности могле изједначити са среским начелствима из старих граница Србије, где су имали карактер инокосних органа власти. Зато би – према мишљењу Слободанке Стојичић – привремену управу требало посматрати као посебан облик цивилних органа власти, који је имао да задовољи потребу за српском цивилном управом у *Новим крајевима* док се не утврде нове државне границе и организује стална власт.

Основни задатак привремених управа био је да организују општинске власти, коју су оличавали „главни кмет“, и општински суд (од три члана, на челу с „главним кметом“).⁷³ Уз ове органе изабрало би се, сагласно величини општине, „од пет до петнаест одборника, и потребан број служитеља, и сви ће ти, осим одборника, имати плату“.⁷⁴ Сви су они полагали заклетву кнезу Србије по црквеном обреду. Поред тога привремене управе имале су обавезу да одреде које све општине и села улазе у састав конкретне привремене управе, односно да одреде границе нових општина. Такође, имале су обавезу да изврше попис насеља, броја домова и становника по етничкој и конфесионалној припадности, као и затечене имовине (непокретне и покретне), нарочито у селима која су напустили муслимански пребези.⁷⁵

Према упутству из *Правила*, општинске управе организују се на тај начин што би се позвали „важнији грађани поверенога [им] краја, па би се у договору с њима“ изабрала „за сваку општину непосредна општинска власт“.⁷⁶ За општинске старешине ваљало је „изабрати људе од поверења и енергије, који ће умети и хтети да ту дужност врше на опште задовољство“.⁷⁷ Ипак, Владины изасланици најчешће су остављали на власти затечене српске органе у општинама који су деловали под Турцима. Из

⁷¹ Вид. о томе опширније у: Николић-Стојанчевић 1975.

⁷² Стојичић 1975, 41.

⁷³ *Правила*, 239.

⁷⁴ *Правила*, 240.

⁷⁵ *Правила*, 241.

⁷⁶ *Правила*, 239.

⁷⁷ *Правила*, 240–241.

извештаја самог Алимпија Васиљевића, се види се да је задржавање затечених установа и органа власти у општинама било од највећег значаја, пошто се народ на њих навикао, а и за нови поредак је представљало најбољу политику. Народ је на тај начин брже прихватио нове привремене управе, а уједно се лакше обезбеђивало снабдевање војске.⁷⁸

У поступку оснивања општина, најважнији послови привремених управа били су: обједињавање села у општине и попис имовине. При груписању села у општине полазило се од најважнијих чинилаца: природних граница будућих општина, заједничких оријентационих тачака (заједничке школе, цркве, бунари, воденице итд.) и занимања њихових житеља (земљорадња, сточарство, занатство). Али и поред тога, поступак груписања села није могао бити једнообразан за све ослобођене крајеве. Морало се водити рачуна о стању на терену, тј. о различитим приликама у појединим крајевима и могућностима груписања села у општине већег обима. Због тога, а посебно због непознавања крајева, нова власт се морала ослонити на савете и мишљења истакнутих кућних старешина при одређивању територијалне распрострањености нових општина.⁷⁹

Много теже је ишло с пописом имовине. Тај посао се могао обавити само уз сарадњу с војском. Цивилна управа је била немоћна да спречи отимачину напуштене турске имовине и субзије учестале пљачкашке нападе наоружаних Арбанаса с османских подручја на поједине делове ослобођене територије. Због тога је војска морала притицати у помоћ цивилној управи приликом пописивања покретних и непокретних добара у *Новим крајевима*.

После првих искустава у функционисању привремене власти донесен је *Привремени закон о уређењу ослобођених предела* 3. јануара 1878. године (у даљем тексту: *Привремени закон*).⁸⁰

Овај закон је утврдио привремене округе на ослобођеним подручјима у регулисао правни положај срезова и општина, као и надлежност њихових органа и начин њиховог функционисања. Закон није унео измене у дотадашњи распоред села, вароши и варошица по општинама (чл. 1). Закон је само оставио могућност да новоформиране среске управе другачије разврстају општине у срезове „према потребама“ и „по саслушању одабраних кућних старешина“, али само до њиховог коначног пописа (чл. 2). После коначног пописа „свако мењање у саставу и називу општина бива по одобрењу министра унутрашњих дела“ (чл. 3).

Привремени закон је од локалних јединица начинио типичне полицијске јединице са извесним судским овлашћењима. Према својој садр-

⁷⁸ Гузина 1976, 239.

⁷⁹ Гузина 1976, 239.

⁸⁰ *Збирка закон и уредаба*, бр. XXXII, 1878, 251–270.

жини он није ништа друго до фактички *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* од 1839. године, који је у форми *lex specialis* протегнут на присаједињене области.

Према чл. 53. *Привременог закона* у сваком округу постоји окружна власт. Ову власт сачињавају: окружни начелник, окружни казначеј и велики (окружни) судија.

Окружни начелник, као шеф округа, врши полицијско-управну и у мањој мери судску власт (пресуђивање у мањим парницама и споровима за мање кривице) на свом управном подручју, с потребним бројем помоћника (чл. 55). Поставља га кнез на предлог министра унутрашњих дела (чл. 56). Све своје послове обавља преко среских и општинских власти, које по потреби може и заменити. Ако у неком округу није било особеног војног команданта, онда би окружни начелник обављао и његове послове (чл. 57).

Окружни казначеј је надлажан да води економско-финансијске послове округа (чл. 55). Поставља га кнез на предлог министра финансија (чл. 56).

Судску власт у округу оличава велики судија, кога поставља кнез на предлог министра правде (чл. 61). Сваком великом судији „придаће се по пет изборних чланова и три заменика, које ће сваке године изабрати окружна власт из општинских власти или одбора“ (чл. 62). Велики судија врши „судску власт над суђењем и решавањем среских судија самих или са изборним члановима, који извршује апелациони и касациони суд“ (чл. 64).

Према чл. 51. *Привременог закона* округ се састоји од срезова. У сваком срезу постоји среска власт, коју сачињавају: срески начелник и срески судија.

Срески начелник врши полицијско-управну и незнатну судску власт (пресуђивање у мањим парницама и кривичним поступцима) на подручју среза, уз помоћ одређеног броја помоћног особља (чл. 25, 28. и 29). Поставља га кнез на предлог министра унутрашњих дела (чл. 26). Он извршава све државне послове преко општинских власти, које по потреби може и заменити. Ако у срезу не би било особеног војног команданта, онда би срески начелник вршио и његове дужности (чл. 27).

У сваком срезу постоји и срески судија, кога поставља кнез на предлог министра правде (чл. 33). Сваком среском судији „придаће се по три члана и два заменика, које ће сваке године изабрати среска власт из општинских власти или општинских одбора“ (чл. 34). Он суди за све парнице и кривичне спорове који не припадају општинској власти или среском начелнику (чл. 36).

Према чл. 22. *Привременог закона* срезови се деле на општине. Оне су подељене на три групе: мање општине, које имају до 200 пореских об-

везника; средње – више од 200; и веће – више од 500 пореских глава (чл. 18). У свакој општини постоји општинска власт (чл. 4). Општински кмет је главна власт у општини. О поступку избора кметова у новим крајевима за време Другог српско-турског рата сведочио је посланик Ћирко Андрејић у свом иступању на другом сазиву Народне скупштине 1879. године у Нишу: „Код нас, кад је било у почетку другог рата да се уреде општине, онда ја сам био овлашћен од команданта, да изберем из мог среза људе поштене и добре који ће право радити. Ја сам то наредио био и ја сам тај дан закметио више људи и од тада и сад ти људи су кметови и нико није незадовољан с њима; људи ћуте, нити имају шта против кметова. Три капетана се код нас променише, а сви они исти кметови ћуте и сад“.⁸¹

Уз кмета долази један или два помоћника, одговарајући број писара и других служитеља, као и потребан број пандура. Кмет није био изборна институција, као уосталом ни његово помоћно особље. Њега поставља и смењује среска управна власт „између одабраних кућних старешина у општини“ (чл. 5. и 7). И кмет, попут среског и окружног начелника, врши полицијско-управну и занемарљиву судску функцију у својој општини. Ако у општини не би било особеног војног старешине, онда је кмет обавезан да врши и његове дужности. Као носилац управних овлашћења, кмет је дужан да „свршује све државне послове, који се од општине траже“ (чл. 8). Као судски орган, кмет преко свог помоћника пресуђује у парницама чија вредност не прелази 50 динара, а у кривичним само ако – по нахођењу општинске власти и месном обичају, кривац подлеже казни до пет дана затвора, или до 50 динара новчане казне и ма коликој накнади (чл. 11). Међутим, и ове мале парнице и кривични предмети не спадају у искључиву надлежност општинског суда. Може их пресуђивати и среска власт иако је она, према слову *Закона*, надлежна за веће спорове и кривице (чл. 37). Жалбе на пресуде општинског суда упућују се среском судији (чл. 13). Последња инстанца је велики судија, чије су пресуде извршне (чл. 66).

Значајно је напоменути да све појединачне судије (кмет, срески судија и велики судија) нису судиле по писаним законима него по „савести, по убеђењу и познању правде и обичаја народнога“.⁸² Један савет мештана обавештавао их је о месним правним обичајима. Суђење појединачних судија по здравом разуму било је практично јер су се ствари брзо завршавале, али оно је било много примитивније него колегијално суђење по писаним законима.⁸³

Помоћни орган у општини представља општински одбор, који се састоји од пет, 10 или 15 општинара, већ према величини општине. То је саве-

⁸¹ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80, 1063–1064.*

⁸² Јовановић 1991j, 13.

⁸³ Јовановић 1991j, 13.

тодавно тело које се окупља на кметов позив и којем он председава. Одбор расправља о многим питањима од значаја за општину (чл. 18. и 19).

Надзор над органима власти у општини (као и у срезу и округу), „у смотрењу реда и управе“, врши министар унутрашњих дела (чл. 7). У погледу „стручних послова“ они долазе под надзор одговарајућих ресорних министара. Међутим, док траје рат, сви ови органи истовремено су подређени и војним властима (чл. 71. и 73).

Однос између *Привременог закона* и *Закона о устројству општина* од 1866. године, као и измена и допуна овог закона од 1875. године, регулисан је чл. 87. *Привременог закона*: „Кад за какав случај нема правила у овом Закону, а нема ни народног обичаја, по коме би власт поступила или решила, онда, ако нема ни разлога месног како да уради, она може основати своје решење на Српском закону, ако је сходан за случај“ (чл. 87).

Као што се види, *Привремени закон* је омогућио супсидијарну примену важећег закона о општинама, чиме се припремао терен за потпуно уједначавање правног система *Нових крајева* са правним системом доратног Књажества Србије. *Законом* загарантоване су и неке значајне вредности грађанског друштва, као нпр: равноправност свих грађана пред законом и слобода вероисповести (чл. 75. 76. и 77). Осим тога, сви житељи ослобођених крајева потпуно су изједначени са становницима доратне Србије и у обавезама – војна служба, плаћање пореза и приреза и сл. (чл. 80. и 81).

Занимљиво је да је непосредно по објављивању и примени *Привременог закона* објављен у *Стражи* један критички коментар с потписом: „један социјалистички пропагандиста“.⁸⁴ У њему се истиче „да се присто, брзо суђење не слаже и не подноси са општинском потчињеношћу полицији и да народна самоуправа и туторство бирократије не могу ићи руку под руку. Ко меша ове две ствари, тај или показује да не зна шта хоће или намерно иде да компромитира начела самоуправе пред народом“.⁸⁵ Као одговор на *Привремени закон* и политику владе захтева се политичка слобода и увођење истинске „народне самоуправе“.⁸⁶

3.2.2. Организација власти према Закону о привременом управном подељењу ослобођених предела од 1878. године

По окончању ратних операција наступио је период активног учешћа великих сила у утврђивању услова будућег мировног уговора, на-

⁸⁴ Аутор чланка је вероватно био Пера Тодоровић.

⁸⁵ *Стража*, свеска за новембар и децембар, Нови Сад, 1878, 428.

⁸⁶ *Стража*, исто, 427–430.

рочито после незадовољства Енглеске, Аустроугарске и Немачке одредбама Санстефанског мировног уговора, који су почетком марта 1878. године закључиле Русија и Османско царство. Стога је Књажество Србија донела нови закон којим је уређена привремена организација власти на новоослобођеним подручјима – *Закон о привременом управном подељењу и снабдењу са властима ослобођених предела* од 14. маја 1878. године (у даљем тексту: *Закону о привременом управном подељењу ослобођених предела*).⁸⁷ Овим законом је читава територија ослобођених крајева подељена на шест округа: Нишки, Куршумлијски, Лесковачки, Врањански, Пиротски и Кулски, са 21 срезом⁸⁸. Сваком округу и срезу додељен је потребан број полицијских, финансијских и судских службеника (начелници, благајници, судије, писари и практиканти) како би се бар ублажила оскудица стручних кадрова у тек формираној локалној управи у ослобођеним областима (чл. 3). Истовремено, извршено је и потпуно одвајање управне, судске и финансијске струке, што је представљало последњи корак у успостављању привремене домаће управе, а у ситуацији када још нису биле дефинисане нове државне границе између балканских држава. Српска управа се протезала на све оне земље до којих је стизала ослободилачка српска војска.

У историји је остала забележена улога коцабаше Трнске казе Аранђела Станојевића,⁸⁹ који је активно учествовао у изградњи српске цивилне управе у ослобођеном Знепољу, у данашњој Бугарској, где је најпре био постављен за председника суда а затим и за начелника трнске срепске управе. После доношења *Закона о привременом управном подељењу ослобођених предела* 14. маја 1878. године, Трн је постао седиште Трн-

⁸⁷ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXI, 1878, 308–315.

⁸⁸ *Закон о привременом подељењу ослобођених предела* утврђује (чл. 2.): 1) Нишки округ обухвата: Нишки, Копривнички и Белопаланачки срез; 2) Куршумлијски округ: Прокупачки, Куршумлијски, Ибарски и Вучитрнски срез; 3) Лесковачки округ обухвата: Ветернички, Власински и Пусторечки срез; 4) Врањански округ: Власински, Пољаначки, Моравски и Пчињски срез; 5) Пиротски округ обухвата: Височки, Брезнички, Нишавски, Трнски и Лужнички срез; 6) Кулски округ обухвата: Кулски и Новоселски срез.

⁸⁹ Као признати народни трибун пред турском влашћу, коцабаша Аранђел Станојевић био је један од најпознатијих и најугледнијих људи на простору од Ниша до Софије и од Пирота до Ћустендила, а истовремено, као трговац стоком, и једна од најбогатијих људи овог краја. Родом је био из Клисуре, висинског насеља на међи Знепоља и Власине. Уживао је висок углед и код турских власти. Осим српског, говорио је још и турски, грчки и француски језик. Српско-турски рат га је затекао у четрдесетседмој години живота. По доласку српске војске постао је један од кључних људи у изградњи нове управе на територији Нишког и Софијског санцака (Стојанчевић 1978, 195–196).

ског среза, који је припадао новоформираном Пиротском округу.⁹⁰ За начелника пиротског округа постављен је професор Панта Срећковић, а за начелника Трнског среза Аранђел Станојевић. Он је неуморно радио на дефинитивном прикључењу Књажеству Србији свих источних области докле је допрла српска војска.⁹¹ Такође, одлучно се борио против пропаганде бугарског комитета из Софије, егзархијских архијереја – посебно владике Евстатија (кога је Егзархија уочи ослобођења послала у Пирот како би стао на чело нишавске епархије), који су инсистирали на успостављању граница Бугарске према Санстефанском уговору (у духу егзархијске територијалне јурисдикције и одредаба Цариградске конференције). Такве намере Бугара биле су подржане и захтевима руског гувернера у Софији Пјотра Алабина, који је тражио евакуацију српских власти из некадашњег Нишког и Софијског санцака како би се они укључили у бугарску државну територију.⁹² Станојевићев ауторитет у локалном становништву био је толико висок да је и Бугарима било јасно да се присаједињење Трнске казе и Знепоља Бугарској не може извршити успешно ако не придобију Станојевића за своју националну ствар. Зато су покушали да се нагоде с њим нудећи му положај депутата у Уставотворној скупштини, која би после одласка Руса имала да организује прву домаћу власт у Бугарској.⁹³ Станојевић је то одбио иако је знао да ће га због тога чекати смртна казна.⁹⁴ Остао је веран народном расположењу у свом завичају и

⁹⁰ За српску владу и њена настојања за што повољније решавање постављених територијалних захтева – од највећег значаја је било питање стања националне свести локалног становништва у Знепољу и његова политичка оријентација. Из онога што је потекло са терена, српска влада је била чврсто уверена да је становништво Трна, Клисуре и осталих осамдесет села Знепоља своју народну свест изразило као српску (Стојанчевић 1978, 199–200).

⁹¹ Аранђел Станојевић је био представник Трнског среза у једној депутацији која је априла 1878. отишла у Петроград, с намером да уручи петицију руском цару којом се захтевало да се становништву пиротске, трнске, врањанске и околних области Старе Србије призна право да буду *Старо-Срби* и да остану у саставу Србије (Стојанчевић 1978, 203; Лилић 1990, 246).

⁹² Пред српско-турски рат 1876. године постојао је дубок јаз између градског становништва Пирота, с једне, и сељаштва с друге стране. Неки Пироћанци *чорбаџије* прихватили су са Егзархијом и идеју бугаризма не желећи да после рата кидају своје пословне везе са тржиштима у северној Бугарској, Тракији и Цариграду. Насупрот овоме, сељаци из Пиротског округа нерадо су прихватили новине и промене у животу, а држећи се својих обичаја и традиције, били су за присаједињење Србији. Тај јаз је покушавала да искористи Егзархија, нарочито за време пиротског мутасерифа Јорданча-паше Бакалова (Лилић 1990, 247).

⁹³ Стојанчевић 1978, 209–210.

⁹⁴ Аранђелу Станојевићу је стављено до знања да ће му, уколико не приђе бугарској страни, судити „народни суд“, што је заправо значило да ће се над њим извршити смртна казна по одлуци Бугарског комитета (Стојанчевић 1978, 211).

српском националном осећању. После окончања Конгреса у Берлину 13. јула 1878. године и повлачења нове државне границе између Књажевства Србије и Кнежевине Бугарске Станојевић је емигрирао у Србију. Како су Трнски срез и Знепоље припали Бугарској, напустио је завичај знајући каква га судбина чека у новој држави коју није осећао као своју. У пиротском крају је остао запамћен као личност која се изнад свега жртвовала за добробит своје српске отаџбине.⁹⁵

3.2.3. Утврђивање сталне организације власти у Новим крајевима

На основу одредаба Берлинског уговора – на Балкану су повучене нове државне границе. Велики део ослобођеног земљишта Србија је морала уступити Бугарској, а нека ослобођена подручја вратити Османском царству, чиме је престало функционисање привремених органа власти у тим крајевима. Тада су укинута привремени срезови Вучитрнски и Ибарски – на подручју Косова и Метохије, као и цео Кулски округ и Трнски срез – на територији данашње Бугарске.⁹⁶ Заједно са српским цивилним и војним властима, из тих подручја повукао се и знатан део староседелачког становништва, које није хтело остати изван српске државе.

Од тог момента почиње период изградње сталних органа власти у *Новим крајевима*. Сви напори српске владе били су усмерени на коначно усклађивање административно-територијалне организације и уједначавање уставног и целокупног правног поретка доратне Србије и *Нових крајева*.

Још пре него што је законодавна власт утврдила коначну територијалну организацију и извршила административно и правно изједначење нових и старих крајева, Влада је сама, не чекајући заседање Народне скупштине, извршила политичко изједначење грађана.⁹⁷ Она је посебним указом доделила право гласа новим српским грађанима из новоослобођених крајева, те су и они узели учешће већ на скупштинским изборима 29. октобра 1878. године. Влада је стала на становиште да *Нови крајеви* нису освојени него ослобођени, и да стога њиховом становништву већ од првог дана припадају уставна права српских грађана. Опозиција је сумњичила Владу да се у поступку политичког изједначавања свих грађана првенствено руководила својим посебним партијским разлозима. Према тврдњама опозиције, у *Новим крајевима*, где политичка свест још није

⁹⁵ Стојанчевић 1978, 209–216.

⁹⁶ Вид. о томе више у: Николић-Стојанчевић 1975, 86–88; Попов 1981, 407–421; Поповић 1986.

⁹⁷ Јовановић 1991ј, 14.

била сасвим пробуђена, и где је страх од власти био велики, Владици кандидати могли су лакше бити изабрани него у старим границама.⁹⁸ И заиста, влада Јована Ристића највише се могла ослонити на своје кандидате у новим областима, који су чврсто стали уз њу после избора.

Након политичког следило је административно и судско уједначавање *Нових крајева*. Народна скупштина је 17. децембра 1878. године донела *Закон о подели присаједињеног земљишта на округе и срезове*.⁹⁹ Овај закон је поделио присаједињене области на четири округа: Нишки, Пиротски, Топлички и Врањски. Унутар округа формирано је 15 срезова.¹⁰⁰ Дошло је до промена у груписању општина у срезове, као и одређивање „места становања среских власти“, што је дефинитивно решено кнежевим *Указом о одређењу простора о границама округима и срезовима и места за среске канцеларије у ослобођеном и присаједињеном Србији земљишту, докле се међународна граница потпуно не обележи* од 6. фебруара 1879. године. У *Указу* су појединачно набројана сва села (укупно 1.001 село) која улазе у састав 15 срезова у *Новим крајевима*.¹⁰¹ На тај начин постигнуто је административно јединство целокупне територије Књажевства Србије.

Судско изједначавање извршено је *Законом о суђењу и о законима, по којима ће се судити у присаједињеним пределима* од 31. децембра 1878. године.¹⁰² На *Нове крајеве* протегнуто је српско уређење судова, грађанско и кривично право, материјално и процесно (чл. 3. и 4).

Једини изузеци били су прописи о уређењу својине на непокретностима и *Закон о адвокатима*, који овим законом нису протегнути на *Нове крајеве*. Први изузетак диктирале су међународне обавезе Србије утврђене Берлинским уговором. На *Нове крајеве* није био протегнут ни *Закон о адвокатима* јер је постојала бојазан да тамошње становништво – невешто правним формама – не постане жртва несавесних адвоката и њихових „кајшарлука“.

⁹⁸ Јовановић 1991ј, 14.

⁹⁹ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIV, 1879, 32–34.

¹⁰⁰ Према *Закону о подели присаједињеног земљишта на округе и срезове* (чл. 1.) извршена је следећа подела: 1) Нишки округ са седиштем у Нишу обухватао је четири среза: Нишки, Заплањски, Лесковачки и Власотиначки; 2) Пиротски округ са седиштем у Пироту, обухватао је такође четири среза: Нишавски, Височки, Белопаланачки и Лужнички; 3) Врањски округ са канцеларијом у Врању, обухватао је три среза: Пчињски, Пољанички и Масурички; 4) Топлички округ, са привременом столицом у Прокупљу, обухватао је четири среза: Добрички, Прокупачки, Косанички и Јабланички.

¹⁰¹ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIV, 1879, 196–209.

¹⁰² *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIV, 1879, 71–77.

Тако је уједначавање правног система доратне Србије и присаједињених крајева вршено постепено.¹⁰³ Оно је потпуно спроведено тек 1881–1882. године: прво, доношењем *Закона о увођењу у живот за ослобођене и присаједињене пределе закона по струци полицијској* од 30. марта 1881. године,¹⁰⁴ а потом је важење *Закона о адвокатима* протегнуто на *Нове крајеве*, да би током 1882. године на њих било протегнуто важење и свих осталих правних прописа.¹⁰⁵ Овај закон је првенствено садржао одредбе о проширењу важности свих српских прописа о општинама и општинским властима, среским и окружним начелствима на *Нове крајеве* (чл. 1). Што је најважније – овим законом су одредбе из *Закона о изменама и допунама закона о устројству општина* од 1875. године проширене и на *Нове крајеве*.

3.2.3.1. Расправе поводом уређивања начина избора општинских власти у Новим крајевима

До усвајања *Закона* од 30. марта 1881. године изједначења административно-територијалног уређења обављено је потпуно само у погледу округа и срезова, али је изједначење општинског устројства ишло са тешкоћама и компликацијама. Већ је речено да на *Нове крајеве* није било протегнуто важење либералног *Закон о изменама и допунама Закона о устројству општина* од 1875. године („Каљевићев закон“), који је колико-толико омогућавао учешће грађана у формирању општинских органа власти. Влада је после бројних скупштинских говора и расправа посланика (како из доратне Србије тако и из нових округа) донела одлуку да се *Закон* не примењује у *Новим крајевима* него је предложила да се у форми *lex specialis* донесе посебан закон о уређењу општина у присаједињеним областима, који је био знатно неповољнији у односу на важећи „Каљевићев закон“. Био је то *Закон и изменама и допунама Закона о уређењу ослобођених предела* од 30. децембра 1879. године. Овим законом су извршене значајне промене у односу на одредбе *Привременог закона* од 3. јануара 1878. године које се односе на избор и опозив општинских органа и надлежности општинских судова.

Према овом закону „главног кмета и кметовске помоћнике бира дотична управна власт (по срезовима среска, а у окружним варошима окружна) из шест кандидата, предложених јој од збора општинског, а из

¹⁰³ Том процесу су допринела још два значајна закона: *Закон о једнообразном печату* од 28. децембра 1879. и *Закон о уређењу кафана и механица и кафеџија у ослобођеним и присаједињеним пределима*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXV, 1880, 48–49; 53–55.

¹⁰⁴ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXVI, 526.

¹⁰⁵ Јовановић 1991j, 14.

круга добрих домаћина дотичне општине“ (чл. 1). Иста власт их и смењује „кад нађе да службу уредно не врше, или кад већина на збору изјави, да су штетни по општинске интересе“, тј. пошто се истрагом утврди да су наводи збора исправни (чл. 1).

У погледу надлежности општинских судова *Закон* је прописао да се под малим парницама подразумевају спорови између приватних лица у варошима и варошицама до 100, а у селима до 50 динара (чл. 2).

Законом се такође допушта да против „пресуде или решења окружног начелства има места жалби дотичном министру“, а ова могућност није била допуштена у претходним законима (чл. 5).

Тако су општине у *Новима крајевима* имале сасвим другачији уставно-правни положај у односу на општине у доратној Србији, што је имало за последицу и неравноправност српских грађана у односу на општинске власти. Због тога су се, како у јавности тако и у самој Скупштини, појавиле прве иницијативе за изједначење правног система и у погледу положаја општина.

Међу поздравним депешама упућеним Скупштини на почетку њеног другог сазива 1879. године нашао се и поздрав грађана Врања, којим је истовремено изражена молба народном представништву да се примена „Каљевићевог закона“ протегне и на ово подручје јер је „овдашњи народ дошао до свести да може и он као и његова браћа уживати оне благодети које су Србину законом о устројству општина дате“.¹⁰⁶ Исто тако, Скупштини је прочитана и молба грађана Пирота у којој траже да уживају исту грађанску слободу као и грађани у старим границама Србије. Под овом слободом – грађани Пирота су разумевали и учешће у општинским пословима, тј. право на слободан избор општинских органа власти.¹⁰⁷

На скупштинском заседању 30. децембра 1879. године на којем је и био изгласан *Закон о изменама и допунама Закона о уређењу ослобођених предела*, забележене су и прве иницијативе посланика опозиције. Они су оштро критиковали доношење овог закона и неспремност Владе да спроведе изједначење правног положаја и устројства општина у целој „постберлинској Србији“ предлажући проширење прописа о општинама из доратне Србије на *Нове крајеве*, и то „одмах и у потпуности“.¹⁰⁸ Највише се истицао посланик Ранко Тајсић, који је својим говором прилично узбудио духове у народном представништву. Он је рекао следеће: „Као што је лањске године и сама влада при претресу закона о новоослобође-

¹⁰⁶ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 817.

¹⁰⁷ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 856.

¹⁰⁸ Ову иницијативу су покренули: Никола Пашић, Ранко Тајсић, Арса Дреновац, Глигорije Петровић, Милош Глишић, Димитрије Катић, Милан Ђурић и Никола Мандић (*Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1050–1065).

ним пределима обећала, да ће она поступно увести све наше законе, који код нас важе, ја сам истина мислио, да ће сад овај предлог бити, нарочито о општинама и општинским властима, да се уведи онај, који постоји у старим границама, а никако каква замена и крпеж код нас постојећег закона. Мислио сам просто да ће казати: да се закон од 1875. године о устројству општина и општинских власти уведи у крајеве ослобођених предела. На место тога, што сам мислио, изашао је овај предлог с врло малим и скученим изменицама. Ако је збиља наша мисао била да их ослободимо и умешамо у ову братску нашу задругу и да им дамо све благодети да уживају од наших закона, које смо у једном веку стекли; ако ћемо да будемо слједствени своје позиву, и напослетку, ако хоћемо да будемо искрена браћа и чланови једне задруге, онда не можемо друкчије мислити, него да се и на нашу присаједињену браћу распростре закон о устројству општина и општинских власти, који постоји у старим границама Србије¹⁰⁹.

У дебати су узели учешће и посланици из *Нових крајева*. Они су се, међутим, поделили око *Закон* од 30. децембра 1879. године. Неки од њих су подржали ставове опозиције, критикујући *Закон* и Владину политику, док су други прихватили *Закон* и Владину политику према општинама у *Новим крајевима*. Значајно је напоменути да је већина посланика из *Нових крајева* постигла договор с министром унутрашњих дела о пројекту општинског закона за ослобођене области пре његовог изгласавања у Скупштини. Неки посланици су одступили од договора с министром и подржали захтеве опозиције, док су други остали доследни у свом ставу и подржали *Закон* од 30. децембар 1879. године.

Међу посланицима из *Нових крајева* који су се изјаснили против *Закон* били су: Јеремија Панић из Пиротског округа, Никола – Коле Рашић из Нишког округа и Аранђел Маринковић из Лесковачког среза Нишког округа. Међу посланицима који су подржали *Закон* од 30. децембра 1879. године налазили су се и Миладин Манчевић, Јован Николић и Симон Стојиловић из Пиротског округа.

Јеремија Панић се међу првима изјаснио о *Закону о изменама и допунама Закон* о уређењу ослобођених предела: „Ја имам да кажем неколико речи: пошто видим да тамо капетани бирају и збацују кметове, ја сам томе са свим противан. Ја сам и лане овде једном казао, да капетани још нису са свим познати, и они не познају људе као ми у селу, па их не могу ни изабрати као ми. Кад би ово било овако као што се сад тражи, онда они који су шеврдали код Турака и удворавали се, они би тако исто и код капетана па најгори да постане кмет¹¹⁰“.

¹⁰⁹ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80, 1052.

¹¹⁰ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80, 1051–1052.

На сличан начин је размишљао и Коле Рашић. Овај посланик и истакнути устанички вођ нишког краја морао је најпре објаснити разлоге свог одступања од договора, који је постигао с министром унутрашњих дела, да ће безрезервно подржати *Закон* од 30. децембра 1879. године: „Господо, премда, сам дао реч господину министру унутрашњих дела, да ћемо радо са раширеним рукама прихватити овај предлог законски; али на жалост што морам да повучем своју реч натраг, можда и за то, што предлог није изишао на видик да видим како гласи“.¹¹¹ Рашић је затим објаснио шта га је побудило да се пред Скупштином изјасни против законског предлога: „Побудило ме је, господо, највише и то, што су подошта браћа дошла из преко старих граница као рачуновође, као поједини кметови, писари итд. што мислим да ће ми поштовани посланик г. Нешко Митровић посведочити, да су у вароши Лесковцу били неки писари из унутрашњости Србије, па после растурили се и по селским општинама, те тамо грдне капитале направили и читаве спахије постали. Ишли су људи па су се тужили на њих; шта су добијали, добијали су место удовлестворења апс, и то људи који никад нису сањали о апсу“.¹¹²

Затим је Рашић, у реплици коју је изрекао изазван дискусијом посланика Алексе Петковића, одсечно додао: „Г. Алекса Петковић каже да овдашњи људи траже самоуправу, а не знају да управљају њоме, нити знају шта је то самоуправа. Ја ћу да им докажем ствар да знају. За време отоманске царевине наши су бирали кметове сами између себе, а не као сада да их власт бира и поставља“.¹¹³ На крају је још, навео пример нишког кмета Пеше Тодоровића као узорног и честитог човека „који је руковао са 30 милиона гроша, па му се није десило да ниједна пара фали. А данас се, господо, навукоше коцкари те покварише поштен свет и поштене људе попсише. То је жалосно, господо, зато молимо владу Његовог Величанства да нам поклони оно што тражимо, па ако немамо способне људе за политичаре и команданте војске, а за кметове имамо као што смо и пре имали“.¹¹⁴

Против предлога *Закона* изјаснио се и посланик Аранђел Маринковић: „Ми смо молили владу да нам да по општинама сами да бирамо кметове. Г. Министар унутрашњих дела поднео је пројекат, који сам ја тако разумео да ће по срезовима среске, а по окружним варошима у новоослобођеним пределима власт окружна постављати кметове“.¹¹⁵ Према његовом мишљењу, усвајање оваквог пројекта довело би до „збрке“ око

¹¹¹ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1056.

¹¹² *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1056.

¹¹³ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1058.

¹¹⁴ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1058.

¹¹⁵ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1062.

избора кметова у *Новим крајевима*: „Кад би изабрали шест кандидата, из тих шест пет су шеница а један кукољ, па кад дође срески начелник, па постави за кмета онога што је кукољ, шта ћемо ми да радимо? Кад би опет изабрали сви шест добрих људи, онда ће онај, који је за време турско био улизица турска, он ће да оде код капетана па ће да каже: ови и ови људи нису гласали за овога него за онога, и друго које шта. Онда шта ће да буде? Хоће да буде збрка и ми морамо наново да избирамо друге људе“.¹¹⁶ У својој дискусији он је критиковао и пређашњу праксу постављања кметова и општинских писара од власти: „Кад смо учинили и пре тако и постављали су кметове, онда ја сам видео по многим срезовима да пате људи од кметова много и много. Од њих пате људи толико, као што су патили од субаша. Они хоће да седе по 3–4 године и нико не може да смени кад то власт не да, јер власт их поставља, и кад се ко сметне, опет ће га власт не да, јер власт их поставља, и кад се ко сметне, опет ће га власт поставити, а оне, који их неће, хоће да позатвара“.¹¹⁷ Уз предлог да се овај пројекат врати Законодавном одбору на поновно разматрање, како би се извршиле потребне измене у смислу увођења веће самосталности у избору општинских органа власти, Маринковић је изразио захтев да се „тамо позове и од нас из ових крајева некога“.¹¹⁸

Један од посланика који је бранио *Закон* од 30. децембра 1879. године био је Миладин Манчевић. Из његовог излагања може се сазнати какав је заиста био договор између министра унутрашњих дела и посланика из *Нових крајева* који су се унапред обавезали да ће прихватити нови законски предлог о уређењу општина у Нишком, Пиротском, Топличком и Врањском округу.¹¹⁹ Посланик Манчевић је, између осталог, рекао: „Све нас посланике из ослобођених предела позвао је једанпут министар унутрашњих дела да дођемо код њега, било сви или појединци, како је ко хтео; јер већ је био добио више жалби противу капетана, противу писара, па и против начелника итд. Ми, кад смо се искупили и отишли код г. министра, он нас је питао: шта ви желите да вам дамо, каква желите да вам буде општина, да ли као код нас у старе границе, или као што је сад у новим пределима Србије; отиђите, вели, и договорите се, па да ми кажете“.¹²⁰ Након тога Манчевић је оштро критиковао све оне посланике из

¹¹⁶ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1062.

¹¹⁷ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1062.

¹¹⁸ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1063.

¹¹⁹ Говор посланика Манчевића баца додатно осветљење на „бланко“ подршку коју су посланици из *Нових крајева* дали министру унутрашњих дела поводом доношења *Закона о изменама и допунама Закона о уређењу ослобођених предела* од 30. децембра 1879. године, о чему је посланик из Ниша Коле Рашић већ говорио.

¹²⁰ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1063.

Нових крајева који су одступили од споразума с министром унутрашњих дела и подржали опозицију у критикама новог законског предлога: „Ми смо се дакле овако сложили и казали, да буде овако како је министар и предложио. А сад изилазе овде неки па кажу за тај исти наш предлог: нећу га, нећемо га! Изгледа, као да влада чини неки притисак на нас, а међу тим баш ми смо сами казали министру, да овакав предлог начини [...] Ми смо могли да се договоримо, ако смо хтело што да променимо. А шта то значи, што они сад хоће да се одупру овом предлогу па да говоре ово и оно, те само да губимо ово слатко и лепо време, где долазе сваки дан по неколико депеша за храну“.¹²¹

Предлог *Закона* су подржали још Јован Николић и Симон Стојиловић, који су у својим дискусијама објаснили зашто су подржавали дотадашњи начин избора кметова у новим окрузима. Посланик Николић је био кмет у својој општини одмах по ослобођењу *Нових крајева*.

Николић је рекао следеће: „Кад буде да се бира кмет, онда ће капетан да дође у село, да викне 20 људи од села, па ће да их уведе у канцеларију, па ће да каже: браћо да кажете, који је од вас овде најбољи за кмета; који је најбољи, тога да бирам за кмета. Они ће да викну: не знамо, кога ви рекнете, ја не знам. Онда се нареди и ти људи, па ће од њих власт да постави кметове“.¹²² Овај посланик је сматрао оправданим овакав начин избора кметова, као и њихов опозив од надлежне власти, образлажући свој предлог слабом ажурношћу и ефикасношћу варошких кметова у сакупљању данка и извршавању других обавеза.¹²³

И Симон Стојиловић је оштро критиковао посланике из *Нових крајева* који нису испоштовали договор с министром Јаковом Туцаковићем. Бранећи идеју о закону о општинама за *Нове крајеве*, Стојиловић је рекао следеће: „Господо, ми смо овај предлог закона тражили, и г. министар нам је поднео овај предлог, којим добијамо оно, што смо тражили. За сад нама није потребно ништа више за наше општине, а што између нашег друштва има два-три човека, који хоћеју и нешто друго, и који траже да код нас одмах буду општинске власти, као у старим гранцијама Србије, то ми не примамо, јер то за сад још не треба да буде, нити то треба да квари онај закон, који нам је данас поднешен“.¹²⁴

Однос српске владе према општинама и општинском уређењу у *Новим крајевима* осликава се и у завршној речи министра унутрашњих дела и речи председника Народне скупштине.

¹²¹ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80, 1063.

¹²² Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80, 1063.

¹²³ Стојичић 1975, 50.

¹²⁴ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80, 1064.

Министар унутрашњих дела Јаков Туцаковић тада је рекао: „Сва господа посланици из ових крајева долазили су к мени и жале се на кметове, на полицијску власт, на капетане и писаре свуда у новим крајевима [...] Да бих ја тим људима олакшао колико-толико у овој ствари, ја сам рад био да нешто учиним и учинио сам. Овом приликом дао сам им да на скупу бирају кандидате за кметове. Мислим да ће им се овим законом заиста учинити олакшица. Но сад ја видим, да између оне исте господе посланика, који су ме молили да овакав закон предложим, излазе данас па кажу: да им је овакав закон незгодан и да им је онај, какав је до сад постојао, био бољи. Ако кажу ти посланици, да им је овај закон, који су досад имали бољи од овог, који се предлаже, ја сам готов да тргнем овај предлог натраг“.¹²⁵

Слично је говорио и председник Народне скупштине Тодор Туцаковић: „Молим вас, господа, закон по коме устројење општине у овим ослобођеним крајевима, он је много скученији од овог предлога. Кад би влада узела натраг предлог онда ови људи остају и даље да се управљају према старом закону који за њих важи, но који је тежи. Међутим, ако би који од посланика желео, да се у ове крајеве уведе још слободнији закон о општинама, он треба да да глас за предлог, па да се о томе реши други пут“.¹²⁶

Као што се види, владини званичници нису имали ништа против да *Нови крајеви* такође добију либерално општинско уређење као што је то већ имала доратна Србија. На основу стенографских бележака произлази закључак да су посланици из *Нових крајева* били одговорни што се то није догодило. Без довољно политичког искуства, не познајући много односе у самој Народној скупштини и сматрајући да првенствено морају бити лојални Влади, која им је донела слободу, и то у ситуацији када су слушали различите предлоге за ново општинско уређење у њиховим срединама, посланици из *Нових крајева* нису се најбоље снашли. Очигледно је да су желели општинско уређење које би им највише користило, али да ту жељу нису добро политички усмерили. Због тога је и дошло до поделе међу њима, тако да су неки остали верни Владином законском предлогу док су други стали уз опозицију, али опет делећи се на присталице напредњака и радикала. Међутим, после одговарајућег искуства у раду Скупштине, а нарочито после практичне примене *Закона* од 30. децембра 1879. године, који је показао бројне недостатке, посланици из *Нових крајева* ступили су у акцију предложивши многа решења за преуређење општинских органа власти и њихово коначно изједначење са општинама у доратној Србији. Тако је 30. марта 1881. године и донесен *За-*

¹²⁵ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1064.

¹²⁶ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80*, 1064.

кон о увођењу у живот за ослобођене и присаједињене пределе закона по струци полицијској. Тиме је коначно изједначен правни положај општина из доратног Књажевства Србије и *Нових крајева*. Нови српски грађани и формално су добили прилику да самостално бирају и опозивају кметове у својим општинама. Тако су сви српски грађани постали потпуно равноправни у односу на њихове општинске власти.

3.3. Уређивање аграрних односа у Новим крајевима

У току српско-турски ратова 1876–1878. године дошло је до великих миграција цивилног становништва у ратом захваћеним областима, како српског тако и муслиманског (Турци, Арбанаси, Черкези и др).¹²⁷ Током Другог рата (децембар 1877 – јануар 1878) муслиманско становништво бежало је и из урбаних насеља (Врање, Лесковац, Прокупље, Ниш, Пирот и др.) и из сеоских подручја где је чинило етнички компактне целине (неки делови Топлице, Јабланице, Пусте Реке, Масурице и других крајева у сливу Јужне Мораве). Те муслиманске избеглице („мухаџири“) стекле су се по окончању рата на подручјима Косова и Метохије и Македоније, у новим границама Османског царства.¹²⁸ Истовремено, са територије Османског царства српско становништво бежало је на тек ослобођену територију, што је био само увод у шире миграционе процесе наредних година.

Током ратних операција и непосредно по њиховом окончању крајем јануара 1878. године Врховна команда српске војске решавала је неодложне проблеме у *Новим крајевима* у вези са непокретном и покретном имовином избеглих муслимана („Турака“). Између осталог, наређено је привременим властима да се „сва царска, спахијска беговска храна попише, одузме и унесе у војне магацине као државна својина“.¹²⁹ Врховна команда је такође дала писмене инструкције за поступање у погледу „земаља и осталих непокретних добара“, а при том су та добра класификована: 1) ако су одбегли „Турци“ сами земљу обрађивали или у објектима становали, онда их је требало давати под закуп (локалном становништву или новим српским насељеницима); 2) ако су земље одбеглих „Турака“ сељаци обрађивали уз одређене дажбине, ти исти сељаци имали су право наставити обрађивање земље до коначног законског уређивања аграрних односа на ослобођеним подручјима, што је тек предстојало. Формирана

¹²⁷ О томе вид. шире у: Цвијић 1921а; Николић-Стојанчевић 1975, Стојичић 1975; Трифуновски 1978, Батаковић 1992, Радовановић 2004, Лиличић 2006.

¹²⁸ О муслиманским избеглицама (турски: *мухаџири/мухаџери*) са простора југо-источне Србије који су се настанили у Македонији и на Косову вид. посебно у: Трифуновски 1978; Радовановић 2004.

¹²⁹ Николић-Стојанчевић 1975, 48; Стојичић 1987, 20

је и државна комисија за издавање под закуп „турских“ имања (земља, зграде, виногради, млинови, стока, пољопривредни инвентар и др.), која је у вези с тим привремено решавала и друга практична питања.¹³⁰

Међутим, већ *Законом о привременим уређењу ослобођених предела* од 3. јануара 1878. године Књажество Србија је утврдила пореске обавезе становништва у *Новим крајевима*, а те пореске обавезе имале су се извршавати у новцу „као и у осталој Србији“. Истовремено су укинуте све врсте натуралних плаћања које су постојале у време османске власти.¹³¹ Тиме су у пракси престали постојати османски аграрни односи у новослобођеним областима. Међутим, за сељаке нису престале све обавезе из ранијих аграрних односа. У том погледу је Берлински мировни уговор (члан XXXIX) утврдио за Србију изричите обавезе:

„Мусулмани, који имају имања на земљишту Србији присаједињеном, а желели ба да се настане изван Књажества, моћи ће своја непокретна имања у Србији да задрже, дајући их под закуп или другима на управљање.

Турско-српска комисија имаће задатак да у року од три године урдеи све што се односи на начин отуђења, експлоатације или на употребу за рачун В. Порте, свију државних и вакупских добара, као и питања односна на приватне интересе, који би ту могли бити умешани“.¹³²

Како већина избеглих муслимана није желела да се врати на своје поседе у *Нове крајевие*, обавеза Књажества Србије¹³³ из Берлинског уговора практично се сводила на обезбеђење правичног откупаседа тих муслимана.¹³⁴ После два исцрпљујућа рата српска држава није била у стању преузети обавезу откупа ових поседа, онако како је то учинила после султанских хатишерифа од 1830. и 1833. године који су јој донели

¹³⁰ Николић-Стојанчевић 1975, 47–51; Стојичић 1987, 19–20.

¹³¹ Николић-Стојанчевић 1975, 51–54.

¹³² *Закон којим се узимају на знање чланци Берлинског уговора тичући се Србије*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 62–71. Уп.: Ристић 1898, 263–264; Стојичић 1987, 130.

¹³³ Стојан Новаковић је приликом боравка у Прешеву 1886. године забележио: „Чудан фаталан обичај имају муслимани и они који у њихову веру пристану. Не држе се [тј. не задржавају се – прим. М. С.] пошто земљу изгубе. Из Ниша, Пирота, Прокупља, Лесковца, Врање, они су се скоро сасвим иселили, мада су им међународни уговори и наши закони све гарантовали. Од великога некадашњег броја у Нишу, сад их је мали и незнатан број, у Прокупљу их нема никако, у Лесковцу врло мало, у Врањи ни једнога“. Уп.: Новаковић 1993, 230.

¹³⁴ О уређивању аграрних односа у новоослобођеним крајевима, обезбеђивању откупаседа које су претходно држале спахијие и читлук-сахибије и обавезама сељака и насељеника који су откупљивали земљу вид. детаљно у: Стојичић 1987.

аутономију.¹³⁵ Обавезу откупа држава је пренела на сељаке који су под османском влашћу обрађивали земљу, као и на нове досељенике на напуштеним муслиманским поседима. Међутим, откуп није могао бити одмах регулисан јер српским властима није било довољно познато фактичко стање аграрних односа у овим крајевима непосредно пре ослобођења од османске власти.¹³⁶ Зато су почетком 1879. године законом формиране две комисије које су имале задатак да испитају те односе (једна у Топличком и Врањском округу, друга у Нишком и Пиротском округу), а поред тога имале су и друга задужења. На основу полугодишњег испитивања стања на терену комисије су имале заједнички предложити Народној скупштини нова законска решења.¹³⁷ На основу таквог рада припремљен је пројекат *Закона о уређењу аграрних одношаја у ново-ослобођеним пределима*, који је Скупштина усвојила 3. фебруара 1880. године.¹³⁸ Бурна расправа при усвајању *Закона* показала је сву сложеност и деликатност аграрног питања у *Новим крајевима*.¹³⁹

Овај закон признао је право на накнаду и спахијама и читлук-сахибијама који су претходно живели у новоослобођеним крајевима. Дефинисано је (члан 2) шта су спахијске земље, које *Закон* означава као „господарске“ или „агалучке“:¹⁴⁰ то су земље „код којих су они што земљу држе и раде давали за то господарима неку дажбину, било у новцу, маслу, сиру или плодовима земље одсеком (годишњину) или девети део у плодовима земље (деветак)“, с тим што је утврђено да „господар није имао право да земљу издаје другоме на обрађивање или да врсту дажбине мења, пошто су такве земље сматране као баштина оних који их држе и раде“. У погледу поседа читлук-сахибија дефинисано је (члан 4) да су то „насељене чифличке земље које су насељеници (закупци) држали и ра-

¹³⁵ Стојичић 1987, 16.

¹³⁶ Генерал Коста Протић обавештавао је Врховну команду српске војске непосредно после окончања ратних операција о феудалним чифчијским односима на ослобођеним подручјима, који нису били довољно познати тадашњој влади у Књажевству (Стојанчевић 1968, 280).

¹³⁷ После рада на терену ове две комисије су обједињене у нову, трећу комисију, која је предложила законодавна решења (Стојичић 1987, 22). Један од њених чланова – Милован Спасић објавио је после 10 година студију о аграрним односима хришћана у Топличком и Врањском округу за време османске (турске) владавине, која се цитира и у овом раду. Уп. Спасић 1890.

¹³⁸ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1880, 183–197. Текст *Закона* такође видети у: Стојичић 1987, 131–137.

¹³⁹ Стојичић 1987, 21–22.

¹⁴⁰ Спахијске земље називане су за време османске власти *господарлуци* на подручју Топличког округа, а *агалуци* на подручју Врањског округа (Спасић 1890, 222). И *господарлуке* и *агалуке* из овог закона Стојан Новаковић квалификује као, у суштини, спахијске земље (Новаковић 1986, 222).

дили непрекидно 10 година пре него што је настала српска власт у ново-ослобођеним пределима и за то давали другима (чифлик-сајбијама) два деветка, петину, трећину и до половине плодова земље или извешан број раденика“, с тим што је истакнуто да су „ове земље сматране као својина чифлик-сајбија и они су их могли коме су хтели на обрађивање давати, па и врсту дажбина мењати“. Признајући чифлуке (чифлике/читлуке) као власништво читлук-сахибија (чифлик-сајбија) српске власти су заправо правно признале резултате читлучења у овим крајевима за време османске власти.¹⁴¹

На основу овог закона бивши „господари“ (спахије) и читлук-сахибије имали су две могућности да дођу до накнаде за своје поседе: закључивањем уговора са сељацима који су користили земљу на тим поседима (стари корисници земље или нови насељеници) или посебном процедуром преко окружних аграрних комисија. Како су „господари“ и читлук-сахибије већ били настањени изван Књажества Србије, они су или долазили лично или су слали своје пуномоћнике. У случају да се споразумом странака утврди износ откупне цене (обично се изражавао у „цесарским дукатима“) странке су закључивале писмени уговор, који се оверавао код српског суда. Уколико се споразум о откупној цени није могао постићи, „господари“ и читлук-сахибије су се обраћали окружној аграрној комисији да утврди правичну цену применом законске формуле из члана 26. *Закона*: средњи годишњи приход са земље множио се коефицијентом 7 или 8, зависно од тога да ли су раније дажбине сељака за коришћену земљу плаћане у новцу или натури. Зато је најважнији посао ових комисија био да коректно израчунају „средњи годишњи приход са земље“. Незадовољна странка могла је водити спор код окружног суда.¹⁴²

Овај закон је невољно примљен у Цариграду. Поред тога, Порта је дипломатским путем приговарала српској влади да се откуп врши споро, уз затезања и препирке, те да су муслимански земљопоседници у *Новим крајевима* били просто уцењени. У пракси је откупнина коју су сељаци договали господарима земље заиста плаћана неуредно. Законска одредба из чл. 8. да се откупнина мора исплатити најдаље за пет година тумачена је у пракси најчешће тако да сељаци могу читавих пет година одгађати плаћање, а да на крају пете године положи целокупну суму откупнине.¹⁴³ Због тога су и „господари“ земље остајали без икаквих прихода читавих пет година, што је њихов социјални положај водило у стање безнађа и очајања.

¹⁴¹ Новаковић 1986, 220.

¹⁴² Стојичић 1987, 25–26.

¹⁴³ Јовановић 1991j, 15.

Под притиском међународних околности, напредњачка влада је морала изнаћи неко решење не би ли се, бар мало, ублажио тежак положај спахија. Поред тога, српске власти су увиделе да ни сељаци, као и насељеници, на поседима избеглих муслимана немају економске моћи да сами откупе земљу. Због свега тога је Народна скупштина донела 22. јуна 1882. године *Закон о аграрном зајму*,¹⁴⁴ на основу кога је Краљевина Србија узела посебан кредит код банке у Аустроугарској. Тако је држава даље исплаћивала утврђене откупне цене за земљу њеним бившим „господарима“ и читлук-сахибијама, а исплата је реализована преко посебне Касе аграрног зајма. Сељаци из конкретних села постајали су на тај начин солидарни дужници према држави, а дуг (с каматом) морали су отплатити држави у интервалу 15–20 година. Укупно је било око 17.000 таквих дужника. Међутим, и овако олакшан начин исплате дуга – за сељаке је представљао велико оптерећење.

Аграрним питањем у *Новим крајевима* посебно се бавила Слободанка Стојичић. Она је детаљно изложила све мере које је предузимала српска влада све до 1907. године. Између осталог, донесени су следећи закони: *Закон о одужењу аграрног зајма у ослобођеним покрајинама* од 1891. године, *Закон о изменама и допунама Закона о одужењу аграрног зајма у ослобођеним покрајинама* од 1902. године и *Закон о изменама и допунама у Закону о одужењу аграрног дуга у новоослобођеним покрајинама* од 1907. године.¹⁴⁵

Доношењем и применом тих законских прописа држава је постепено ублажавала услове отплате дуга, да би на крају 1907. године свим преосталим дужницима опростила остатак дуговања. На тај начин су ликвидирани и последњи остаци обавеза сељака који су проистекли из аграрних односа за време османске власти у тим крајевима. Сељаци су коначно постали власници земље, што је потврђивано тапијама.¹⁴⁶

3.4. Ратне миграције 1876–1878. године и почетак насељавања Нових крајева

Већ у току ратова 1877–1878. године дошло је до корених промена у демографској, етничко-верској и социјалној структури у већем делу Нишког и Софијског мутесарифлика (санцака). Према званичном

¹⁴⁴ *Зборник закона и удредаба*: бр. XXXVII, 1882, 136–140. Уп.: Стојичић 1987, 155–157.

¹⁴⁵ *Зборник закона и удредаба*: бр. XLVII, 242; бр. LVII, 49–51; бр. LXII, 307. Уп.: Стојичић 1987, 163–167, 173.

¹⁴⁶ Стојичић 1987, 35–54. Многе породице пореклом из југоисточне Србије и данас чувају *уговоре* и *тапије* на основу којих су стекли трајно власништво над земљом. Уп.: Туровић 2002, 116, 123, 136–140.

турском статистичком прегледу уочи ослобођења 1878. године – који обухвата само мушко становништво – на подручју Нишког мутесарифлика живело је укупно 156.413 мушкараца.¹⁴⁷ Од тога било је 110.386 или 70,6 процената хришћана (претежно Срба) и 46.027 или 29,4 процента муслимана (Турака, Арбанаса и нешто мање Черкеза, Кумана, Јурука и Татара).¹⁴⁸ Целокупно становништво у овом прегледу делило се на градско и сеоско. Мушка сеоска хришћанска популација била је бројнија у односу на мушку муслиманску популацију, док је с друге стране, у градовима број мушког муслиманског становништва надилазио број мушког хришћанског становништва. То заправо значи да су хришћани углавном живели у селима, а муслимани у градовима, иако је било и доста мешовитих етничко-верских средина. То су углавном били већи градови као нпр: Ниш, Пирот, Лесковац и Врање.¹⁴⁹ Међутим, арбанашко становништво живело је у већем броју на сеоским подручјима у горњим токовима Топлице (с Косаницом), Пусте реке, Јабланице, Ветернице и Власине. Та подручја Арбанаси су постепено насељавали, највећим делом из северне Албаније, почев од средине XVIII века (после Друге велике сеобе Срба под патријархом Арсенијем Јовановићем IV Шакабентом). У међувремену су се ширили примењујући разне методе насиља и читлучења, што им је, као муслиманском живљу, османска власт толерисала. После ослобођења од османске власти 1878. године те области су називане у Србији неко време „Арнаутлук“.

Наведени статистички преглед показује следећи распоред хришћанског и муслиманског мушког становништва по појединим казама: 1) у Нишкој кази је живело 77,7% хришћана и 22,3% муслимана; 2) у Лесковачкој кази је живело 66,6% хришћана и 33,4% муслимана; 3) у Врањанској кази је било 70,6% хришћана и 29,4% муслимана; 4) у Пиротској кази 83,6% хришћана и 16,4% муслимана; 5) у Прокупачкој кази 42,6% хришћана и 57,4% муслимана; 6) у Куршумлијској кази 11,3% хришћана и 88,7% муслимана; 7) у Трнској кази 97,9% хришћана и само 2,01% муслимана.¹⁵⁰

Статистички подаци такође показују састав становништва према језичкој припадности, али само за мушко муслиманско становништво. Поред српског – у Нишу и Пироту говорило се и турски, а у Лесковцу и Врању подједнако и турски и арбанашки. У Прокупљу међу мушким становништвом нешто више се говорило арбанашки од српског, али се у Куршумлији (која је у то време била мања касаба) искључиво говорило

¹⁴⁷ Николић-Стојанчевић 1975, 11.

¹⁴⁸ Николић-Стојанчевић 1975, 11.

¹⁴⁹ Николић-Стојанчевић 1975, 11; Јагодић 2004, 132–133.

¹⁵⁰ Николић-Стојанчевић 1975, 13.

арбанашки. Ови подаци пружају уједно и представу о етничкој структури мушког муслиманског становништва у свим крајевима уочи рата 1877–1878. године, те се тако види да се арбанашки етнички елемент простирао у „енклавама“ далеко на истоку, с десне стране Јужне Мораве, чак до масуричког краја и Трна, претежно у урбаним насељима. У самом Трну арбанашки етнички елемент обухватао је само око два процента мушке муслиманске популације.¹⁵¹

Српско-турски ратови 1876–1878. године донели су велике популационе и етничко-верске промене на ратом захваћеним подручјима. У току Првог српско-турског рата 1876. године, који није био успешан за српску страну, дошло је до масовног покрета српског становништва из слива Тимока према долини Велике Мораве и Ресаве. Многе од тих избеглих породица нису се вратиле у завичај после смиривања ратног стања. За време Другог српско-турског рата разнородно муслиманско становништво („Турци“) из Ниша, Пирота, Прокупља, Куршумлије, Лесковца и Врања, као и околних предела, панично се повлачило у дубину османске територије – ка Косову (према Подујеву, Приштини, Гњилану, Митровици, Вучитрну, Дреници, Таковици, Призрену и др.), Македонији и Бугарској, где су их називали *мухаџири* („избеглице“). Масовно је бежало и сеоско арбанашко становништво из „Арнаутлука“. Према проценама Јована Цвијића на тај начин је око 30.000 муслиманског становништва напустило свој завичај у новоослобођеним крајевима.¹⁵²

Многи избегли Арбанаси били су компромитовани својим учешћем у борбама на турској страни, и то у снагама „башибозлука“, те су страховали од освете Срба – како због насиља које су починили током ратног стања тако и у периоду који му је претходио.¹⁵³ Поред тога, избегло муслиманско становништво вазда је било заточено уверењем да му нема опстанка у хришћанској („каурској“) држави. Већину избеглих Арбанаса османске власти концентрисале су у ширем појасу дуж нове граничне линије према Србији. Тај појас размештаја избеглих Арбанаса простирао се дуж развођа Јабланице и Криве Реке на југу, Јабланице и Лаба на западу и Јабланице и Косанице на северозападу.¹⁵⁴ Овим планским размештањем Арбанаса турске власти су настојале створити нови „живи зид“ према Србији и тиме обезбедити нову државну границу. Истовремено је појачано злостављање преосталог српског становништва на том подручју османске територије.

¹⁵¹ Николић-Стојанчевић 1975, 12.

¹⁵² Цвијић 1911, 11–66.

¹⁵³ Батаковић 1992, 111–112; Туровић 2002, 87–88.

¹⁵⁴ Уп.: Радовановић 2004, 269–374.

После закљученог примирја, а затим и Берлинског мировног уговора, нешто одбеглих Арбанаса вратило се на позив својих главара у своја села Горње Јабланице (подручје данашње општине Медвеђа). Познат је пример вишег турског официра Арбанаса Саида (или: Сеит) Саиловића (по оцу: Османовић), родом из села Лапаштица у Горњој Јабланици, кога су сународници звали „Саид-паша“ пошто је заузимао високе положаје у османској војсци.¹⁵⁵ За време операција српске војске долином реке Јабланице, од Лебана узводно, према Медвеђи и Гољаку (масив на вододелници реке Јабланице и сливова Лаба и Криве реке) „Саид-паша“ се повукао у родно село Лапаштицу пошто је претходно разбијена османска војна јединица којој је припадао. Поручник српске војске Драгутин Аранђеловић сазнао је за „Саид-пашу“ и позвао га на лојалност, гарантујући безбедност и њему и његовим сународницима. „Саид-паша“ је изјавио да не жели више да се бори у османској војсци и прихватио је понуду да остане у родном селу као српски поданик. Убрзо га је примио и кнез Милан Обреновић приликом боравка у Нишу. Потом је „Саид-паша“ утицао на своје сународнике у селу да се не селе у Турску, а позвао је и одбегле породице да се врате у Горњу Јабланицу. Захваљујући томе задржала се арбанашка популација на подручју Горње Јабланице (у данашњој општини Медвеђа у селима: Лапаштица, Тупале, Капит, Свирце, Ђулекаре, Дедић и Грбавце). То је била једина енклава арбанашког живља на територији Књажевства/Краљевине Србије до почетка Балканских ратова, која је исказивала пуну лојалност према српској држави. Касније је „Саид-паша“ био први председник општине у свом крају и играо је значајну улогу у политичком животу Горње Јабланице, што је забележио и аустријски путописац Феликс Каниц; био је и лични пријатељ краља Милана.¹⁵⁶

На другој страни, повлачење османске војске у децембру 1877. године преко Пирота у дубину османске територије изазвало је масовно пребегавање хришћанског становништва из Понишавља према ослобођеном Пироту. Посебно је био масован прилив хришћанског живља из Берковачке нахије (на правцу Пирот–Софија), који се склањао под налетом разјарених Черкеза док су се ови повлачили с турском војском. На сличан начин бежало је и српско становништво из неких делова Топлице и поткопаоничких села према Александровачкој Жупи склањајући се од арбанашког „башибозлука“.¹⁵⁷

¹⁵⁵ О „Саид-паши“ видети опширније у: Илић 1977, 195–196, 238–239; Каниц 1985, 331–347; Туровић 2002, 89–167; Туровић 2004, 23–24.

¹⁵⁶ О пријатељству „Саид-паше“ и краља Милана, као и о редовним новчаним припадностима „Саид-паше“ од српске државе, вид. више у: Илић 1977, 196, 238–239; Каниц 1985, 335; Туровић 2002, 89; Туровић 2004, 23.

¹⁵⁷ Павловић 1955–1957, 53–119.

Недуго по окончању ратних операција, већ у пролеће 1878. године, испражњена сеоска подручја нижих делова Топлице, Пусте Реке и Добрича била су заплъснута таласима досељавања српског становништва из околних (стarih и нових) крајева Србије (Расина, Жупа, Алексиначко Поморавље, Горњи Тимок, Заплање, Власотинце, Црна Трава, Власина, Врањско Поморавље) или из оближњих крајева који су остали у Османском царству (Лаб, Поибарје, Дреница, Новобрдска Крива Река, Бујановачко Поморавље; околине Пећи, Призрена, Куманова, Скопља и Кратова) или у Бугарској (Знепоље, Трн, Радомир, Ћустуендил).¹⁵⁸

Према првом попису становништва, који је обављен у пролеће 1879. године (када је досељавање било још у зачетку), Топлички округ имао је неупоредиво најмање становника у односу на друге округе: 39.954 (од тога 1.047 „мухамеданаца“) од укупно 308.363 становника (од тога 6.567 „мухамеданаца“) у *Новим крајевима*.¹⁵⁹

Истовремено су војне и цивилне власти извештавале о масовном преласку српских избеглица из Турске у погранична подручја: у Горњу Јабланицу и Косаницу. Тако је 28. октобра 1879. године командант „Левог кордонског крила“ из Лесковца писао команданту „Топличких трупа“:

„Од пре неколико дана па наовамо наши Срби у Турској живећи, не могући да трпе насртаје и свирепства што над њима Арнаути у Турској чине, почели су у нашу страну пребегавати, и то само са голом душом, а са женама и ситном децом, који кад добегну до наших стража, отпочну деца пиштати за леб, јер вребајући згодну прилику да овамо пређу по 2–3 дана проведу по шумама без леба. Па немајући за овакве цјели хране на кордону, више су пута официри ревенем куповали им брашно, те се речени пребези прифате и одатле спроведу полицајној власти, а да се ово не учини, не само што се њихов плач од глади сносити не може, но не би могли са кордона до полицајној власти од глади доћи. Па достављајући то команданту, част ми је учтиво замолити [...] да се на ову цјел изда извесна количина брашна команданту овог кордонског крила, па да се таква у Бувцима држи и пребезима по један оброк и даје док полицајној власти за размештај приспу.“

А 19. октобра 1879. године начелник Топличког округа Димитрије Пујић јавља Министарству финансија да су Стеван Трпковић, Мијаило Гашић, Стеван и Павле Равништановић из Лесковца у Пећкој нахији са 24 душе пребегли код Рашке на подручје Топличког округа „од турског зулума, оставивши све своје онамо, а овде су дошли тражећи земљу за насељење“. Стога начелник округа моли за помоћ у храни овим фамилијама. У свом одговору од 23. октобра 1879. године из Ниша, где је тих месеци

¹⁵⁸ Николић-Стојанчевић 1975, 55–60; Лилић 2006, 28.

¹⁵⁹ Лилић 2006, 34.

боравио, министар финансија одговара да је у изгледу „законодавно решење државној помоћи досељеницима“ и тражи од начелства Топличког округа да „поднесе ближи извештај о тим досељеницима, а нарочито у коликом броју долазе, одкуда су и какве су народности, као и од каквих се елемената они састоје и да ли би им и у чему требало помоћи“. ¹⁶⁰

Окружни начелник је поново молио 2. новембра 1879. године за хитну помоћ у храни, наглашавајући да ће те „и остале досељавајуће се фамилије помрети од глади, па моле за храну до пролећа“. Нешто касније, 21. новембра 1879. године, начелство Топличког округа јавља Министарству финансија и Министарству унутрашњих дела да је са турске стране пребегло 19 српских фамилија са 145 душа и да је „све то гладно и наго и да није ништа немају“. После преписке министра финансија и министра војске, досељеницима у Топличком округу додељено је из војног магацина у Нишу као нужна помоћ 22.322 оке кукуруза ради прехране. ¹⁶¹

У међувремену, на основу наведеног налога министра финансија, начелник Топличког округа је 6. новембра 1879. године упутио распис свим среским властима у Топличком округу којим је наложио да се „сазна одакле су ти досељеници и колико има фамилија и душа“. Тако се из наредних извештаја среских начелника (крај новембра и почетак децембра 1879. године) види који су крајеви и села имали староседелачко становништво, а у која су тек приспели досељеници. Спискови садрже имена кућних старешина породица „оскудних у храни“, с податком у ком селу живе, одакле су се доселили и колико имају чланова породице (рад-носпособних и неспособних). Начелник Јабланичког среза Божидар Арсић у свом извештају од 8. децембра 1879. године доставља списак који садржи 216 имена старешина породица (староседелачких и досељеничких), са укупно 1.099 чланова у селима: Кривача, Свирце, Тупале, Капит, Шилово („Каурско Шилово“), Врановце, Рујковац и Гајтан. Међу староседелачким породицама већином су биле арбанашке, док су досељеничке породице биле: „из Турске“, „са Власине“, и „из Црне Горе“. ¹⁶²

На другој страни, села око Лебана и у Пустој Реци, која је припадала Јабланичком срезу, имала су, уз нешто староседелаца, и бројне досељенике из планинских подручја *Нових крајева*, „Турске“ и „Бугарске“ (кад је реч о досељеницима „из Бугарске“, треба имати у виду да су они претежно потицали из крајева које је у рату ослободила српска војска, а који су после Берлинског конгреса припали Бугарској). А према извештају окружног начелника Топличког округа од 7. децембра 1879. године, који је упућен Министарству финансија, у преостала три среза овог окру-

¹⁶⁰ Туровић 2002, 110.

¹⁶¹ Туровић 2002, 111.

¹⁶² Туровић 2002, 111–112.

га – Косаничком, Прокупачком и Добричком била је укупно 451 „сирота фамилија” са 2.385 душа. Међутим, талас свежег насељавања није јењавао ни у децембру 1879. године ни каснијих месеци у свим срезovima Топличког округа.¹⁶³

Народна скупштина Србије је 17. децембра 1879. године донела посебно законско решење о пружању помоћи „оскуднима у храни“ у целој земљи. У ту сврху Скупштина је одобрила позајмицу од милион динара од које је куповано жито и семе за „општинске кошеве”. Истовремено је „оскуднима у храни“ даван зајам у натури, уз обавезу да се дуг врати наредне године, такође у натури са 20 процената приде. Поред тога, посебна државна комисија поделила је насељеницима у новоослобођеним крајевима и 8.057 динара у новцу. Почетком 1880. године Министарство финансија је за 1.188 досељеника из Херцеговине, Босне, Црне Горе и Новопазарског санџака који су се – на путу у *Нове крајеве* – затекли привремено у Ужичком округу послала 948 динара, као прву помоћ у зимским приликама.¹⁶⁴

Повлачење привремене српске војне и цивилне управе из области које су припале Бугарској и обележавање нове државне границе између Србије и Бугарске у пролеће 1879. године проузроковало је нове миграционе процесе. Из пограничних насеља у трнском, радомирском, знепољском, кулском и видинском крају српско становништво се иселјавало у *Нове крајеве*. Замеривши се бугарским политичким првацима зато што се нису хтели одрећи српског националног идентитета, а уз то су још активно помагали српске привремене органе власти (нарочито коџабаша Трнске казе Аранђел Станојевић, о чему је већ било речи), Срби из ових крајева напустили су свој завичај страхујући од бугарске одмазде. Тако су се у село Радосин (у близини Пирота) населили житељи суседних драгоманских села Бугарске, по чему су добили надимак „Драгоманци“. Многе избеглице из Бугарске нису се задржале у *Новим крајевима*, него су продужиле у унутрашњост Србије, тражећи свој нови дом у Шумадији, долини Ресаве и у Подунављу. С друге стране, један мањи број Срба из пограничних пиротских села иселио се у Бугарску из различитих разлога: због границом пресеченог имања у пограничној зони, због унапређења својих трговачких послова, а делом и због тога што су, изјаснивши се „као Бугари“, одлучили да постану „бугарски поданици“.¹⁶⁵

Као што је речено, још почетком 1879. године биле су формиране две комисије за испитивање аграрних односа у *Новим крајевима*, које су уједно имале задатак да процене могућности насељавања на опусте-

¹⁶³ Туровић 2002, 113.

¹⁶⁴ Туровић 2002, 113–114.

¹⁶⁵ Лилић 1990, 270.

лим подручјима. Средином 1879. године комисија задужена за Топлички и Врањски округ констатовала је у свом извештају поднетом Министарству финансија 5. августа 1879. године да је у Топличком округу у то време било 2.237 породица насељеника. Из извештаја начелника Топличког округа од 9. новембра 1879. године види се да се број „насељених фамилија на земљама одбеглих Турака” попео на 2.522, уз оцену да би се на земљи која је остала „иза одбеглих Турака“ (површине 39.903 ланца) „могло још населити до 4.000 фамилија“.¹⁶⁶

После полугодишњег рада на терену ове су две комисије накнадно обједињене у нову, трећу комисију. Њен задатак је био да припреми нова законодавна решења – како у погледу решавања аграрних односа тако и у погледу будућег насељавања *Нових крајева*.¹⁶⁷

Тако је, поред *Закона о аграрним одношајима*, Народна скупштина усвојила 3. јануара 1880. године и *Закон о насељавању*.¹⁶⁸ Према одредбама овог закона свака земљорадничка породица „било са стране, или из Србије“ (чл. 1), добија за „обделавање” до четири хектара земље и 20 ари за окућницу, пошто се обрати молбом министру финансија са жељом да се насели у складу с одредбама овог закона (чл. 2. и 3. и 5). Молба мора садржати „број душа које се желе населити, њихов пол, године старости сваког лица, своје занимање и своје материјално стање“ (чл. 3). Ако молбу поднесе задружна кућа онда она може добити додатна два хектара земље за сваку мушку главу старију од 16 година. Занатлијама је припадало право на само један хектар земље за обрађивање, поред земљишта и потребне грађе за кућу (чл. 5).

Насељавање *Нових крајева* подстицано је различитим мерама и повластицама: ослобађањем од плаћања пореза (државних, окружних и среских) за три године и служења војске за пет година, као и правом на бесплатну сечу државних шума ради подизања породичних кућа и економских зграда (чл. 5. и 7). Право својине не додељену земљу стицало се после 15 година законите државине (чл. 6), дакле исто као и према *Закону о насељавању* од 1865. године, који је престао да важи доношењем овог закона (чл. 10).

Сврха *Закона о насељавању* била је пре свега да држава подвргне свом правном поретку процес насељавања *Нових крајева*, који је увелико био у току. Насељавање се убудуће имало одвијати у складу са одредбама овог закона и на тај начин је држава успешно контролисала прилив нових досељеника у *Нове крајеве*. А досељавање са територије Османског царства, из Црне Горе, из Херцеговине (која је већ била под аустроугар-

¹⁶⁶ Туровић 2002, 108–109.

¹⁶⁷ Стојичић 1987, 22.

¹⁶⁸ *Зборник задкона и уредаба изданих у Књажеству Србији*, бр. XXXV, Београд, 1880, 66–70.

ском окупацијом), из Бугарске, па чак и из Аустроугарске (Срби из Баната и Бачке) и западне Србије (ужички крај) било је масовно наредних деценија.¹⁶⁹ Како је забележено у документима првих поратних година, досељеници су „са свију страна поврвели у гомилама да се настане у ослобођеним крајевима“, а поред тога на решење су чекале молбе „до 20.000 аустријских Срба“.¹⁷⁰ Међу интересентима из Аустроугарске било је и Немаца, Чеха, Словака, Пољака и Јевреја. Све молбе за насељавање упућиване су Министарству финансија у Београду, и то његовом Економном одељењу. И десетине црногорских породица које су двадесетак година пре тога биле насељене у Петровом селу на Мироч планини пријавиле су се у јесен 1878. године с молбом да се населе у *Новим крајевима*.

У крајњој линији, примена овог закона ојачала је српски етнички састав *Нових крајева*, који су у току рата били делимично популационо испражњени. Насељавањем *Нових крајева* (посебно Топличког округа) српским становништвом с разних страна – створен је у јужним деловима Србије један особени српски етнички „мозаик“. Уједно, постављен је поуздан одбрамбени бедем Књажества према Османском царству. Поред тога, примена *Закона о насељавању* олакшала је укупну консолидацију српског правног поретка у *Новим крајевима*. Тиме су створени услови за ефикасније правно организовање локалне управе у *Новим крајевима*. Био је то значајан успех српских власти, које су тиме започеле једну нову епоху у политичком развоју независне Србије.

3.4.1. *Формирање општина у насељеничким подручјима Топличког округа*

Јабланички, Косанички и Прокупачки срез Топличког округа, који су делимично остали пусти током претходних српско-турских ратова, насељавани су поступно. Стога су се на тим подручјима и нове општине конституисале поступно – у складу с интензитетом досељавања новог живља. Типичан је пример Јабланичког среза, који је једним делом захватио бивши „Арнаутлук“. У моменту протезања правно-политичког поретка Књажества Србије на цело подручје *Нових крајева* 1881–1882. године – у саставу Јабланичког среза постојало је само шест општина: Лебанска, Бошњачка, Бојничка, Ивањска, Житнопоточка и Бувско-равнобањска.

У складу са повећањем броја житеља на целом подручју Јабланичког среза у наредним годинама, као и законодавним решењима која су у

¹⁶⁹ О томе постоји опсежна литература; вид. нпр.: Николић-Стојанчевић 1975; Рудић 1978; Николић-Стојанчевић 1980; Луковић 1998; Туровић 2002, 129–130; Лилић 1990; Лилић 2006; Поповић 2009.

¹⁷⁰ Туровић 2002, 107.

међувремену усвајана, повећавао се и број општина у Срезу. Слична ситуација била је и у суседним срезovima: Косаничком и Прокупачком.

Већ 5. децембра 1886. године извршено је прегруписавање општина у Јабланичком срезу, с тим што је Житнопоточка општина прешла у састав Прокупачког среза. Остало је пет општина, али нешто другачијег састава и назива: Лебанска, Бошњачка, Бојничка, Медвеђска и Слишанска. Непуних пет година касније – 6. марта 1891. године образовано је чак 12 општина у Срезу: Лебанска, Бојничка, Доњокоњувска, Лапотинска, Косанчићска, Слишанска, Оранска, Медвеђска, Бувска, Бањска, Реткоцерска и Бучуметска. Године 1906. образована је и Туларска општина, на самој граници Среза, уз државну српско-турску границу.¹⁷¹

На челу свих новоформираних општина нашли су се досељеници, и то из свих досељеничких струја на подручју Јабланичког среза, а сви досељеници стекли су статус грађана Књажества Србије. Статус пуноправних грађана Књажества имали су и Арбанаси на подручју овог среза.¹⁷² Први главни кмет, а потом председник општине у Бувско-равнобањској општини био је „Саид-паша“ Саиловић, о коме је напред било више речи. А када је та општина 1886. године ушла у састав новоформиране Медвеђске општине, „Саид-паша“ је постао и председник те општине – задржавајући привилегије и почасте које је и до тада уживао.¹⁷³

4. Пад владе Јована Ристића и долазак напредњака на власт

Пошто је закључила железнички уговор с Аустроугарском сагласно одредбама Берлинског мировног уговора,¹⁷⁴ влада Јована Ристића морала је с Аустроугарском закључити и трговачки уговор. Према погодби Јована Ристића и гроф Ђуле Андрашија, аустроугарског министра спољних послова, ваљало је проучити питање царинског савеза између Србије и Аустроугарске. Хабзбуршка монархија није журила са закључењем трговачког уговора јер је он био потребнији Србији него њој. Према члану XXXVII Берлинског уговора остајали су, све до закључења новог

¹⁷¹ О образовању и прегруписавању општина у Јабланичком срезу у раздобљу 1880–1912. године вид. детаљније у: Туровић 2002, 158–166.

¹⁷² После конституисања првих локалних органа власти у Јабланичком срезу Арбанаси су имали и свог хоцу (Мехмед), а кнез Милан је од својих средстава изградио нову „китњасту“ цамију у селу Сијарина за локалне Арбанасе, о чему говори и Феликс Каниц у својим путописним белешкама. Око 1890. године отворена је у Сијарини и основна школа за арбанашку децу, а први учитељ је био Арбанас Хусеин Бабић, који се школовао за тај позив у Нишу. Та школа је радила свих наредних година. Вид. о томе више у: Каниц 1985, 342; Туровић 2002, 173, 178.

¹⁷³ Илић 1977, 196; Туровић 2002, 167; Туровић 2004, 23.

¹⁷⁴ *Зборник закона и уредаба*, бр. XXXIII, 1878, 67.

трговачког уговора, дотадашњи трговачки односи две земље, који су били врло повољни за Аустроугарску. Она је могла одређивати висину царине на српске производе по својој вољи, док, с друге стране, Србија није могла повећавати царину на увоз аустроугарских производа више од три процента.¹⁷⁵ Преговори су запели на важном претходном питању: да ли Аустроугарска може захтевати клаузулу „најповлашћеније нације“ на основу њеног трговачког уговора са Османским царством од 1862. године, који је Србија „наследила“. Ристић је био спреман на такав уступак под условима узајамности, али је Аустроугарска то одбила захтевајући ту повластицу искључиво за себе. С тим у вези, Ристића је погађало то што Аустроугарска није хтела са Србијом преговарати као са равноправним партнером, уз узајамно уважавање државних интереса. Аустроугарска је дрско тражила клаузулу „најповлашћеније нације“, као да су јој припадале неке нарочите повластице на основу којих би царинска самосталност Србије постала врло сужена.¹⁷⁶ Било је очигледно да је она желела довести тек међународно признато Књажество Србију у стање економске зависности. Ситуацију је додатно погоршала околност што је, уместо грофа Андрашија, на чело аустроугарске дипломатије дошао барон Хајмерле, кога је стално Ристићево инсистирање на поштовање независности Србије – доводило до беса. Ристићева влада је одбила да потпише трговачки уговор с Аустроугарском под условима које је поставила аустроугарска дипломатија. Ристићева влада је радије пристајала на царински рат, који би – према њеном мишљењу – Србија могла добити. Зато је Ристић одлучио да не попусти захтевима аустроугарске дипломатије. Његова влада је 9. октобра 1880. године поднела кнезу Милану написмено разлоге због којих се не може договорити с Аустроугарском. Кнез Милан их није усвојио, па је Ристићева влада 14. октобра поднела оставку.

Ристићев пад 1880. године означио је почетак силазне путање у његовој богатој политичкој и државничкој каријери. Он се после тога враћао на власт, али никада више није био главни чинилац српске политике, као што је био све време минулих година – од Другог намесништва (1868) до пада 1880. године. Живан Живановић је са сетом, поштавањем и дивљењем записао да је Ристић обележио један период српске историје када је било потребно показати доста патриотизма, пожртвовања и државничке увиђавности, што је Ристић управо и чинио.¹⁷⁷ Живановић је истовремено иронично приметио како се кнез Милан коначно „ослободио Ристићевог туторства“, а опозиција се приближила толико жељеној

¹⁷⁵ Јовановић 1991j, 15.

¹⁷⁶ Јовановић 1991j, 15.

¹⁷⁷ Живановић 1924a, 110.

власти, док је Аустроугарска ишла само за својим користима; и „све троје су успели“.¹⁷⁸

На власт су дошли напредњаци. Нову конзервативну владу саставио је Милан Пироћанац са својим страначким колегама и пријатељима: Милутином Гарашанином, Стојаном Новаковићем и Чедомиљом Мијатовићем. Пироћанчева влада се одржала од 1880. до 1883. године. Требало је да та влада, у име српског владаоца, настави преговоре с Аустроугарском и обави низ значајних државних послова. Донесена су три веома либерална политичка закона: *Закон о судијама* од 9. фебруара 1881, *Закон о штампи* од 12. марта 1881, и *Закон о удружењима и зборовима* од 1. априла 1881. године.¹⁷⁹

За мандата владе Милана Пироћанца Србија је – на иницијативу кнеза Милана Обреновића – проглашена Краљевином. То је учињено на посебној свечаности 22. фебруара 1882. године. Тада је Србија добила нова државна знамења – грб и заставу, с белим двоглавим орлом Немањића – која је израдио Стојан Новаковић. Било је то уочи драматичних догађаја који ће утапати пут Србије у правцу развоја парламентаризма и шире локалне самоуправе.

¹⁷⁸ Живановић 1924а, 111.

¹⁷⁹ *Зборник закона и уредби*, бр. XXXVI, 1881, 211–224, 249–269, 544–560.

ГЛАВА X

ЛОКАЛНА УПРАВА И САМОУПРАВА У ПРОГРАМИМА СРПСКИХ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА 1881–1903. ГОДИНЕ

1. Оснивање политичких странака у Србији после стицања независности

Осамдесетих година XIX века у Србији су се појавиле прве организоване политичке странке западноевропског типа. Под Другим кнежевским намесништвом о странкама се говорило као о једном злу којег се ваља чувати.¹ Сада се у новинама отворено пише да су политичке странке једна истинска потреба, те да све неприлике у држави потичу отуда што се заједно с представничким системом нису појавиле и европски уређене странке. Тако је нпр. и провладино *Видело*² отворено писало да „са представничким системом иде неизбежно образовање правих политичких странака по јавно исказаним начелима“.³ Напредњачки закони о штампи и о зборовима и удружењима створили су услове за слободнији и организованији политички живот. Одмах после ступања на снагу тих закона све странке су, једна по једна, уредиле своју организациону структуру, утврдила своја основна идеолошка начела и метод политичке борбе, који је постао много сложенији него што је био до тог момента. Година 1881. била је година устројавања или преустројавања странака, као што ће наредна 1882. година бити година њихових првих судара и окршаја.⁴

¹ Јовановић 1991ж, 175.

² О појави овог политичког листа, који је био и званичан орган Напредне странке вид. у: Јовановић 1991ј, 36.

³ „Уводник“ [аутор: А. Новаковић], [у:] *Видело*, бр. 1, 1880.

⁴ Јовановић 1991ј, 123.

У периоду социјалистичке историографије (1945–1989) писци су се углавном ограничавали на анализу социјалног састава српских странака настојећи да их објасне и дефинишу из тако добијених закључака.⁵ Овакав методолошки приступ је био сасвим очекиван и логичан ако се има у виду да су историчари били принуђени да се у својим истраживањима непосредно ослањају на марксистичку теоријску основу, која је стално наглашавала класну борбу, а то је умногоме сузило њихов видокруг. Полазећи од идеолошке поставке да је људска историја заправо историја класних борби, а у очигледној намери да докажу „ретроградни”, „реакционарни” и „буржоаски” карактер српских странака, многи од њих су инсистирали на присуству имућних трговаца (тзв. „капиталиста“), високих црквених великодостојника, државних чиновника и крупних сеоских газда (припадника тзв. „сеоске буржоазије“) у њиховом чланству, па и у самом вођству. Од оваквих – рекло би се идеолошки натегнутих поставки – дошло се до произвољних и неубудљивих закључака о томе како се српске политичке странке у деветој деценији XIX века суштински нису ни разликовале, јер су у својим редовима окупљале углавном припаднике једне исте владајуће, тзв. „буржоаске класе“. Због тога су, према оваквом тумачењу, све оне у својој бити биле назадне и реакционарне пошто се на њиховом челу налазила буржоазија, која је економски угњетавала сиромашно сељаштво и радничку класу, иако се она налазила тек у фази своје консолидације.⁶

Овакав приступ био је једностран и површан. Он губи из вида чињеницу да је политичка странка један сложен политички организам, који има најмање два основна елемента: 1) политичку идеологију, која подразумева јасно препознатљиви програм, идеолошко-теоријски рад (нпр. издавање страначког листа) и агитацију; 2) организациону структуру, која обухвата статут, страначке органе, дисциплину и чланство.⁷ Да би се судило о политичким странкама, потребно је анализирати оба ова елемента са свим њиховим састојцима. Анализа социјалног састава страначке организације може бити само помоћни, а никако основни метод истраживања. Наравно, и у том случају његова употреба мора бити лишена било каквог идеолошког опредељења како би се избегли пристрасни закључци. Због тога је неопходно у први план анализе ставити програмска опредељења српских странака XIX века како би се оне прецизније дефинисале, а на основу чега би им се поузданије одредило њихово место у историји. Наравно, овде ће највише бити речи о њиховом виђењу организације локал-

⁵ Уп. нпр. Јанковић 1951; Гузина 1976, 250–273.

⁶ Вид.: Јанковић 1951, 198–201, 224–226, 255–264.

⁷ О политичким странкама и њиховој структури, као елементу представничке демократије, вид. у: Јовановић 1991к, 343–349; Становчић 2003; Гоати 2007.

не управе (самоуправе) у Србији, али и о свим другим питањима која су с тим повезана.

2. Либерали и локална управа

Најстарија политичка група која се још средином XIX века појавила у борби за „скупштински систем“ владавине била је група либерала. У то доба они још нису били организовани као политичка странка у правом смислу те речи. Окосницу ове политичке групе представљали су „отачествени синови“, представници прве генерације домаћих интелектуалаца који су се као стипендисти уставобранитељске владе школовали на западним, претежно француским универзитетима, где су се и упознали с либералним политичким идејама. Вративши се у земљу, истакли су начело „слобода изнутра и независност споља“ и упустили се у политичку борбу за модернизацију српских политичких установа. У тој борби оштро су се супротставили режиму уставобранитељске олигархије, чијем су паду највише и допринели учешћем на Светоандрејској скупштини 1858. године.

После смрти кнеза Михаила, за чије владе су либерали вазда били немилосрдно прогањани, један од истакнутих припадника умерене, тј. конзервативне струје либерала, Јован Ристић постао је члан Намесништва које је вршило кнежевску власт за време малолетства кнеза Милана Обреновића. Од тог момента, како смо већ видели, Ристић се сматрао неспорним вођем либерала. Његови либерали су 1869. године дошли на владу и усвојили Устав Књажевства Србије потпуно самостално, без претходне сагласности Високе порте као формалног суверена над Србијом. Већ је речено да тим уставом није била остварена „слобода изнутра“ нити је била успостављена парламентарна демократија, али је значајно то што је Народна скупштина први пут у модерној српској историји добила, макар и ограничену, законодавну власт. Ваља подсетити и на то да је претходна младоконзервативна влада Љубомира Каљевића (састављена од либерала и конзервативаца – будућих напредњака) издејствовала *Измене и допуне у Закону о устројству општина* од 1866. године, којима је озакоњена нешто шира самоуправа општина. Ипак, по признању самог Каљевића, то је учињено под великим притиском народњачке групе Адама Богосављевића.⁸ Недуго затим избио је рат између Србије и Турске, тако да се дејство „Каљевићевог закона“ није ни могло проверити у практичној примени. Позивајући се на стање непосредне ратне опасности, Влада је суспендовала *Закон* и поново увела полицијски надзор над ра-

⁸ Каљевић 1908, 16.

дом општинских органа власти, који није био укинут окончањем рата, па ни неко време после закључења Берлинског уговора.

На изборима за Народну скупштину од 30. новембра 1880. године либерали су освојили само седам мандата – према 128 колико су добили на претходним изборима. То је био тежак ударац за либерале. Њихову популарност су упропастили Српско-турски ратови 1876–1878. године. Народ је много пропатио најпре због самих ратова, а затим и због лошег поратног стања, које је било економски изузетно тешко. С једне стране, наметани су – ради одужења ратног дуга – нови порези; с друге стране Аустроугарска је чинила сметње српском сточном извозу, а либерали су ћутке прелазили преко тога. Нису учинили готово ништа да такво стање бар мало поправе и учине подношљивијим. Народ је због тога напустио либерале као странку која је оличавала велике напоре и жртве: борба за независност била је велика народна ствар, али се она није могла водити без предаха.⁹

Политички пад, пораз на изборима, а нарочито успех радикала, упутио је либерале на организовање странке. Сасвим је необична чињеница да је странка организована 17. септембра 1881. године као „Дружина за потпомагање српске књижевности“, која је добила своју управу с Алимпијем Васиљевићем на челу. Почетком октобра 1881. године либерали су покренули свој страначки гласник *Српска независност*, који је објавио њихов први писани политички програм. У том програму се, између осталог, захтевало: 1) да се ради на потврђивању политичке и економске независности земље; 2) да се уставом и законима гарантоване слободе у Србији поступно развијају и унапређују, у сагласности са историјским животом народа и напретком времена; 3) да се народно представништво појача у погледу независности и стручности знања, а у погледу избора уздигне да буде прави и потпуни израз жеља и потреба народа; 4) да се унапреде просвета и привреда; 5) на плану спољне политике да се ради на уједињењу целокупног српског народа и на стварању савеза са другим источним народима.¹⁰

Тринаест месеци касније, тачније 17. октобра 1882. године „Дружина за помагање српске књижевности“ преобразила се у Либералну странку. У њен Главни одбор ушли су: Јован Ристић, без кога се Либерална странка није могла ни замислити, Алимпије Васиљевић, Јован Авакумовић, Јаков Туцаковић, Коста Алковић, Јован Бошковић, Ђорђе Ж. Ђорђевић, Светозар Карапеша, протосинђел Николај, Стеван Ивковић и Никола С. Јовановић – Американац.¹¹

⁹ Јовановић 1991j, 47.

¹⁰ Овај програм је објављен у *Српској независности*, бр. 1, 1881. Вид.: Крестић/Љушић 1991, 121–126.

¹¹ Продановић 1947a, 446.

Иако су либерали у очима народа деловали као истинска „домаћинска странка“, може се запазити да су у Главни одбор странке ушла само два трговца (Туцаковић и Карапеша), док су сви остали били „господа“. Такође, упада у очи чињеница да ниједан првак из светоандрејске групе либерала није ушао у највиши орган странке: ни Јеврем Грујић, ни Владимир Јовановић, ни Милован Јанковић, ни Јован Илић, ни њихов доцнији приврженик Стојан Бошковић. За те људи Ристић није хтео ни да чује пошто му нису били привржени нити су одобравали његову опортунистичку политику разблаженог либерализма. Оно што веома чуди јесте чињеница да у Главном одбору странке није било места ни за Ристићевог пашенога и некадашњег саборца Радивоја Милојковића, који је био један од најенергичнијих политичара из либералне групе. То би се могло тумачити само неком врстом, макар и привремене, затегнутости и неспоразума између Милојковића и Ристића.¹²

После формалног оснивања Либералне странке, учињени су нови значајни кораци на њеном институционалном јачању. Године 1883. странка је добила свој први Статут, који је регулисао начин формирања њених органа,¹³ да би 1888. и 1889. године њен првобитни програм био допуњен и разрађен новим политичким начелима. За питање локалне управе велики значај имале су допуне програма од 1888. и 1889. године. У њима се веома јасно може уочити еволуција у схватањима либерала о томе како организовати локалне органе власти. Према програму од 1888. године либерали захтевају да се општине организују на начелу самоуправе, али под извесном државном контролом (о срезовима и окрузима нема речи).¹⁴ Према допунама страначког програма од 1889. године они одустају од државне контроле над општинама и траже да се „самоуправа општинска, среска и окружна утврди и изведе на широкој основи, с погледом на предања старе српске државе и с довољним обзиром на практику и прибрано искуство у нашем народу и других, а нарочито словенских земаља. Нарочито да се садашње груписане општине разгруппишу према жељама и потребама народним. Тако плате кметовима и општинске трошкове да одређује општина“.¹⁵

Као што се види, либерали се сада залажу за успостављање потпуне окружне, среске и општинске самоуправе, што је био велики преокрет за једну странку која је продужавала живот уставобранитељском *Закону о уређењу окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* од 1839. године, и која је остала запамћена по свом „партајству“ у

¹² Продановић 1947а, 446.

¹³ Статут Либералне странке вид. [у:] Крестић/Љушић 1991, 139–148.

¹⁴ *Српска независност*, бр. 1, 1888, [у:] Крестић/Љушић 1991, 169.

¹⁵ *Српска независност*, бр. 29, 1889, [у:] Крестић/Љушић 1991, 172.

локалним органима власти. Овакав идеолошко-политички обрт може се објаснити чињеницом да је у то време институција локалне самоуправе била толика учвршћена у тадашњој правно-политичкој свести народа да се она више није могла доводити у питање.

То је било у време када је на снази још био либерално-демократски *Устав* од 1888. године, док су на влади били радикали, који су своју огромну популарност доводили идеји о локалној самоуправи као најважнијој одредници њиховог политичког програма. Више из разлога прагматизма, а мање из разлога неког чистијег идеолошког преображаја, либерали су и сами морали прилагодити своје идеје и покрет новим околностима како би задржали какав-такав утицај на политичка збивања, који је после пада Ристићеве владе 1880. године бивао све мањи. Због тога су и они сами на послетку прихватили идеју о организацији округа, срезова и општина на начелу самоуправе, коју су унели у свој програм, али без додатних разрада и објашњења. Без обзира на њихове истинске мотиве, остаје чињеница да су либерали, када су се као ослабљени и безутицајни политичари нашли у опозицији, прихватили ту идеју као део свог програма на коју раније нису ни помишљали, док су били на влади.

Овакав обрт није за чуђење: то је природна одлика једне странке чији је вођ био један такав опортунист као што је то Јован Ристић.¹⁶ Он је био у стању да с лакоћом, на чудноват начин, као какав политички виртуоз врло елегантно и сталожено доведе у везу неспојиво: начело народне суверености и владавину бирократије, те да на томе изгради своју унутрашњу политику. Зато није за чуђење ни промена програма његове странке у погледу локалне управе. Либерална странка је вазда била странка политичких опортуниста, који су подједнако могли сарађивати, без икакве ограде, како с носиоцима личних и олигархијских режима тако и с носиоцима демократских идеја. То за њих није представљало никакав проблем, те тако није био проблем ни промена страначких погледа о организацији локалних органа власти. Овакав програмски заокрет је заправо представљао покушај политичких губитника да се сачувају од потпуног краха, који је био на помолу. С Ристићевим одласком из политике и крах је био све ближи. Већ после 1893. године Либерална странка је готово нестала са српске политичке сцене. Од некада врло популарне и цењене по-

¹⁶ Херберт Вивијен, Енглец који је једно време служио као официр у српској војсци у Такову, написао је у својим мемоарима да су либерали (који су се донекле могли поредити с енглеским виговцима) вазда били странка без дефинисаних политичких начела – и да су се могли препознати само по томе што су подржавали сваки Ристићев потез. Ристића је окарактерисао као подмуклог и лукавог политичара, који је у јавни живот ушао као један сиромашан политички авантуриста, али је на крају успео постати један од најбогатијих људи у Београду. Остао је запамћен по вређању и протеривању краљице Наталије, што му Срби, као прави витезови у души, никада нису опростили (Вивијен 1897, 15–21).

литичке групе, која је прва донела западноевропске идеје у Србију и која је успела да се избори за независност и међународно признање – остали су само угледни појединци, који су у политици више деловали снагом свог личног ауторитета и угледа него као чланови Либералне странке. На власт су повремено долазили захваљујући монарховом утицају на састављање влада и полицијском притиску на бираче за време избора, пошто би њихове владе претходно извршиле одговарајуће персоналне промене у окружним и среским начелствима и у општинским управама. Остаци ове странке, с неколико млађих интелектуалаца, основаће 1903. године Народну странку, која ће имати судбину своје претходнице. Она никада није успела окупити велики број присталица нити је имала значајнијег успеха у борби за наклоност бирача.

3. Напредњаци и локална управа

Напредна странка се појавила непосредно после формирања Народне радикалне странке. Ова странка је била састављена од проверених конзервативаца. У свом *Дневнику* Милан Ђ. Милићевић је записао да је још 18. децембра 1878. године Милутин Гарашанин „склонио“ (наговорио) Јована Мариновића да „састави нешто на форму програма партије, па то да се после прочита у тешњем кругу, и ако се одобри да се увоји за радњу“.¹⁷ Према истом извору годину дана касније, тачније 4. децембра 1879. године, група угледних конзервативаца – међу којима су најпознатији били Милан Кујунџић Абердар, Милан Пироћанац, Стојан Новаковић и сâм Милан Ђ. Милићевић – „уговорила“ је да се покрене нови политички лист који ће се заузимати за „истиниту уставност, слободну штампу, и све што напредна уставност собом доноси“.¹⁸ Реч је о *Виделу*, који је постао званично гласило Напредне странке.¹⁹ У његовом броју од 4. децембра 1881. године објављен је страначки програм, али је он званично усвојен шест дана касније. То се догодило на првом заседању Народне скупштине, изабране 1880. године, у којој се у почетку није правила разлика између конзервативаца и радикала. Те две групе се нису одвајале једна од друге и имале су заједнички посланички клуб. Међутим, 8. јануара изјутра, влада Милана Пироћанца је „изненада добила такав удар да се умало није преврнула“.²⁰ Тог дана освануо је нови политички лист

¹⁷ Милићевић 1931, 501.

¹⁸ Милићевић 1931, 506.

¹⁹ *Видело* је излазило 1880–1896. и 1906–1908. године.

²⁰ „Збор Напредне странке састављени на основу програма изнесеног у *Виделу* 4. децембра 1879. године, утврђеног и освештаног у престоној беседи 4. јануара 1881. године, и свечаног усвојеног у Богојављенској адреси Српске народне скупштине“ [новински чланак], [у:] *Видело*, бр. 11, 1881.

Самоуправа, као орган новоформиране Народне радикалне странке. Пироћанчева влада се уплашила да би могла остати у мањини и због тога је предузела све кораке како би онемогућила радикале да стекну већину у Народној скупштини. Због тога су се конзервативци и организовали под окриљем Напредне странке. Са „Збора“ странке упућен је проглас у којем је обнародовано да је образован клуб посланика странке, са задатком да „се на својим зборним састанцима претходно разговара и обавештава о сваком питању које је пред Скупштином изнесено или које би требало изнети“. Предвиђено је, затим, да Напредна странка може ступити „у договор“ и са неком другом странком „која углавном припознаје начела законитости, слободе и напретка, те да, кад би затребало, споразумно бране основе законитости, слободе и напретка од заједничког противника“.²¹ Пироћанац је претио оставком своје владе ако се у Напредну странку не учлани већи број посланика него у Радикалну. Многи од посланика који су раније потписали радикалски програм одустали су од својих потписа и прешли на Владину страну. У том тренутку Влада је имала 113 посланика, док је у опозицији остало 40 радикала и седам либерала.²² Тако је, само један дан после празника Светог архиђакона Стефана, основана Напредна странка.

Првом Главном одбору странке председавао је трговац Михаило Павловић, док су потпредседници били Милан Кујунџић Абердар и Љубомир Каљевић. Најистакнутији чланови Главног одбора били су: Милутин Гарашанин, Милан Ђ. Милићевић, Милан Пироћанац и Аћим Чумић. Министри у актуелној Пироћанчевој влади Стојан Новаковић (министар просвете и црквених дела) и Чедомиљ Мијатовић (министар иностраних дела и заступник министарства финансија) нису били у чланству Главног одбора. Разлог за то је вероватно била дубока посвећеност ове двојице угледних и веома учених напредњака државним пословима тако да се нису могли истовремено посветити и страначким стварима у Главном одбору.

Нема сумње да је Напредна странка била састављена од конзервативних политичара мада је у њој било људи и другачијег идеолошког опредељења. То се може видети из расположивих извора. Социјалистички лист *Радник*, који је 1881. године покренуо Мита Џенић, писао је да су се напредњацима придружили „разнородни елементи“: „први радикалци, као што је Каљевић, начелни либералци, конзервативци, и најзад прост свет који мрзи Ристића и његову владавину“.²³ Ипак, може се констативати да је Напредна странка у суштини представљала продужетак старе

²¹ *Видело*, бр. 11, 1881.

²² Митровић 1991, 75.

²³ *Радник*, угледни број, 2. март 1881.

уставобранитељске конзервативне политичке групе у нешто измењеном, модернијем и подмлађеном облику. Својим умерењаштвом и презиром према сваком наглom и коренитом политичком заокрету, она је била магнет за све противнике политичког радикализма с којим се оштро сукобила већ на самом почетку организованог страначког живота. И поред тога, она никада није успела да постане масовна политичка странка нити јој је популарност била велика. Напредњаци су приређивали своје састанке како у Београду тако и у унутрашњости, али се њихова активност углавном ограничавала на вароши. За разлику од радикала, они нису залазили у села, те и нису могли да омасове своје чланство. За свој владајући положај 1880–1887. године имали су захвалити само кнезу/краљу Милану Обреновићу, који је у њих имао безгранично поверење. Он је, заправо, преко њих настојао учврстити свој лични режим у Србији. Због тога је Напредна странка фактички имала сва обележја једне дворске камариле.

Напредњаци никада нису имали свог истинског правог вођа. Без обзира на састав њиховог Главног одбора, фактичко преимућство у странци имала су четири јака човека: Милан Пироћанац, Милутин Гарашанин, Стојан Новаковић и Чедомиљ Мијатовић. Од њих четворице, тројица су били председници владе: Милан Пироћанац 1880–1883, Милутин Гарашанин 1884–1887, и Стојан Новаковић 1895–1896. године. Ниједан од њих није био страначки вођ у правом смислу него само „кандидат за вођа“.²⁴

Пироћанац је био високо цењен у кругу својих пријатеља и политичких сарадника. У свом *Дневнику* Милићевић је записао да он „једини суди хладно и види далеко“.²⁵ Више него иједан од напредњачких првака, Пироћанац се удубљивао у политичка питања настојећи да му не промакне ниједан детаљ. Његова главна мана је била његова ћуд – без сумње једна од најгорих ћуди која се могла запазити код тадашњих српских политичара.²⁶ Он се сваки час налазио увређен, правио је сцене и изазивао скандале због питања чиновничког ранга и, у тој јарости, потпуно заборављао на државне послове. Колико је захтевао обзира од других према себи, толико је био осيون, груб и непажљив према другима које је посматрао с аристократске висине. Своју нетрпељивост није крио и када би се ухватио за некога, грдио би га на сва уста. По својој интелигенцији и начину промишљања он је могао бити вођ напредњака пре било кога од његових конкурената, али су му његова болесна осетљивост и ћудљиво господство сметали да се утврди на положају шефа странке.²⁷

²⁴ Јовановић 1991j, 131.

²⁵ Милићевић 1931, 606.

²⁶ Продановић 1947a, 438.

²⁷ Јовановић 1991л, 340.

Милутин Гарашанин је имао педигре изданка једне великашке породице која је била поштована у народу. Носећи име које је већ постало део српске историје, људи су се и без његовог позива окупљали око њега. Од свог оца Илије наследио је политички дар и вештину за успостављање добрих односа с људима. Примао је свакога лепо и уљудно и у разговору увек био неусиљен, пријатан и занимљив. Кретао се искључиво у круговима политичара и интелектуалаца. Слободан Јовановић га је описао као спорог и лењог чиновника, који је сатима могао седети у канцеларији, а да опет ништа не уради: само је пушио и гладио браду. Исто тако, Јовановић је приметио да Гарашанин није имао политичко него војно образовање и да се као министар учио политици. Од напредњачких министара он је једини имао ону харизму која је потребна за вођа странке. Као државник он се није могао мерити с Ристићем, али као трибун могао се поредити с радикалним вођима – да није био везан министарским полагајем.²⁸

Мало другачију слику о Гарашанину оставио је Херберт Вивијен. У својим сећањима на време док је живео у Србији Вивијен је записао да је имао част и задовољство да упозна Гарашанина и поразговара с њим, углавном о политичком животу Србије на крају XIX века. Њих двојица су се упознали у време када је Гарашанин био српски посланик у Бечу. Вивијен је описао Гарашанина као једног од ретких Срба који су били васпитавани за политику и, уз то, као човека изузетно широке културе и великих способности. Био је више дипломата него страначки човек, иако је био врло популаран међу својим истомишљеницима. Његова одговорност за Српско-бугарски рат 1885. године, из којег је Србија изашла као поражена страна, умањила је његов утицај на политичка збивања, али је и поред тога деловао сталожено и убедљиво.²⁹ У сваком случају остаје чињеница да је Милутин Гарашанин био напредњачки вођ без чијег се знања се није могла водити страначка политика.

Стојан Новаковић, угледни филолог, етнолог и историчар – био је права професорска природа. Имао је огромну радну енергију, доста систематичности у раду и никада није запостављао науку. Као прави теоретичар и скрибоман, иза себе је оставио импресиван научни опус без којег је и данас немогуће замислити реконструкцију српске средњовековне и модерне историје.³⁰ За њега је Радован Самарцић рекао да је боље мислио

²⁸ Јовановић 1991j, 131.

²⁹ Вивијен 1897, 18.

³⁰ О Стојану Новаковићу као политичару, државнику, дипломати и научнику вид. у зборнику радова са научног скупа *Стојан Новаковић – личност и дело*, поводом 150-годињице од рођења 1842–1996, Београд, 1995. Слично и у: Војводић 2003.

него што је писао.³¹ Колико је био вредан и енергичан у канцеларији, толико је изван канцеларије био несавитљив и нетактичан. Он није умео с људима: сви су се жалили на његову крутост и затворену ћуд.³² Ипак, иако није показивао емоције, умео је очарати посматрача својом скромношћу и обазривошћу.³³ Вазда учтив, достојанствен и суздржан, имао је осећај за процену односа снага међу великим силама у Европи и на основу тога врло разложно сагледавао положај Србије на Балкану. Вивијан је записао како га је Новаковић просто задивио када је с пуно поштовања говорио о султану у време грчко-турског рата 1897. године, када је иначе било у моди да се јавно презире османска држава и вређа њен суверен.³⁴ Новаковић је био сигурно један од најученијих напредњака, али због недостатка осећаја за непосредну комуникацију с људима није могао бити прави вођ једне странке.

Чедомиљ Мијатовић није много заостајао за Новаковићем у погледу учености и радне енергије.³⁵ Он је трчао од посла до посла, гледао да сваки заврши што пре, у томе је успевао на виртуелан начин, али би се скоро увек испоставило да није предвидео све што је требало.³⁶ Био је исто толико гибак колико је Новаковић био крут. Комплименте и обећања давао је с лакоћом, те га нико и није узимао за озбиљно. Услед оскудице чврстине и прибраности у његовој политичкој фигури, био је потпуно неподесан са напредњачког вођа. У друштву четворице јаким људи Напредне странке Мијатовић је сигурно заузимао последње место. Највише што је успео постићи у политици био је министарски положај или посланство на страни. Никада се није успео домоћи места првог министра. На његове политичке погледе сигурно је утицала и његова жена Илодија Лотон-Мијатовић, која се као Енглескиња бавила српском историјом и преводом српских народних песама на енглески језик.³⁷ После Мајског преврата 1903. године преселио се у Лондон, где је живео до своје смрти 1932. године.

Према Програму који је објављен у *Виделу* 4. децембра 1879. године може се запазити да се Напредна странка изјаснила за монархију и династију. Даље, захтевала је слободу говора, штампе, „састанка“ (окупљања – прим. М. С.) и удружења, затим остваривање пуне личне и имо-

³¹ Самарцић 1976, 228–229.

³² Јовановић 1991ј, 131.

³³ Вивијан 1897, 18.

³⁴ Вивијан 1897, 19.

³⁵ О животу и раду Чедомиља Мијатовића вид. детаљније у: Марковић 2006; Марковић 2008.

³⁶ Јовановић 1991ј, 131.

³⁷ Марковић 2000, 144, 241; Марковић 2008, 68.

винске сигурности, министарске одговорности и судске независности.³⁸ Једна од кључних одредница напредњачког Програма садржана је у његовој тачки 5: „да се у представништво народно отвори приступ људима од науке по народном избору“. Из ове програмске одреднице произашао је и дводомни модел скупштинског устројства у напредњачком *Нацрту устава за Краљевину Србију* од 1883. године.³⁹ Према чл. 26. тог нацрта, Народна представништво се састоји од два дома: Народне скупштине (Доњег дома) и Сената (Горњег дома), који заједно с Краљем врше законодавну власт. Народну скупштину састављају посланици које народ непосредно бира, саобразно наређењима Устава (чл. 53), док Сенат састављају три категорије посланика: народни посланици који се бирају по областима (Шумадијска, Дунавска, Моравска, Тимочка и Дринска), посланици по праву (наследник престола када наврши 18 година, митрополит и епархијске владике) и краљеви посланици (краљ има право да именује 20 посланика, сагласно одредбама устава).⁴⁰

Предложени модел скупштинског устројства био је потпуно усклађен с конзервативном идеологијом Напредне странке. Она је, као што је већ речено, увек зазирала од необразоване и неписмене масе, простог света и сељачке демагогије. Пошто је Србија тога доба била земља са неписменим становништвом (80 процената од укупне популације, укључујући и 87 процената градских жена),⁴¹ напредњаци су одбијали сваку помисао на парламентарну демократију. Они нису могли замислити да у држави влада једно представничко тело у којем би главну реч водили трибуни и демагози попут Ранка Тајсића, Љубе Дидића или Милије Миловановића. То би – по њиховом мишљењу – била права тиранија простог и примитивног света, што може одвести само у катастрофу. Да би се то избегло, потребно је увести Горњи дом у скупштинску структуру.⁴² Без једног таквог просвећеног Сената – резоновали су напредњаци – Србија не може ући у ред културних држава Еворпе јер једна сељачка Скупштина још није кадра схватити потребе једне културне државе. Због тога су се напредњаци залагали за неку врсту „господског парламентаризма“, за неку врсту премоћи просвећеног Сената над сељачком Скупштином. Они су препоручивали западни парламентаризам, под условом да се обезбеди претежни утицај интелигенције и имућних људи у представничком телу. На тај начин би се онемогућио било какав терор разузданих сељачких

³⁸ Крестић/Љушић 1991, 108.

³⁹ *Нацрт устава Краљевине Србије владе М. С. Пироћанца*. Вид. у: Новаковић 1912, 301–332.

⁴⁰ Чл. 2, 64, 71. и 72. *Нацрта устава Краљевине Србије владе М. С. Пироћанца*.

⁴¹ Павловић 2004, 82.

⁴² О идеји дводомног скупштинског устројства вид. у: Јовановић 1991л, 317–319.

трибуна, који би по сили устава били спутавани скупштинским ветом интелигенције и монарховом санкцијом. То је био једини пут који би Србију извукао из заосталости: земља би се придружила породици европских нација кроз независност, а ако жели да опстане у таквом свету – мора се модернизовати. То се може постићи само владавином најумнијих људи које та земља има.

Напредњаци су имали и посебне погледе на питање организације локалне управе. Њихови страначки погледи произлазили су из два значајна извора: 1) *Предлога Закона о уређењу власти унутрашње земаљске управе* од 1882. године, који је израдио Милутин Гарашанин, министар унутрашњих дела у Пироћанчевој влади; 2) *Нацрта устава за Краљевину Србију* од 1883. године, који је такође било дело владе Милана Пироћанца.

Док је у јавности трајала дискусија о реформи локалне управе, напредњачка влада је најпре формирала једну стручну комисију с циљем да проучи сва питања у вези са преуређењем локалних органа власти, укључујући и питање укидања окружних начелстава, као и да предложи целовит и систематичан пројекат новог закона о овој материји.⁴³ Комисија је израдила један нацрт „целисходног уређења земаљске управе“.⁴⁴ Не слажући се с тим нацртом у целини, Гарашанин га је у мањој мери прерадио и допунио. Тако је и настао Нацрт закона о реформи локалне управе. Међутим, Гарашанин га није одмах поднео Народној скупштини на разматрање као што је обећао. Одлучио је да одуговлачи са покретањем званичног законодавног поступка све док не наступи повољан тренутак у Народној скупштини, тј. највеће скупштинско расположење у корист Предлога. Изненада – да ли против његове воље, случајно или не, с његовим знањем или без знања, али свакако пре скупштинске расправе о Предлогу закона – Предлог је доспео у руке радикала.⁴⁵ Радикали су то једва дочекали и објавили га у *Самоуправи*, у чланку са злурадним насловом „Стара кајмакамија у новом Виделовом руву“.⁴⁶ Његово објављивање није изненадило напредњаке јер се знало да се ради на њему. Радикале је највише интересовало на којој основи напредњаци мисле да организују локалну управу. По Предлогу закона, који је садржао 45 чланова, реформа локалне управе извела би се укидањем округа, увођењем области и додатним јачањем среске управе.⁴⁷ Другим речима, у административној

⁴³ Чланови комисије били су: Никола Крстић, Коста Јовановић, Димитрије Радовић, Ђорђе Павловић и Ђорђе Пантелић (Никић 1927, 197).

⁴⁴ Никић 1927, 204.

⁴⁵ Никић 1927, 204.

⁴⁶ *Самоуправа*, бр. 3, 1882.

⁴⁷ „Предлог закона о уређењу власти унутрашње земаљске управе“, [у:] *Самоуправа*, бр. 3. и 4. 1882.

структури државе укинула би се окружна начелства, и уместо њих би се установило пет нових управних јединица – *области*, које би биле знатно шире од округа по свом територијалном опсегу док би се највећи део полова окружних начелника пренео на среске начелнике (чл. 6, 43. и 44).

Према одредбама Предлога закона, локалну управе врше: обласни управници и срески начелници.

Обласни управници представљају прву и највишу власт у области: они воде главну управу и надзор (чл. 7) и врше следеће дужности: 1) воде надзор над радом подручних среских начелника и његових помоћника (чл. 3); у вези с тим, врше и дисциплинску власт над свим среским чиновницима, осим чиновника судске струке; такође, имају обавезу да најмање једном годишње путују по својој области и врше инспекцију над радом среских чиновника (чл. 9. и 10); 2) поништавају свако незаконито или нецелиходно решење, наредбу или неку другу одлуку среских начелника из своје области и доносе ново решење или упућују овлашћеног среског начелника да сам то поново учини; 3) кад нађу за сходно, присуствују сваком обласном, среском и општинском скупу или збору и надгледају да ли се у раду ових институција повређују државни интереси; у свим ванредним приликама, а нарочито у случају непосредне опасности (нпр. за време поплаве, глади, пожара и сл.) или каквог нереда, обласни управници су овлашћени да од среских начелника преузму комплетну управну власт; шта год они буду наредили сви срески органи и чиновници обавезни су да изврше, а они су обавезни да о томе поднесу извештај министру унутрашњих дела; војне власти су такође дужне да у оваквим приликама пруже сву неопходну помоћ обласном управнику и да, у договору с њим, издају потребне наредбе (чл. 8).

У погледу надзора обласни управник стоји под непосредним надзором Министарства унутрашњих дела. Против сваког решења и наредбе обласног управника може се поднети жалба министру унутрашњих дела у року од 15 дана од дана примљеног решења или жалбе (чл. 19).

На челу срезова стоје срески начелници, који представљају највишу и прву власт у срезу и врше најважније полицијско-управне послове на свом управном подручју (чл. 24). Њихове дужности су: 1) да се старају о свим пословима који су им поверени да их врше према прописима важећих закона и уредаба; 2) да се старају о одржању јавног реда и поретка; 3) да штите личну и имовинску сигурност грађана (чл. 25). Осим тога, срески начелници ће вршити и све оне послове који су до тада припадали окружним начелницима, осим оних који ће припасти обласним управницима (чл. 26). У погледу надзора – срески начелник стоји непосредно под обласним управником и министром унутрашњих дела, али је дужан извршавати и налоге свих других министара (чл. 27). Жалбе против радњи и решења среских начелника подnose се обласном управнику за случајеве које предвиђа чл. 38. Предлога (нпр. ако срески начелник одуговлачи у

извршењу судске пресуде), док се против свих осталих решења и пресуда подносе министру унутрашњих дела.

Надзор и управу над свим локалним органима власти Министарство унутрашњих дела врши или преко обласних управника или преко нарочитих изасланика. Министар унутрашњих дела дужан је да најмање једном годишње (али и у другом случају када сматра да је потребно) позове поједине обласне управнике или све заједно на договор о уређењу службе (чл. 3).

По свему судећи, изгледа да Предлог закона о реформи локалне управе није био дефинитивно завршен или је, можда, требало израдити два предлога: један за представнике централне власти, а други за локалне органе, скупштине и одборе. У Предлогу нису регулисани правни положај, функције, права и дужности обласних и средских скупштина и одбора. Он само спомиње обласне и средске скупштине у чл. 8. и ништа више од тога. Регулишу се само односи, права и обавезе представника централне власти и њихов однос према Министарству унутрашњих дела и Влади.

Према мишљењу Федора Никића – то је заправо и био главни задатак Предлога закона; о обласним и средским скупштинама требало је урадити посебан нацрт.⁴⁸ На основу оваквог теоријског промишљања излази закључак да се Гарашанинов предлог и није односио на локалну управу као целину него само на један њен део: на онај најосетљивији, који је највише занимао радикале и сељачку Србију – на положај државних власти у локалним јединицама. Овакво подвајање материје о уређењу локалних органа власти било је политички штетно за Пироћанчеву владу, напредњаке и за самог краља Милана. Објављујући Предлог закона у чланку с једним више него сугестивним насловом, радикали су успели наметнути јавном мњењу своје виђење владине намере да реформише локалну управу. Захваљујући оштром радикалском демагошком наступу, завладало је мишљење да је овај предлог закона коначан и да Гарашанин не жели да уведе локалне скупштине и одборе него да задржи стари полицијски режим са неким мањим изменама. Радикали су били убеђени да је Гарашанинова намера да с оваквим предлогом закона постигне две ствари: 1) да створи нову бирокаратску јединицу која ће моћи ефикасније да се контролише од округа; 2) да успостави ригидни централизам у администрацији како би се постигло потпуно јединство управе. Сви поменути органи максимално су централизовани и немају никакву самосталност у раду – објашњавају радикали. Обласни управник и средски начелник стоје под непосредним надзором министра унутрашњих дела; жалбе против рада, решења и пресуда обласних управника и средских начелника у последњем степену решава министар унутрашњих дела, на чији предлог краљ поста-

⁴⁸ Никић 1927, 206.

вља људе; заправо све зависи од министра унутрашњих дела – од њега све полази и њему сви одговарају, а то је централизам који кочи друштво и спречава општи напредак народа.⁴⁹

Због свега тога, радикали су организовали кампању против Гарашаниновог предлога. Ту кампању углавном је водио Пера Тодоровић, најпре преко *Самоуправе* и брошура, а затим и преко страначких зборова. Преко *Самоуправе* Тодоровић је доказивао пред народом да се, напредњачким Предлогом закона о реформи локалне управе Србија враћа на старе турске административне јединице – кајмакамије. У поменутом чланку „Доле с кајмакамијама“ он је – демонстрирајући свој раскошни новинарски таленат, моћ убеђивања и склоност ка популистичкој демагогији – „објаснио“ како је пет нових предложених области фактички исто што и некадашње турске кајмакамије, у којима ће пет обласних управника (заправо пет нових „дахија“, „паша“) неограничено владати Србијом уз пристанак Владе и двора.⁵⁰

Под оваквом кампањом радикала Гарашанинов предлог је одједном постао врло непопуларан. Радикали су успели да покрену јавност и да је потпуно окрену против Предлога закона. Чак се и један велики број напредњачких посланика изјаснио против њега.⁵¹ Када је видео да су ствари отишле предалеко, да су отпор и нерасположење наспрам Предлога закона изузетно велики, те да је поводом њега дошло до раскола чак и у самом напредњачком клубу посланика у Скупштини, Гарашанин је повукао потез који је био сасвим очекиван: ставио га је *ad acta*. Не само што га није увео у званичан законодавни поступак него је преко полицијског одељења свог министарства издао исправку да Нацрт закона који је објављен у *Самоуправи* заправо и не постоји, а да Влада чак ни не намерава да реформише управу у таквом духу.⁵² Гарашанин је покушао демантовати писање радикалског листа, али је то чинио врло немушто и неспретно доводећи себе у врло незгодан политички положај. Он се без борбе повукао одричући се сопственог законског предлога. Није ни покушао да, било сам или преко неког угледног правника, одбрани идеју образовања области и предложену реформу локалне управе. Повукао се надајући да ће заборав врло брзо прекрити његову, иначе врло занимљиву, иницијативу.

На његову жалост, радикали нису мировали. Мудро су проценили да је њихова кампања уродила плодом и да је Пироћанчева влада добро уздрмана. Због тога су одлучили да у својој политичкој борби иду до

⁴⁹ „Доле с кајмакамијама“, [у:] *Самоуправа*, бр. 7. и 11, 1882.

⁵⁰ „Доле с кајмакамијама“, [у:] *Самоуправа*, бр. 7. и 11, 1882.

⁵¹ Никић 1927, 207–208.

⁵² Никић 1927, 208.

краја; да депопуларишу напредњачки режим и да га потпуно сруше. Процењивали су да уз још мало популистичке демагогије и оштре пропаганде против Гарашаниновог, већ прилично искомпромитованог Предлога закона – тај циљ могу лако постићи. Прва прилика указала им се на првом Главном земаљског збору њихове странке који је био одржан 26–28. јула 1882. године на Илијиним водама у Крагујевцу. И овога пута главну реч је водио Пера Тодоровић. Пред 600 изасланика Народне радикалне странке из целе Србије он је и овом приликом демонстрирао свој беседнички дар. На најдемагошкији начин радикалски првак је окупљеној сељачкој маси још једном „разобличио“ идеју формирања области. У свом дугом говору, који је Слободан Јовановић оценио као истинско ремек-дело политичког беседништва, али и као један од највећих демагошких говора у српској историји (која демагошким говорима никад није оскудевала),⁵³ Пера Тодоровић – прво новинарско перо радикала – просто је „самлео“ Гарашанинов предлог. Он је поновио окупљеном сељачком народу да напредњаци намеравају да обнове оне старе турске кајмакамије, да повећају број чиновника и да им повисе плате – само да би остали на власти. Кајмакамије су ново средство којим напредњаци желе да поробе сељаке – и политички и економски – „галамио“ је Тодоровић.⁵⁴

Тодоровићев успех надмашио је сва очекивања. Његове речи да актуелна Влада припрема такву локалну управу у којој нема ни упрошћења, ни смањења бирократије, ни снижавања државних намета – деловале су очаравајуће за слушаоце кивне на бирократију. Тодоровић је успео у намери да обичан свет увери у то да су предложене области исто што и кајмакамије – а оне су га подсећале на време ропства под Турцима. Области представљене као турске кајмакамије допринеле су да јавно мњење просто омрзне напредњачки режим.

Други извор из којег се јасно могу сагледати напредњачки погледи на преуређење локалне управе био је *Нацрт устава за Краљевину Србију* од 1883. године. Овај документ преузео је основне идеје из Гарашаниновог предлога и додатно их разрадио. Свега два члана посвећена су локалној управи: чл. 2. и 110.

Према ст. 2. из чл. 2. Нацрта напредњачког устава, у локалну управу би биле уведене области уместо округа који би били укинута. Србија

⁵³ Јовановић 1991л, 187. Нешто другачије мишљење заступају Велизар Нинчић, Лагинка Перовић и Милан Ст. Протић. Они не поричу наглашену демагошку ноту у овом говору, али га оцењују као мајсторију политичког говорништва народним језиком. Вид.: Нинчић 1956, 84–85; Перовић 1983 72–73; Протић 1990, 160–161.

⁵⁴ Овај говор Пера Тодоровића, скоро у целини, објављен је у *Самоуправи* током 1882. године. Вид.: *Записник рада Главне скупштине Народне радикалне странке*, III састанак, Крагујевац, 27. јула 1882.

би се административно делила на пет области: Шумадијску, Дунавску, Моравску, Тимочку и Дринску. Даље, свака област би се делила на 12 срезова, а срезови на општине. Поред нове административне поделе земље која је била предложена овим нацртом Влада је намеравала да истовремено прецизно одреди и саму надлежност ових управних јединица. Нацрт устава је одредио само начела на основу којих ће почивати правна организација области и општина, док ће се њихово устројство регулисати нарочитим законом (чл. 110). Став 2. из чл. 110. Нацрта устава прописује „да се круг надлежности области и општина распростире на све што спада у искључне интересе обласне и општинске“. Такође, чл. 110. установио је обласне и општинске одборе; они се бирају непосредно (ст. 1. из чл. 110), седнице одбора су јавне (ст. 3. из чл. 110), буџети се „предају“ јавности (ст. 4. из чл. 110). Став 5. из овог члана установљава механизам контроле у локалној управи. Он прописује да се обласни и општински одбори налазе под контролом краља и Народне представништва (Скупштине и Сената). Ова два уставна чиниоца имају право да утичу на њихов рад ако би утврдили да су ови прекорачили границе њихове надлежности, а на штету државних интереса. Систематско тумачење свих ставова из чл. 110. доводи до закључка да срез не би имао свој одбор него само представнике централне власти.

То су два члана у напредњачком Нацрту устава који се односе на локалну управу. Њихова анализа јасно показује да су напредњаци намеравали да остваре две ствари: 1) успостављање области као највише управне јединице; 2) самосталнији положај области и општина. Свака од ове две идеје имала је своје нарочите представнике у Напредној странци. Идеја области углавном је била Гарашанинова идеја; друга идеја није била само његова већ и Пироћанчева.⁵⁵

До прве идеје Гарашанин је дошао након проучавања стварних социјалних и економских прилика и политичких тежњи у Србији. Он је врло брзо схватио да је у народу неповратно нарасло расположење за укидање окружних начелстава. Против таквог народног расположења Гарашанин се није ни хтео, а ни могао, борити јер се и сâм још 1875. године као опозиционар у Народној скупштини придружио гласовима за укидање окружних начелстава. Али, ако је морао пристати да се укину окружна начелства и тако изађе у сусрет већинском расположењу народа, он није желео да укинута окружна начелства не замени другим административним јединицама. Према мишљењу Федора Никића Гарашанин је за то имао два основна разлога: први је више економске, а други више политичке природе: 1) реформишући локалну управу, Гарашанин је, на првом месту, имао намеру да створи социјално и економски снажне и способне локалне управне јединице; он је сматрао да је тадашњи срез био мали,

⁵⁵ Никић 1927, 211.

слаб и неспособан, те је боље да се округ замени једном новом управном јединицом, која би била не само територијално већа него и економски јача од округа; 2) долазећи на власт, Гарашанин је са собом донео и идеју снажне државне власти; овај напредњачки првак је сматрао да ту идеју није могуће спровести у амбијенту малих и врло слабих срезова; без доброг саобраћаја, телеграфа и поште, разбацани и удаљени срезови нису могли стајати под ближом и јачом контролом централне државне управе; јаку државну власт није могуће створити ако би између министарстава и општина стајала једна управна инстанца, и то одвећ слаба; због тога се Гарашанин одлучио за увођење области у којима би државна власт била у могућности да врши непосредни надзор над општинама и да створи снажну државну власт у локалној управи.⁵⁶

У тежњи да се областима додели један самосталнији положај у администрацији – Гарашанин је добио подршку првог министра. У политичким замислима напредњака врло умешно су се искомбиновале Гарашанинова идеја о снажној државној власти и Пироћанчева идеја о владавини права са „господским парламентаризмом“, тј. са владавином интелигенције и имућног друштвеног слоја. Пироћанац није желео да установи ни полицијску државу нити административни деспотизам, какав је постојао за време владавине Ристићевих либерала. У овим државним моделима он је видео претерану надмоћност управне власти и њену могућност да постави себе изнад закона и правног поретка. Против таквог положаја егзекутиве Пироћанац се одувек бунио. Он је, такође, презирао Народну скупштину у којој би већину вазда имала сељачка маса. У њој је видео онај деструктивни елемент који није у стању да разуме суштину и значај представничког система. Напротив, представнички систем претпоставља културну средину у којој он може да живи и правилно функционише. Услед непросвећености и високог степена патријархалности сељачке масе у Србији, Пироћанац је хтео да обезбеди превагу интелигенције и богатих људи, који су једини способни да схвате значај политичких слобода и права и да их правилно користе.

Ову исту идеју Пироћанац је намеравао да примени и на локалну управу. Као што није желео поверити централну управу једном инфериорном друштвеном слоју (сељачкој маси), тако ни у локалној управи није желео увести чисту самоуправу и препустити је патријархалној средини, која није способна сама собом да управља. Да би неко могао управљати собом, потребно је да поседује одређени културни ниво и економску способност. То значи да и локална управа, попут народног представништва, мора бити резервисана само за више друштвене слојеве пошто они једини испуњавају ове услове. Али, ако у том тренутку српско друштво у целини још није било способно за потпуну самоуправу и парламентарну

⁵⁶ Никић 1927, 211–212.

демократију, то не значи – мислио је Пироћанац – да оно не може постати способно за све то у будућности. То је сасвим могуће, али под условом да се српско друштво постепено припреми за самоуправу и парламентаризам. А оно се може припремити за те послове – наставио је први министар – само ако се сељачком реду додели „извесна“ самосталност, како би се он у тој „мањој“ самосталности оспособио да сам управља собом. На тај начин би – закључио је Пироћанац – српски сељаци стекли потребно искуство и знање, које ће касније применити у „пуној“ самосталности, тј. у самоуправи.⁵⁷

Све ове идеје – Гарашанинова идеја о увођењу области и о снажној државној власти и Пироћанчева идеја да српски сељак није способан за локалну самоуправу – врло умешно су уткане у чл. 2. и 110. *Нацрта устава за Краљевину Србију* од 1883. године. Ово се посебно односи на чл. 110, који је регулисао надлежност и границе надлежности области као највиших управних инстанци. Овим чланом Нацрта устава Пироћанац и Гарашанин су очигледно хтели да доделе областима потребан степен аутономије – како би се створили сви услови да се области оспособе за будућу самоуправу и како би се створила јака државна власт. Руководјени овим идејама, Пироћанац и Гарашанин су тежиште у областима ставили на одборе, у намери да заобиђу сељачку већину, која – према њиховом дубоком убеђењу – још није била способна за самоуправу, и да на њено место поставе интелигенцију и људе са иметком пошто су они једини били кадри за послове управљања. Одборе су, ради јаче контроле, ставили под непосредни надзор краља и Народног представништва. На тај начин би се у целости спровео програм Напредне странке о умереним друштвеним променама као једином гаранту просперитета за једно традиционално друштво какво је било српско.

Као што се може видети, напредњачки програм о преуређењу локалне управе више је него занимљив. Он укида окружна начелства и уводи велике области као посредне управне инстанце између централне управе, с једне, и срезова и општина, с друге стране. Идеја области није била нова у дотадашњој уставној историји и политичком искуству. Још је кнез Милош после Милетине буне, тачније 1836. године, увео четири војне области, тзв. сердарства која су трајала до доношења *Турског устава*. То значи да и ова напредњачка идеја о областима или – како су је радикали погрдно називали „кајмакамијама“ – није била сасвим без основа, односно већ је имала своју историјску потврду. Напредњаци су ипак пошли средњим, умереним путем. Нису желели ни сувише широку децентрализацију са минималним надзором државне власти, коју су популарисали

⁵⁷ Никић 1927, 213–214.

„комунци“,⁵⁸ тј. радикали, а ни сувише круту централизацију, какву су спродовили либерали. И на терену локалне управе напредњаци су се заиста налазили између радикала и либерала. Као истински конзервативци, гнушали су се сваке крајности. Они су били прави еволуционисти, који су проповедали умерене реформе: да се све политичке институције развијају сагласно степену социјалног, економског и културног развитка српског народа. Сваки другачији пут – веровали су напредњаци – одвео би српско друштво у анархију и катастрофу.

Имајући све ово у виду, њихов сукоб с радикалима био је неизбежан јер су радикали у њиховим очима били оличење свега оног што су сматрали опасним и што су осуђивали: маса, примитиван и прост свет, сељачка демагогија, популистички говори, сирове политичке агитације. Сукоб је започео још с Бонтуовом афером,⁵⁹ наставио се током и после Тимочке буне, а завршио се победом радикала после одступања Гарашанинове владе 1887. године и доношења новог либерално-демократског *Устава* наредне 1888. године.⁶⁰ Међутим, напредњаци су остали достојанствени и поред понижења које су им радикали приређивали после њиховог пада. У јулу 1887. године у *Виделу* је објављено да је убијено више од стотину припадника Напредне странке, безброј испребијано и више десетина напредњачких кућа попаљено. То линчовање, које је у неким местима добијало облик тешких изгреда, па чак и буна у малом, представља завршну тачку политичког живота и рада Напредне странке у XIX веку.⁶¹

⁵⁸ То је био један од тадашњих уобичајених погрдних надимака које су радикали добили од својих политичких противника.

⁵⁹ Бонтуова афера представља догађај који је снажно уздрмао напредњачку владу 1881. године. Пироћанчева влада је пристала да закључи врло неповољан кредитни уговор о изградњи железнице у Србији (на основу обавеза из Берлинског уговора) са Полом Бонтуом – представником *Генералне уније* (француског банкарско-кредитног друштва), која је имала тесне везе и с аустријским банкама. Уговор је био закључен без јавног надметања, а српска влада се обавезала на суму од 100.000.000 динара, што је у јавности оцењено као задужење које ће потпуно исцрпети земљу. И поред тога, уговор је био прихваћен у Народној скупштини на седници 10. марта 1881. године са 97 гласова за, 57 против, уз 5 уздржаних гласова (Јовановић 1991ј, 86–95, 112–119).

⁶⁰ Победа радикала је била наговештена већ после пораза Србије у рату с Бугарском 1885. године, који је водила влада Милутина Гарашанина.

⁶¹ После пада напредњачког режима уследило је линчовање напредњака. У насиљу су предњачили радикали. Оно се усредредило у неколико округа источне Србије: Пожаревачком, Ћупријском, Зајечарском и Алексиначком. Изван тих округа било је само појединачног линчовања, а не линчовања у маси. Линчовање се вршило углавном по селима, где је народ бесан због својих патњи под напредњачком владом, незадовољство искао на напредњачким кметовима. Они су махом премлаћивани коцем: на понеким местима њихов леш натицан је на ражањ. Као некада о либералним буцама – тако се тих дана говорило о радикалским кочевима и ражњевима. У Алексиначком округу уведен је нов начин злоста-

Један од напредњачких вођа – Милутин Гарашанин – објавио је 20. јануара 1896. године „да се Напредна странка растура“ пошто је већ 10 година пре тога изгубила политички значај.⁶² Био је то достојанствен и помало тужан одлазак једне странке која је обележила политички живот Србије непосредно после стицања слободе и независности 1878. године. Од политичке странке која је окупљала највредније српске интелектуалце с краја XIX века – овакав достојанствени потез могао се и очекивати.

4. Радикали и локална самоуправа

Народна радикална странка основана је на Божић 1881. године, пре Либералне и Напредне странке. Идеолошки формирана – делом под утицајем Адама Богосављевића (сељачки део), а делом под утицајем Светозара Марковића (интелигенција) – Радикална странка је израдила свој политички програм, а тежиште своје политичке борбе усмерила је против бирократије. Радикали су веровали да је бирократија бројно велика, да су њена примања превисока, да је сва власт усредсређена у њеним рукама и да је фактички постала свемоћна у читавој земљи. Народна скупштина једва да је имала икакав надзор над њом. Ова свемоћност бирократије изгледала је радикалима толико велика да је Србија у њиховим очима у то време представљала просто један „чиновнички спахилук“, у којем бирократија бахато управља.⁶³ И док постоји тај спахилук у Србији не може бити ни благостања ни могућности за прогрес. Због тога је први и основни задатак радикала био да то зло отклоне. То су мислили да остваре на два начина: 1) стављањем Народне скупштине у тежиште уставног устројства, изнад свих других власти и успостављањем парламентарног система; 2) организовањем локалне администрације на начелу самоуправе. Ово су две најважније одреднице политичког програма Народне радикалне странке, по којима је вазда била јасно препознатљива у политичком животу Србије.

Све је почело на првом заседању Народне скупштине за 1881. године. Појављивање *Самоуправе* један дан после Божића означило је званично формирање прве праве политичке странке у Србији. У првом броју овог „политичког, економног и књижевног“ листа објављен је програм Народне радикалне странке. Потписало га је 38 посланика, са „још 38

вљања напредњака: напредњаци су јахани и бичевани као коњи. То понижавање напредњака, као да су скотови, чинило је неко нарочито задовољство њиховим гониоцима – и брзо је постало једна од најомиљенијих забава приликом хајке на напредњаке (Јовановић 1991ј, 321–321).

⁶² Детаљни извештаји о „неделима“ радикала прештампани си из листа *Народности*, под насловом: „Ко су и шта су српски радикали“, Панчево, 1900.

⁶³ Јовановић 1991в, 33.

другова народних посланика“, чија имена нису обелодањена.⁶⁴ Радикалски програм је, значи, прихватило 76 посланика. Уз објављивање програма дато је и једно саопштење о томе да је потписивање програма и даље отворено за све народне посланике и „когод од госпoде скупштинара жели, може га потписати код народног посланика г. Н. Пашића“. ⁶⁵ Изгледало је да ће готово сва Скупштина похрлити у радикале. ⁶⁶

„Адамова група“ сељачких посланика приступила је радикалском клубу. Под њеним утицајем радикали су још на самом почетку свог деловања носили карактер једне класне „сељачке странке“. У тој народњачкој групи истицали су се највернији сељачки трибуни попут: Ранка Тајсића, Васе Стошића, Саве и Новака Милошевића и др. Они су представљали једну јаку левицу међу радикалима, која није хтела ни са ким да прави било какве политичке компромисе. ⁶⁷ Под њиховим утицајем, радикали су умногоме успели да сачувају борбеност и непоколебљивост, али је услед њиховог идеолошког чистунства, долазило до подвојености и сукоба у странци. Ипак, то није имало за последицу цепање странке на фракције. Прво цепање странке уследило је после радикалско-напредњачког споразума 1901. године када су се од тзв. „фузионаша“ одвојили тзв. „самосталци“ и формирали посебну странку (о томе ће касније бити више речи).

Радикалима једино нису хтели прићи социјалисти Мите Ценића. Напротив, они су објавили прави политички рат радикалима оптужујући их да су издали социјалистички програм Светозара Марковића. Кад је видео да су радикали постали једна обична политичка странка, и да им је радикализам од средства постао циљ, Ценић је са једном групом интелектуалаца – међу којима су најважнији били Драгиша Станојевић и Лазар Нанчић – основао нову политичку групу. Он је покренуо и нови политички лист *Радник* с основним циљем да обнови онај ортодоксни, чисти и непомућени социјализам Светозара Марковића. ⁶⁸ Социјалисти су у радикалима видели своје највеће противнике. „Морамо се борити против Радикалне странке као најопасније, јер њене теорије су највештије удешене, да народу очи замажу и пажњу његову одврате од бољетице његове; са политичким варалицама борба је неминовна“ – говорили су Ценић и другови. ⁶⁹ Тако је између радикала и социјалиста отпочела у штампи једна немилосрдна борба, каква само може постојати између ор-

⁶⁴ Јовановић, 1991j, 50.

⁶⁵ Митровић 1991, 71.

⁶⁶ Јовановић 1991j, 50.

⁶⁷ Никић 1927, 235.

⁶⁸ О статуту социјалистичке групе, као и о њеном програму (теоријском и практичном), вид. у: Крестић/Љушић 1991, 89–93.

⁶⁹ Никић 1927, 200.

тодоксних поклоника неке идеје и оних који су оквалификовани као издајници те идеје. Радикали нису остајали дужни. На све нападе социјалиста они су одлучно узвраћали. Ова борба са социјалистима за њих је била од пресудне важности. Плашећи се да им Ценић и његови следбеници не одвуку радикалску високошколску омладину, интелигенцију и све оне који су још дубоко били под утицајем Светозаревог учења, радикали су покренули лист *Рад* и поверили Пери Тодоровићу, том искусном полемичару и врсном новинару, да „раскринкава“ Ценићеве утопијске идеје. То је чинио врло успешно пошто социјалисти никада нису успели да окупе масовније страначко чланство нити да остваре значајнији утицај на политичка збивања. Ипак, озбиљност коју су радикали показали у „рвању“ с њима говори о томе колико су њихови напади на радикале били озбиљни и незгодни.

Осим социјалиста, радикале су нападале и друге странке, а највише напредњаци. Придружио им се и сам краљ Милан, који их је сматрао анархистичким елементом, опасним за државу. Њихова демагошка политичка проповед о смањивању чиновништва и успостављању владавине сељачке скупштине са системом локалне самоуправе – посебно га је ужасавала. Краљ Милан је говорио да су радикали толико опасни да се с њима не сме погађати него само борити до коначне победе. Таква политика према најмасовнијем политичком покрету у Србији на концу га је скупо стајала.

Међутим, нису само домаћи политички противници радикала критиковали њихов демагошки наступ у јавности. Њиховог политичког стила ужасавали су се и страни посматрачи. Херберт Вивијен (који је био сувише наклоњен напредњацима) записао је да су радикали, као најорганизованија странка, увек налазили начина да заштите жеље и стремљења својих присталица, све најсиромашнијих, најлењивијих и најнеписменијих сељака. Када њихови вођи желе да организују велике демонстрације, увек могу рачунати на присуство неколико хиљада сељака, који ће радо пристати да проведу крај седмице на неком збору о трошку страначког фонда подржавајући сваку њихову идеју. „Један мој пријатељ“ – наставља Вивијен – „који је био присутан на великом радикалском збору 1896. рекао ми је да је од 14.000 присутних демонстраната, само њих 30 или 40 слушало говоре својих вођа, док су сви остали јели лубенице. Још ми је рекао – завршава овај енглески посматрач – „да је сваки демонстрант добио три динара – злу не требало“.⁷⁰

Из Вивијеновог казивања може се уочити ироничан, па и злурад, тон у опису чланства и структуре Радикалне странке. Па ипак, не може се порећи чињеница да су радикали веома често из демагошких разлога нападали постојећи поредак, а да су свој програм тако скројили да им донесу пуну политичку добит. Пошто су били најмасовнија странка, сасвим је било логично да се залажу за остварење начела народне суверености

⁷⁰ Вивијен 1897, 16.

знајући да ће на изборима увек добити већину, па тиме и могућност да формирају владу. Али и Србија је од тога имала велике користи.

Радикална странка се доста разликовала од других српских странака у погледу своје унутрашње организације. Она је у свом статуту уз Главни одбор (са седиштем у Београду), предвидела и месне одборе по читавој Србији. Чланови првог Главног одбора били су: „инжењер Никола П. Пашић, професор Светомир Николајевић, професор Гига Гершић, секретар Министарства финансија Паја К. Мијаиловић, Коста С. Таушановић, уредник *Рада* Пера Тодоровић, професор Андра Николић, трговац Стеван А. Савковић, трговац Мијаило Ђикадија и професор Београдске гимназије Светозар Милосављевић“.⁷¹ Међутим, већ на првом збору странке у Крагујевцу 1882. године, изабран је нови Главни одбор, који се додуше, није много разликовао од претходног.⁷² Такође, формиран су и месни одбори. Ове многобројне страначке „филијале“ пустиле су корене на све стране и за кратко време од године-две дана рашириле се по целој земљи као политичка зараза.⁷³ Тиме су радикали учинили једну ствар од историјског значаја: први су организовали сељачку масу као политичку странку. Вучићевци 1842. и либерали 1858. године покушали су пре радикала да створе народну странку, али им је недостајала права страначка организација. То је пошло за руком тек радикалима 1881. и 1882. године, који су одлучно зашли у сва села и врбовали масе сељака за своју политичку ствар. Био је то први покушај да се у српску патријархалну средину пресади модерно страначко устројство.⁷⁴

Радикали су на самом почетку свог политичког деловања били једна изразито борбена странка, спремна на револуционарни пут промене система власти. Они су говорили народу да држава постоји због сељачке масе, а не због чиновништва, али и да је чиновништво злоупотребом државне власти учинило да му сељачка маса робује уместо да оно ради на поправљању сељачког живота. Због тога сељацима не преостаје ништа друго него да се организују у странку која ће се борити против чиновника и њихових злоупотреба, а то је управо Радикална странка.⁷⁵ Оваква агитација пробудила је политичку свест код сељачке масе, која је све више добијала активну улогу у политичкој борби. То више није била он пасив-

⁷¹ *Самоуправа*, бр. 144 и 145, 1881.

⁷² На овом збору изабрани су једногласно у Главни одбор: Никола Пашић, Светомир Николајевић, Гига Гершић, Коста Таушановић, Таса Банковић, Раша Милошевић, Светозар Милосављевић, Паја К. Михаиловић, Стева Л. Стевановић и Пера Тодоровић, а за заменике: Стојан М. Протић, Милан Банковић, Јован Ђаја, Јован Симић, Коста Берисављевић и Макса Антонијевић (Крестић/Љушић 1991, 138).

⁷³ Јовановић 1991j, 123.

⁷⁴ Јовановић 1991j, 124.

⁷⁵ Јовановић 1991в, 34–35.

на, неартикулисана гомила с којом су окружни и срески начелници радили шта су хтели. То је постао народ фанатизован за одређена политичка начела, готов да се свакој, па и краљевој, власти одлучно одупре.⁷⁶

То се и догодило током чувене Тимочке буне у јесен 1883. године. Ова буна је прерасла оквиру уског партијског надметања између радикала и Владе.⁷⁷ Она је добила карактер истинске народног устанка против краљевог личног режима. Буна је окончана тоталним поразом радикала.⁷⁸ Поучени овим искуством, напустили су револуционарни метод политичких промена опредељујући се за пут преговора и компромиса са политичким противницима, укључујући ту и сам двор. Неки од радикалских вођа веома су се брзо прилагодили новој тактици видећи у њој, пре свега, извор личног благостања и почасте сваке врсте. Оваква политика довела је најпре до радикалско-либералног споразума 1886. године да би своју кулминацију достигла 1901. године, када је под покровитељством краља Александра Обреновића постигнут радикалско-напредњачки споразум, који је довео до првог цепања странке. И поред свега тога, Народна радикална странка никада се није одрекла свог првобитног политичког програма. Она је само мењала пут своје политичке борбе задржавајући своја основна опредељења, која су се првенствено огледала у успостављању парламентарне демократије и локалне самоуправе.⁷⁹

⁷⁶ Јовановић 1991в, 35.

⁷⁷ Председник тадашње Владе био је стари канцеларијски човек Никола Христић, који је служио још од уставобранитељског доба. Под кнезом Александром Карађорђевићем и другом владом кнеза Милоша био је управник вароши Београда, а под кнезом Михаилом министар унутрашњих дела. Као искусни чиновник и „гвоздени полицајац“, уз то и неоптерећен страначком припадношћу, био је узданица свих владалаца под којима је служио. У једно бурно време, када се повела оштра страначка борба, када се ни органи власти више нису умели кретати у границама закона, такав бирократа изван свих странака изгледао је као најпованије лице за новог првог министра уместо посусталог Пироћанца. Нема сумње да је краљ Милан, у свом интересу, извршио прави избор пошто је Христић успешно изашао на крај с вођима побуне у источној Србији.

⁷⁸ Тимочка буна је била у крви угушена. Краљ Милан је приредио страховиту одмазду. Решио је да заврши с радикалима. Пред преки суд у Зајечару изведени су, осим локалних радикалних трибуна, и чланови Главног одбора странке. На смрт су били осуђени Никола П. Пашић, Пера Тодоровић и Раша Милошевић; на седам година затвора Коста Таушановић, а на пет година затвора Паја Михаиловић. Гига Гершић, Јован Ђаја, Јошка Симић, Стева Стевановић и Андра Николић ослобођени су оптужбе услед недостатка доказа. Ниједна осуда на смрт није била извршена. Пашић је био у бекству док је Тодоровићу и Милошевићу казна била ублажена на 10 година заточења (уп. Милошевић 1923).

⁷⁹ У науци је присутно и сасвим опречно становиште. Неки историчари сматрају да су се радикали одрекли својих првобитних идеја после неуспеха Тимочке буне. Тако нпр. Ана Столић сматра да је одступање радикала од њиховог изворног програма после крвавог искуства од 1883. године текло споро, али сигурно. При

Занимљиво је да су се још од формирања Радикалне странке издвојили тзв. „дворски радикали“, који су деловали независно од вођа и воље већине чланства. Они су добили на значају нарочито после Тимочке буне и промене главне политичке тактике. Међу њима највећи ауторитет имао је професор Светомир Николајевић.⁸⁰ Осим њега, дворским радикалима су припадали и: Ђорђе Симић,⁸¹ Михаило Вујић, Велимир Тодоровић,⁸² Лазар Докић и др. Од почетка страначког деловања они су се залагали за споразум са краљем Миланом гнушајући се сваког облика револуционарног метода политичке борбе. Неки од њих су постали толико блиски двору да их чланство није ни сматрало правим радикалима. На њих је владалац вагда могао да рачуна, нарочито у дворским политичким комбинацијама и закулисном међустраничком нагодбењаштву, што чистунци међу радикалима никада нису одобравали. Због тога дворски радикали нису били популарни ни у чланству ни у самом народу.

Народна радикална странка имала је четири вођа: Николу П. Пашића, Перу Тодоровића, Стојана М. Протића и Милована Ђ. Миловано-

томе је у радикалима остало много тога од њиховог препознатљивог бунтовничког понашања, које им је омогућавало да се лакше докопају власти. Ипак, промена метода политичке борбе, као и самог програма, довела је до тога да је сама Радикална странка постала привлачна за многе политичаре који нису имали ништа с радикализмом (Столић 2003, 202).

⁸⁰ Великошколски професор и велики мајстор београдске масонске ложе Светомир Николајевић је – према речима Слободана Јовановића – прошао кроз три фазе у свом политичком раду: 1) од оснивања Радикалне странке до 1885. године био је један од првака; брзо се одвојио од својих другова по питању тактике; никада није одобравао претераности радикалне опозиције и после Тимочке буне саветовао је радикалском вођству да потпишу споразум са краљем Миланом; 2) после српско-бугарског рата 1885. године сав се предао националном раду оснивајући друштво Светог Саве; осуђивао је страначку јагму око власти сматрајући да она само слаби српску националну свест и осећање човекољубља; 3) после доласка радикала на владу сав се окомио на радикализам – као да и сам никада није припадао том политичком покрету; радикализам му је изгледао као демагошко шарлатанство, дивље странчарство и рушење државе увођењем безвлашћа. Као министар, укинуо је *Устав* од 1888. године сматрајући да је он начињен само за једну странку (Јовановић 1991j, 127–128).

⁸¹ Ђорђе Симић је по својим политичким уверењима био ближи либералима него радикалима, али је одмах по ступању на чело Владе 1896. године приступио Радикалној странци. У времену 1894–1897. године био је искључиво човек круне и двора. Краљ Александар је у њега имао безгранично поверење. (Столић 2003, 205).

⁸² Велимир Тодоровић је био министар унутрашњих дела у влади генерала Димитрија Цинцар-Марковића, која је пала после Мајског преврата 1903. године. И сам Тодоровић је том приликом страдао од официрске руке. За њега је Слободан Јовановић отворено рекао да је припао дворским радикалима. Тодоровићев радикализам је био толико блед да се он и није сматрао правим радикалом (Јовановић 1991j, 288).

вића. Сваки од њих је појединачно оставио свој траг на рад и политику странке.

Више од 45 година Никола П. Пашић је био неспорни вођ Народне радикалне странке. Радикализам се није могао замислити без њега. Колико је он утицао на рад странке толико је она утицала и на њега. Био је и остао „вечити Пашић“ – „Баја“.⁸³ Ипак, он никада није био политички мислилац, беседник, па чак ни најборбенији предводник. Писао је врло мало, готово никако. Један од његових ретких чланака објављен је у *Самоуправи*.⁸⁴ Такође, није много ни говорио. Углавном је ћутао, што је код многих стварало утисак да се ради о изузетно мудрому политичару. На концу, никада није био ни сувише борбен. Све те улоге углавном је препуштао другима. За себе је задржавао улогу политичког преговарача с истанчаним осећајем за одличну процену датог политичког тренутка. Непогрешиво је умео проценити када је требало попустити, кад затегнути, кад свом силином ударити, а кад се повући. Ниједан политичар у Србији тог времена није био толико оптуживан за сасвим опречна политичка уверења. За њега се говорило да је револуционар („комунац“), превратник, конзервативац, сплеткарош и лажљивац. Као и већина његових колега, вероватно је био све то помало. Без обзира на све мане које је имао, једно му се не може оспорити. Пашић је целог живота био убеђени и доследни борац за демократију у Србији: и док је био у опозицији (нарочито за време изгнаништва после Тимочке буне), и када је био на власти. Још као млад човек, дружећи се са Светозаром Марковићем, трајно је прихватио начела школе природног права, парламентаризам – као најмање лош облик политичког режима – и локалну самоуправу. Наравно да је то чинио и из демагошких разлога не би ли привукао што већи број присталица. Но, то му се не може узети за зло јер је демагогија општа црта политике и њен неизбежни пратилац. Колико је борба за уставност, демократију и локалну самоуправу везана за радикале толико је везана и за самог Пашића. Он их се никада није одрекао, чак и када му је живот био у опасности. У том смислу Пашић је био прави радикал.⁸⁵

Пера Тодоровић је био истакнута личност Радикалне странке од њеног оснивања 1881. године до Тимочке буне. Иако није био дуго у Радикалној странци, Тодоровићева политичка заоставиштина више је него импресивна. Због тога је вазда привлачио пажњу писаца и истраживача, који су оставили веома успешне записе, есеје и студије о његовој лично-

⁸³ Протић 1990, 151.

⁸⁴ Вид. Пашићев чланак: „Разоружање народне војске“, [у:] *Самоуправа*, бр. 26, 1883.

⁸⁵ Протић 1990, 151.

сти.⁸⁶ Пера Тодоровић је био истински политички вођ (иако никада није био ни народни посланик ни министар), можда већи и од самог Пашића. Био је изврстан организатор, писац, новинар и беседник. Ако је Пашић створио Радикалну странку и водио је у Народној скупштини, онда је Тодоровић створио њену организацију и раширио њен утицај у народу.⁸⁷ Унутрашња организација странке, произашла из *Радикалних статута*, била је његово дело.⁸⁸ Осим тога, доказао се и као новинар. Био је уредник и сарадник неколико књижевних и политичких листова: (*Стража*, *Рад*, *Ђоса*, *Самоуправа*). Слободан Јовановић је приметио да је Пера Тодоровић био весник новог правца у српском политичком новинарству. Он је заправо представљао „најружније стране новинарског заната како се он данас практикује“.⁸⁹ Нема сумње да је Тодоровић био новинар оштрог језика. Писао је с подсмехом и цинизмом. Користио је погрдне и врло тешке речи, што је раздрмало тадашњу учмалу новинарско-књижевну чаршију. Ипак, без обзира на све то, не може се порећи да је Тодоровић у дотадашње суво и прилично незанимљиво новинарско писање унео нови дух и живост. Сви су се плашили његовог оштрог пера. Оно му је напослетку и донело мноштво непријатеља. Његов стил писања био је само израз његове запаљиве и нестабилне ћуди. Вероватно је и сама његова природа утицала на краткотрајан ток његове политичке улоге, обележене неочекиваном обртом и падом, од којег се никада није повратио. Од борбеног и бескомпромисног народног трибуна, који је остао запамћен по врло бурном и запаљивом анти-владином говору на првом збору Радикалне странке у Крагујевцу 1882. године, обрнуо се у отпадника и новинарског најамника, спремног да служи свакоме, па и ономе кога је до јуче оштро нападао. То се догодило за време његовог заточења, које је уследило после пресуде преког суда у Зајечару због подизања Тимочке буне. Била је довољна само једна посета краља Милана да га преобрати.⁹⁰ Преко ноћи је заборавио на своја политичка уверења, на Светозара Марковића, на руске социјалисте, које је некада читао с младалачким одушевљењем. Напослетку, завршни чин његовог политичког краја догодио се после закључења радикалско-либералног споразума 1886. године. Оштро је иступио против њега објашњавајући како није сагласан изворном духу радикализма. После тога, тихо је, и без буке, избачен из странке.

⁸⁶ Вид.: Јовановић 1991м, 169–221; Јовановић 1991ј, 125–127; Нинчић 1956; Перовић 1983; Протић 1990, 159–164.

⁸⁷ Протић 1990, 160.

⁸⁸ Вид.: „Радикални статuti“, [у:] *Самоуправа*, бр. 144. и 145, 1881.

⁸⁹ Јовановић 1991м, 169.

⁹⁰ О Тодоровићевом политичком паду, раскиду с радикалима, новинарском најамништву и о везама са двором детаљно вид. у: Перовић 1983, 129–173.

У руководству Радикалне странке Стојан М. Протић је заузимао посебно место.⁹¹ Био је један од најугледнијих чланова странке. Остао је запамћен као њен водећи доктринар и полемичар. Ту своју политичку улогу претежно је остваривао као уредник готово свих радикалских листова: *Самоуправе*, *Одјека*, *Народа* и књижевног месечника *Дело*, претече знаменитог *Српског књижевног гласника*. Доследно се борио за уставност, демократију и локалну самоуправу.⁹² Револуционарни метод политичке борбе одувек му је био стран. То је сасвим разумљиво ако се има у виду да Протић, за разлику од Пашића и Тодоровића, никада није био социјалиста нити је припадао групи Светозара Марковића. Био је противник оружаног супротстављања двору. Убеђен да се демократским путем могу остварити све основне идеје програма Народне радикалне странке, постао је њен водећи идеолог. Крајње домете, своје дуге политичке каријере, остварио је после Мајског преврата 1903. године. Тих година постао је други човек странке, одмах иза неприкосновеног Николе Пашића. Последње године живота провео је супротстављајући се својим дугогодишњим пријатељима са истим жаром са којим се целог живота сукобљавао са Обреновићима и свим противницима слободе и демократије, без обзира на то ко су били и одакле су долазили. Отуд су га и сматрали савешћу Радикалне странке.⁹³

Једну од најбољих оцена тројице досад представљених вођа Радикалне странке дао је Милан Ст. Протић: ако је Никола Пашић био појам њене вештине и успеха, Пера Тодоровић оличење њене борбене природе и моралног лелујања, онда је Стојан Протић био непресушни извор њене чврстине – подједнако и у идејама и у поступцима.⁹⁴

Међу вође Радикалне странке Милован Ђ. Миловановић уврстио се најкасније.⁹⁵ Он је избио на површину у оном тренутку када је странка већ одавно прошла кроз тешка искушења Тимочке буне, тоталног расула, прогона њених чланова и изопштења из друштва. Не само што није припадао кругу оснивача странке него је вазда био под лупом општег сумњичења у погледу његовог стварног политичког опредељења. Чарши-

⁹¹ О Стојану Протићу је написано неколико есеја, чланака и студија; вид.: Јовановић 1962; Николић, 1980; Протић 1971; Макензи 2008.

⁹² Као уредник *Дела*, Протић се бавио правним и политичким питањима. Законодавне теме и развој парламентарне демократије (нарочито према британском образцу) имале су прворазредну улогу током Протићевог јавног и политичког ангажовања у Србији (Колаковић 2010а, 110–111).

⁹³ Николић 1980, 10.

⁹⁴ Протић 1990, 170.

⁹⁵ О Миловану Ђ. Миловановићу је написано неколико изузетно значајних студија, есеја и чланака. Вид.: Јовановић 1991р, 211–265; Ђорђевић 1962; Грол 1989; Марковић 1997, 319–360; Мекензи 2008; Колаковић 2010б, 209–215.

ја се стално питала је ли Миловановић по свом убеђењу заиста био радикал и да ли се истински борио за политичка начела Народне радикалне странке. У јавности се, од његовог појављивања, поставило питање како је могуће да један париски доктор уставног права, који је француски говорио једнако добро као и српски, буде у друштву сирових народних букача и трибуна, међу којима неки нису умели честито ни да се потпишу. По породичним везама, пре би се могло рећи да је Миловановић припадао напредњацима. Његов отац Ђорђе Миловановић био је некада саветник и министар. И поред тога, пришао је радикалима. То је учинио по повратку из Француске 1888. године, када је изабран и за професора државног права на Великој школи. Слободан Јовановић сматра да је Миловановић из чистог макијавелизма пришао Радикалној странци.⁹⁶ Схвативши да је време напредњака историјски исцурело, а да су радикали политичка снага која долази, умешно је прихватио улогу посредника између њих, с једне, и двора, с друге стране, који су још од Тимочке буне били на ратној ноzi. Тако је и постао секретар Уставотворног одбора, којем је председавао краљ Милан. Дакле, Миловановић није имао много вере у демократију, али му је знање из уставног права добро послужило у тој веома осетљивој улози посредника, при чему је много више бранио ствар радикала него краља Милана.

Без обзира на то, радикали су га гледали с неповерењем, али је било и оних који су сматрали да је Миловановићева посредничка улога била добродошла. За њега је политика била вештина израчунавања односа снага – и кад ни краљ Милан ни радикали нису били довољно јаки да диктирају садржину новог устава, онда је компромис оба чиниоца био једина могућа политика.⁹⁷ Политику компромиса је наставио и после завршетка уставотворне радње. Он је био покретач и главни извршилац радикалско-напредњачког споразума од 1901. године и један од најважнијих твораца конзервативног *Устава* од исте године, који је био израђен за потребе личног режима краља Александра Обреновића. Политику компромиса уносио је и у дипломатију.⁹⁸ То је чинио када је био посланик на

⁹⁶ Слободан Јовановић истиче како му се сâм Миловановић више пута поверио да је од свих политичких писаца најрадије читао Макијавелија, те да је његову књигу о *Владаоци* сву исподвлачио. По његовом уверењу само је макијавелизам био чиста, непомућена истина, све друго била је наивност или лицемерје. Миловановић је према томе био у политици „реалист“, није веровао у начела и клањао се само успеху (Јовановић 1991р, 213).

⁹⁷ Јовановић 1991р, 214; О теоријском објашњењу овакве уставне политике вид. детаљније у: Марковић 1997, 331–334.

⁹⁸ Миловановић је у ауторском чланку „Наша спољна политика“, који је био објављен у часопису *Дело*, изложио принципе на којима би требало да се заснива спољна политика Србије: спољна политика сваке државе има два циља: да испуни оне задатке и задовољи оне интересе који потичу из унутрашњих потреба те

страни или министар иностраних дела. Из свега реченог излази закључак да, за разлику од Николе Пашића и Стојана Протића, Милован Миловановић није био убеђени присталица парламентарне демократије, па самим тим ни типичан радикал. Пре би се могло рећи да је припадао дворским радикалима. Захваљујући тој својој позицији – на „брисаном простору“ између двора и радикала могао је вешто балансирати и извличити личне користи. Без обзира на сву његову политичку вештину, он је био најмање вођа и најмање радикал, али је свој рад и амбиције уткао у српски радикализам.⁹⁹ Жорж Клемансо је за њега једном приликом рекао: „Ја не знам ниједног европског државника његовог кова“.¹⁰⁰ Ове речи чувеног протагонисте француског радикализма много говоре саме за себе: Милован Миловановић је сигурно био један од најученијих, најугледнијих и најуспешнијих српских политичара и државника крајем XIX и почетком XX века.

4.1. Извори идеологије и програма Народне радикалне странке

Писци који су се досад бавили истраживањем идеологије Радикалне странке – покушавали су објаснити на разне начине њене изворе и политичку суштину. У досадашњој историографији радикали су били оцењени као социјалистичка, сељачко-демократска, ситнобуржоаска и народњачка странка.

Слободан Јовановић је, као представник класичне српске историографије, писао да је програм Радикалне странке од 1881. године, претворио социјалистичку групу Светозара Марковића у сељачко-демократску странку. Као кључни тренутак за овакво идеолошко престројавање Јовановић је издвојио приступање покрету народних трибуна Адама Богосављевића и Ранка Тајсића. Тај процес коначног обликовања страначког програма завршен је на Божић 1881. године када, су се радикали организовали као политичка странка. Јовановић је ту појаву објашњавао чињеницом да су се радикали првенствено окренули сељаштву. Због тога су свој првобитни програм прерадили по укусу сељака. У радикалском програму од 1881. године, нема ни помена о општинској заједници земље, како је то препоручивао Светозар Марковић. Из Светозаревог програма задржан је само његов политички део: Народна скупштина и локална са-

државе; да уочи оне спољне струје, оне туђинске потребе и интересе који иду у прилог опстанку и успешном развоју државе, а такође и оне који се томе противе, па да своје циљеве постиже било тиме што ће ублажавати супротности према својим природним супарницима било тиме што ће придобити за себе своје природне заштитнике и пријатеље (Грол 1989, 71).

⁹⁹ Протић 1990, 176.

¹⁰⁰ Протић 1990, 171.

моуправа. Обе те институције радикали су објашњавали тако да их просечан сељак добро разуме. Они су објашњавали да је у Србији надзор Скупштине над министрима привидан, јер помоћу полиције Влада увек може створити већину за своју политику. Из оваквог реалног односа двају уставних чинилаца радикали су извели закључак да Скупштина зависи од Владе и да због тога све владе не брину о народним него о чиновничким интересима. Да би се то зауставило, Радикална странка жели да ослободи Скупштину од потчињености Влади и полицији и да укине чиновничко туторство над народом у општинама. „Оно што народу треба, то је самоуправа!“ – галамили су радикали. Тако је о радикалима резонувао Слободан Јовановић.¹⁰¹

Политичка суштина Народне радикалне странке била је предмет анализе и у социјалистичкој историографији. Како смо већ нагласили, писци који су припадали марксистичкој теоријској школи углавном су полазили од социјалног састава покрета и на основу тога објашњавали и дефинисали странку. Један од тих писаца – Драгослав Јанковић – оценио је да је Радикална странка вазда имала буржоаски карактер, с тим што се то њено обележје различито испољавало у појединим фазама њеног политичког деловања. Тако је прошла кроз три фазе: 1) у првој фази, тј. од обнародовања програма 1881. па до Тимочке буне 1883. године, Радикална странка је била ситнобуржоаска странка; 2) у другој фази, тј. од Тимочке буне па до 1887. године, Радикална странка се све више приближавала буржоазији и њеним појединачним класним интересима – да би од доласка на владу 1887. године постала чисто буржоаска странка.¹⁰² Овакав свој политички развој – наставља Јанковић – радикали су показали и у догађајима пред Мајски преврат: најпре својом спремношћу да сарађују са двором под условом да и они добију министарске положаје, а затим и предлогом да се задржи на снази конзервативни *Устав* од 1901. године, иако је он по својим начелима далеко заостајао за „њиховим“ *Уставом* од 1888. године Јасно се видело да је то постала странка крупне буржоазије – сада већ индустријске и банкарске – на челу с Пашићем, који је најчешће био први министар између 1903. и 1918. године.¹⁰³ Радикална странка је помагала остваривању и материјалних интереса својих најистакнутијих представника, добрим делом кроз велика „радикалска“ банкарска предузећа, као што су биле: Београдска задруга, Земаљска задруга, Извозна банка и сл. Исто то је чињено и кроз разне концесије за подизање индустријских постројења, извођење јавних радова и других сличних предузетничких подухвата. У сваком случају – завршава Јанко-

¹⁰¹ Јовановић 1991j, 127–128.

¹⁰² Јанковић 1951, 230.

¹⁰³ Јанковић 1951, 261.

вић – вођи Радикалне странке и њихови најближи сарадници богатели су се, експлоатишући раднике, чије су наднице биле врло ниске, а општи услови рада врло бедни, уз неограничено радно време и нерегулисане радне односе.¹⁰⁴

Оваква аргументација Драгослава Јанковића не делује убедљиво. На њену неодрживост указао је Милан Ст. Протић,¹⁰⁵ што је потврдило да је потребно употребити методологију саобразну условима модерног научног истраживања да би се реално проценио развојни и историјски пут Народне радикалне странке.

Латинка Перовић сматра да идеја о организовању Народне радикалне странке припада Светозару Марковићу и његовој групи, која се развијала под утицајем руских социјалиста. По њеном мишљењу то су потврдили и сами прваци Радикалне странке, пре свих Никола Пашић и Пера Тодоровић на Главном земаљском збору на Илијиним водама 1882. године. На том великом политичком скупу, који је у суштини представљао завршни чин институционализације радикалског покрета у Србији, Пашић и Тодоровић су истакли да десетогодишње раздобље које је претходило званичном оснивању странке 1881. године има кључни значај за

¹⁰⁴ Јанковић 1951, 260–261.

¹⁰⁵ У покушају да се пронађе основ за оцену Радикалног покрета као буржоаске странке – наглашава Протић – по правилу се наглашавало присуство имућних трговаца у чланству, па и у вођству странке. Тако се овај друштвени слој међу радикалима истиче још од самих почетака страначке организације 1881. године. Најчешће се помињу имена двојице имућних трговаца – Луке Ђеловића и Стеве Стевановића. Обојица су веома рано пришла радикалима и били су чланови највишег руководства странке. Лука Ђеловић је на самом почетку свог ангажмана постао заменик члана Главног одбора, а Степа Стевановић је (као што је већ речено) био члан овог тела у његовом првом саставу. Поред ове двојице богатих људи међу радикалима, често се у ову групу сврстава и Коста Таушановић, углавном због тога што је поседовао дуваницу радњу у центру Београда (на данашњем Тргу републике). Поводом тврдњи Драгослава Јанковића намећу се три основна питања која отежавају његов начин закључивања: 1) врло је тешко прихватити примере само неколико људи за општу оцену о покрету који је имао чланство од десетине хиљада; 2) већина трговаца међу радикалима стекла је своју имовину много доцније, у годинама после Мајског преврата 1903. године. У време о којем је овде реч они су били тек на почетку својих каријера, а припадају слоју младог и скромног грађанства, које се не би могло назвати буржоазијом; 3) сви су они припадали првој генерацији градског становништва; рођени на селу, њихова социјална и политичка свест била је много ближа њиховим сељачким коренима него новом друштвеном положају у грађанству; у прилог оваквом закључивању може послужити чињеница да је Лука Ђеловић остао полуписмен и скроман човек и у време када је постао један од најбогатијих људи у Београду и члан Управног одбора Народне банке Србије, доцније Југославије; сву своју имовину оставио је држави (Протић 1990, 57–58).

историју странке.¹⁰⁶ Као доказ за овакав став Латинка Перовић наводи писмо које је Пашић упутио бившем прваку Уједињене омладине српске Миши Димитријевићу поводом објављивања у новосадској *Застави* једног дописа из Београда, који је имао изразито негативан однос према *Црвеном барјаку* 1875. године. У том писму Пашић је тек оформљену политичку групу, оптужену пред судом због крагујевачких демонстрација, назвао радикалима.¹⁰⁷ Он износи њен програм, који је дубоко у идејама Светозара Марковића: на плану унутрашње политике – народна сувереност, самоуправа, некапиталистички пут развоја (како би се избегле очигледне грешке западног индустријског друштва), заједничка својина – на плану дипломатије, ослобођење револуцијом, савез са Бугарском, конфедерација балканских народа. Тако је читава деценија пре формалног организовања Радикалне странке имала пресудан значај за њен настапак и ширење њеног политичког утицаја. И сам појам радикал – наводи Латинка Перовић – постојао је још од Светозаревог доба.¹⁰⁸ Она такође не пориче чињеницу да је на идеологију Радикалне странке утицало и народњаштво Адама Богосављевића. „Адамова група“ је дала снажан печат Радикалној странци и у питању њеног деловања у Народној скупштини. Честе интерпелације које су подносили Адам и његови истомишљеници биле су више него драгоцене за политички наступ тек формиране Радикалне странке. Међутим, њена идеолошка и кадровска основа потиче од Светозаревог доба. За њу је егалитаризам врхунско начело, а капитализам неправедно друштво.¹⁰⁹

Може се запазити да Латинка Перовић сматра како су радикали били и остали прави „источњаци“. Социјалистички извори и народњаштво, посебно дела руских социјалних теоретичара и реформатора, провучена кроз интелектуални „филтер“ Светозара Марковића – представљали су идеолошке темеље Народне радикалне странке, који су утицали и на њен метод политичке борбе. Таквим обележјима радикали су остали јасно препознатљиви за све време свог политичког деловања.

Слично мишљење заступа савремени руски историчар Андреј Л. Шемјакин, који се посебно бавио идеологијом Николе Пашића и Народне радикалне странке. Своју анализу Шемјакин је усредредио на Пашићев „Циришки период“ (када је Пашић боравио у Цириху као студент технике) и на „период изгнанства после Тимочке буне 1883. године“. Шемјакин сматра да су ова два периода имала пресудан утицај на формирање Пашићевог профила као политичког вођа и његов даљи јавни ангажман.

¹⁰⁶ Перовић 1994, 77.

¹⁰⁷ Перовић 1994, 79.

¹⁰⁸ Перовић 1994, 81.

¹⁰⁹ Перовић 1994, 120.

Користећи веома обимну Пашићеву емигрантску преписку, његове рукописе и забелешке 1872–1891. године, као и грађу из српских и руских архива, Шемјакин – попут Латинке Перовић – доказује да је Пашић идеолошки био „потпуно на страни цивилизације Истока, чије је средиште било у Русији“.¹¹⁰ Истовремено, Шемјакин одлучно пориче тезу неких српских историчара да је идеологија Николе Пашића, а самим тим и радикала, била формирана пресудно под утицајем западних, заправо француских и енглеских филозофских и политичких узора.

Дружећи се са Светозарем Марковићем у Цириху, Пашић је – наглашава Шемјакин – напустио либерализам Уједињене омладине српске и неопозиво прихватио народњачку идеологију, тј. идеје ондашњег руског социјализма. Идеје западног социјализма такође су имале одговарајући утицај на идеолошко опредељење Николе Пашића, али ни приближно тако велики као идеје руског социјализма. На тај начин Пашић се, по Шемјакиновом уверењу, идеолошки коначно профилисао.

Пашићеву емиграцију после Тимочке буне 1883. године Шемјакин оцењује као кључно доба за формирање Пашића као практичног политичара. У то доба Пашић се још надахњује словенском литературом и на прелому 1888–1889. године пише есеј „Слога Србо-Хрвата“ (који је тек 1995. године објављен). Шемјакин обилато користи овај Пашићев спис за објашњење његове, у основи социјалистичке и пансловенске идеологије, с тим што нигде – макар у кратким цртама – не наводи Пашићев однос према Хрватима. Шемјакина више интересују Пашићеве оцене о блискости српске задруге са руским *миром*, затим „антиевропска“ настројеност радикала у њиховом Нацрту устава од 1883. године, као и намере њихових вођа да јој обезбеде монополски положај у Скупштини и њену „вечиту“ власт.

У периоду 1889–1892. године Пашић је најмоћнији политичар у Србији. Његово деловање на државним функцијама је, према Шемјакиновом утиску, крајње идеолошки обојено, али се његова „чиста идеологија“ постепено разводњавала под утицајем политичке збиље. Због тако промешаног политичког става Пашић ће се разићи са више некадашњих истомишљеника и сабораца, али ће преко тога прећи позивањем на страначку дисциплину и солидарност не би ли се очувала установљена доминација Народне радикалне странке.

Може се запазити да Шемјакин нигде не налази трагове француског утицаја на политички програм и организацију Народне радикалне странке иако се у радикалском спису „Грађанско друштво и његове дру-

¹¹⁰ Шемјакин 2008, 237.

штвено-политичке партије“, објављеном у *Самоуправи*, помињу француски радикали као теоријски узор за Странку.¹¹¹

На другој страни, Милан Ст. Протић управо указује на западне (француске и енглеске) утицаје на формирање идеологије и програма Народне радикалне странке, па и самог Пашићевог односа према политици као идеологији и практичној вештини. Протић је притом све идеолошке изворе Радикалне странке поделио на две групе: спољашње и унутрашње.

Спољашњи утицаји запљуснули су Радикални покрет у три велика таласа: 1) први је дошао од руске социјалистичке традиције, у којој су се мешали трагови анархизма и народњаштва; овај најстарији вал политичких идеја нарочито се снажно осећао у раним годинама групе Светозара Марковића; после Тимочке буне утицај руских идеја је скоро ишчезао; 2) други талас страних идеја дошао је из Француске током осамдесетих година XIX века, а утицај француског радикализма оставио је најочљивији траг како у политичком програму странке тако и у организацији покрета; 3) трећа и последња политичка доктрина која је стигла до радикалне идеологије у Србији била је енглеска уставна и парламентарна теорија; основна начела Устава од 1888. године, који је био скројен у духу програма Радикалне странке, потичу из енглеске теорије уставности.¹¹²

Унутрашње изворе идеологије српског радикализма чине оне политичке, социјалне и економске околности које су владале у Србији крајем XIX века. Међу овим чиниоцима треба одвојити на једној страни владаоца, на другој супарничке странке, а на трећој састав српског друштва, у којем је огромну већину представљало сељаштво.¹¹³

Протић посебно наглашава подударност између европског (нарочито француског) и српског радикализма. У свом програму радикали су пре свега истакли два главна циља своје политике: у унутрашњој политици – народни напредак и слободу, а у спољним пословима – државну независност, ослобођење и уједињење свих делова Српства. Они су затим, предлагали уставну реформу која се има обавити на следећи начин: Народна скупштина је највише законодавно тело и потпуно је изборна; избори су непосредни и тајни, а гласачко право – опште. Велика народна скупштина се састаје само у случају промене Устава. Укида се и Државни савет. Радикалски програм је захтевао и нову административну поделу земље на срезове и општине, засноване на начелу самоуправе. У правосудном систему, радикали су затражили изборне судије за све грађанске спорове, а судску пороту за пресуђивање у кривичним споровима. У погледу

¹¹¹ Раденић 1988, 496–506.

¹¹² Протић 1990, 59.

¹¹³ Протић 1990, 59.

државних финансија предложили су увођење прогресивног пореза на имовину и приход. Исто тако, истакли су још неколико врло значајних политичких захтева: реорганизацију Народне банке, обавезно и бесплатно основно образовање, замену стајаће војске народном, апсолутну слободу штампе, слободу удруживања и јавно иступања и пуну заштиту личне и имовинске безбедности.¹¹⁴

Исте године када је објављен први програм Радикалне странке у Србији, француски радикали су изашли са својим програмом за скупштинске изборе. Два водећа радикала Жорж Клемансо и Камиј Пелетен објавили су своје политичке захтеве који скоро потпуно одговарају ономе што су тражили српски радикали. У свом изборном прогласу Клемансо је посебно захтевао следеће политичке реформе: 1) промену француског Устава у смислу укидања Сената и увођења једнодомног парламента – изборне Народне скупштине; 2) апсолутну слободу штампе, удруживања и јавног говора гарантованих уставом; 3) одвајање цркве од државе; 4) обавезно, бесплатно и световно основно школовање; 5) замену стајаће војске народном милицијом; 6) бесплатну и једнаку правду за све грађане; 7) изборне и мандатне чиновнике на свим државним положајима; 8) личну и кривичну одговорност за све јавне носиоце државних послова; 9) сувереност општег права гласа; 10) административну децентрализацију на основу начела комуналне аутономије; 11) прогресивни порез на приход.¹¹⁵

Политички програм Камија Пелетена, који је такође био припремљен за изборе 1881. године, још је детаљнији од онога што је захтевао Клемансо. Он је на првом месту захтевао уставну реформу – ради увођења једнодомног парламента заснованог на начелу народне суверености – и организовање општих савета као највиших представничких тела у департманима, заснованих на начелу самоуправе.¹¹⁶

На основу тога Протић закључује да постоји суштинска подударност идеолошких основа двају радикалних покрета иако су приметне и одређене разлике, које су првенствено биле последица различитих политичких, економских и социјалних прилика у француском односно српском друштву. Другим речима, то значи да су се и српски радикали залагали за примену начела европске парламентарне традиције.¹¹⁷

Оваква разноликост у тумачењу идеологије Народне радикалне странке и њених извора у историографији показује да је реч о врло осетљивом питању. Сасвим је прихватљиво гледиште које развој српског ра-

¹¹⁴ Протић 1990, 70.

¹¹⁵ Протић 1990, 70.

¹¹⁶ Протић 1990, 72.

¹¹⁷ Протић 1990, 73.

дикализма прати од појаве Светозара Марковића и Адама Богосављевића. Неспорно је да су оснивачи Радикалне странке били блиски Светозареви сарадници и пријатељи, те да су стајали под великим утицајем његових идеја. Међутим, већ после Тимочке буне, радикали су се ослободили баласта неких Светозаревих социјал-утопијских теорија и визија. Са терена социјално-економског преуређења државе прешли су на терен борбе за политичке промене: за ограничење власти круне, тј. за уставност; за поштовање начела народне суверености и парламентарне демократије; за увођење локалне самоуправе; за поштовање политичких слобода и права и за правду као врхунску вредност за сваког грађанина-појединца у држави. На тај начин би се Радикална странка могла дефинисати као странка левог центра. Њени социјалистички корени остали су трајно utkани у глобалну визију друштва коју су пред собом имали српски радикали.¹¹⁸ Желећи да Србију приближи европским политичким, економским и друштвеним токовима, Радикална странка је у потпуности прихватила начела модерне демократије која су нарочито дошла до изражаја у уставима од 1888. и 1903. године, као и у многим законима донесеним у време радикалских влада.

У вези с тим, основано се може поставити једно врло значајно методолошко питање. Ако је Радикална странка заиста заступала идеје о народној суверености, парламентаризму, локалној самоуправи и политичким правима, како јој је пошло за руком да постане један тако масован покрет српског сељаштва, које због опште неписмености, патријархалности и великом сиромаштва није било у стању да разуме основна начела модерне демократије? Одговор на то питање лежи у чињеници да су радикали, а посебно њихови вођи, својом умешношћу, вештином и демагошким наступом успели да сложена начела модерне демократије, парламентарне владе и локалне самоуправе приближе српском сељаку, што је он одушевљено прихватио. Радикали су најуспешније искористили либералне напредњачке законе о штампи и удружењима и зборовима. Организујући зборове и агитације своје странке, они су народским језиком објашњавали народу шта подразумевају: начела уставности и законитости, народна сувереност, опште право гласа, парламентаризам, локална самоуправа, слобода штампе.¹¹⁹ Веома је значајно да је сељаштво прихватило

¹¹⁸ Најубедљивији примери социјалистичког утицаја на идеологију српског радикализма налазе се у полицијским извештајима о претресима кућа радикалских првака за време Тимочке буне и после њеног окончања. Тада су претрагама пронађени: *Комунистички манифест* од 1848. године, Програм немачке Социјал-демократије од 1869. године, Бабефова дела од 1789. године и списи Васе Пелагића (Протић 1990, 63).

¹¹⁹ Вид. говор Пере Тодоровића на првом Земаљском збору Радикалне странке на Илијиним водама 26–28. јула 1882. године (Јовановић 1991м, 185–186).

идеју о локалној самоуправи. Осамдесетих година XIX века сељаштво се сигурно није могло сећати некадашњих институција кнежинске и сеоске самоуправе, али је у свом бићу осећало да му је идеја о слободном избору вршилаца средњих и општинских послова врло блиска, као и сâм назив *самоуправа*. То је било оно за чим је сељак већ дуже време жудео, али није умео изразити и, још мање, успешно политички артикулисати. То је пошло за руком тек Радикалној странци. Она је то учинила захваљујући својим првацима, који су умели да осете како народ дише и шта народ заправо жели. Користећи свој демагошки таленат и политичку интуицију, радикали су први масовно придобили сељаштво, које је потпуно срасло са странком. Још је Слободан Јовановић писао да се одређени историјски процеси и појаве могу најбоље спознати ако се анализирају личности које су пресудно утицале на њихов ток и исход.¹²⁰ Радикални вођи, посебно Никола Пашић и Пера Тодоровић (док је био међу радикалима), имали су, како смо већ видели, дара за политичку комуникацију и придобијање присталица. Тодоровић је то чинио својим оштрим новинарским пером, које је подилазило простом и неуком свету, а Пашић својим осећајем да туђе идеје учини својим и представи их лако схватљивим језиком.

Народна радикална странка била је најважнији политички чинилац у Србији крајем XIX и почетком XX века. Она је успела да начела модерне демократије приближи још дубоко патријархалној и политички неукој српској популацији, тако да је она полако али сигурно корачала путем модернизације укупних друштвених установа. Радикали су дали значајан допринос том процесу иако им се много тога може пребацити и уписати као мана. Једно је ипак сигурно: радикали су се борили за западне политичке идеје, које су већ увелико биле прихваћене у развијеним друштвима Западне Европе, а нарочито у Енглеској и Француској.

4.2. Програмска начела Народне радикалне странке од 1881. године

Програм странке је изражавао основне политичке погледе, груписане у девет концизних одељака: 1) „Законодавство“; 2) „Администрација“; 3) „Судство“; 4) „Финансије“; 5) „Просвета“; 6) „Војска“; 7) „Спољна

¹²⁰ Пишући о Француској револуцији – Јовановић је скренуо пажњу на то да постоје разни методолошки поступци за описивање револуционарних процеса. Он се определио за објашњавање француских револуционарних промена кроз анализу вођа Револуције. Јер, „револуција избацује на површину нарочиту врсту људи, који у редовним приликама не би уопште избили на површину, или ако би и избили, они би имали другачију судбину“. Четири личности – Мирабо, Димурије, Дантон и Робеспјер дају слику целог тока Револуције у Француској (Јовановић 1991н, 219–220).

политика“; 8) „Претходна питања у вези с променом устава“; 9) „Опште одредбе“.¹²¹ Посебну пажњу заслужују 1. и 2. одељак.

У одељку „Законодавство“ одлучно се захтева промена *Намесничког устава* од 1869. године у смислу увођења општег права гласа, непосредног гласања, укидања Државног савета и давања пуне законодавне власти Народном представништву.¹²² Сагласно овакво израженој програмској одредници, вођство странке је израдило свој Нацрт устава Србије 1883. године. Овај Нацрт предвиђа остваривање начела народне суверености, министарску одговорност, независност судства и локалну (среску и општинску) самоуправу.¹²³

У одељку „Администрација“ захтева се да државна управа буде „што простија, јефтинија и целисходнија“. Тражи се укидање окружних начелстава, а земља се дели само на срезове и општине, које би требало да буду уређени на начелу самоуправе. Срезови би морали бити довољно финансијски јаки и велики како би могли вршити економске, просветне и здравствено-полицијске послове.¹²⁴ Детаљну разраду овог програмског одељка извршио је Раша Милошевић, члан Главног одбора странке, у својој брошури *Организација среза на начелу самоуправе и изборног права* од 1883. године. Овај текст је постао и званични додаток страначког програма. Раша Милошевић га је објавио у форми посебне књиге 1923. године – поводом четрдесетогодишњице Тимочке буне.

5. Програмски акт Раше Милошевића о локалној самоуправи

5.1. Општа разматрања

У брошури *Организација среза на начелу самоуправе и изборног права* члана Главног одбора Народне радикалне странке Раше Милошевића разрађена је на један врло језгровит и популаран начин идеја о организацији српске администрације на начелу самоуправе, сагласно духу основног програмског опредељења радикала. Наглашавајући основне програмске одреднице (либерални устав, министарска одговорност, локална самоуправа и слобода збора и удруживања), Милошевић је представио детаљне организационе и идеолошке погледе на институцију локалне самоуправе, који су се суштински разликовали од конкурентних политичких странака. За разлику од других странака, које су мање-више, прихватиле

¹²¹ Програм Народне радикалне странке од 1881. године вид. [у:] Крестић/Љушић 1991, 101–106; Митровић 1991, 72–74.

¹²² Крестић/Љушић 1991, 101; Митровић 1991, 72.

¹²³ О радикалском *Нацрту устава за Краљевину Србију* од 1883. године вид. у: Продановић 1947б, 266–275; Јовичић 1993, 487–494.

¹²⁴ Крестић/Љушић 1991, 102; Митровић 1991, 72.

постојећи систем државне управе, тј. државну администрацију засновану на окружним начелствима и капетанијама (либерали – прим. М. С.), или су се залагали за укидање окружних начелстава и увођење области уместо њих (напредњаци – прим. М. С.), радикали су захтевали корениту реформу локалне управе, утемељену на јединству општина и срезова у духу „самоуправе и изборног права“.¹²⁵

Даље, уводни текст садржи и критичке осврте на постојећу организацију окружних начелстава. Милошевић је навео аргументе који иду у прилог њиховом коначном укидању. Он сматра да су окружна начелства потпуно изгубила сврху свог постојања, јер нису извршавала задатке и циљеве због којих су и основана. Њихова надлежност је сведена на судску и административну функцију. Међутим, „начелства су престала да врше посао који им је законом одређен, она више не хватају лопове, она више не чувају људе од напасника и зликоваца, она више не чувају иметак појединаца и општина, него помоћу покварених досађују политичким противницима владе“. Начелства су постала „одбори оне партије која влада, она штите и иду на руку члановима владајуће партије, противницима суде само у случају кад их осудити треба, али никад или ретко кад треба заштити кога од њих, или њихову породицу или њихово имање“.¹²⁶ Други посао начелстава је администрирање читавим округом. Она то врше преко среских начелника и општинских власти извршавајући Владине наредбе. За тако нешто нема никакве потребе – објашњава Милошевић – додајући да би Влада могла и сама то чинити у одређеним областима живота и без посредства окружних начелстава. С друге стране, и све друге канцеларијске послове, који такође припадају начелствима, општине би могле успешно обављати: одржавање јавног реда и мира, издавање пасоша, сточних докумената, других разних потврда и сл. Мешање полиције у овакву врсту послова, може само изазвати непотребне сукобе надлежности између различитих државних институција, што би створило само нове проблеме у њиховом раду. На основу тога, Милошевић се одлучно залаже за укидање округа и свих њихових пратећих институција предлажући да се држава организује као јединство срезова и општина на сасвим другачијим правно-политичким претпоставкама.¹²⁷

Најзначајнији део брошуре садржи основне идеје о организационој структури срезова, али у контексту опште радикалске визије српске државне управе. Раша Милошевић је издвојио три начела на којима би требало изградити срезове и нови систем локалне управе: 1) начело народне суверености; 2) начело изборног права; 3) начело самоуправе. Кон-

¹²⁵ Милошевић 1923, 64–65.

¹²⁶ Милошевић 1923, 64–65

¹²⁷ Милошевић 1923, 69–70.

ститутивни елементи срезова су: 1) народ у срезу; 2) среска скупштина; 3) срески надзорни одбор; 4) среска управа; 5) општинска власт.¹²⁸

5.2. Народ у срезу

Носилац суверености у држави – па самим тим и у срезу и општини – јесте народ. Према Милошевићевом мишљењу, народ преноси сувереност у одређеним случајевима на њему потчињене и од њега зависне чиновнике, али задржава право на коначну реч у доношењу неких значајних политичких одлука. После оваквог резоновања које је очигледно било засновано на Русоовљевој демократској теорији друштвеног уговора, писац брошуре је скренуо пажњу на то да би организација среза и његових органа власти морала зависити од његове величине. Требало би да сваки срез има такве димензије које би му омогућиле да без тешкоћа, сопственим средствима намирује своје потребе. Његова би обавеза била да одржава своје (среске) путеве, да врши санитарске, просветне, судске и привредне послове својим новчаним приходима.

Према процени радикала – један срез од 10.000 пореских глава сигурно би поседовао способност да врши све своје функције у целовитом систему локалне самоуправе. Такав би срез имао 20 општина у свом саставу, а свака општина по 500 пореских глава.¹²⁹ Општина би била заступљена са по два посланика у среској скупштини. То значи да би један посланик долазио на 250 пореских глава. Према оваквом рачуну, срез од 10.000 пореских глава имао би скупштину од 40 посланика. Избори за скупштину среза имали би бити потпуно слободни како би сваки порески обвезник у њој био заступљен. Образлажући предности начела изборног права, Милошевић је само још кратко додао да је демократски изборни систем у срезовима – најефикасније средство за контролу над среским посланицима и чиновницима, који обављају одговорне послове за унапређење живота у срезу. Такав систем не ремети јединство државе него, напротив, обезбеђује њену целовитост и ефикаснију државну управу.

5.3. Среска скупштина

Среска скупштина је најзначајнији срески орган. Заснована на начелу народне суверености, овлашћена је да претреса и расправља сва питања од значаја за целокупан живот у срезу. У том смислу, она доноси одлуке из своје надлежности које морају бити сагласне законима, али и интересима суседних срезова.

¹²⁸ Милошевић 1923, 70.

¹²⁹ Милошевић 1923, 71.

Према мишљењу радикала – функција среске скупштине треба да буде вишеструка:

1) она најпре, као највиши представник воље среских грађана, бира остале среске органе: срески надзорни одбор и среску управу; бира и чиновнике, који су искључиво њој одговорни за свој рад; у таквом систему локалне управе централни органи власти морају бити искључени јер би њихово учешће у локалним стварима само изазвало арбитрерност и самовољу централних власти, што је у супротности са начелом самоуправе; због тога, само среска скупштина треба да бира чиновнике који ће управљати свим среским пословима;¹³⁰

2) среска скупштина, даље, доноси срески буџет без туторства централне државне власти; она одређује каквим ће и коликим прирезом оптеретити среске грађане, како би се обезбедио потребан новац за подмирење среских потреба; државна власт треба само да је обавести колико новача треба да издвоји за државне потребе према пројекту централног буџета; среска скупштина распоређује приходе среским органима и, што је најважније, доноси потребне мере за унапређење месних привредних грана;¹³¹

3) као срески „законодавни“ орган, среска скупштина доноси све среске одлуке и одговорна је за примену државних закона и подзаконских аката; такође, она одлучује о спајању и деоби општина, а издаје ауторитативне одлуке општинама у свом пуном саставу;¹³² сваки срески посланик може предложити пројекат неког среског „закона“; требало би да исто право припадне и сваком пореском обвезнику; ако би грађанин неког среза с бирачким правом поднео предлог неког среског „закона“, онда би се он морао узети у разматрање ако би се с њим сагласила једна трећина посланика или једна четвртина свих бирача у срезу; када се у среској скупштини усвоји одређени предлог или једна трећина посланика одлучи да се о њему изјасни народ, тај предлог се ставља на гласање по општинама; ако се већина пореских обвезника изјасни у корист тог предлога, он постаје пуноважан за читави срез; на народни референдум се ставља и сваки други предлог неког среског решења када се за њега изјасни и само једна четвртина среских бирача, без обзира на став целокупног посланичког састава среске скупштине према том предлогу; овакав правни поступак је посебно значајан када су у питању предлози среских аката економско-финансијске природе.¹³³

¹³⁰ Милошевић 1923, 72, 80.

¹³¹ Милошевић 1923, 72, 76, 79.

¹³² Милошевић 1923, 72.

¹³³ Милошевић 1923, 72.

Као што се види, Милошевић је очигледно био под утицајем идеја швајцарске локалне самоуправе.¹³⁴ Пишући о овој институцији, овај идеолог Народне радикалне странке заправо је истакао да свака скупштина (Народна, среска, општинска), ма колико била веран израз воље бирача, не може ту вољу потпуно заменити. Народна воља је много ширира од оне воље која представља резултанту гласања на скупштини. Да би се народна воља до краја показала, потребно је омогућити грађанима да у неким питањима сами непосредно одлучују. То се пре свега чини на референдумском изјашњавању. Народу у срезу треба дати право да и сами покрећу иницијативе о неком питању, па и да донесу одговарајућу одлуку.¹³⁵

5.4. Срески надзорни одбор

Срески надзорни одбор има, према замисли Раше Милошевића, врло значајну улогу у систему среске и општинске самоуправе. Он би имао бити састављен од пет среских посланика које бира среска скупштина. Ово тело нема право да доноси нове опште акте и да поставља чиновнике него само да врши надзор над њиховим радом. Уколико овај срески орган дође до сазнања да је одређени чиновник несавестан у раду или да незаконито обавља свој посао, онда има обавезу да га опозове и о томе благовремено обавести среску скупштину. Осим тога, срески надзорни одбор је надлежан и за припремање разних предлога и других општих аката, али је обавезан и да подноси среској скупштини извештај о активностима среске управе. На челу овог тела налази се председник, који заказује седнице и њима председава. Седнице могу бити редовне и ванредне. Редовне се одржавају два пута годишње, а ванредне на захтев председника или већине чланова одбора када то затражи већина у среској управи или један од старешина појединих среских одељења. У том случају се не расправља о посебним питањима. Ако срески надзорни одбор не би показао довољно пажње и савести у свом раду, његов рад би се могао унапредити активирањем социјалних и политичких институција као што су: јавно мњење, зборови, штампа и сл.¹³⁶

¹³⁴ У Швајцарској је (у неколико кантона или полукантона) сачувана једна више векова стара институција (названа *Landsgemeinde*) као највиши орган власти кантона, односно полукантона. Реч је о скупштини свих пунолетних грађана, који уживају бирачко право и чије учешће је по правилу обавезно. Грађани на овом скупу бирају најважније органе, доносе законе, усвајају буџет, доносе броје административне одлуке и др. (Николић 1991а, 198).

¹³⁵ Милошевић 1923, 72.

¹³⁶ Милошевић 1923, 82–84.

5.5. Среска управа

Среска управа је највиша судска и управна (извршна) власт у срезу. Она је непосредни извршилац државних закона и среских општинских аката. У овом органу су заступљене све гране среског и државног живота и он обухвата чиновнике који су надлежни за обављање свих оних привредних, административних, финансијских, техничких, санитетских, просветних, статистичких, судских и црквених послова у срезу. Чиновници морају поседовати квалификације за свој рад у овој служби. Према томе, среска управа је хетероген и стручан локални орган, састављен од различитих одељења према критеријуму струке, на чијем челу се налазе чиновници са потребном стручном спремом. У састав среске управе улазе: општински и срески суд, просветни чиновник, чиновник за унапређење пољопривреде, срески статистичар, срески лекар, срески свештеник, срески војни старешина (поставља га министар; војска се мобилише у срезу када овај чиновник добије наредбу од виших власти и тада издаје наређење о покрету војске), срески чиновник за административне послове и срески учитељ. Сви ови чиновници истовремено су и шефови својих одељења. Између појединих одељења среска скупштина бира једног чиновника који поред својих основних дужности врши и надзор над свим осталима службеницима. Струка тог чиновника није од значаја. Среска управа има обавезу да узме у разматрање предлоге старешина појединих одељења.¹³⁷

5.6. Општинска власт

Општинска власт је најнижа у срезу и држави. Она је дужна да извршава наређења среских органа, посебно старешина појединих одељења у среској управи. Уколико општина то одбије, ствар се износи на седницу среске управе и коначно решење овог органа, општина мора извршити. Општине су дужне да извршавају само среске, а не и општинске наредбе. Срески надзорни одбор може обуставити извршење наредбе среске управе до сазива среске скупштине, али само ако је у супротности са законом. С друге стране, општине имају право да упућују питања среској управи, тј. старешинама одељења. У случају да дође до спора између одређених општина, само су старешине одељења позване да га разреше.¹³⁸

¹³⁷ Милошевић 1923, 82.

¹³⁸ Милошевић 1923, 84–89.

5.7. Кључни аргументи у пројекту Раше Милошевића

Према мишљењу радикала, предложени систем локалне управе био је неупоредиво јефтинији од тада важећег, који је био заснован на *Намесничком уставу* и *Закону о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелстава* од 1839. године. Раша Милошевић је своје тврђење доказивао табеларним приказом трошкова, израженим у динарима.

Организација управе са окрузима и срезовима ¹³⁹	
Начелства и капетаније	2.108.822,17
Окружни судови	645.920,40
Професори средњих школа	470.000,00
Окружни благајници	82.040,40
Окружни инжењери	30.809,70
Управници и књиговође штедионица	24.502,20
Окружни лекари	71.604,00
Срески лекари	53.793,80
Марвени окружни лекари	20.600,00
Окружне болнице	300.000,00
Свега динара	3.807.092,67

Предложени модел локалне самоуправе	
Иследник	5.000
Судије 3 x 5000	15.000
Инжењер	4.000
Лекар	4.000
Благајник	4.000
Начелник привредног одељења	4.000
Статистичар	4.000
Протојереј	1.000
Марвени лекар	2.500
Среска болница	14.500
Школски надзорник	4.000
Среска средња школа	17.000
Среска скупштина	3.600
Средњи скупштински надзорни одбор	900
Свега динара	83.000

Може се поставити питање да ли је овако срочени предлог преуређења локалне управе у Србији са позамашном новчаном уштедом (3.806.262,67 динара) био реално остварив или је представљао у основи празну, слаткоречиву и демагошку причу, које је српско сељаштво же-

¹³⁹ Милошевић 1923, 98.

лело да чује. Предложени пројекат Раше Милошевића у потпуности је искључио државне органе из срезова и општина – окружна начелства и капетаније (тј. среска начелства), као и сва друга „непотребна чиновничка звања“, ¹⁴⁰ што је водило радикалном смањењу новчаних издатака за потребе ове институције и њихових чиновника. Помињу се само органи среске и општинске самоуправе, који би имали да преузму основну одговорност за целокупан живот унутар мањих локалних јединица. Питање је да ли је све ово било могуће остварити: укинути округе и све државне органе у срезовима и општинама, задржати искључиво органе среске и општинске самоуправе и пренети на њих све најважније локалне послове, постићи велику уштеду у буџетским средствима и побољшати квалитет услуга среских и општинских служби. Ако се узму у обзир тадашњи укупни буџетски приходи Краљевине Србије, ¹⁴¹ ниво постигнутог економског развоја, ¹⁴² структура локалне администрације, ¹⁴³ број становника по срезовима, ¹⁴⁴ оскудица стручних кадрова и високи проценат неписменог становништва, ¹⁴⁵ стиче се утисак да тадашњи срезови нису били довољно добро технички, кадровски и финансијски опремљени да би могли успешно заменити округе на начин како су то замислили Раша Милошевић и радикали. У амбијенту сељачког, патријархалног и прединдустријског друштва, са ниском стопом економског раста и врло лошим саобраћајним везама, срезови са својим самоуправним органима нису били у могућности да преузму на себе све оне послове које су дотле вршили окрузи. Укидање округа и свих државних органа у локалним јединицама и уштеда новчаних средстава која би се тако постигла – не

¹⁴⁰ Милошевић 1923, 99.

¹⁴¹ Народна скупштина је од 1884. године изгласала два буџета: буџет за 1883/4. и буџет за 1884/5. буџетску годину. У буџету за 1883/4. годину, приходи су утврђени на 37.365.000, а расходи на 37.291.159 динара. У буџету за 1884/5. годину приходи су износили 46.000.000, а расходи 45.968.639 (Јовановић 1991j, 211).

¹⁴² Вид. детаљније у: Вучо 1955, 217–256; Чалић 2004, 121–157.

¹⁴³ Године 1884. у Србији је постојао 21 округ. До 1890. године број округа био је смањен на 17, у чијим оквирима је постојало 67 срезова. Вид. детаљније у: *Stanovništvo Narodne Republike Srbije od 1834–1953 I*, серија В, сveska I, 1953, 7, 11.

¹⁴⁴ Први попис становништва после стицања међународног признања извршен је 1884. на основу *Закона о попису људства и имовине* од 14. јуна исте године. Према резултатима овог пописа, који је евидентирао број домова и становника по окрузима, срезовима и насељима, у Србији је 1884. живело 1.901.736 душа. Становништво је дато по полу, брачном стању, писмености, народности, вероисповести, али не и по старости и професији. Вид. детаљније у: *Државопис Србије. Из статистичког одељења Министарства народне привреде. Преглед по срезовима*, свеска XVI, Београд, 1889, 244–247.

¹⁴⁵ *Државопис Србије. Из статистичког одељења Министарства народне привреде. Преглед по срезовима*, свеска XVI, Београд, 1889, 244–247.

би много помогли. Од такве уштеде буџетских средстава било би више штете него користи пошто би се смањило квалитет услуга (административних, економских, културних, просветних, здравствених, ветеринарских, верских итд.) локалних институција. С друге стране, само укидање округа изазвало би нове трошкове јер би се уместо једног окружног центра, који покрива неколико срезова, формирали нови срески центри, од којих неки нису испуњавали ни минимум услова за послове које им је доделио Раша Милошевић.¹⁴⁶ На концу, то су схватили и сами радикали, те су и одустали од овог програма у његовом изворном облику. Суочивши се с реалношћу „на терену“, били су принуђени да га коригују и прилагоде стварном стању, што је и дошло до изражаја приликом доношења првих закона о локалној самоуправи док су они били на влади (1889–1892). У вези с тим, и код радикала се може пратити еволуција у погледу организације локалне самоуправе, слично као и код Светозара Марковића – њиховог првог политичког узора.

Међутим, међу њима је постојала и једна значајна разлика: док је Светозар Марковић био принуђен да три пута ревидира свој првобитни концепт организације државе и локалне самоуправе искључиво због изузетно лоших економских и социјалних прилика у тадашњој Србији (о чему је напред било више речи), радикали су то чинили и из разлога политичког опортунизма; суочен с поражавајућом социјалном, економском и демографском структуром тадашње Србије, Марковић је тешка срца прелазео с једне идеје на другу – од концепта државе као заједнице самоуправних општина до концепта државе као федерације самоуправних округа; чинио је то као публициста и интелектуалац, који је био истински посвећен идеји локалне самоуправе; с друге стране, радикали се не могу похвалити тиме да су увек наступали с позиције идеолошког пуританизма; тачно је да су они вазда заступали идеје које су биле уткане у њихов програм од 1881. године, али је тачно и то да су понекад одступали од неких својих изворних опредељења – наступајући као прагматични политичари којима је пре свега стало да победе свој противнике и дођу на владу или, ако су на влади, да је очувају. Тако је и разлог политичког опортунизма сигурно утицао на радикале да одустану од примене изворног концеп-

¹⁴⁶ Тако је нпр. у Ариљском срезу Ужичког округа живело 13.289 становника, од чега је на писмене људе долазило свега 775 лица или 5,83%. Овако мали проценат писмених људи са предложеном сумом новца (83.000 динара) није био довољан за организовање ефикасне среске управе, која би успешно могла заменити дотадашњу ужичку окружну управу за потребе подручја Ариља и околине. Слична социјална структура је постојала и у Звишком срезу Пожаревачког округа. У овом срезу је живело 16.059 лица, од чега је писмених било само 665. То је представљало свега 4,13%, што је такође било недовољно за организовање ефикасне среске управе (*Државопис Србије. Из статистичког одељења Министарства народне привреде. Преглед по срезовима, свеска XVI, Београд, 1889, 244–245*).

та Раше Милошевића чим су се нашли у прилици да то учине – у време када је прву радикалску владу формирао Сава Грујић 1889. године. Када се то има у виду, онда је много лакше схватити значајне разлике између програмског опредељења Радикалне странке (представљене у брошури Раше Милошевића) и оних закона који су били донесени док су радикали били на влади: *Закона о општинама* од 1890. и *Закона о уређењу округа и срезова* од 1890. године. Већ се из самог назива овог другог закона може видети да су радикали задржали округе као локалне јединице, али и државне институције у њима, што је представљало непосредно одступање од свих њихових првобитних идеја којима су као магнетом привлачили сељаштво у своје редове, правдајући то потребом за политичким компромисом са двором.

Штавише, радикали су отишли неколико корака даље. Анализа *Закона о уређењу округа и срезова* од 1890. године показује да су радикали потпуно променили свој концепт стављајући округ и његове институције (државне и самоуправне) у тежиште нове локалне администрације. На тај начин потиснули су среску управу на маргине, која је дефинисана као пука средња јединица између округа и општина, без већег политичког значаја. Јасно се може запазити да су ови „радикалски“ закони о локалној управи задржали многе елементе старих закона, које су радикали жестоко критиковали док су били у опозицији према владаоцу и напредњачкој влади. Међутим, таква су, уопште, обележја страначке политичке борбе. Обично се у опозицији критикује и захтева једно, а кад се дође на владу чини се нешто сасвим друго. Осим тога, познато је да ниједна политичка организација није у стању да у потпуности спроведе своја програмска опредељења. У политици и законодавству вазда је присутан компромис, поготову ако је владалачка власт још довољно јака да даље сузбија сахтеве Скупштине, која има пуни народни легитимитет. У таквој ситуацији налазили су се радикали кад су дошли на владу 1888. године. У том смислу требало би и тумачити приметна одступања од изворног радикалског програма приликом доношења *Устава* од 1888. године, као и од овог Милошевићевог пројекта – приликом доношења закона о локалној самоуправи 1889–1890. године.

ГЛАВА XI

УСТАВНО И ЗАКОНСКО УРЕЂИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ И САМОУПРАВЕ У РАЗДОБЉУ 1884–1894. ГОДИНЕ

1. Тимочка буна 1883. године и промене у локалној управи

Скупштински избори од 7. септембра 1883. године представљали су праву политичку катастрофу за напредњаке и краља Милана. Тог дана народ је навалио на биралишта „готов да се хвата за гушу са сваким ко му не би дао гласати“.¹ Полицијске власти нису могле ни замислити да је то онај исти народ – који је до јуче питао капетана за кога да гласа и који се снебивао да изађе на изборе. Према речима Слободана Јовановића, овакав покрет маса се до тог момента у Србији још није видео.² Од 113 изабраних посланика 61 је био радикал, 34 су били напредњаци, 11 либерали, а седморица су били неопредељени.

Убрзо после избора Пироћанчева влада дала је оставку, али краљ Милан није хтео поверити мандат за састав нове владе најбројнијој странци у Народној скупштини. Уместо тога, именовао је чиновничку владу на челу с Николом Христићем. Ни краљ Милан ни Христић нису желели имати било шта с радикалском већином у Скупштини. Једним декретом овај стари и проверени полицајац ју је отворио, а другим затворио, све то у 10 минута.³ Радикали су предосећали да је то био тек почетак. Питали су се шта је следеће: да ли ће Влада укинути *Устав* или ће можда и похапсити све виђеније радикале? Нису дуго чекали одговор. Христићева влада је убрзо донела наредбу о прикупљању „застарелог“ оружја од

¹ Јовановић 1991ј, 178.

² Јовановић 1991ј, 178.

³ Драгнић 1989, 90.

народне војске, установљене још за време владавине кнеза Михаила.⁴ *Самоуправа* је оштро реаговала на овакву Владину одлуку. Никола Пашић је писао „да се кућа не оставља без оружја“.⁵

Народ је пружао жесток отпор разоружавању, посебно у источној Србији, где су се још раније дешавали нереди приликом жигосања стоке. Гласови о народном отпору бивали су сваког дана све озбиљнији, а колико је стање било опасно београдска чаршија је разумела тек 21. октобра 1833. године, када је у *Српским новинама* објављен указ о ванредном стању и преком суду у Црноречком округу.⁶ Проглашење ванредног стања указивало је да је избила буна, или нешто налик на њу, претећи да се излије преко међа источне Србије.⁷ Тако се и догодила Тимочка буна, о којој су остали бројни записи, а у историографији написане многе студије.⁸ Никола Христић је у свом извештају краљу Милану навео да је „појава непослушности било у три општине среза тамнавског, у неколико општина среза прокупачког, затим среза заплањског и у срезу параћинском“.⁹

Од пресудног је значаја питање на који начин су побуњеници, углавном локални народни трибуни и прваци Радикалне странке, изградиле „локалну самоуправу“ током побуне и своје краткотрајне „револуционарне власти“. Из доступних извора и литературе може се запазити да су побуњеници у „ослобођеним местима“ збацивали окружне начелнике и капетане, а затим и све друге чиновнике. Истовремено су формирали „народне одборе“, који су заузимали начелства и окружне команде (нпр. у Књажевцу). Успостављајући своју власт, ови нови орга-

⁴ Слободан Јовановић сматра да наређење о разоружању народне војске није представљало изазивање буне него обезбеђење од буне. Краљ Милан се бојао да, после закључења радикалске Скупштине, радикали не покушају побунити народ. Да би то спречио, он се журио да прикупи оружје од сељака (Јовановић 1991j, 182).

⁵ Вид. Пашићев чланак „Разоружање народне војске“, [у:] *Самоуправа* бр. 26, 1881.

⁶ *Указ о ванредном стању*, [у:] *Српске новине*, [указ је објављен у службеном делу новина], бр. 229, 21. октобар 1883.

⁷ Слободан Јовановић наводи да је Тимочка буна имала две стране: с једне стране то је био судар стајаће и народне војске, с друге стране то је био судар две идеје – бирократског и сељачког поимања државе. Сељаци су вазда мрко гледали на чиновничку господу. Радикалски агитатори су им улили у главу да је држава могућа и без бирократије, тј. без чиновника које поставља краљ. Не би требало да чиновник буде господар него слуга народа, а народ треба да поставља и смењује чиновнике. Тимочка буна је била, поред осталог, и један покушај да се оствари таква држава без бирократије (Јовановић 1991j, 193).

⁸ Вид. нпр: Илић 1909; Милошевић 1923; Николајевић 1927; Драгнић 1974; Стојичић 1986, 153–172.

⁹ *Извештај Николе Христића краљу*, [у:] *Српске новине*, [извештај је објављен у службеном делу новина] бр. 229, 21. октобар 1883.

ни власти објавили су да је истовремено престала „власт чиновника“. У *Прогласу* књажевачког привременог Извршног одбора речено је, између осталог:

„Сложни да истрајемо на законитом земљишту и испуњени сви уверењем да је јавно право земље згажено, да су права владаоца и народа доведена у опасност – моћи ћемо сачувати тековине којима смо да сада располагали. Грађани! Ова струја, која је и нас захватила, нека буде израз овакве воље свију нас. Та струја која је преко наше воље дошла, нека завати све што осећа племенито, добро, што је за ред и поредак. Јер, воља неколико министара оће да одржи победу над законима; ваља показати да то не може бити у Србији.“¹⁰

Сам ток буне и држање побуњеника Христић је овако описао у свом извештају краљу Милану: „[...] под командом Кола Кнежевића, разиђе се руља по вароши и нападне на куће свију чиновника и појединих грађана, који нису с њима пристајали. Под претњом да ће им куће порушити, кундацима и мотикама разваљивали су капије, и из кућа извлачили чиновнике и грађане и са виком у име народа, водили их у затвор начелства и суда окружног [...]“. У Христићевом извештају наведени су и учесници буне: „Под ову заставу скупљали су се бунтовници са села и нижи слој алексиначког грађанства“.

На концу, стајаћа војска је савладала народну војску и угушила буну. Вођи буне као и већина радикалских правака завршили су у затвору. Радикална странка је била растурина и стављена ван закона док је народ имао да плаћа штету нанесену у буни. *Указом* од 22. октобра 1883. године наређено је да се свим официрима ангажованим на сламању побуне додели дупла плата за време проведено на задатку. Према овом указу, као и према указима од 25. и 27. октобра, те 1. новембра 1883. године прописано је да сви издаци који су били учињени на „повраћају реда“ падну на терет оних села и општина која су „у немиру и непослушности било посредно или непосредно учествовала“.¹¹ Исто тако, посебним указима стављени су ван снаге: *Закон о штампи* (ниједна штампана ствар није се могла растуриати без претходног одобрења полиције) и *Закон о зборовима и удружењима*. Народна скупштина, изабрана за период 1883–1885. године, била је распуштена. Расписани су нови избори за 5. јануар 1884. године. Без учешћа политичких странака, полиција је сама одређивала посланичке кандидате за које је народ морао гласати. У таквим условима једва се провукло и неко-

¹⁰ „Тимочка буна. Проглас побуњеника“, [у:] *Политика*, 11. април 1927. Овај новински чланак потицао је из пера књажевачког индустријалца Љубомира Д. Божиновића, иначе сина учесника буне Драгољуба Божиновића, који је објављен поводом изласка из штампе мемоара Раше Милошевића *Тимочка буна* (на четрдесетогодишњицу од избијања побуне).

¹¹ *Зборник закона и уредаба*, бр. 39, 1883, 268–280.

лико опозиционих политичара. Мандат за састав нове владе добио је Милутин Гарашанин. Његова влада је израдила нови закон о уређењу општина, који је потом био усвојен у Народној скупштини.

2. Закон о изменама и допунама у Закону о устројству општина и општинских власти од 1884. године

*Закон о изменама и допунама у Закону о устројству општина и општинских власти*¹² израдио је Министарство унутрашњих дела, на чијем челу је био Стојан Новаковић. Усвојен је у Народној скупштини 11. јуна 1884. године. Према одредбама чл. I, ниједна општина није могла да има мање од 500 пореских глава, док је у брдовитим крајевима морала имати до 350 пореских обвезника, те је тиме и установљена тзв. „велика општина“ (чл. I). Спајање више општина у једну могло се извршити само по одобрењу државних власти, тј. када држава процени да „то захтевају државни или општински интереси“ (чл. V).

Свака општина има свог председника (уместо главног кмета као до тада), „који је прво лице и највиша власт у општини“ (чл. V). Ако се општина састоји из више села, онда свако село мора имати свог кмета, који има положај помоћника председника општине.

Други значајан општински орган је *општински збор*. Право учешћа на општинском збору имају само они пунолетни грађани „који плаћају најмање потпун грађански данак, који нису под туторством или старатељством, који нису под платом код другог у служби, или којима по прописима чл. XVI¹³ овог закона право гласа не би било одузето“ (чл. VII). Председник општине отвара збор и председава њиме. Ако је место председника упражњено или је председник општине спречен да дође на збор, онда збором председава кмет из места у коме председник има пребивалиште (чл. IX). Свим зборовима обавезно присуствује државна власт „ради одржавања реда и увек има право збор распустити, ако би приметила да се на њему ради противно закону“ (чл. VI).

У окружним варошима и варошицама „које без спајања имају преко 500 пореских глава“ председници и помоћници бирају се на зборовима, а у свим осталим општинама преко повереника.¹⁴ Уколико дође до бојкота општинских избора или се општински органи не изаберу из неких других разлога, полицијска власт их сама поставља (чл. XI). Иначе,

¹² *Зборник закона и уредаба*, бр. 40, 1884, 167–195.

¹³ Према чл. XVI *Закона*, кандидат мора бити писмен, тј. мора да зна читати и писати.

¹⁴ Према чл. XI *Закона*, На сваких 100 пореских глава бира се по четири повереника, односно осам на исти број, ако је општина састављена од више села.

избор председника општине и његових помоћника врши се у присуству надзорне власти (чл. XVIII).

У вароши Београду, председник општине се поставља и уклања са звања – краљевским указом (чл. XIV).

Следећи значајан орган је *општински суд*. У његов састав улазе председник и одређени број помоћника (чл. XIV). **Ако суд не би обављао своје дужности по закону, надзорна власт би одредила „свог чиновника“, чије би одлуке биле обавезујуће за целу општину (чл. XI).**

На концу, постоји и *општински одбор* као нека врста извршног тела општине.

Иако су чланови општинског суда и општинског одбора били изборни органи, надзорна власт је имала право да их „казни од 10 до 100 динара, према величини кривице“ (чл. XLVI), „уклони од дужности, па и збаци са звања“ (чл. XXXVI). **Ову последњу меру могла је изрећи и полицијска власт према сопственом нахођењу (чл. XL).**

Општине саме састављају своје буџете прихода и расхода, али их обавезно подносе на одобрење надлежном државном органу: у варошима – министру финансија, а у селима и варошицама – надзорној власти (чл. XXIII и XLII). **Затим, надзорна власт може и сама „изненадно“ прегледати општинске касе и рачуне, увек када процени да је то у интересу државе (чл. XLII).**

Надзор над општином врши државна власт (полиција) „преко својих општинама претпостављених органа“. Иста власт „има права сва закључења збора, одбора и суда задржати од извршења, ако би иста била противна постојећим законима или законским наредбама“ (чл. XLI).

Да би државна власт увек била у току рада општинских органа могла је „кад год за потребно нађе, присуствовати или изаслати једног свог чиновника свим седницама збора, одбора или општинског суда“ (чл. XLV).

Као што се види, овим је законом напредњачка влада хтела постићи две ствари: 1) да ојача централизацију власти и прошири надзор државних органа на све надлежности општине; 2) да додели полицији широка дискрециона овлашћења у погледу надзора и смењивања општинских институција у циљу „заштите државних или општинских интереса“. Оваква овлашћења полиција је посебно користила приликом избора посланика за Народну скупштину, како би прошли Владино кандидати, као и према оним општинским управама за које се претпостављало да нису привржене напредњацима.¹⁵ И заиста, о самоуправи није могло бити ни говора. Чак је и један проверени конзервативац какав је био Слободан Јовановић нагласио да је овај напредњачки закон био један од најконзервативнијих

¹⁵ Гузина 1976, 286.

закон о општинама.¹⁶ Овај закон је поново доводио општину под оно полицијско туторство које је над њом постојало још за време владавине кнеза Михаила.¹⁷ Тако се и Јовановић придружио гласовима писаца који су општински закон од 1884. године оценили као веома крут правни акт.

3. Локална самоуправа према Уставу од 1888. године

3.1. Политичке прилике у Србији пред доношење Устава

После пораза у рату с Бугарском 1885. године краљ Милан је настојао да формира нову коалициону владу састављену од напредњака и радикала, са Милутином Гарашанином на челу. Требало је да таква влада ублажи политичке последице ратне катастрофе и стабилизује ред и мир у земљи. Међутим, радикали су, после горког искуства с напредњацима, одбили да с њима образују нову владу. На збору Народне радикалне странке одржаном 6. и 7. фебруара 1886. године у Нишу донесена је одлука да радикали не могу ни с либералима ни с напредњацима ступити у савез и заједнички рад, али је истакнуто да је неопходно спровести корените уставне реформе.¹⁸ Ипак, радикали су на концу одступили од нишког закључка постижући споразум с либералима.¹⁹ Основни разлог за постизање овог коалиционог договора била је намера да се напредњаци коначно оборе са владе.²⁰

По оставци Гарашанинове владе образована је 1. јуна 1887. године коалициона влада радикала и либерала под председништвом искусног политичара Јована Ристића. Оставка Гарашанинове владе означила је и крај напредњачког режима. После њеног одступања напредњаци више никада неће бити толико моћни и утицајни као што су били до тог тренутка. У програму нове владе који је Ристић поднео краљу Милану истиче се потреба за променом *Устава*.²¹ Прилике су се толико промениле да је чак и Ристић схватио да је његово „уставно чедо“ од 1869. године одавно преживело. По мишљењу Ристићеве владе било је потребно „да се сада-

¹⁶ Јовановић 1991ј, 207.

¹⁷ Јовановић 1991ј, 207.

¹⁸ Јовановић 1991ј, 290.

¹⁹ Ристић је једва дочекао понуду радикала да заједно формирају коалицију надајући се да ће тако ојачати своју странку у организационом и кадровском погледу. Радикали су, везујући се с Ристићем, сматрали да ће краљ Милан престати да сумња у њихову оданост његовој владалачкој лози (Митровић 1991, 86).

²⁰ О сукобима напредњака и радикала, који се завршио поразом напредњака „као заговорника модернизације српског друштва по бечком образцу“ и победом радикала, који су развојни пут Србије видели у „очувању националне независности и патријархалног друштва“ – вид. више у: Шемјакин 1997, 119–136.

²¹ Вид. о томе детаљније у: Живановић 1924а, 331.

њи Устав замени другим, који би поставио јаче основе и дао шира и јача јемства за народна права и слободу уопште, и за лична и политичка права на по се“.²² Напослетку се и краљ Милан сагласио са оваквим политичких захтевима.

Нова коалициона влада распустила је Народну скупштину и расписала нове изборе, на којима напредњаци нису учествовали. Радикали су однели убедљиву победу, што није ишло у рачун либералима, који су код краља Милана радили на томе да добију бар већину наименованих посланика – како би се њихова политичка снага у Скупштини изједначила са снагом радикала.²³

Овај коалициони кабинет није био дугог века. Ристић је убрзо поднео оставку пошто је расцеп између либерала и радикала био толико велики да је онемогућавао несметани рад Владе.

Потом је дошла прва радикалска влада на челу са Савом Грујићем, која је у јануару 1887. године расписала нове скупштинске изборе. И овога пута победили су радикали. За време трајања нове Скупштине радикалски посланички клуб је показао своју пуну политичку моћ. Главну реч водили су већ добро познати народни трибуни Ранко Тајсић и Димитрије Катић. За време Грујићевог мандата стално је расправљано питање односа између краља Милана и краљице Наталије. То питање све више је долазило у центар пажње српске јавности и тако распаљивало додатно страначке антагонизме пошто су се и странке његовим поводом различито опредељивале.²⁴ На крају је због овог питања пао кабинет Саве Грујића, па су настале тешкоће око формирања нове владе. То је некако пошло за руком Николи Христићу, за чијег мандата је краљ Милан успео добити развод брака с краљицом Наталијом.

Истрошен у борби с радикалима, којима је вазда био противник, компромитован поразом у рату с Бугарском, а уз то у сталном спору с краљицом, краљ Милан је под Христићевом владом пристао на доношење новог Устава. Сама уставотворна радња представљала је крај његове владавине пошто се решио на абдикацију у корист свог малолетног сина

²² *Споразум између Народне радикалне странке и Народне либералне странке*, [у:] Крестић/Љушић 1991, 154.

²³ Број изабраних посланика радикала износио је 87, а либерала 59. Како до споразума либерала и радикала није могло доћи, краљ Милан је поставио 36 посланика либерала и 16 посланика радикала тако да је однос броја посланика радикала и либерала после именовања краљевских посланика био: 103 радикала према 95 либерала (Јовановић 1991j, 294–295).

²⁴ О брачној кризи краља Милана и краљице Наталије, као и о страначким погледима на то питање, вид. у: Јовановић 1991j, 334–344.

Александра. Тако је и нови Устав, попут претходног, био донесен ради спаса владалачке лозе Обреновића.²⁵

3.2. Припрема и доношење Устава

Краљ Милан је 14. октобра 1888. године издао посебну прокламацију, којом је наређено да се на дан 20. новембра исте године одрже избори за Велику народну скупштину. Она је имала бити сазвана на дан 1. децембра 1888. године.²⁶ Поред прокламације, истог дана издата су и два краљева указа, која су формално разрађивали његове наредбе из Прокламације: 1) указ о расписивању избора за Велику народну скупштину на дан 20. новембра 1888. године; 2) указ о сазивању Велике народне скупштине на дан 1. децембра 1888. године.²⁷

Међутим, због партијских размирица дошло је до померања рокова за изборе и сазивања Велике народне скупштине. Краљевим указима од 16. новембра 1888. године избори су били одгођени за 4. децембар исте године, а сазивање Велике народне скупштине померено је на 11. децембар 1888. године.²⁸

И сам краљ Милан је одлучио да узме учешће у уставотворној радњи. Његова замисао је била да се нови устав донесе компромисом свих странака, без икаквог надмудривања и прегласавања.

Дана 15. октобра формиран је велики Уставотворни одбор, састављен од представника свих политичких странака. Одбор је имао задатак да изради нацрт новог Устава, који ће бити изнесен пред Велику народну скупштину на изгласавање. Председник Одбора био је сам краљ Милан, док су потпредседници били истакнути вођи Либералне, Напредне и Радикалне странке: Јован Ристић, Милутин Гарашанин и Сава Грујић.²⁹

²⁵ Поред унутрашњих политичких разлога на доношење *Устава* од 1888. године утицали су и спољашње околности. Десет година после Берлинског конгреса и међународног признања, Краљевина Србија се у друштвеном, политичком и економском погледу могла равноправно носити с краљевинама Румунијом и Грчком, те с Кнежевном Бугарском, која је знатно ојачала након уједињења с Источном Румелијом. Ривалитет између Србије и ових балканских земаља сигурно је утицао на брже и одлучније прихватање демократске уставности пошто је то у великој мери утицало на раст угледа и престижа сваке државе посебно (Терзић 2010, 260).

²⁶ *Зборник закона и уредаба*, бр. 44, 1889, 103–108.

²⁷ *Зборник закона и уредаба*, бр. 44, 1889, 109–110.

²⁸ *Зборник закона и уредаба*, бр. 44, 1889, 117–118.

²⁹ Уставотворни одбор је бројао 81 члан. У његов састав су ушли чланови свих странака, као и нестраначки људи из редова вишег свештенства, највиших државних чиновника, народних посланика, трговаца, занатлија и земљорадника. Именовано је и 12 секретара, претежно правника и политичара (Продановић 1947б, 283).

Прва седница Уставотворног одбора била је одржана 22. октобра. На њој је одлучено да се не врше промене постојећег Устава него да се донесе сасвим нови Устав. Такође је одлучено да одборске седнице буду тајне и да се без одобрења председника Одбора ништа не може саопштити јавности. Зајемчена је и пуна слобода говора на седницама Одбора.³⁰ Затим је донесена одлука и о формирању једног ужег Уставотворног одбора, који би имао израдити нацрт новог Устава. У састав овог тела ушли су председник и потпредседници Уставотворног одбора, те по три представника политичких странака. Нацрт Устава који је израдио ужи Уставотворни одбор био је углавном усвојен у ширем Уставотворном одбору, а потом и у Великој народној скупштини.³¹

У Уставотворном одбору расправљало се о: забрани смртне казне за политичке кривце; питању једнодомног или дводомног народног представништва; изборном систему; начину гласања и административној подели земље и другим питањима.³² Краљ Милан је означио нови Устав као „дво-страни уговор између краља и народа“.³³ У свом говору који је одржао на седници Уставотворног одбора 9. децембра, он је скренуо пажњу да „ово до чега се заједничким споразумом дошло мора бити или не бити Устав“. На крају краљ је припретио: „Велика народна скупштина или ће примити овај Устав какав је од корице до корице, или га неће примити“. А у овом другом случају он је био „сасвим начисто“ шта ће даље чинити.³⁴

Избори за Велику народну скупштину, који су се имали одржати 26. новембра, били су наређени указом од 14. октобра. Како се полиција мешала у изборе повереника, чији се мандат сводио на избор посланика, радикали су одлучно протестовали. Позивајући се на краљеву прокламацију којом је обећао слободне изборе, они су се жалили да је полиција за све време избора радила у корист напредњака. Краљ Милан је увиђао да ће радикали одустати од уставотворне радње уколико не буде обезбеђена слобода избора. Из тих разлога је и донео посебан указ којим су поништени већ одржани избори, а расписани су нови за 4. децембар. Истим указом прва седнице Велике народне скупштине заказана је за 11. децембар.

³⁰ Продановић 1947б, 283.

³¹ Вид. о томе детаљније у: Стојичић 1980, 234–248.

³² Гарашанин се највише залагао за напредњачко гледиште у питању територијалне поделе земље. Вођство радикала је више него икад показивало спремност на компромис са Двором. Оно је било задовољено самим чином отварања уставног питања, али је ипак изражавало бојазан да нови устав неће бити добро прихваћен у чланству због његовог компромисног карактера. Захтеви и напори Јована Ристића били су углавном усмерени на увођење квалификованог посланика и сразмерног представништва, који ће и мањини обезбедити улазак у Народну скупштину.

³³ Продановић 1947б, 283.

³⁴ Продановић 1947б, 300.

На новим изборима радикали су однели убедљиву победу. Од 600 посланика колико је имала Велика народна скупштина у свом саставу радикала је било преко 500. Пошто се Скупштина састала и конституисала, прочитан је и указ којим је Влада добила овлашћење да јој упути Предлог устава на разматрање, те да одлучи да ли га усваја или одбија.

Скупштински одбор, који је имао задатак да проучи Предлог устава, поделио се на већину и мањину. У извештају већине предлагало се да Велика народна скупштина прихвати Предлог устава у целини и без измена. У извештају мањине изнесено је становиште да је Предлог устава несумњиво напреднији од тада важећег *Намесничког устава*, али је истовремено наглашено да ни нови устав не гарантује министарску одговорност, да не садржи одредбе о народној привреди, те да задржава установу Државног савета и окружних начелстава. Суштина критике Предлога устава у извештају одборске мањине сводио се, заправо, на тврдњу „да се бирократија и даље утврђује, док за сељаке нема ништа у Уставу“.³⁵ Извештај мањине потписала је сељачка група радикала из унутрашњости.³⁶

После дебате о извештајима већине и мањине *Устав* је коначно изгласан на другом редовном заседању Велике народне скупштине 2. децембра 1888. године. За *Устав* је гласало 498 посланика, против је било 75, а уздржавних 3. Краљ Милан је потврдио нови *Устав* на трећем редовном заседању Скупштине 22. децембра.³⁷ Тако је ступио на снагу најслободоумнији српски *Устав* XIX столећа. Да парадокс буде већи – потписали су га један владалац који је остао запамћен по апсолутистичким претензијама и бројним скандалима и његова „гвозедна песница“ Никола Христић, искусни бирократа и полицајац, који је служио и раније личним режимима Обреновића.³⁸ Тако је и парламентарни систем стекао „право грађанства“ у Србији XIX века.

3.3. Анализа уставних решења о локалној самоуправи

Устав за Краљевину Србију од 1888. године³⁹ припада категорији уставних пактова јер је настао као резултат компромиса владоца и Народног представништва.

³⁵ Продановић 1947б, 300.

³⁶ Извештај одборске мањине потписало је 10 посланика: Димитрије Катић, Ранко Тајсић, Јован Јеличић, Пера Максимовић, Никола Николић, Божа Вучковић, Милија Ристић, Арса Прокопијевић, Јаков Милосављевић и Милија Миловановић (Продановић 1947б, 303.).

³⁷ Стојичић 1980, 255.

³⁸ Милошевић 1923, 291. Уп.: Рајић 2003.

³⁹ *Зборник закона и уредаба*, бр. 44, 1889, 133–194. Текст *Устава* вид. такође у: *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, Београд, 1988, 125–160. О језичком изразу *Устава* од 1888. године вид. више у: Луковић 2010а, 171.

Он је, пре свега, прокламовао низ уставних права и слобода грађана, сагласно основним принципима Школе природног права, као што су: једнакост грађана пред законом (чл. 7); лична слобода (чл. 9); забрана прогонства српских грађана из земље (чл. 14); неповредивост приватне својине (чл. 16); неповредивост стана (чл. 15); слобода изражавања мишљења (чл. 22); слобода савести (чл. 18), неповредивост тајне писама и телеграфских саопштења (чл. 23); слобода збора и удруживања (чл. 24); право сваког грађанина да непосредно и без ичије одобрења тужи чиновнике суду уколико су му они у свом службеном раду повредили његова уставна права (чл. 28); и низ других значајних права грађана. Укинута је смртна казна „за чисто политичке кривице“ изузимајући случајеве „извршења или покушаја атентата на владаоца и чланове његовог дома“ (чл. 13).

За разлику од *Намесничког устава* од 1869. године *Устав* од 1888. године пружао је чвршће гаранције за прокламована уставна права прописујући да ни законодавац не сме да их повреди својом интервенцијом.⁴⁰

Слобода штампе је детаљно регулисана у духу истинског либерализма. Устав је прописао пуну слободу штампе, уз строгу забрану цензуре и свих других мера, које су по мишљењу уставотворца супротне с начелом слободе штампе (чл. 22).

Устав је затим, прокламовао принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску. Законодавна власт припада краљу и Народном представништву (чл. 33), извршна власт краљу и одговорним министрима (чл. 38), а судска власт припада независним судовима (чл. 39).

Краљ је државни поглавар (чл. 40). Он врши све оне функције које произлазе из таквог правног положаја: представља земљу у иностранству, оглашава рат, закључује уговоре о савезништву, примирју и миру и саопштава их Народној скупштини (чл. 52). Такође, он је и врховни заповедник војске (чл. 46).

У погледу законодавне власти – краљ врши уобичајена овлашћења: проглашава и потписује законе. У вези с тим, ниједан закон не може ступити на снагу док га краљ не потпише (чл. 43). Као један од чинилаца извршне власти, монарх поставља и разрешава министре (чл. 38), као и све друге чиновнике (чл. 45), а има и право на ковање новца сагласно закону (чл. 49).

И према новом *Уставу* монарх је задржао веома снажан положај у уставном систему Србије. Такав положај шефа државе у уставном склопу парламентарног система власти имао је прототип у уставном поретку који је био установљен у Француској за време тзв. Јулске монархије (владина краља Луја Филипа), која је трајала 1830–1848. године. У њој је монарх имао веома активну улогу како у законодавној тако и у извршној

⁴⁰ Нпр. уколико би органи власти повредили одредбе о личној слободи грађана, сносили би одговарајуће санкције (чл. 9).

власти. Такав тип парламентаризма познат је под именом *орлеански парламентаризам*.⁴¹

Према новом *Уставу*, Народно представништво има два облика. То су: Обична и Велика народна скупштина. Велика народна скупштина два пута је већа од Обичне и састаје се само у *Уставом* предвиђеним ситуацијама: када се решава о престолу; избору намесника; изменама и допунама у *Уставу*; смањивању или размени неког дела државне територије и када краљ нађе за сходно да сазове и саслуша Велику народну скупштину (чл. 76, 130. и 131).

Народну скупштину сачињавају народни посланици, изабрани непосредним и тајним гласањем (чл. 78). *Устав* је потпуно искључио категорију именованих посланика. Активно бирачко право ограничено је цензусом доба (и пола) и имовинским цензусом. То значи да је, активно бирачко право имао сваки грађанин који је навршио 21 годину живота и плаћао 15 динара непосредног пореза (чл. 85). Пасивно бирачко право је такође било ограничено цензусом: овим правом је располагао сваки држављанин који је навршио 30 година живота и плаћао 30 динара непосредног пореза (чл. 96). *Устав* је предвидео постојање квалификованих посланика: у сваком округу морала су се од укупног броја посланика бирати двојица с факултетском или вишом стручном наобразбом (чл. 100).

Одредбама *Устава* проширена је власт Народне скупштине. Народни посланици су добили право законодавне иницијативе, укључујући и право упућивања питања и интерпелација министрима (чл. 123), које по *Намесничком уставу* нису имали. Исто тако, народни посланици нису могли одговарати за глас који су давали као чланови Народне скупштине (чл. 124). Осим што је добила пуна овлашћена у редовном законодавству, Скупштина је добила шири овлашћења и у финансијској законодавној делатности. Према одредбама чл. 174. и 175. *Устава* Народна скупштина одобрава сваке године државни буџет, који важи само за једну рачунску годину. Уколико Скупштина не утврди нови буџет пре почетка рачунске године, онда има право да привремено продужи буџет истекле рачунске године, све док нови буџет не буде утврђен. То значи да је скупштинско одобрење било потребно како за ступање у важност новог тако и за продужење важности старог буџета. Краљ је могао, својим указом, продужити стари буџет за четири месеца само ако је Народна скупштина распуштена или одложена пре него што реши буџетско питање (чл. 175). Успостављен је и надзор над извршењем буџета, па је Влада била обавезна да уз буџет подноси и завршни рачун за прошлу рачунску годину (чл. 175).

Други значајан чинилац у извршној власти јесу министри који састављају Министарски савет (чл. 132). За разлику од *Намесничког устава*, који је прописао само кривичну одговорност министара, *Устав* од

⁴¹ О *орлеанском парламентаризму* вид. детаљније у: Поповић 1989, 131–142.

1888. године прописао је да министри и политички одговарају за свој рад. То значи да је *Устав* прихватио министарску одговорност као темељно начело парламентарног система власти. Ово се јасно види по томе што је *Устав* конституисао две значајне установе којима изграђује принцип министарске одговорности: 1) установу „премапотписа“; 2) могућност да министри истовремено буду и народни посланици. Наиме, чл. 136. *Устава* прописао је да „сваки државни акт који краљ потписује мора бити премапотписан надлежним министром. Писмена или усмена наредба Краљева не може ни у каквом случају заклонити министра од одговорности“ (чл. 136). У овој одредби јасно се може уочити уставна „премапотписа“. С друге стране, чл. 135. *Устава* прописао је да министри могу гласати у Народној скупштини само ако су у исто време и народни посланици (чл. 135). Као што се види, *Устав* од 1888. године утврдио је бар формалне претпоставке за настанак и развој парламентаризма у Србији. Одредбама новог *Устава* такође је пооштрена кривична одговорност министара. Њихове кривице застаревале су за четири године од дана када је дело учињено (чл. 137).

На основу анализе положаја министара излази закључак да је уставотворац настојао да укупну одговорност министара постави као јасно искристалисану правно-политичку установу. То је било велико достигнуће уставног развоја Србије у XIX веку.

Устав је задржао установу Државног савета и проширио његову надлежност. У састав овог тела улази 16 доживотних чланова, од којих осам именује краљ, а других осам Народна скупштина. Државни савет је овлашћен да врши многе значајне, претежно административне послове. У најважније послове из његове надлежности спадају: 1) израда и проучавање законских предлога и нацрта административних наредби од општег значаја; 2) решавање по жалбама које се односе на окружне скупштине и одборе, као и на општинске изборе; 3) решавање сукоба између административних власти; 4) додела српског држављанства и сл. (чл. 145).

Устав је затим прогласио судску независност и непокретност судија. Забрањено је формирање ванредних и преких судова, као и комисија за суђење (чл. 148).

Напослетку, *Устав* је успоставио окружну, среску и општинску самоуправу. Ово начело је прокламовано у IX одељку *Устава* („Окрузи, срезови, општине“), који је његову детаљнију разраду препустио законодавцу. У овом делу *Устава* (чл. 161–170) садржане су најважније одредбе о административној подели земље, организацији локалних органа власти и другим (претежно пратећим) питањима од којих умногоме зависи положај локалне управе у уставном поретку земље (нпр. карактер општинских избора, услови за стицање активног и пасивног бирачког права, деоба локалних јединица, утврђивање локалних намета и сл.).

Као што је већ речено, *Устав* је извршио административну поделу државног земљишта на округе, срезове и општине. Сагласно оваквој техници административног разграничења локалних јединица, поставио је правни основ за конституисање окружне, среске и општинске самоуправе. Велики значај имају чл. 161. и 162. који садрже одредбе о окружној и општинској самоуправи. Чл. 161. прописао је да у окрузима уз државне управне власти, постоје *окружне скупштине* и *стални окружни одбори* са основним задатком да воде бригу о чувању и унапређивању просветних, привредних, саобраћајних, санитарских и финансијских окружних интереса и да врше све послове који би се законом пренели на њих (чл. 161). Чл. 162. представљао је основни правни извор за општинску самоуправу. Као изборни општински органи предвиђени су: *општински суд*, *општински одбор* и *општински збор* (чл. 162). На претходна два надовезују се наредна два члана. Чл. 163. је прописао да су општински избори непосредни, док је чл. 164. прецизније одредио бирачко право на окружним и општинским изборима. То право се не разликује од бирачког права на скупштинским изборима. Према одредби тог члана, право гласања има сваки српски грађанин, иначе житељ дотичног округа или општине, који уз друге законске услове плаћа држави 15 динара непосредног пореза на годину дана (чл. 164). Ово бирачко право припада и задругарима који су навршили 21 годину живота и оно није ограничено било каквим другим цензусом (чл. 164).

Устав се не изјашњава непосредно о самоуправи у срезовима али чл. 170. садржи једну упућујућу норму која прописује да ће се „круг рада и уређење самоуправних окружних, среских и општинских власти“, као и однос између њих и државних власти, уредити нарочитим законима. Из овакве уставне одредбе јасно извире правни основ и за установљавање среске самоуправе, што је на изврстан начин и урађено *Законом о уређењу округа и срезова* од 1890. године.

Устав је начелно регулисао још нека питања од значаја за рад самоуправних институција. Тако је чл. 165. предвиђено да општински и окружни органи самоуправе, поред својих редовних општинских и окружних послова, имају обавезу вршити и државне послове које им закон додели. Циљним тумачењем овог члана може се закључити да самоуправни органи у окрузима и општинама немају искључиво природу аутономних, изборних, народних органа него и природу класичних органа државне управе, са својим особеним местом у хијерархијски уређеној државно-правној организацији. То значи да њихови акти из пренесног делокруга подлежу редовној државној контроли управних аката за коју је надлежан Државни савет. На тај начин, њихова самосталност је у знатној мери окрњена ауторитетом виших управних институција, што може оставити утисак да је и само начело самоуправе, иначе признато *Уставом*, доведено

у питање.⁴² Такав утисак се појачава ако се узме у обзир одредба чл. 166. која је прописала да се формирање нових општина или промена њиховог територијалног опсега не може спровести без интервенције законодавне власти (чл. 166). Међутим, овакав став је неодржив. Начело самоуправе прокламовано у чл. 161–163. загарантовано је још неким значајним уставним средствима: 1) окрузи, срезови и општине могу бити носиоци својинског права (чл. 169); по том основу, локалне јединице могу врло лако обезбедити средства за свој несметани рад; 2) као правна лица, окрузи, срезови и општине имају овлашћење да разрезају и наплаћују локалне намете (чл. 167); одлучујућу улогу у томе имају окружне скупштине и општински зборови; ниједан окружни или средски прирез не може се установити без одобрења окружне скупштине, а општински прирез без одобрења општинског збора; 3) окрузи, срезови и општине могу се задужити ако тако одлучи надлежна окружна скупштина или општински збор; због осетљивости овог питања *Устав* је нагласио да ће закон у одређеним случајевима одредити када је потребно да то задужење одобри законодавна или нека друга власт (чл. 168).

Устав је даљу разраду свих ових одредаба препустио законодавној власти. Тако су и била донесена два изузетно значајна закона која су на нов начин регулисали уређење и структуру власти у окрузима, срезовима и општинама, о којима ће касније бити више речи.

У историографији доминира мишљење да је *Устав* од 1888. године представљао један либерално-демократски акт. Њиме је Србија добила један од најнапреднијих устава у Европи тог времена.⁴³ Он је био израђен по угледу на француску уставну повељу од 1830. и белгијски устав од 1831. године. Миливоје Поповић је процењивао да се основна начела овог уставног документа могу изложити у седам тачака: 1) јемство свих политичких и грађанских права која се остварују у условима вишестраначке демократије; 2) слободни избори свих народних представника

⁴² Овакво уставно решење локалне управе није било у складу с изворним програмом Народне радикалне странке, што је изазвало незадовољство доследних радикала. Ипак, и такво уставно решење већ је имало значење одређеног напретка у развоју локалне самоуправе ако се имају у виду: 1) дотадашње, прилично негативно искуство обичног света у опхођењу с носиоцима локалних власти, првенствено с полицијским капетанима; 2) чињеница да се устав као највиши правнополитички акт једне државе доноси консензусом свих значајних политичких снага. У том смислу и треба тумачити одговарајућа одступања од програмских начела странака које су узеле учешће у уставотворној радњи, па и Народне радикалне странке. Имајући у виду да су либерали, напредњаци и, на концу, сам краљ Милан имали сасвим другачије виђење уређења локалне управе, чини се да ово решење, изнесено у чл. 165. *Устава* има компромисни карактер. У том политичком тренутку оно је представљало максималну добит за радикале.

⁴³ Драгнић 1989, 97.

(опште право гласа) и једнодомни парламент (Народна скупштина); 3) сувереност подељена између краља и Народне скупштине: двојака законодавна иницијатива; 4) право Народне скупштине да надгледа рад Министарског савета (интерпелација, извештаји, скупштинска питања); 5) потпуна министарска одговорност: политичка и кривична; 6) право Народне скупштине да доноси буџет; 7) административна подела државне територије на начелу самоуправе у срезovima и општинама.⁴⁴

Ова главна обележја *Устава* показују – закључује Поповић – да је реформом од 1888. године учињен велики преокрет у политичком и уставном животу Србије. Борба за уставност, започета још у првим годинама Првог српског устанка, завршена је победом парламентарне владавине по угледу на енглески и белгијски парламентаризам. Суверена власт потицала је од народа јер је нови *Устав* признао принцип: већина влада.⁴⁵

Поповићево мишљење у основи јесте прихватљиво.⁴⁶ Тачно је да је *Уставом* од 1888. године у Србији успостављен парламентарни систем власти, али није тачно да је он – како то тврди Поповић – означио коначну победу парламентаризма у Србији. Неколико година касније (1894) краљ Алескандар Обреновић је државним ударом, без већих проблема, овај устав ставио ван снаге враћајући на снагу *Намеснички устав*. То је доказ да парламентаризам још није пустио дубље корене у тадашњем српском друштву јер ни сама (дубоко бирократизована) државна структура још није била спремна на такав крупан политички заокрет. Очигледно је да су старе навике и принципи још били толико јаки да спрече један нови и прилично оштар политички курс, који би довео до крупних промена у дотадашњем раду државних институција и начину размишљања. То су врло умесно приметили Слободан Јовановић, Васа Чубриловић и Андреј Шемјакин.

Коментаришући политичке прилике у Србији непосредно после доношења *Устава* од 1888. године, Јовановић је нагласио да је краљ Милан, и поред уставотворне радње с којом се интимно никада није слагао, могао бити задовољан јер је мање-више успео да бирократски систем и стајаћу војску изузме од реформи, што је и био његов крајњи циљ. Он је у овим институцијама видео једину истинску гаранцију за несметани продужетак владавине Обреновића, те их је и заштитио од било каквих промена. Ако су чиновнички апарат и официри остали до краја лојални њему, биће лојални и његовом сину Александру као новом владоцу.

⁴⁴ Поповић 1991а, 170; Поповић 1991б, 60–68.

⁴⁵ Поповић 1991б, 68.

⁴⁶ Поповићевом мишљењу блиски су ставови и других писаца који су се бавили проучавањем *Устава* од 1888. године: Владисављевић 1938, 57; Митровић 1991, 88; Драгнић 1989, 97; Јовичић 1999, 311; Стојичић 1988, 124; Протић 1994, 109; Батаковић 2010, 74–76; Свирчевић 2010а, 119–125.

И управо у таквим околностима „парламентарни систем је имао да се накалеми на једну бирократско-милитантну државу“.⁴⁷ Из таквог, веома чудног правно-политичког амалгама сигурно не би проистекао прави парламентаризам.

Слично Слободану Јовановићу и Васа Чубриловић је запазио да *Устав* од 1888. године није донео Србији парламентарну владу: државни апарат је остао готово недирнут, Народна скупштина није добро радила, конзервативне снаге око владаоца, које се никада нису мириле с новим либерално-демократским уређењем Србије, још су биле моћне. Због тога – закључује Чубриловић – нови уставни поредак, ма колико формално био слободоуман, није установио истинску унутрашњу слободу.⁴⁸

На оваквој позицији је и Андреј Шемјакин. Он истиче да ступање на снагу *Устава* од 1888. није донело парламентарни систем власти него привремену политичку доминацију радикала, који су преузели све врховне политичке институције, осим Намесништва. Без обзира на номинални парламентаризам – истиче Шемјакин – у Србији је био успостављен једнопартијски „радикалски режим“ (1889–1892). У таквим околностима ни Круна ни друге странке нису могле учинити ништа да сузбију монопол радикала као „народне странке“, него су сведене на ниво „привезака“ нове апсолутне власти радикала. Због тога је „парламентарни“ *Устав* од 1888. године био осуђен на неуспех. Политичке борбе и серија државних удара краља Александра Обреновића у наредним годинама на неки начин најбоље то потврђују.⁴⁹

Нема сумње да су Јовановић, Чубриловић и Шемјакин оштрином свог резонавања узели у обзир многе значајне историјске прилике, које су други писци мање-више занемарили. На концу, остаје закључак да је *Устав* од 1888. године, који је у свом највећем делу произлазио из идеологије Народне радикалне странке, представљао наговештај једног бржег демократског стремљења Србије на крају XIX века. Овај устав није коначно и неопозиво изградио парламентаризам и демократски поредак јер за непуних пет година, колико је био на снази, и није могао показати све своје стране. То је приметио још Милован Миловановић, нагласивши да кратко време трајања овог устава, као и неповољне политичке околности које су га пратиле, уз озбиљне насртаје на саме основе уставности у Србији, онемогућавају изрицање једног објективнијег и прецизнијег суда о њему.⁵⁰ Па ипак, *Устав* од 1888. године јасно је показао на пут којим би Србија имала даље ићи. После успостављања личног режима краља

⁴⁷ Јовановић 1991j, 361.

⁴⁸ Чубриловић 1982, 272.

⁴⁹ Шемјакин 2000, 164–189.

⁵⁰ Миловановић 1997, 283.

Александра, борба за парламентаризам је настављена, све док није био успостављен Мајским превратом 1903. године у форми једне сељачке демократије према параметрима који су били меродавни у нестабилним балканским приликама датог историјског тренутка. Ако је *Намеснички устав* од 1869. године само „одшкринуо врата“ за питање министарске одговорности и парламентарне владе у Србији, онда је *Устав* од 1888. године „отворио врата“ за то питање, указао му пуну „добродошлицу“. У томе се и огледа значај *Устава* од 1888. године.

По доношењу *Устава* краљ Милан је абдицирао 22. фебруара 1889. године. Формирано је Намесништво у саставу: Јован Ристић, Коста Протић и Јован Белимарковић, које је, сагласно чл. 70. *Устава*, именовано сâм краљ Милан. Намесништво је имало вршити краљевску власт до пунолетства новог краља Александра Обреновића. Оно је поверило владу радикалима, који су за време свог мандата (1889–1892), донели пионирске законе о локалној самоуправи: *Закон о општинама* од 1889. и *Закон о уређењу округа и срезова* од 1890. године.

4. Закон о општинама од 1889. године

4.1. Скупштинска дебата поводом доношења Закона

Закон о општинама од 25. новембра 1889. године⁵¹ израдила је радикалска влада Саве Грујића. *Закон* је заправо био дело министра правде Гиге Гершића. Доношењу *Закона* претходила је дебата у Народној скупштини, која је почела 25. октобра исте године.

Скупштини су била поднесена два законска предлога: предлог Панте Срећковића, народног посланика из Ниша, и предлог Грујићеве владе.

У току начелне расправе Срећковић је, у једној врло опширној беседи, потанко говорио о свом и Владином Предлогу закона. Он се изјаснио за две значајне правно-политичке ствари: 1) да не треба правно одређивати број пореских глава које улазе у састав једне општине (нпр. до 200, као што је то предложио Законодавни одбор) јер је принципијелно против тога „да се људи броје, као што се броји стока“; 2) да предлог Законодавног одбора не даје општинама самоуправу „већ да општине просто буду какве су и биле – полицијске“.⁵² Због свега тога, предложио је да Народна скупштина усвоји његов законски предлог, који обезбеђује самоуправу општинама и истовремено оставља слободу грађанима да сами одлучују о њиховој величини.

Насупрот Срећковићевој иницијативи Законодавни одбор Народне скупштине остао је при ставу да се његовим законским предлогом „уво-

⁵¹ *Закон о општинама*, брошура, Београд, 1889.

⁵² *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1889*, 556–562.

ди у живот општинска самоуправа и да се њиме одржава потребна веза између ње и државе⁵³.

Тако се и завршила начелна расправа, без неких озбиљнијих политичких сукоба и надмудривања између Владе и опозиције. Неколико дана касније, тачније 31. октобра, отпочела је дебата у појединостима, на којој су уочена врло значајна неслагања о многим питањима.

Најпре су неки посланици изнели примедбу да је општинска самоуправа у Владином предлогу непрецизно одређена због раздвајања надлежности општина на „унутарње послове“, који су „самоуправни по одредбама закона“ и „државне“, за које „подлежу општим земаљским законима и надзору виших самоуправних и државних власти“.⁵⁴

Друго питање на којем се заострила политичка борба у Скупштини било је питање величине општина.

У Нацрту закона о општинама Законодавни одбор је предложио да општина не буде већа од 200 пореских глава (насупротив радикалима који су предлагали величину до 300 пореских глава). Предлог је имао за циљ да раздружи велике општине из напредњачког закона од 1884. године на мање, на основу многобројнијих и све учесталијих притужби сељака, који су се стално бунили због насилног груписања општина и отежаних веза са општинским центрима.

Посланици су се непомирљиво поделили на неколико група око овог питања, независно од страначког опредељења: једна група посланика подржала је предлог Законодавног одбора – за општину до 200 пореских глава; друга група је била за потпуну слободу грађана у одређивању величине општина, трећа се и даље залагала за „велику општину“ истичући све њене предности (посебно економске); остали посланици подржали су предлог Владе, која је заузела средње решење – општина до 300 пореских обвезника. На концу расправе усвојен је предлог Законодавног одбора (уз 13 гласова против): да општина има највише до 200 пореских глава, а у „врлетним пределима“ и мање.⁵⁵

Међутим, спајање и раздвајање општина остало је у надлежности Народне скупштине: то је било последње обезбеђење против исувише ситних општина, нејаких чак и за основне општинске задатке. Скупштина се ипак слабо користила правом надзора. Ипак, прве две године после доношења Закона раздвајање општина било је у пуном јеку. Велике општине свуда су се распадале на по 2–3 мање општине.⁵⁶

⁵³ Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1889, 563.

⁵⁴ Примедбе нису биле усвојене, па је изгласано да општине имају своје „унутарње“ послове – као „самоуправне“, и „пренесене“ (државне), за које примају упутства и наредбе од виших државних органа (Гузина 1976, 288).

⁵⁵ Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1889, 698–730.

⁵⁶ Јовановић 1991њ, 31.

Расправа се заоштрила и на питању да ли је потребно унети у *Закон* обавезно присуство представника надзорне власти на зборовима приликом избора општинских органа – председника, помоћника и чланова општинског суда. Једни су предлагали да је то преко потребно ради одржавања јавног поретка, док су други сматрали да би присуство полиције само „појачавало неред“ у општинама наводећи бројне примере за то из прошлости.⁵⁷

На крају, под председништвом Николе Пашића Народна скупштина је усвојила нови *Закон о општинама* 25. новембра 1889. године, после детаљне дискусије о сваком члану посебно.⁵⁸

4.2. Анализа законских решења

Већ и летимичан поглед на структуру и садржину овог закона показује да у Народној скупштини нису били пречишћени појмови о општинској самоуправи, тј. о самосталном и пренесеном делокругу општинске власти.⁵⁹ То нарочито важи за радикале, који су се највише дичили својим страначким програмом, и који су били најгласнији у захтевима за успостављање општинске и среске самоуправе. Већ је у чл. 1. *Закона* наведено да су „општине у својим општинским унутарњим пословима самоуправне по одредбама овог Закона“. Истовремено, оне „као делови државне целине и вршиоци закона земаљских или законитих наредаба државних власти, подлежу општим земаљским законима и надзору виших самоуправних и државних власти“ (чл. 1). Поставља се једно врло значајно питање: у чему се састојала самоуправа општина пошто у целом *Закону* није јасно подвучена разлика између делокруга самосталних и пренесених послова? Закон није разграничио послове општинске самоуправе од државних послова који су на општине пренесени делегацијом надлежности. То је приметио још Слободан Јовановић⁶⁰ наглашавајући да су радикали под самоуправом подразумевали искључиво изборност општинских органа власти. Главна је било да општинске органе не поста-

⁵⁷ Гузина 1976, 289.

⁵⁸ *Стенограмске белешке са заседања Народне скупштине за 1889, 1325–1334.*

⁵⁹ У самосталном делокругу – општина стоји под надзором државне власти. Државна власт може спречавати незаконитости општинских органа, али им не може издавати ауторитативне акте нити процењивати целисходност њихових аката. У границама закона, општински органи слободни су да раде по свом властитиом нахођењу и разумевању општинских интереса. У пренесеном делокругу – општински органи потчињени су органима државне управе и немају самосталности у доношењу својих одлука. Њихове одлуке подлежу оцени законитости и целисходности (Јовановић 1991к, 398–399).

⁶⁰ Слично запажање изнела је и Ружица Гузина (Гузина 1976, 289–290).

вља централна власт него да их бира народ на слободним изборима. Колико ће ти органи стварно бити независни од полиције – о томе се уопште није водило рачуна.⁶¹ Ту су могуће само неке претпоставке, мање-више сигурне, да су општинске институције – председник, суд, одбор и збор (чл. 11) – потпуно самосталне за послове који припадају самоуправном делокругу и не примају никаква упутства за свој рад од виших државних власти. У погледу вршења послова из пренесеног делокруга – општина има положај пуке испоставе централних државних органа, без аутономије у одлучивању. Одвајање једних од других, међутим, није било лако извести.

Правни положај вароши Београд и Ниш у систему локалне самоуправе уређен је нешто касније доношењем *Закона о уређењу округа и срезова* 1890. године, о чему ће касније бити више речи. Ове најзначајније вароши у Србији имале су посебан правни положај: као управна јединица државне власти, Београд је имао засебну управу, док је као самоуправна општина био потчињен Државном савету; аналогно решење било је предвиђено за Ниш: као јединица државне власти, Ниш је такође имао положај засебне управе, док је као самоуправна општина био потчињен окружном одбору Топличког округа, у чијем је саставу био.

Према *Закону о уређењу општина* од 1889. године *општински збор* је био најважнији орган општинске власти. Он представља неку врсту локалног представничког тела. На њему имају право гласа сви пунолетни житељи општине који плаћају 15 динара годишњег непосредног пореза, а нису под старатељством нити су под кривичном истрагом (чл. 14). Официри и војници старог кадра немају право гласа на збору (чл. 16). Сваки гласач има право да слободно изрази своје мишљење, „али се никоме не допушта да један другоме утиче на реч, да прави на збору неред или да говори речи које другог вређају или које су иначе непристојне и забрањене“ (чл. 20). Надлежност општинског збора регулисана је одредбама чл. 12. Закона. Он бира и опозива све општинске органе: председника, кметове, кметовске помоћнике, одборнике и њихове заменике, као и заступнике за окружну скупштину – на две године.

Збор, затим, доноси већином гласова предлоге о спајању и раздвајању општина и доставља их преко општинског суда окружном одбору, а овај их шаље, са својим мишљењем, надзорној државној власти; ова их доставља министру унутрашњих дела, који ће поднети предлог на решавање Народној скупштини (чл. 12). Показаће се да су одредбе о спајању и деоби општина биле значајне и за расписивање општинских избора и формирање локалних органа власти. Даље, збор је овлашћен да одлучује о општинском прирезу – до 40 процената од непосредног пореза (у Београду до 60 процената); изнад овог процента, тј. највише 60 процената

⁶¹ Јовановић 1991њ, 32.

(у Београду до 80 процената), о прирезу одлучује окружни одбор на предлог збора; изнад ове суме одлуку о прирезу доноси Државни савет (чл. 12). Општински збор решава и о задужењу општине, о отуђењу и размени непокретних општинских добара (уз сагласност општинског одбора), као и о свим другим предметима које му упути државна власт (чл. 9). Уколико не дође потребан број гласача, збор ће се поново сазвати у року од 10 дана „на коме ће посао свршити они, који буду дошли“ (чл. 13). Као што се може видети, кворум је предвиђен само на првом заказаном збору. Уколико он не буде постигнут на следећем збору, који се заказује за 10 дана, кворум није неопходан за пуноважно одлучивање. Гласање ће бити прихваћено без обзира на број присутних гласача. Закон је предвидео апсолутну већину за доношење одлука.⁶² Ако би се гласови поделили збор се распушта и поново сазива у року од три дана по истој ствари (чл. 21).

Следећи значајан општински орган власти је *општински суд*. Њега сачињавају: председник, као оличење највише извршне власти у општини, још два члана и кмет, с тим што општина може изабрати и више кметова за обављање судских послова (чл. 26). За председника општинског суда, кметове и кметовске помоћнике могу бити изабрани они чланови општине који испуњавају услове да буду одборници (чл. 32). За чланове општинског суда нису се могли бирати сродници до четвртог степена, државни чиновници, свештеници, учитељи, официри и војници (чл. 33). Представник надзорне власти може присуствовати изборима општинских органа само ако добије писмени позив бирачког одбора, „али се ни у ком случају не сме мешати у бирање и ма из кога узрока дан избора одгађати“ (чл. 34).

Сагласно чл. 23. Закона, општински суд врши следеће власти: 1) судску; 2) полицијску; 3) управну (чл. 23). Законодавац је нашао за потребно да одвоји полицијску од управне власти иако полицијска власт није ништа друго него један специфичан вид вршења државне управе.

Као орган судске власти општински суд врши занемарљиву правосудну функцију. У вези с тим, он поступа како у парничним тако и у кривичним споровима мање вредности, који баш због тога нису пренесени у надлежност редовних државних судова него су остали у том веома оскудном судском делокругу општина (чл. 23). Тако нпр. општински суд врши „извиђање потрица које не износе више од десет динара, при чему одређује накнаду штете и казну за кривце, ако томе има места“ – сваки кмет у свом селу, а председник општине у месту у којем се налази седиште суда. Потрице чија је вредност виша од 10, а нижа од 100 динара, расправљају се пред општинским судом као колегијалним телом (чл. 44).

⁶² Чл. 21. гласи: „Кад се збор састао да може пуноважно свршавати посао (чл. 12), онда се узима да је оно свршено, тј. да је закључак збора оно, на што приста-не, половина гласача на збору и један више [...]“

Као полицијска власт, општински суд има низ значајних овлашћења: стара се о личној и имовинској сигурности грађана, о чистоћи „места и околине“, води надзор над општинским имањем и разним мерама којима се служе трговци, одржава мостове, путеве, обале река, контролише рад свих дућана у општини (кафана, механа, касапница, пекара, ћурчија и сл.), отклања све оно што је „противу морала и благих обичаја“, води рачуна о лицима под старатељством, стара се да родитељи шаљу своју децу у школу, води бригу о здрављу људи и стоке у општинама, води списак присутних странаца, стара се да у општини нема просјака и бес-посличара и сл (чл. 36).

Уколико се у свим овим случајевима „нађе неуредност, примениће се одредбе кривичног законика“ (чл. 36).

У циљу заштите општине и њених интереса општински суд врши и друга управна овлашћења: газдује општинским приходима, располаже одобреним општинским прирезом у договору са општинским одбором, распоређује општинске терете на поједине житеље, и брине о свим другим пословима који утичу на живот општине: о пошти, таксама, о протоколу рођених, венчаних и преминулих, о сиротињи, о владању житеља и сл. (чл. 37).

Напослетку, општински суд је овлашћен да доноси буџет прихода и расхода у договору с општинским одбором, који се подноси на одобрење окружном одбору. Оно што овај одбор одлучи, то је за општину обавезно (чл. 40). Поступак доношења општинског буџета, извори прихода и сви могући пропусти детаљно су регулисани овим законом. За све неправилности предвиђене су новчане казне у корист општине (чл. 40. и 41).

Осим ових послова, сваки од чланова општинског суда има и неке своје посебне службене дужности. Тако у делокруг рада председника општинског суда долазе: примање и отпуштање општинских чиновника (деловође, рачуновође, писара, практиканата), примање и отварање писама, чување и употреба општинског печата, потписивање свих општинских аката, надзирање свих општинских чиновника и изрицање дисциплинских мера и казни (укор, губитак плате до осам дана) у случају да су у вршењу својих послова неуредни и несавесни (чл. 49).

С друге стране, „кмет или помоћник, сваки у свом селу, расправља тербе које би се породиле између житеља због њива, крчевина, забрана и других потраживања овакве врсте. Ну ова поравнања, пред кметом учињена, извршна су, ако ни један од парничара не изјави жалбу суду најдаље за десет дана“ (чл. 44).

Такође, кмет и помоћник имају обавезу да извршавају све наредбе које добију од општинског суда: старају се према правилима и добијеним упутствима да се отклони свака штета, опасност и све друго што може нарушити јавни поредак у селу. У вези с тим, овлашћени су да изричу казне

над свим „непослушним лицима“: „непослушног може ма ко од њих осудити на двадесет и четири сата затвора, или од једне до пет динара новчане казне, пошто претходно позове бар два одлична сељака, кућне старешине, и у присуству њином ствар извиди и пресуду изрече. Пресуда претседника, кмета или кметовских помоћника одмах се извршује“ (чл. 44).

Поред општинског збора и суда, *Закон* је предвидео још једну значајну општинску институцију – *општински одбор*. Број његових чланова зависи од величине општина, тј. од броја пореских обвезника који сачињавају општину. *Закон* је прописао да: 1) у општинама које имају до 200 пореских глава општински одбор броји 10 одборника; 2) у општинама које имају више од 200, а мање од 500 пореских обвезника општински одбор има 16 чланова; 3) у Београду општински одбор броји 32 члана (чл. 53). За чланове општинског одбора могу се изабрати сви грађани који имају право гласа на општинском збору.⁶³ Одборницима се бирају и заменици, чије је број једнак половини броја одборника (чл. 58). Њихова функција је почасна, тј. без плате (чл. 61).

На челу општинског одбора увек стоји председник општинског суда (чл. 54). Његова основна функција своди се на контролу рада општинског суда, али врши и друге значајне радње.

Општински одбор контролише рад општинског суда (чл. 68). У вези с тим, он врши следеће послове: 1) претреса, мења и утврђује општински буџет, прегледа општинске рачуне и испитује да ли су сви издаци учињени према закону; 2) овлашћује општински суд да, у ванредним приликама, решава у име општине све послове и без сагласности општинског одбора; 3) доноси мериторна решења по свим предметима који се упуте општини на разматрање; 4) прима оставке председника општинског суда, кметова и кметовских помоћника (чл. 69).

Поред ових, рекло би се главних дужности, општински одбор врши и друге тзв. „садејствујуће“ послове, претежно грађанскоправне природе (чл. 70). Општински одбор посебно одлучује „у случају кад треба да се уради какав јавни посао за који је потребан већи број људи и подвозних средстава“ и одређује „како да се та потреба подмири општим радом“ (чл. 70). Одбор може предложити збору „уклањање“ са дужности председника, кметова и помоћника ако се успостави да су неспособни за ту дужност, ако су изгубили право гласа на збору или ако им је „опште владање такво да их чини недостојним за звање“. У овом потоњем случају одбор је овлашћен да их и сам смени и тако распише нове изборе (чл.

⁶³ Према чл. 57. *Закона*, за општинске одборнике нису могла бити изабрана следећа лица: 1) официри и војници сталног кадра; 2) чиновници надлештва који непосредно надзиравају над општином; 3) општински званичници под платом, председник општинског суда и кметови, као и служитељи општинских и других јавних надлештава; 4) сродници до другог степена сродства.

74). На одлуку одбора „уклоњени“ може да се жали Државном савету преко општинског суда, у року од три дана од када је одлука саопштена (чл. 74).

Општински одбор доноси пуноважне одлуке уколико је присутно две трећине одборника (чл. 75). У поновљеном случају о истом питању одлучује апсолутна већина гласова (чл. 77). За одсуствовање са седнице одбора или напуштање пре завршетка прописане су новчане казне у корист општинске касе (чл. 79).

Надзорну власт над општинама врше: *окружни одбори* и државне власти (чл. 80).

Када општински збор или одбор решавају о државним потребама које се односе на округ, срез или државу – њиховим седницама може присуствовати чиновник одређен од надлежне државне власти. Члан окружног одбора може присуствовати овим седницама без икаквог позива. Присутни представник државне власти „има право само слушати и бележити донете закључке и одлуке“ (чл. 81).

Све одлуке општинских органа надзорна власт може задржати од извршења уколико нађе да нису у сагласности са законом, без обзира на то да ли је реч о пренесеном или самоуправном делокругу послова (чл. 83). Исто тако, надзорна власт (стални окружни одбор) може у свако доба прегледати касу и рачуне општинског суда (чл. 85). Против одлука надзорне власти, збор, одбор и суд могу се жалити Државном савету, који ће их, пошто размотри ситуацију, потврдити, поништити или преиначити (чл. 83). Тако је била организована контрола над органима општина према *Закону* од 1889. године.

Већ је на први поглед јасно да је овим „радикалским“ *Законом о општинама* доследно спроведено само начело да избор општинских органа врши општински збор, због тога што су радикали сматрали изборност основним начелом самоуправе у локалним органима власти. Овакав закључак јасно произлази из Милошевићеве брошуре *Организација среза на начелу самоуправе и изборно права*, у којој је – као што смо видели – на језгровит начин представљен онај део страначког програма Радикалне странке, који је посвећен организацији локалних власти. Међутим, из самог законског текста – као што је већ речено – није могуће утврдити јасно разграничење између пренесеног и самоуправног делокруга рада општинских органа. Исто тако, општина је стављена под троструки надзор, што је контролу над радом њених институција (посебно над радом општинског суда и општинског одбора) чинило врло компликованом. То су приметили још Слободан Јовановић, Ружица Гузина и Радивоје Маринковић, који су детаљно анализирали *Закон о општинама*, укључујући и правне последице његове доследне примене.⁶⁴

⁶⁴ Вид.: Јовановић 1991њ, 32–33; Гузина 1976, 293–294; Маринковић 1998, 228.

Над општинама се уздизао надзор окружног одбора, полиције (окружних и среских начелстава) и Државног савета.

Окружни одбор је решавао, у првом степену, по жалбама за повреду законитости, учињених приликом општинских избора, те је одобравао и општински буџет. До извесне стопе он је одобравао и општински буџет.

Полицијска власт је могла новчано казнити општинске органе због неизвршавања законских одредби, али су они имали право на жалбу Државном савету. Полиција је, такође, могла задржати од извршења све општинске одлуке за које нађе да су незаконите. Против оних кметова који нису хтели вршити државне послове, а које су им поверили државни органи – државна власт је могла предузети једну од две алтернативне радње: 1) да сама заврши те послове о трошку одговорних кметова; 2) у поновљеном случају њихове правне непокорности – могла је предложити њихово разрешење Државном савету.

Државни савет је решавао у другом и последњем степену о жалбама против општинских избора, као и о жалбама на одлуке општинских кметова, помоћника и председника. Он је одобравао општински прирез преко оне стопе за коју је окружни одбор био надлежан, као и одлуке надлежне општинске власти о отуђењу општинских непокретности и о задужењу општине.

Као што се види, државној власти стајале су на располагању врло јаке мере против општинских органа: новчане казне, разрешење од дужности и друге сличне административне осуде. Али, те мере државна власт није чинила сама: она их је предлагала, а Државни савет одобравао. Према томе, државна власт није могла ништа општинским органима, – она се могла само парничити код Државног савета.⁶⁵ Када се још узме у обзир да општински буџет није више ишао на одобрење министру финансија (као што је то било према „напредњачком“ *Закону*) него окружном одбору, онда се слободно може рећи да је државни надзор над општином био врло умањен.

Проучавајући овај закон, Слободан Јовановић је на сажет начин представио његова основна обележја.⁶⁶ То су: 1) мала општина с јефтиним кметовима, које је општински збор могао збацити у свако доба; 2) општина је стављена више под надзор окружног одбора и Државног савета него под надзор државне полиције.⁶⁷

На основу тога може се констатовати да је доношење *Закона о општинама* од 1889. године представљало велики корак напред у еманципа-

⁶⁵ Јовановић 1991њ, 33.

⁶⁶ Са оваквим Јовановићевим ставовима се слаже и Ружица Гузина (Гузина 1976, 294).

⁶⁷ Јовановић 1991њ, 33.

цији локалних институција у односу на централну државну управу, која их је вазда држала под својим туторством.⁶⁸ Овај закон је учинио пионирски корак у разбијању те укоренење политичке зависности локалних органа власти од министара и саме Владе, што је представљало и особени вид модернизације политичких установа на темељу свежијих политичких идеја, које су биле веома популарне у Србији тог времена.

4.3. Практична примена Закона

У примени *Закона о општинама* било је много проблема, злоупотреба и недоследности. Старе, конзервативне навике из претходног доба и клијентелистички манири били су још дубоко укоренењени, те су и ометали доследну примену *Закона*. То посебно важи за примену оних одредаба у којима је било уткано начело изборности општинских органа и њихове суштинске самосталности. Због тога анализа нормативне стране *Закона о општинама* (као уосталом и сваког другог) није довољна за једну објективну процену његове вредности и демократичности; потребно је још испитати како је *Закон* примењиван у пракси.

Ово питање није довољно проучено у нашој науци. Није га довољно расправила ни Ружица Гузина, која се посебно бавила општинама у Србији XIX века.⁶⁹ Она се задржала на оцени да радикали нису бирали средства у изборним борбама за општинске органе власти и да либерали, упркос томе, нису изгубили сав свој политички утицај на бираче,⁷⁰ поткрепљујући то бројним примерима жалби упућених Државном савету против неоправданих одлука полиције о поништењу општинских избора.⁷¹

Питање је, ипак, много сложеније, те је због тога потребно применити другачији методолошки приступ у његовом расветљавању. Он би имало следеће компоненте: 1) најпре је потребно навести и анализирати најважније подзаконске акте и супсидијарне законе; 2) потребно је

⁶⁸ Маринковић 1998, 228.

⁶⁹ Ружица Гузина се углавном задржала на политичком аспекту тог питања користећи примере из расположиве архивске грађе, али доста површно. Она је само кратко прокоментарисала да су по доношењу овог закона извршени избори за општинске органе власти „уз настојање владе да обезбеди странци [радикалима – прим. М. С.] сигурно упориште и у општинским управама, пошто је то учинила у окрузима и срезовима” (Гузина 1976, 294).

⁷⁰ Гузина 1976, 294–295.

⁷¹ Тако је начелник Среза трнавског одбацио жалбу једног бирача на поништење избора председника Општине жежевачке само због тога што жалба није била упућена прво преко општинског суда, а затим што је потекла од обичног бирача. Државни савет је поништио решење среског начелника као незаконито 16. фебруара 1890. године (Архив Србије, Протоколи Државног савета, бр. 223/1890, инв. бр. 285, 286 [микро филм]).

навести и неке карактеристичне примере из саме изборне праксе како би се установиле тешкоће са којима су се суочавали политички делатници приликом избора општинских органа власти и њиховог функционисања; 3) потребно је представити начин конституисања буџета општина, те распоред прихода и расхода у рачунским годинама када је *Закон* био примењен. Овим редоследом биће изложено питање практичне примене *Закона о општинама* од 1889. године.

4.3.1. Пратећи општи акти за примену Закона

Највећи значај имала су два подзаконска акта у облику расписа, која су додатно разрадила одредбе *Закона о општинама*. Један је био *Распис Управи вароши Београда*,⁷² а други *Распис свима окружним начелствима и управама вароши Београда и Ниша*.⁷³ По свему судећи, и поједине одредбе *Закона о изборима народних посланика* од 25. марта 1890. године⁷⁴ такође су се примењивале на изборима за општинске (и окружне) органе власти. То посебно важи за оне одредбе које су регулисале питање бирачких спискова и бирачких карата. Детаљна анализа донесених закона и подзаконских аката о организацији општинске, средње и окружне самоуправе показује да Србија није донела ниједан посебан акт, који би регулисао ова питања. Због тога се може основано претпоставити да су се норме из *Закона о изборима народних посланика* које су регулисале питање бирачких спискова и бирачких карата – примењивале на изборима за општинске и окружне органе власти, и то применом методе аналогije и циљног тумачења. То ће се најбоље видети из саме анализе ових одредаба.

Само два дана после изгласавања *Закона о општинама*, тачније 27. новембра 1889. године, министар унутрашњих дела Коста Таушановић донео је *Распис Управи вароши Београда*. Сагласно чл. 12. *Закона*, који је прописао да се избори у Београду врше по квартовима на начин који одреди министар унутрашњих дела, *Распис* је установио неколико значајних правила. Прво правило прецизира термин организовања избора, неколико правила регулишу први изборни поступак, док последње међу њима разрађује обавезу поступања општинског суда и општинског збора у вези са свим наредним општинским изборима за варош Београд.

Прво правило само кратко понавља императивну одредбу чл. 91. *Закона*: избори за општинске часнике у вароши Београду извршиће се у току месеца децембра „текуће године“ (1889. године – прим. М. С.) без обзира на то да ли су то први или накнадни избори.⁷⁵

Неупоредиво већи значај имају организационо-процесна правила која регулишу прву изборну радњу. *Распис* их појединачно набраја: 1) би-

⁷² *Зборник закона и уредаба*, бр. 45, 1891, 504–507.

⁷³ *Зборник закона и уредаба*, бр. 47, 1892, 694–695.

⁷⁴ *Зборник закона и уредаба*, бр. 46, 1891, 336–391.

⁷⁵ *Распис Управи вароши Београда*, 504.

рачки спискови ће се састављати за сваки квартал посебно, тако да у њихову садржину уђу сви они грађани који према Закону имају право гласа а плаћају порез у дотичном кварту;⁷⁶ 2) сваки квартал ће имати свој бирачки одбор, који ће бити састављен од четири лица које бира 30 гласача на дан избора; на челу сваког бирачког одбора налазиће се председник кога ће изабрати одборници из своје средине; избор председника ће се извршити „раније“,⁷⁷ тако да се у огласу – којим се одређује дан избора – означе и имена председника свих бирачких одбора; најстарији по годинама изабрани председник – биће истовремено и председник Главног бирачког одбора, у који улазе председници свих бирачких одбора по кварталовима; 3) после извршених избора председници бирачких одбора носе запечаћене акте у општину, и ту их предају Главном бирачком одбору; 4) Главни бирачки одбор приступа пребројавању гласова одмах по пријему изборних аката и после окончаног посла објављује резултате избора.⁷⁸

Распис је предвидео начин на који ће се организовати свака будућа изборна радња у Београду. У њему се наводи да ће општински суд, сагласно чл. 19. *Закона*, сазвати збор најкасније до 7. јануара 1890. године, како би овај изабрао осам лица и два заменика за сваки квартал, од којих ће затим општински одбор изабрати бирачки одбор за тај квартал. Избор ових лица извршиће се у сваком кварту самостално. Њихова имена биће објављена у посебном акту, уз садејство општинског суда и општинског збора. Даљи изборни поступак је потпуно исти као и током првих избора, с тим изузетком што ће функцију председника Главног бирачког одбора вршити председник општинског суда.

На крају *Расписа* министар унутрашњих дела је, препоручујући примену свих наведених правила, скренуо пажњу београдском општинском суду да је према чл. 36. *Закона* делокруг Београдске општине знатно проширен, те да обрати пуну пажњу на све оне нове послове и радње које јој је законодавац доделио.⁷⁹

Као што се види, овај указ у форми *Расписа* врло је елегантно разрадио изборни поступак у Београдској општини. Био је то један изразито умешан потез министра унутрашњих дела, који је био свестан да и најмања неправилност на изборима у Београду може бити кобна не само за Владу чији је министар – него и за саму државу с обзиром на непомирљиво супарништво међу странкама и традиционално лоше односе између радикала и Обреновића. Доносећи овакав акт, он је додатно оснажио

⁷⁶ *Распис Управи вароши Београда*, 505.

⁷⁷ *Распис* није прецизно одредио шта се сматра „новим пословима и радњама“. Може се претпоставити да је Влада мислила на период изборних припрема које се морају спровести да би избори били организовани.

⁷⁸ *Распис Управи вароши Београда*, 505.

⁷⁹ *Распис Управи вароши Београда*, 506.

правну форму београдских општинских избора ставивши их на много чвршћу политичку основу.⁸⁰

Велики значај имао је такође други *Распис*, који је прецизније одредио редовне термине за избор општинских органа власти правећи границу између редовних и ванредних избора много јаснијом.

Министар унутрашњих дела Јован Ђаја издао је 4. октобра 1891. године *Распис свима окружним начелствима и управама вароши Београда и Ниша*, којим је прописано да „редовни избори општинских часника бивају сходно чл. 87. Закона, у децембру месецу; и како се председници, кметови, кметовски помоћници и одборници и заменици, према чл. 31. и 59. бирају на две године, то је природно, те не може друкче ни бити, да се редовни избори општинских часника врше у децембру месецу сваке друге године“.⁸¹ Смисао ове одредбе потпуно је јасан: сваки општински часник који је на редовним изборима у децембру месецу био изабран – подвргава се поновном избору на крају или по истеку друге године. У вези с тим, у *Распису* се даље наводи да ће се у децембру 1891. године обавити избори општинских часника у исто време у свим општинама без обзира на то кад је који часник био изабран и да ће то бити први редовни општински избори.⁸² Ови први редовни општински избори имају изузетан значај јер се на основу њих лако могу утврдити сви наредни изборни циклуси. Редовни избори ће уследити у децембру месецу 1893, 1895, 1897. године итд. На тај начин, овај акт министра унутрашњих дела јасно је подвукао разлику између редовних и ванредних избора, који су такође могли бити расписани. На основу анализе општинског *Закона* и самог *Расписа* може се запазити да су постојале две врсте ванредних општинских избора:

Прву врсту представљали су сви они избори који су били организовани у „међувремену“, тј. између редовних изборних циклуса у општинама које нису мењале свој облик и структуру. Вредели су само до наредних редовних избора без обзира на то колико су тако изабрани општински часници дотле служили;⁸³

⁸⁰ У *Зборнику закона и уредаба* за 1889. године није, међутим, објављен ниједан посебан указ о расписивању општинских избора за варош Београд. То није учињено ни у зборницима за 1890. и 1891. годину. Само је у *Зборнику* за наредну годину (1892) објављен нови *Распис* са готово истом садржином коју је имао *Распис* од 1889. године (*Зборник закона и уредаба*, бр. 48, 1893, 539–541).

⁸¹ *Распис свима окружним начелствима и управама вароши Београда и Ниша*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 47, 1892, 694.

⁸² *Распис свима окружним начелствима и управама вароши Београда и Ниша*, 694–695.

⁸³ То значи нпр. да су се сви они општински часници који су били изабрани у јануару, фебруару, марту или у неком другом месецу 1892. или 1893. године, морали подвргнути новом изборном циклусу у децембру 1893. године јер је то

Другу врсту ванредних избора представљали су избори који су били расписани на основу чл. 91, а у вези са одредбама чл. 3, 4, 5, 6. и 7. *Закона о општинама*. Реч је о изборима у општинама које су промениле свој састав и облик. Већ је приликом анализе *Закона* наглашено да је он допустио могућност деобе и спајања заселака, села и општина на молбу грађана, али уз сагласност Народне скупштине. Таква радња је вазда узроковала промене у погледу површине, обима, облика, граничних међа, социјалне структуре и привредне снаге новоформираних општина, што је повлачило и нове *ad hoc* општинске изборе. Чл. 91. *Закона* прописао је да се избори морају одржати десетог дана по добијању пристанка Народне скупштине о одобреној промени. Такође, у истом члану је наведено да „ови избори вреде до краја месеца децембра 1891. године“, када ће се организовати редован изборни циклус.

Изборе је расписивао министар унутрашњих дела специјалним указом. Тако је нпр. 3. марта 1890. године министар донео *Решење о разгрупписању општине љубићке, у срезу љубићском округа рудничког*,⁸⁴ што је довело до општинских избора. У протоколу Државног савета забележно је да је поводом ових избора извесни Периша Кујунџић из села Пријевора поднео овом телу жалбу на решење начелника Љубићког среза од 14. маја 1890. године (бр. 626), којим је одобрен избор одборника за село Пријевор. Разматрајући жалбу, саветски одбор за жалбе установио је да су избори за одборнике у селу Пријевор били незаконити. Наиме, према чл. 22. *Закона о општинама* општински збор редовно почиње с радом у осам часова ујутру, те се бирачи током целог дана пуштају на биралиште док не откуца шест часова по подне. Пошто је биралиште било затворено већ у четири часа поподне, саветски одбор је закључио да је избор одборника незаконит, те је и решење љубићког среског начелника о потврђивању одборничких мандата такође незаконито. Имајући то у виду, саветски одбор за жалбе предложио је Државном савету да усвоји поднесену жалбу и поништи решење среског начелника. Усвајајући мишљење овог одбора, Државни савет је на основу чл. 34. *Закона о општинама* одлучио да поништи спорно решење.⁸⁵

Слично овоме, министар унутрашњих дела донео је *Распис о разгрупписању општине мишарске, вукошићке, каонске, прниљевске и свил-коцељевске у срезу посавско-тамнавском, округа шабачког*.⁸⁶ Ово министарско решење је садржало правни основ за избор органа власти у но-

био редован изборни термин, сагласно чл. 87. *Закона о општинама* и одредбама *Расписа* од 1891. године.

⁸⁴ *Зборник закона и уредаба*, бр. 46, 1891, 199–201.

⁸⁵ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 4. јуни 1890, инв. бр. 285 [микро филм].

⁸⁶ *Зборник закона и уредаба*, Бр. 46, 1891, 89.

вим општинама. У архивској грађи је сачувано да је кмет из Коцељеве Станоје Чавић поднео Државном савету жалбу против решења начелника Поцерског среза од 19. марта 1891. године (бр. 5377), којим је био потврђен избор новог кмета за село Коцељева извршен на дан 16. марта исте године. Саветски одбор за жалбе размотрио је овај поднесак и закључио да је неоснован; самим тим и решење начелника Поцерског среза било је засновано на закону, те је и имао остати на снази. Савет је усвојио мишљење свог одбора и донео решење о томе.⁸⁷

Наведени примери, извучени из расположивог архивског материјала, говоре о томе да су ванредни општински избори узроковани променама у облику општина били врло чести и да су изазивали бројне реакције. Иако су били привремени, то није умањило њихов политички значај. Напротив, они су често били полигон за одмеравање снага политичких странака и проба за редовне општинске, среске, окружне и парламентарне изборе на којима се освајала законодавна и извршна власт. У том контексту и треба посматрати значај ове врсте ванредних општинских избора.

На концу, и *Закон о изборима народних посланика* од 1890. године имао је изванредан значај за организацију општинских избора. Када се узму у обзир све значајне чињенице, проистиче закључак да су се одредбе чл. 20. и 21. овог закона примењивале и приликом избора општинских органа власти. Реч је наравно о правним нормама које су регулисале изразу бирачких спискова и бирачких карата. На такав закључак упућују следеће чињенице: 1) централни органи власти (Народна скупштина, Влада) никада нису донеле посебан закон или подзаконски акт који би регулисао изразу бирачких спискова и карата само за општинске и окружне изборе; 2) имовински цензус је био исти и за општинске и за скупштинске изборе – 15 динара непосредног пореза; 3) сами практични разлози и принципи економичности упућују на закључак да су у Србији у то време постојали исти бирачки спискови за све врсте избора; тумачење одредбе чл. 20. *Закон о изборима народних посланика* применом метода аналогije, управо доводи до оваквог закључка. Поменути члан гласи: „Свака општина мора имати сталан бирачки списак, који се у почетку сваке године замењује новим, а у току године онај, што стоји, исправља и допуњује према приновљеним или отпалим бирачима [...] У бирачки списак уписују се сви чланови дотичне општине, које није изузео чл. 10. и 12. овога закона, без обзира на то, да ли су ти грађани платили порезу“.⁸⁸

Чл. 21. надовезује се на претходни: „Сваки општински суд мора имати један неизбучни и два избучна списка и у сваки од њих мора уписа-

⁸⁷ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 30. март 1891, инв. бр. 287. и 288 [микро филм].

⁸⁸ *Закон о изборима народних посланика*, чл. 20, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 46, 1891, 343.

ти име и презиме, занимање и место становања лица, које по одредбама овог закона има право да бира посланике. У неазбучни бирачки списак уписиваће се бирачи редом, како се затекну у пореским књигама, или како се буду у порезу приправљали. Тај списак имаће свој редни број и број пореске књиге пред именом сваког уписаног бирача. У азбучне бирачке спискове уписиваће се бирачи из неазбучног списка азбучним редом, и испред сваког имена ставиће се овај редни број, који пред њим стоји у неазбучном списку“ (чл. 21). Напоследку, чл. 43. и 44. регулишу употребу бирачког права. Уписом одређеног грађанина у бирачки списак тај грађанин добија активно и пасивно бирачко право, али то није био довољан услов и за његову практичну употребу. Да би тај грађанин могао употребити своје бирачко право, било је потребно да добије још и бирачку карту (чл. 43), а њу је могао добити само ако је платио порез за прошлу годину (чл. 44).

Смисао ових одредби потпуно је јасан. Оне су недвосмислено утврдиле све услове за евиденцију и употребу бирачког права. Може се запазити да су све општине у Србији имале обавезу да израде бирачке спискове, како би се могао утврдити укупан број грађана који су испуњавали услове за стицање активног и пасивног бирачког права на општим изборима. У недостатку посебног правног акта, а у складу с већ наведеним чињеницама, може се претпоставити да су се ови бирачки спискови, као и сви услови за практичну употребу бирачког права, користили и приликом организовања општинских избора.

4.3.2. Примери практичног функционисања општинских органа

Доступни примери из архивске грађе показују да примена *Закона о општинама* од 1889. године није текла без тешкоћа. Напротив, била је обележена бројним спорним ситуацијама које су отежавале функционисање како институција локалне самоуправе тако и органа централне власти. О томе сведоче поднесци (претежно жалбе, мада је било и других аката) углавном оних лица која су била непосредно погођена одлукама општинских органа и средских начелника. Сви ови поднесци могу се поделити на две групе: 1) прву групу чине поднесци (жалбе) у вези са избором општинских институција; 2) другу групу представљају поднесци који су били покренути у вези са радом кметова, председника општина, општинских зборова, одбора или општинских часника.

Расположива архивска грађа показује да су жалбе на избор општинских органа власти биле врло честе. Тако је нпр. извесни Радисав Матејић из села Макци поднео жалбу Државном савету на решење начелника Рамског среза од 14. маја 1890. године (бр. 5257), којим је одобрен избор

председника Макачке општине од 17. маја исте године. Саветски одбор за жалбе проценио је да је решење среског начелника било засновано на закону, те је и предложио Државном савету да одбије жалбу а да решење потврди. На основу овлашћења из тачке 4. чл. 145. *Устава* од 1888. године и чл. 34. *Закона о општинама* – Државни савет је тако и поступио.⁸⁹

Слично претходном примеру, у протоколима Државног савета записано је да су извесни Јаков Мишић и Љубомир Грковић такође поднели жалбу против решења среских власти и поступака општинског суда којим је одобрен избор одборника у Бељинској општини. Разматрајући жалбу, саветски одбор за жалбе утврдио је да је избор одборника у овој општини био неправилан пошто среске власти нису добро примениле одредбу чл. 52. *Закона о општинама*, те је на основу тога предложио Државном савету да решење среског начелника о овом предмету поништи. Државни савет је поступио по препоруци свог одбора.⁹⁰

Веома је занимљив предмет жалбе Милана Видојковића, мештанина села Бачине, против решења начелника Темнићког среза од 24. маја 1890. године (бр. 3304), којим је одобрен избор одборника у Бачинској општини. Приликом разматрања ове жалбе Саветски одбор је дошао до сазнања да је жалилац провео цео дан код општинског суда безуспешно покушавајући да упути жалбу Државном савету. Ниједан општински члан није хтео прихватити, о чему постоји и писмени доказ са потписима шесторице грађана. Како се у овом пропусту општинског суда јасно види намера да се жалиоцу осујети право на жалбу које је *Уставом* и *Законом* загарантовано, то Саветски одбор предлаже да се дотични предмет достави министру унутрашњих дела, са захтевом да се о овоме нареди кривични извиђај и учини све што је потребно како се овакви случајеви не би више понављали. Усвајајући овај предлог свог одбора, Државни савет је одлучио да упути посебно писму министру унутрашњих дела.⁹¹

Осим жалби, може се констатовати да су и поднесци из друге групе такође биле врло чести. И овде се претежно појављују жалбе, али се могу уочити и захтеви, молбе и други слични појединачни акти. На такав закључак упућује садржај протокола Државног савета, у којем су сви они савесно били забележени.

Тако је нпр. кмет села Прућевца, извесни Драгослав Милорадовић, поднео Државном савету жалбу против одлуке општинског збора од 22. маја 1890. године којим је он опозван са кметске дужности пошто је – ка-

⁸⁹ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 6. јуни 1890. године, инв. бр. 285 [микро филм].

⁹⁰ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 6. јуни 1890. године, инв. бр. 285 [микро филм].

⁹¹ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 6. јуни 1890. године, инв. бр. 285 [микро филм].

ко збор тврди – био неуредан у вршењу дужности. Усвајајући мишљење свог Одбора за жалбе, Државни савет је утврдио да одлука општинског збора није била заснована на закону, те ју је и поништио обавештавајући све заинтересоване стране у том административном спору.⁹²

Слично претходном примеру, кмет села Папратиште Живко Мајсторовић упутио је жалбу против пресуде начелника Пожешког среза од 29. јануара 1890. године (бр. 682), којом је осуђен на новчану казну због „небрижљивости у купљењу порезе“. Саветски одбор за жалбе дошао је до закључка да је пресуда средње власти у овом случају била заснована на закону, те да нема правног основа за прихватање жалбе. Прихватајући мишљење свог одбора, Савет је донео одлуку „да се жалилац одбије од жалбе и да се решење оснажи“.⁹³

Посебну пажњу привлачи захтев начелника Ресавског среза од 4. јуна 1890. године (бр. 7816), у којем је навео како извесни Младен Николић, иначе председник општине Свилајнац, 3. јуна исте године издао из општинске благајне 200 динара на зајам свом рођаку Милоју Вучковићу без ичијег одобрења, што је овај потврдио и на испиту код средње полицијске власти. У захтеву се наводи да је Николић овим својим поступком „створио себи кривицу“ на основу параграфа 112, а у вези са параграфом 132. Кривичног законика, те би морао кривично одговорати пред судом. Такође се наводи да се основа за позивање на његову кривичну одговорност може пронаћи и у чл. 84. *Закона о општинама*. Државни савет је, усвојивши захтев начелника Ресавског среза, опозвао с дужности председника општине Младена Николића и покренуо иницијативу да се напишу нови избори.⁹⁴

4.3.3. Приходи и расходи општина у 1890, 1891. и 1892. години

Други званичан попис становништва Краљевине Србије обављен је 31. децембра 1890. године.⁹⁵ Он садржи разне врсте драгоцених статистичких података. У вези с тим, садржи и поуздане нумеричке показатеље о броју запослених чиновника у органима власти. Према укупном броју становника, на државне општинске и остале јавне службенике до-

⁹² Архив Србије, Протоколи Државног савета, 6. јуни 1890. године, инв. бр. 285 [микро филм].

⁹³ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 6. јуни 1890. године, инв. бр. 285 [микро филм].

⁹⁴ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 6. јуни 1890. године, инв. бр. 285 [микро филм].

⁹⁵ *Попис становништва у Краљевини Србији 31. децембра 1890. године*, пети део, [у:] *Статистика Краљевине Србије*, књ. I, Београд, 1893.

лазило је 7,64 процента у варошима и 1,51 процента у селима.⁹⁶ Јасно се види да је број запослених варошана у органима власти био за девет пута већи него у селима. Занимљив је и податак да је на 1.000 мушких долазило 976 женских лица у варошима, а 887 у селима.

Број општина није био исти током 1890, 1891. и 1892. године. Године 1890. било је укупно 1.261 општина. Од тог броја, на варошке општине је долазило 70 (без Мајданпека, који није имао своју општинску управу), док је на сеоске општине долазило 1.191 општина. Наредне године било је 1.285 општина, од чега је на варошке долазило 76, а на сеоске 1.209 општина. Године 1892. већ је било 1.296 општина. На варошке је долазило такође 76, а на сеоске 1.220 општина.⁹⁷

Све општине су имале одговарајуће приходе и расходе. За подмиривање трошкова општинске управе користио се новац из редовног приреза (разне аренде, казне, таксе са осталим канцеларијским приходима, камата на новац и сл.). За ванредне потребе (нпр. за изградњу какве нове грађевине) прикупљао се ванредан прирез.⁹⁸ Расходи су се делили на управне и стручне. Управни расходи су подразумевали: плате, за председника општине, писара, служитеља и свих осталих општинских часника, као и за све потребне канцеларијске трошкове, док су стручни издаци укључивали: трошкове за школу и њене потребе, подизање и оправку општинских зграда, мостова, путева, водовода, осветљења и сл.⁹⁹

Статистички показатељи дају јасне и прецизне податке о суми прихода српских општина у 1890, 1891. и 1892. години. Године 1890. цело-

⁹⁶ Становништво је било пописано и класификовано према различитим критеријумима: према полу, месту пребивалишта (општина, срез, округ), народности, вероисповести, критеријуму држављанства (Срби и странци), здравственој способности, писмености и занимању. У оквиру занимања формиран је већи број група. Државни, општински и остали јавни чиновници припадали су петој групи тзв. *слободних занимања*, у којој су још биле следеће класе: 1) припадници војске (официри, нижи чиновни, редови, жандарми; 2) припадници слободних занимања у ужем смислу (чиновници приватних завода, издавачи новина, васпитачице, глумци, свирачи итд.); 3) живећи од прихода (пензионери, инвалиди итд.); 4) живећи од расхода (ђаци, осуђеници, болесници итд.). Попис садржи показатеље о свим класама пете групе посебно. Међутим, он не садржи податке који би се односили само на запослене у органима општинске самоуправе. Податак који је наведен покрива целу класу јавних службеника, те се због тога и не може изнети поуздан показатељ о броју запослених општинских чиновника после 1890. године.

⁹⁷ *Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. годину*, [у:] *Статистика Краљевине Србије*, књ. V, Београд, 1895, II.

⁹⁸ *Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. годину*, [у:] *Статистика Краљевине Србије*, књ. V, Београд, 1895, II.

⁹⁹ *Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. годину*, [у:] *Статистика Краљевине Србије*, књ. V, Београд, 1895, XIV.

купан приход свих општина износио је 5.458.41,59 динара, тј. 4.328,64 динара просечно на једну општину. Наредне године ова сума је износила 6.558.327,33 динара (приход свих општина), тј. 5.083,97 динара на једну општину. Године 1892. сума прихода свих општина износила је 6.874.853,30 динара, тј. 5.296,50 просечно на једну општину.¹⁰⁰

Као што се види, општински приходи постепено су расли у периоду у којем се примењивао *Закон о општинама* од 1899. године. Гледано на једну општину, ова сума прихода порасла је за 96.786 динара у времену 1890–1892. године. Такође се види да је постојала велика разлика у суми прихода између варошких и сеоских општина. Варошке општине су имале веће и бројније потребе од сеоских, те су и њихови приходи били већи. Ради лакше прегледности приходе варошких општина ваља представити у форми табеларног приказа.

ПРИХОДИ ВАРОШКИХ ОПШТИНА ПО ОКРУЗИМА (У ДИНАРИМА)¹⁰¹

Назив округа	1890. година	1891. година	1892. година
Ваљевски	106.702,51	144.413,12	140.989,24
Врањски	113.782,04	118.591,50	124.123,76
Крагујевачки	139.196,43	154.809,41	157.636,40
Крајински	95.164,94	109.209,82	99.561,14
Крушевачки	124.511,79	134.220,80	141.894,66
Моравски	195.428,48	338.260,36	245.236,13
Пиротски	81.956,76	82.316,76	70.541,69
Подрински	230.051,98	236.107,57	263.659,48
Подунавски	349.492,41	250.353,24	249.877,23
Пожаревачки	176.614,98	226.887,93	249.877,31
Руднички	106.571,21	103.891,69	114.655,90
Тимочки	47.973,04	51.142,59	55.115,60
Топлички	30.480,04	37.072,88	52.735,21
Ужички	106.225,42	90.393,50	104.043,28
Црноречки	48.941,79	59.892,48	50.624,70

¹⁰⁰ *Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године*, [у:] *Статистика Краљевине Србије*, књ. V, Београд, 1895, II, XIV.

¹⁰¹ *Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године*, [у:] *Статистика Краљевине Србије*, књ. V, Београд, 1895, III–IV.

Београд	978.021,45	978.021,45	1.132,370
Ниш	186.131,16	211.608,94	220.367,80
Свега:	2.980.543,91	3.076.840,80	2.204.299,30

На исти начин ваља представити и приходе сеоских општина по окрузима за исти период.

ПРИХОДИ СЕОСКИХ ОПШТИНА ПО ОКРУЗИМА (У ДИНАРИМА)¹⁰²

Назив округа	1890. година	1891. година	1892. година
Ваљевски	119.708,11	143.765,52	182.038,03
Врањски	110.816,74	167.175,80	181.351,23
Крагујевачки	162.336,38	217.593,80	227.390,02
Крајински	138.158,05	204.790,94	188.044,51
Крушевачки	160.756,74	222.149,99	260.232,45
Моравски	199.911,90	268.737,26	274.618,53
Пиротски	104.911,90	143.888,16	147.624,91
Подрински	173.163,95	236.231,47	183.264,11
Подунавски	375.856,29	456.266,29	500.535,15
Пожаревачки	328.040,06	383.380,80	406.979,09
Руднички	189.512,54	234.800,21	238.227,06
Тимочки	88.709,77	117.168,88	137.974,26
Топлички	99.114,42	140.912,28	153.969,04
Ужички	123.200,30	172.262,44	171.424,90
Црноречки	104.186,28	122.018,45	148.424,49
Свега:	2.477.866,68	3.090.230,01	3.402.097,78

Све општине (варошке и сеоске) обезбеђивале су скоро исте врсте прихода у рачунској 1890¹⁰³, 1891¹⁰⁴. и 1892¹⁰⁵. години:

¹⁰² *Опитински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, IV.*

¹⁰³ *Опитински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XXIV.*

¹⁰⁴ *Опитински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XI.*

¹⁰⁵ *Опитински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XI.*

Врсте прихода:	1890. година	%	1891. година	%	1892. година	%
Прирези	1.935.807,52	35,47	2.470.346,42	37,67	2.690.161,17	39,35
Аренде	2.091.797,87	38,32	2.208.137	33,86	2.502.249,51	35,84
Продато имање	33.278,14	0,61	71.051,14	1,08	1.397.423	0,20
Казне	56.644,32	1,04	118.591,95	1,81	6.624.050	0,97
Таксе	—	—	267.716,18	4,08	3.153.809,6	4,60
Канцеларијски приходи	166.229,82	2,97	207.864,88	3,17	3.299.444,1	4,80
Интерес (камата)	280.175,75	5,13	324.322,83	4,94	3.041.601	4,45
Остали приходи	660.713,11	12,10	877.620,56	13,39	6.518.394,2	9,47
Свега:	5.458.410,59	100	6.558.327,33	100	6.874.853,30	100

Може се приметити да је у времену од 1890. до 1892. године сума прихода свих општина порасла за 1.416.442,71 динара. Та средства била су коришћена за подмиривање општинских издатака, који су се постепено повећавали.

Године 1890. укупни издаци свих општина (варошких и сеоских) износили су 5.380.530,19, тј. 4.266.88 динара по једној општини. На 100 динара прихода долазило је 98,57 динара расхода.¹⁰⁶ Наредне године укупна сума свих општинских издатака износила је 6.235.045,03, тј. 4.834,14 динара по једној општини. На 100 динара прихода долазило је 95,07 динара расхода.¹⁰⁷ Напослетку, године 1892. укупни расходи свих општина износили су 6.658.301,79, односно 5.129.66 динара по једној општини. На 100 динара прихода долазило је 96,85 динара издатака.¹⁰⁸

Ради лакше прегледности и општински расходи ће бити представљени посебно за варошке, а посебно за сеоске општине од 1890. до 1892. године у форми табеле:

¹⁰⁶ Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XIV–XV.

¹⁰⁷ Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XIII.

¹⁰⁸ Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XIII.

ИЗДАЦИ ВАРОШКИХ ОПШТИНА ПО ОКРУЗИМА (У ДИНАРИМА)¹⁰⁹

Назив округа	1890. година	1891. година	1892. година
Ваљевски	104.208,50	119.636,77	124.391,58
Врањски	115.229,07	142.859,25	112.800,01
Крагујевачки	132.638,64	157.229,68	169.541,54
Крушевачки	114.544,86	127.292,24	126.194,11
Моравски	177.625,28	313.277,81	250.677,36
Пиротски	75.040,56	82.544,19	99.107,95
Подрински	241.456,56	249.326,33	258.576,12
Подунавски	199.558,19	223.679,95	216.996,09
Пожаревачки	194.558,19	217.245,10	242.910,17
Руднички	102.194,88	103.080,45	108.508,42
Тимочки	43.879,32	52.409,20	56.092,02
Топлички	33.563,68	35.621,19	50.437,66
Ужички	113.580,08	88.256,40	102.929,10
Црноречки	47.203,47	56.989,28	53.405,82
Београд	848.348,50	857.348,50	1.044.677,80
Ниш	185.071,58	197.908,73	219.932,80
Свега:	2.823.005,50	3.129.369,80	3.327.277,33

ИЗДАЦИ СЕОСКИХ ОПШТИНА ПО ОКРУЗИМА (У ДИНАРИМА)¹¹⁰

Назив округа	1890. година	1891. година	1892. година
Ваљевски	123.017,77	142.279,19	180.464,20
Врањски	118.548,48	152.083,12	182.486,81
Крагујевачки	171.742,65	215.491,81	217.145,08
Крајински	140.497,12	185.512,05	184.015,08
Крушевачки	174.231,73	214.233,50	255.605,44
Моравски	195.147,20	267.787,32	276.899,19
Пиротски	107.998,37	133.872,21	138.913,24

¹⁰⁹ Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XIV–XVI.

¹¹⁰ Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XV–XVII.

Подрински	181.802,96	201.491,54	187.590,45
Подунавски	383.928,25	442.415,10	477.781,50
Пожаревачки	348.017,00	374.030,38	399.915,66
Руднички	188.493,93	234.569,25	237.389,27
Тимочки	94.873,09	116.003,97	136.115,73
Топлички	98.739,53	139.169,67	143.002,68
Ужички	134.552,84	168.812,77	168.908,92
Црноречки	95.943,84	118.423,35	144.790,96
Свега:	2.557.524,60	3.105.675,28	3.331.024,46

Све општине у Србији (варошке и сеоске) користиле су своје приходе за подмирење истих расхода током 1890,¹¹¹ 1891.¹¹² и 1892.¹¹³ године. То се може видети из следећег приказа:

Врсте расхода:	1890. година	%	1891. година	%	1892. година	%
Плата председника	466.235,64	8,95	495.633,37	7,97	533.412,51	8,01
Плата писара	1.577.777,60	26,69	1.761.440,69	28,27	1.813.372,09	27,23
Плата служитеља	925.218,41	17	963.045,07	15,43	1.110.031,26	16,67
Канцеларијске потребе	204.486,16	3,92	219.361,36	3,52	252.201,85	3,78
Школа и њене потребе	759.750,87	14,11	834.650,85	13,38	962.617,33	14,46
Подизање и оправка грађевина	187.167,55	3,53	249.696,65	4,01	381.889,81	5,73
Водовод, осветљење и калдрмисање	300.088,05	5,33	304.732,06	4,87	220.775,81	3,31
Остале потребе	959.805,88	17,46	1.402.485,01	22,53	1.384.001,13	20,79
Свега:	5.380.530,19	100	3.105.675,23	100	6.658.301,79	100

¹¹¹ Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за 1888, 1889. и 1890. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XXIII–XXIV.

¹¹² Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XX–XXI.

¹¹³ Општински приходи и издаци у Краљевини Србији за период од 1891. до 1895. године, [у:] Статистика Краљевине Србије, књ. V, Београд, 1895, XX–XXI.

Већ се на први поглед свих приказаних расхода у времену примене *Закона о општинама* од 1890. године може утврдити које су локалне потребе биле примарне за српске општине. Осим уобичајених издатака, који су служили за подмиривање трошкова рада изабраних лица (председник општине) и запосленог чиновништва (прве четири ставке), општине су посебну пажњу посвећивале унапређивању просвете (подизање и одржавање школа) у свом атару, сматрајући да квалитет општих животних услова општине умногоме зависи од образовног нивоа локалног становништва. Импресивно делује чињеница да су општине (варошке и сеоске) издвајале 13–14 процената од својих прихода за потребе просвећивања локалног становништва у периоду од 1890. до 1892. године. То је уједно била и највиша ставка међу свим осталим буџетским издацима општина. Она је далеко надилазила ону суму новца која је била намењена развоју грађевинарства (3–6 процената) и одржавању комуналних функција општина (3–5 процената). Из ове чињенице такође се може видети која је од локалних потреба била приоритетна за нове општинске власти. На концу, статистички показатељи о предвиђеној суми новца за развој просвете и општинских школа много говоре и о правцу кретања српске државне политике. Они потврђујеу, макар на посредан начин, да се Србија у то време – и поред многих тешкоћа – налазила на путу изградње модерних државних установа (правно-политичких и културних), које би је приближиле просвећеним земљама тадашње Европе. Може се са сигурношћу рећи да је ова чињеница представљала једну од највреднијих тековина примене *Закона о општинама* од 1890. године

4.4. Значај Закона у изградњи општинске самоуправе

Нема сумње да је усвајање *Закона о општинама* од 1889. године представљало значајан корак у изградњи истинске општинске самоуправе – ако се има у виду стање локалне управе до његовог доношења. Овај напредак се, на првом месту, огледа у томе што је право избора општинских органа додељено општинском збору без права мешања било кога са стране, а посебно институција централне управе. Осим тога, *Закон* је у великој мери ублажио надзор државних власти над органима општинске самоуправе, а сâм надзор нормативно је прецизно уредио. *Закон* је врло успешно решио и питање правно-политичке одговорности надзорних органа, као и одговорности самих општинских органа власти и Државног савета. Међутим, и поред ових веома значајних добрих страна, примена *Закона* је наилазила на велике тешкоће у пракси. То доказују бројне жалбе на рад општинских органа и надзорних власти и остали поднесци који су стизали до Државног савета, као јединог овлашћеног државног органа да их узме у разматрање. Без обзира на све ове тешкоће, може се конста-

товати да је Државни савет показивао истинску вољу да обезбеди што тачнију примену *Закона о општинама* од 1889. године како би се доследније применило начело уставности и законитости. Из наведених, савесно записаних и евидентираних примера у службеној књизи коју је водило ово државно тело, може се запазити да је Савет у већини случајева поступао као непристрасни административни орган. Он је одлучно одбацивао и одбијао све оне поднеске за које је сматрао да су неумесни, али је и поништавао решења надзорних државних власти (среских начелника) ако је налазио да су незаконита. Све је то допринело даљем јачању законитих институција локалне самоуправе, како у самом политичком систему тако и у свести обичног света.

Ипак, ако би се општинска самоуправа из овог *Закона* процењивала поређењем са изворним програмом Народне радикалне странке како је дефинисан у брошури Раше Милошевића, могло би се рећи да је она била испод очекивања и да није задовољила политичке чистунце. Многи радикали су били разочарани садржином *Закона*. Схвативши његову суштину, они су у њему видели јасно одступање од прокламованог страначког програма, који је управо по залагању за чисту самоуправу био нека врста заштитног знака Народне радикалне странке. Но, у политици су компромиси и уступци увек неизбежни, нарочито приликом доношења системских аката какав је *Закон о општинама*. Погађања и нагодбе са двором и другим странкама учинила су своје, те је и коначна верзија *Закона* добила компромисни карактер.

То значи да „чиста“ општинска самоуправа није могла бити ни предвиђена, тако да се ова чињеница и не може узети као њен најкрупнији недостатак. Ограничени домаћај општинске самоуправе јесте заправо био логичан резултат политичких околности које су пратиле цео процес изградње правно-политичког поретка, заснованог на *Уставу* од 1888. године, који је и сам био дело компромиса. Но, и поред ових околности, не може се порећи чињеница да *Закон* није јасно подвукао границу између општинских и државних послова. Прокламујући самоуправу општина у њиховим „унутрашњим пословима“, *Закон* није јасно утврдио који су то послови. И управо је то његов најважнији недостатак. У њему се крила могућност да се читав систем општинске самоуправе суспендује, па чак и укине. озбиљност овог недостатка показује се тек када се он доведе у везу са чињеницом да су општински органи били дужни извршавати законе и подзаконске акте, који су због нејасноће око дефинисања општинских послова, могли лако заћи у општински делокруг и тако ограничити општинску самоуправу. На тај начин, општинска самоуправа је релативизована и доведена у зависност од Владе и парламентарне већине која Влади даје подршку.

Без обзира на ове недостатке, *Закон о општинама* од 1889. године био је од великог значаја за укупан правни поредак Србије. Уводећи изборност општинских органа власти, он је начео крути централизовани систем локалне управе, који је био остао недирнут још од доба кнеза Милоша Обреновића. Он је поставио основу за једну нову, другачију локалну управу, која би имала одређена права у односу на централну власт. Иако није био дугог века, остаће запамћен по идејама које је носио. Укидајући *Устав* од 1888. године краљ Александар Обреновић га је, заједно с другим политичким законима заснованим на овом *Уставу*, ставио ван снаге 1894. године. Ипак, политичко искуство које је остало иза његове примене било је више него драгоцено. Оно је послужило као основа за уређење општинске самоуправе у раздобљу после Мајског преврата 1903. године.

5. Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године и његове новеле

5.1. Скупштинска дебата поводом Предлога закона о уређењу округа и срезова

Нешто више од годину дана после доношења *Закона о општинама* министар унутрашњих дела Коста Таушановић припремио је Предлог закона о уређењу округа и срезова.¹¹⁴ Према том законском предлогу организација окружне и среске управе била је изведена на паралелном постојању државних институција и органа локалне самоуправе у овим локалним јединицама (чл. 3).

Највиши представник државне власти у округу јесте окружни начелник (чл. 6). Именује га краљ на предлог министра унутрашњих дела. Он стоји у непосредној вези са свим министрима. Има обавезу да се стара о извршењу закона и подзаконских аката, да шаље Влади и министрима извештаје, да прима од њих наредбе и упутства, а са своје стране има право да подноси разне предлоге и представке. Такође, овлашћен је да отвара и закључује седнице окружне скупштине и да на њима активно учествује (чл. 10). Као највиши представник државне власти у округу, окружни начелник има двојаку природу: с једне стране, врши функцију највише контролне власти у округу (чл. 14), а с друге стране, представља извршни орган окружне скупштине и сталног окружног одбора (чл. 10). Као носилац највише контролне власти у округу, окружни начелник је овлашћен да врши надзор на радом среских начелника, државних и самоуправних надлештава. Такође, надлежан је да обуставља од извршења сваку одлуку окружне скупштине ако би установио да је противна *Уста-*

¹¹⁴ О овом предлогу закона вид. детаљније у: Никић 1927, 274–288.

ву, законима или ако би – према његовој процени – била штетна по опште државне интересе (чл. 11).¹¹⁵

Према овом законском предлогу министра Таушановића у округу би требало да постоје и две врсте органа окружне самоуправе: виша (главна) и нижа (споредна). Вишу самоуправу сачињавају: окружна скупштина и стални окружни одбор, а нижу: окружни одбори (здравствени, просветни, економски итд.), изасланици сталног окружног одбора по срезовима и среске скупштине (чл. 28). У делокруг самоуправних власти спадају сви они послови који се тичу укупног живота сваког округа (чл. 27). Окружну скупштину састављају по један заступник из сваке општине, и по два из сваке вароши (чл. 30). Она је овлашћена да решава о пословима целокупног округа, да води општи надзор (чл. 29) да самостално одлучује о буџету и прирезу (чл. 57), ванредним расходима до 50.000 динара (чл. 60), куповини, продаји и размени окружних имања до 10.000 динара (чл. 60) и сл. Извршни орган окружне скупштине јесте стални окружни одбор. Он има следеће задатке: да извршава одлуке окружне скупштине и подноси предлог буџета окружној скупштини (чл. 54); да непосредно управља пословима округа (чл. 29. и 75); да врши разрез приреза, да води контролу над окружним приходима итд. У вршењу редовних послова сталном окружном одбору помажу његови изасланици, које сам бира: из сваког среза по тројицу, из вароши по двојицу (чл. 75). Њихова обавеза је да извршавају све одлуке сталног окружног одбора и окружне скупштине.¹¹⁶

Као нижа јединица окружне и среске самоуправе у овом законском предлогу наводи се срез. Над њим стоје окружна скупштина и стални окружни одбор. Срез има врло просту правну структуру. Он обухвата само среску скупштину, као оличење среске самоуправе, и среског начелника, као представника државне власти. У вези с тим, срески је начелник непосредан вршилац управе и надзора државне власти у срезу. Он стоји у непосредној вези са окружним начелником, с једне, и с општинским властима, с друге стране (чл. 16). Његова основна дужност јесте да два пута годишње обиђе све општине свог среза, контролоше њихов рад и поднесе извештај себи надређеном окружном начелнику. Осим тога, дужан је да извршава наредбе окружног начелника и да са изасланицима сталних окружних одбора врши послове среза. Среску скупштину сачињавају кметови са по два члана одбора сваке општине, које одбор сваки пут за то одреди (чл. 105). Она се састаје када је потребно обнародовати какав закон и, уопште, када срески одбор са два изасланика сталног окружног одбора нађе за потребно да саслуша мишљење среске скупштине или да

¹¹⁵ Никић 1927, 275.

¹¹⁶ Никић 1927, 276.

јој поднесе какав предлог (чл. 23. и 103). Функцију председника среске скупштине обавља срески начелник. Иначе, према овом законском предлогу срез нема своју оригинерну управу, која би проистицала из среске скупштине, већ његову управу сачињавају срески начелник са изасланицима сталног окружног одбора. У њену надлежност спада извршавање одлука окружне скупштине, сталног окружног одбора и окружног начелника. Све друге чиновнике бира окружна скупштина (чл. 19).¹¹⁷

Из овог законског предлога јасно се може запазити да се центар замишљене самоуправе налази у округу, а да је срез само једна споредна управна јединица. Округ као самоуправна јединица има своју скупштину и свој стални окружни одбор. Окружна скупштина састаје се у тачно одређено време и има свој редовни и ванредни сазив. Стални окружни одбор такође има своје редовне седнице. Срез нема ништа од свега тога. Лако се може запазити да среска скупштина нема свој тачно дефинисани делокруг нити има редовна заседања. Она, даље, нема свој извршни одбор, нема буџет нити сопствене чиновнике. Све што има – то су обични састанци среске скупштине која се окупља по потреби. На основу тога произлази закључак да срез не представља посебну самоуправну јединицу јер не располаже потребним институцијама, финансијским средствима и чиновницима. Према мишљењу Федора Никића овакав срез добија више изглед једне окружне самоуправне експозитуре, преко које самоуправна окружна власт врши среске послове, јер о свим пословима среза одлучује окружна скупштина са сталним окружним одбором, његовим изасланицима и са среским начелником. Вршиоци самоуправних послова у срезу добијају положај изасланика окружних самоуправних власти, а вршиоци државних послова и срески начелник положај вршилаца неопосредне управе у округу.¹¹⁸

Са оваквом садржином – Предлог закона о уређењу округа и срезова доспео је у Законодавни одбор Народне скупштине. Ипак, није се дуго задржао у овом скупштинском телу нити је о њему било велике дискусије. Највише се расправљало о чл. 11, 30. и 62. Већина чланова Законодавног одбора оштро је критиковала предложене одредбе у овим члановима сматрајући да оне доводе у опасност читав систем окружне самоуправе.

¹¹⁷ Никић 1927, 276–277.

¹¹⁸ Федор Никић сматра да је овакав „експозитурни“ положај среза углавном дело политичке групе Адама Богосављевића, која је имала снажан утицај у Народној радикалној странци. У Одбору за административну поделу земље „Адамова група“ је покушала да се на питању управне поделе државне територије не примени чл. 5. *Устава*, те да окузи остану више изборне јединице на основу уставне норме о пропорционалном изборном систему (Никић 1927, 277–278).

Износећи своје примедбе, овај скупштински одбор је затим послао извештај скупштинском пленуму 27. фебруара 1890. године.¹¹⁹

Чим је доспео у Скупштину, председник Скупштине је законски предлог одмах ставио на дневни ред 2. марта 1890. године. Најпре је вођена начелна расправа, а затим и расправа у појединостима. Начелни претрес није трајао дуго, али су се у њему ипак издвојиле две супротстављене струје унутар владајућих радикала, које су имале своје посебно мишљење о Предлогу закона. На једној страни, то су били сељачки посланици из некадашње „Адамове групе“ (Ранко Тајсић, поп Марко Петровић, Сима Несторовић), који су, задржавши своју аутономност међу радикалима, оштро напали предложени текст Предлога, а на другој страни били су Владино радикали, који су га бранили као најбоље могуће решење у том тренутку за Србију. Најистакнутији представник ове групе радикала био је извештач Законодавног одбора Ђока Анђелковић.

Сељачки посланици су сматрали да предложено уређење округа, са оноликим особљем у начелству и са сталним окружним одбором, ствара народу додатне терете. Ако су раније, силом прилика, пристали на окружну самоуправу са самоуправним испоставама по срезовима, сада нису никако хтели да прихвате предложено уређење округа, у којем се увећавају и чиновништво и намети. Они су захтевали потпуно уништење бирократије, те због тога, као закleti идеолошки чистунци, нису хтели пристати на решење које додатно повећава бирократију. Штавише, „Адамова група“ је сматрала да се влада генерала Саве Грујића сама дискредитовала издавши изворни програм Народне радикалне странке.¹²⁰

Владино радикали су, преко свог одборског извештача, покушали одбранити Владин законски предлог. Они су истицали да не постоји разлог за страх од државне власти и бирократије у округу и срезу; бирократски систем се не може одједном истиснути из државе и друштва, као што то замишљају Адамови сељачки посланици, већ он мора постепено ишчезавати упоредо са развитком политичке свести и културе. Владиним радикалима донекле се придружио и либерал Панта Срећковић, који је истакао да се, због опште неписмености у Србији, мора задржати бирократски систем у локалној управи. При том је нагласио да се предложени текст закона мора скратити пошто је сувише „гломазан“.¹²¹

Тако се и завршила начелна расправа. Након тога уследила је расправа у појединостима. Током овог другог стадијума скупштинске рас-

¹¹⁹ *Стенографске белешке о раду Народне скупштине за 1889*, II део, 1890, 2982–2988.

¹²⁰ *Стенографске белешке о раду Народне скупштине за 1889*, II део, 1890, 3158–3159.

¹²¹ *Стенографске белешке о раду Народне скупштине за 1889*, II део, 1890, 3159–3160.

праве сва дискусија се заправо сводила на неколико кључних питања: о потребним квалификацијама окружног начелника, о стварним потребама за стручним референтима у округу и о контроли над бирократијом. У дискусији су се издвојиле три политичке групе поводом ових питања. Поред већ поменутих сељачких посланика из некадашње групе Адама Богосављевића и групе Владиних радикала, активно су учествовали и либерали, који су озбиљно страховали од сваке радикалске иницијативе. Свака од ове три групе имала је своје политичке захтеве и резоне: „Адамова група“ је у својим наступима вазда захтевала – ако не уништење – оно бар ограничавање бирократије на минимум, те контролу народа над њеним радом; либерали су страховали да предложени закон не обезбеди неограничену партијску владавину радикала у локалној управи, док су Владици радикали заједно са Владом настојали помирити појачану централну власт и начело самоуправе у локалној управи. Како је, наравно, било тешко измирити ова два осетљива гледишта, компромис између њих готово се увек завршавао у корист централизације, а на штету начела самоуправе.¹²²

После великих страначких надметања и надмудривања Народна скупштина је усвојила *Закон о уређењу округа и срезова* 1. јула 1890. године,¹²³ углавном на темељу Таушановићевог предлога. Међутим, у том тренутку Коста Таушановић није више био министар унутрашњих дела у Грујићевој влади, а заменио га је један други радикал – Јован Ђаја. Усвајањем овог закона у Србији је био заокружен систем локалне управе утемељен на слободоумном *Уставу* од 1888. године. Већ 18. децембра 1890. године извршене су измене и допуне овог законског акта, које су га незнатно промениле.

5.2. Анализа законских решења

Овим законом је Краљевина Србија административно подељена на округе, срезове и општине (чл. 1).

Окрузи су највише управне јединице у којима постоји двојство власти: државне и самоуправне. На једној страни стоји *окружни начелник*, као представник државне, а на другој страни стоје *окружна скупштина*, *стални окружни одбор*, *срески изасланици* и *секретар окружног одбора*, као представници самоуправне власти (чл. 2, 6. и 9).

Окружни начелник је шеф управе округа. Поставља га краљ указом, на предлог министра унутрашњих дела (чл. 9). Као највиши представник

¹²² *Стенографске белешке о раду Народне скупштине за 1889, II део, 1890, 3169–3181.*

¹²³ *Закон о уређењу округа и срезова*, [брошура], Београд, 1890.

централне власти он врши различите послове: стара се о одржању јавног реда и мира, мотри на рад институција самоуправе у округу, срезовима и општинама како би установио да ли делују у границама закона, пружа им помоћ у вршењу поверених им овлашћења, предлаже влади разне законске и административне мере у вези са радом окружних институција и сл. (чл. 7).

Осим послова које обавља као представник највише државне власти, окружни начелник делује и као највиша надзорна власт у округу. Овлашћен је да отвара и затвара седнице окружне скупштине, да на њима говори и подноси предлоге, да се стара о извршавању одлука окружне скупштине и сталног окружног одбора, уколико су оне засноване на закону (чл. 7). Да би што ефективније вршио ове радње, он одржава непосредну везу са свим министрима достављајући им извештаје, представке и предлоге, а примајући од њих наредбе и упутства (чл. 13). По потреби одржава и преписку са себи подређеним среским начелницима (чл. 12). Окружни начелник располаже једним изузетно значајним правом, које дубоко залази у делокруг рада органа окружне самоуправе: он може обуставити од извршења сваку одлуку окружне скупштине ако нађе да је незаконита, уз обавезу да о томе обавести надлежног министра, који ће у својству највише управне инстанце одобрити или поништити ту одлуку. У случају да надлежни министар не реагује, одлуке постаје извршне после 20 дана (чл. 14). Осим тога, окружни начелник опомиње и кажњава самоуправне чиновнике у договору с окружним одбором (чл. 16). На крају, ваља напоменути да је окружни начелник и извршни орган окружне скупштине и сталног окружног одбора у спровођењу оних њихових одлука које се доносе на основу закона (чл. 12).

Другу грану власти у округу представљају органи окружне самоуправе. У њихов делокруг спадају следећи послови: управљање окружним имањем и окружним приходима; грађење и одржавање окружних здања, путева, канала и других окружних грађевина; брине о томе да се народ сачува од глади; надзор над окружним добротворним установама; старање о народној привреди на подручју округа; оснивање установа за узајамно помагање и штедњу (осигурање живота, усева и имовине); управљање тим установама, подизање и одржавање народних школа, болница и апсана; одређивање, разрезивање и прикупљање окружних и среских приреза и сл. Осим тога, окружни органи самоуправе дужни су да предузимају мере за очување усева и сточне хране, као и мере против сточних зараза и временских непогода. Напоследку, обавезни су да, у складу са законом, одговоре свим захтевима војне и цивилне власти и да учествују у снабдевању народне војске (чл. 29).

Окружна скупштина представља најважнију институције окружне самоуправе. Као највиши представнички орган у округу, она је овлашће-

на да организује, води и управља свим пословима од којих зависи народни живот у округу. Чланове окружне скупштине – заступнике, бирају кметови и одборници свих општина једног среза на среском изборном скупу. Један се заступник бира на сваких 1.000 пореских глава, а ако је остатак пореских глава већи од 500, бира се још један заступник. Срезови с мање од 1.000 пореских глава бирају такође једног члана за окружну скупштину (чл. 32). Другим речима, срески изборни скупови бирају заступнике, а не представнике грађана или општина.¹²⁴ Они представљају цео округ, а не само срез који га је изабрао (чл. 51). Ипак, од овог правила постоји један значајан изузетак: општине које имају право да бирају свог посланика за Народну скупштину имају и право избора заступника за окружну скупштину (чл. 32).¹²⁵ Мандат заступника траје три године (чл. 34). Окружна скупштина има једном годишње (25. септембра) редовни сазив (чл. 37), али може бити сазвана и у ванредно заседање (чл. 38). У овом другом случају она расправља искључиво она питања због којих је и сазвана. За сваки редовни сазив окружна скупштина бира председника, потпредседника и потребан број секретара на својој првој седници (чл. 44). Седнице су по правилу јавне, али се на захтев председника пет заступника или окружног начелника могу прогласити и за тајне (чл. 48).

Један од најважнијих послова окружне скупштине јесте доношење окружног буџета. За одлучивање о окружном буџету важио је посебан поступак. Најпре се подноси предлог буџета у скупштини. То може учинити окружни начелник, стални окружни одбор, чланови окружне скупштине, појединац или више њих (чл. 53). Након тога, скупштина одлучује о укупним приходима и расходима округа да би стални окружни одбор израдио коначан буџетски предлог један дан по отварању сазива (чл. 54). Окружна скупштина затим формира један посебан одбор од пет чланова, чији је задатак да проучи предлог буџета (чл. 56). Када овај одбор обави тај посао, саставља посебан извештај који служи за коначно одлучивање о буџетском предлогу; ако га окружна скупштина усвоји и потпише министар финансија, он ступа на снагу и постаје званичан рачунско-правни акт датог округа (чл. 57). Као што се види – коначну реч о окружном буџе-

¹²⁴ Маринковић 1998, 231.

¹²⁵ То су општине које су набројане у чл. 81. и 82. *Устава* од 1888. године: Београд, Ниш, Крагујевац, Алексинац, Ваљево, Врање, Горњи Милановац, Зајечар, Јагодина, Књажевац, Крушевац, Лозница, Лесковац, Неготин, Параћин, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Свилајнац, Смедерево, Ћуприја, Ужице, Чачак, Шабац и сеоске општине којима су припадала села Добриње и Таково (везане за владалачку кућу Обреновића и Таковски устанак 1815. године).

ту припада Влади, што битно умањује делотворност и политички значај највишег органа окружне самоуправе.¹²⁶

Поред самоуправних, окружна скупштина ја обавезна да обавља и све друге послове који су јој поверени на основу закона. Ако одбије да решава о оваквим питањима, онда такву одлуку доноси краљ у форми указа – уз „премапотпис“ надлежног министра (чл. 73).

На крају, окружна скупштина бира окружне и среске лекаре и инжењере, као и све друге подручне чиновнике (чл. 74). У овом случају она се појављује као надређени орган у односу на институције локалне самоуправе у срезовима и општинама.

Стални окружни одбор је извршни орган окружне скупштине у пословима из самоуправног делокруга. Чланови одбора се бирају из састава скупштине, и то из сваког среза по један, а из округа три члана. Једног од њих скупштина бира за председника одбора (чл. 76). Њихов мандат траје три године (чл. 89). Пошто нису професионалци имају право и на дневницу у износу од пет динара за време проведено у одборском раду (чл. 95). Стални окружни одбор држи своје седнице редовно једном у месец дана у окружној вароши. По потреби ове седнице могу бити и чешће одржаване на захтев самог одбора или окружног начелника (чл. 80). Ова институција врши поглавито следеће послове: саставља окружни закључни рачун и пројекат буџета, разрезаује прирез, спрема предлоге за окружну скупштину, води надзор над окружним приходима, чини издатке по одређеном буџету, одређује заступнике за округ и срез пред судовима, управља окружном и среском имовином и врши све остале послове који су утврђени *Законом о општинама* (чл. 82). Осим тога, стални окружни одбор може именовати једног или више својих чланова да мотри на рад разних окружних установа, окружних и среских самоуправних чиновника. Може подносити надлежном министру представке о раду државних службеника цивилне власти, осим за судије окружног и среских судова (чл. 93).

Следећу институцију окружне самоуправе представљају срески изасланици. Они су заправо чланови сталног окружног одбора. Сваки срез бира по једног изасланика, који отправља послове при извршном органу окружне скупштине (чл. 77). Њихово седиште се налази у срезу који заступају, и то при канцеларији среског начелника (чл. 103. и 104).

¹²⁶ Према чл. 57. *Закона*, окружни приходи могу потицати из више извора: од окружних имања; од приреза који се резезивао уз државни порез; од мостарине, скеларине и разних окружних завода и установа. Окружни прирез до 20 процената од државног пореза разрезаује окружна скупштина самостално, а преко тог процента само уз сагласност Народне скупштине. У овом другом случају прирез не може прећи више од 30 процената од укупног државног пореза.

Основна обавеза изсланика је да извршавају одлуке и наредбе окружне скупштине и сталног окружног одбора у свом срезу (чл. 84).

Институција среског изасланика врло је необична у систему локалне самоуправе. Она заправо највише говори о подређеној, заправо потпуно слабој улози среза. То се види из чињенице да је срески изасланик сазивао среску скупштину и управљао њеним радом (чл. 104). Међутим, из законских норми се не види јасно да ли срески изасланик само заступа интересе округа у свом срезу или заступа свој срез при сталном окружном одбору (што би било много логичније). У сваком случају необично је да самоуправни орган округа, као шире територијалне јединице, шаље свог изасланика у ужу јединицу и то са таквим овлашћењима која га чине најважнијим фактором самоуправних послова. Оваква врста „самоуправног турсора непозната је у теорији и пракси“, истиче Радивоје Маринковић.¹²⁷

Секретар сталног окружног одбора стални је пословођ окружне скупштине и окружног одбора и уједно шеф канцеларије окружног одбора (чл. 97). Он представља јединог плаћеног чиновника који обавља текуће послове окружног одбора и замењује председника тог тела у његовом одсуству. Може се основано претпоставити да је његова улога у функционисању окружне самоуправе била веома значајна пошто је потписивао све акте који су излазили из окружне скупштине и сталног окружног одбора и пошто се увек налазио окружном начелнику на услузи (чл. 98). Бирала га је окружна скупштина и са њим закључивала посебан уговор. Једно лице је могло бити изабрано на ову дужност више пута (чл. 99).

Закон о уређењу округа и срезова од 1890. године дефинисао је и институцију среза, али јој није посветио велику пажњу тако да је у њему остало доста правних празнина и недоречености. То је и разумљиво ако се има у виду чињеница да је тежиште законског пројекта било у округу. Срез представља јединицу средњег степена у тростепеном систему локалне самоуправе. Према мишљењу Радивоја Маринковића срез је био један вештачки уметак између округа и општина. То чуди уколико се зна да су радикали у свом изворном програму захтевали да управо срез буде најважнија територијална јединица.¹²⁸

Срез има скупштину, за коју се нису бирали стални чланови него су је чинили председници општина са по два члана одбора сваке општине (чл. 105). Значајну улогу у раду среске скупштине има срески изасланик окружног одбора. *Закон* прописује да је он овлашћен да сазива седнице среске скупштине и да њима управља (чл. 103. и 104). Међутим, то овлашћење припада и среском начелнику, који може затражити сазивање

¹²⁷ Маринковић 1998, 232.

¹²⁸ Маринковић 1998, 233.

среске скупштине ако процени да је потребно ради саслушања њеног мишљења о неком питању од интереса за срез, или ако жели да јој нешто саопшти или предложи (чл. 103). Ипак, среска скупштина није могла ни о чему одлучивати већ само усвајати закључке које је упућивала окружном одбору (чл. 106).

Јасно се види да срез није имао значајну улогу у систему локалне самоуправе према „радикалском“ *Закону* од 1890. године. Он је заиста био – како је то сликовито објаснио Федор Никић – експозитура округа. Сагласно томе, среска скупштина није била ништа друго него саветодавно тело окружне скупштине и сталног окружног одбора. Њене одлуке нису никог обавезивале, што не значи да нису биле поштоване. Ипак, то није било оно што су радикали промовисали док су били у опозицији. Када се упореди овај закон са ранијим погледима Народне радикалне странке о уређењу локалне управе, може се запазити да се суштински разликују – као да није реч о једној истој странци. Док су били у опозицији према краљу Милану и напредњачкој влади, радикали су усмерили тежиште свог концепта локалне самоуправе на срез захтевајући да све среске институције имају потпуно аутономан положај без икаквих државних надлештава. Тражили су да срез самостално именује своје чиновнике и одлучује о свом буџету, прирезу, зајму и купопродаји среске имовине. За остварење ових замисли били су спремни да „ставе главу у торбу“. То посебно важи за идеолошке чистунце из источне Србије, која је представљала жариште радикализма, нарочито у време Тимочке буне, када су успели избацити из такта краља Милана, и посебно, када су успели уградити најважније одреднице свог политичког програма у *Устав* од 1888. године. Али, чим су формирали владу 1899. године – ситуација се из корена променила. У *Закон о уређењу округа и срезова* нису биле углављене њихове изворне политичке замисли већ веома модификоване, које су биле израз двојакних околности: 1) компромиса са двором и другим политичким странкама; 2) политичког сазревања и реалног сагледавања политичке збиље, до чега увек долази када опозиција први пут преузме владу. У том смислу и треба тумачити крупна одступања до којих је дошло у композицији *Закон*: 1) уместо на срез, тежиште је умерено на ширу управну јединицу – округ; 2) уместо чисто самоуправних установа – уведен је паралелизам државне и самоуправне власти; 3) осим правне – уведена је и политичка контрола органа локалне самоуправе.

Закон је усвојен у Народној скупштини без имало одушевљења. Његово усвајање још је више погодило радикале из народа. Они нису крили своје разочарање. *Закон* није одговарао њиховом поимању самоуправе. По њиховом схватању ваљало је, пре свега, укинути окружна начелства и оставити само среске власти. Те власти, са свим стручним

особљем, бирао би и разрешавао дужности сâм народ. Као орган среске самоуправе постојала би само среска скупштина, која би у малим размерама радила исто што и Народна скупштина. По *Закону* све је испало другачије. Пошто су осим среских задржане и окружне власти, радикали из народа осећали су се превареним и изданим. Државне чиновнике у срезу и округу народ није ни бирао ни збацивао. Све што је народ добио био је тај паралелизам државне и самоуправне администрације. Постављало се питање да ли је то права добит за народ, неће ли дупла администрација представљати нови трошак за сељачку грбачу. Због свега тога *Закон* је дочекан хладно, без имало одушевљења.¹²⁹

Па ипак, не може се рећи да су радикалски вођи потпуно подбацили. Иако нису остали сасвим доследни свом програму, они су направили бар почетни корак у реформисању система локалне самоуправе, који је остао недирнут још од времена уставобранитеља. Због тога радикалским вођима припадају неке историјске заслуге. Федор Никић је проценио у чему се оне састоје: 1) радикали су први унели појам *самоуправа* у Србији (рачунајући и време када су били блиски сарадници Светозара Марковића); 2) довели су до тога да закон о локалној самоуправи коначно изађе из оне дуге фазе пројеката и предлога, као што је то било под либералима и напредњацима; 3) први су увели једну модернију организацију на нивоу локалне управе, насупрот оној старој бирократској, полицијској и централистичкој организацији округа и срезова; 4) увели су правило да сви чиновници из државне и самоуправне администрације морају имати потребне стручне квалификације.¹³⁰

Остаје да се одговори на још једно изузетно значајно питање; да ли је *Закон* омогућавао примену начела самоуправе у окрузима и срезovima?

Слободан Јовановић је дао изврстан одговор на то питање. Он је нагласио да је самоуправа окружне скупштине била ограничена углавном на економско развијање и унапређивање округа, с тим што је њена предузимљивост у том правцу била спутана чињеницом да су јој финансије стајале под државним туторством. У начелу – наставља Јовановић – окружна самоуправа је могла одлучити какве ће привредне активности предузети, али када је за њих требало обезбедити финансијска средства (нпр. закључити зајам или ударити прирез) – ту се питала државна власт. Од ње је зависило да ли ће и колико окружна самоуправа моћи да употреби своју економску снагу.¹³¹

¹²⁹ Вид. детаљније о томе у: Јовановић 1991њ, 37–38.

¹³⁰ Никић 1927, 301–302.

¹³¹ Јовановић 1991њ, 35.

Овим Јовановићевим оценама нема се шта додати. Јасно се види да је *Закон* конституисао ограничени облик окружне самоуправе, чији је домаћај зависио од воље државне власти. У том смислу – ово и није била права окружна самоуправа.

5.3. Практична примена Закона

5.3.1. Пратећи општи акти за примену Закона

Већ истог дана када је Народна скупштина усвојила *Закон о уређењу округа и срезова* (1. јули 1890) министар унутрашњих дела Јован Ђаја донео је један посебан подзаконски акт, који је представљао упутство о томе како треба примењивати *Закон – Распис свима начелствима и управама Београда и Ниша*.¹³² Ово упутство веома је значајно за рад и поступање окружних начелстава пошто је врло прецизно одредило како оне послове које ће ова надлештва и даље обављати тако и све оне послове које више неће вршити – него ће бити препуштене среским начелницима и њиховом персоналу. У глави X *Расписа* потврђено је да окружна начелства више неће деловати као: 1) полицијско-судска; 2) непосредно-управна; 3) непосредно-надзорна власт.¹³³

У следећој глави *Расписа* наведени су послови које ће окружна начелства и даље обављати. Углавном је реч о оним државним пословима који превазилазе домаћај и значај послова локалне самоуправе.¹³⁴

¹³² *Зборник закона и уредаба*, бр. 46, 1891, 680–684.

¹³³ У вези с тим, *Расписом* је утврђено (чл. 18) да ће окружна начелства одмах предати у надлежност подручним среским начелницима следеће државне послове: 1) полицијска суђења – уколико ова нису прешла у делокруг општина; 2) послове по кривичном поступку; 3) послове по парничном поступку, укључујући и извршење пресуда (судских и административних); 4) послове по ванпарничном поступку и његовим правилима; 5) непосредно вршење санитарске полиције, према санитарском закону и прописима; 6) непосредни надзор над општинама окружних места; 7) издавање и визирање пасоша и сл.

¹³⁴ То су послови које уређују: 1) *Закон о водама и њиховој употреби*; 2) *Механско-каванска уредба*; 3) *Закон о мангупима*; 4) *Шумска уредба*; 5) *Закон о удружењима и зборовима*; 6) *Закон о заузимању некретних добара за јавну употребу*; 7) *Закон о јавним грађевинама*; 8) *Закон о сувоземним путовима*; 9) *Закон о грађењу цркава*; 10) *Закон о заузимању некретних добара за потребу грађења жељезнице*; 11) *Правила о грађењу школа*; 12) *Закон о трошковима управних власти*; 13) *Закон о црквеним властима*. Поред ових послова окружна начелства су обављала још: „расписивање тражења криваца и др. по дојакошњем, пазећи да срески начелници општ. властима саопштавају и да се строго мотри на скитнице и сумњиве и без исправе“, као и послове „по свима другим специјалним законима и прописима, изузев само полицијско-судску власт, а у свему осталом задржаће за себе послове, који су им тим законима и прописима одређени“.

На тај начин је додатно прецизирана надлежност окружних и срепских начелстава, што је сигурно много помагало њиховим начелницима и ангажованом персоналу. У том смислу, овај подзаконски акт представљао је изузетно значајну нормативну допуну *Закона о уређењу округа и срезова*, која је омогућавала његову ефикаснију примену, без непотребних тешкоћа и сукоба надлежности.

Приликом расписивања и организовања избора за окружне скупштине примењивале су се и одредбе *Закона о изборима народних посланика* које су регулисале питање бирачких спискова и изборних карата. Овај закон је био у примени из истих разлога због којих се примењивао и на општинским изборима.

Први избори за чланове окружних скупштина за трогодишњи период 1891–1893. године били су расписани посебним указом за 24. јуни 1891. године. Списак свих изабраних окружних заступника објављен је 12. јула исте године у *Српским новинама*. Објављена су само њихова лична имена, као и број одборника у свакој окружној скупштини.¹³⁵

Први редовни сазив свих окружних скупштина био је заказан за 25. септембар 1891. године.¹³⁶ Поводом почетка рада окружних скупштина министар унутрашњих дела Јован Ђаја упутио је поздравно писмо свим изабраним окружним одборницима:

„Председнику окружне скупштине Смедерево, Пожаревац, Ћуприја, Крушевац, Прокупље, Врање, Пирот, Крагујевац, Чачак, Ужице, Ваљево, Шабац.

Његово Величанство Краљ примио је са задовољством израз осећања оданости и верности којима је задахнута скупштина тога округа према Престолу и Отаџбини.

Краљевско Намесништво у име Краља овлашћује вас, господине председниче, да изволите изјавити окружној скупштини захвалност Његово Величанства. Краљевско Намесништво и краљевска влада цене високо овај корак, као и жеље, којима окружна скупштина даје том приликом изразе за срећу и напредак отаџбине. Они су уверени да је оправдано одушевљење изазвано ступањем у живот ове нове самоуправне установе,

¹³⁵ *Списак окружних заступника, изабраних 24. јуна 1891. Из полицијског одељења Министарства унутрашњих дела*, 9. јуна 1891. године, КПбр. 10.996; После списка изабраних заступника, наведено је колико која окружна скупштина има одборника: Ваљевски округ – 25, Врањски округ – 28, Крагујевачки округ – 31, Крајински округ – 23, Крушевачки округ – 34, Моравски округ – 36, Пиротски округ – 23, Подрински округ 41, Подунавски округ – 51, Пожаревачки округ – 36, Руднички округ – 23, Тимочки округ – 23, Топлички округ – 27, Ужички округ – 32, и на концу Црноречки округ – 18. Вид.: *Српске новине*, бр. 152, 12. јуни 1891.

¹³⁶ *Указ о расписивању избора за чланове окружних скупштина*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 47, 1892, 591.

која ће се, у реду наших осталих младих установа, а под окриљем нашега Младог Краља, успешно развити у оснажити на срећу Престола и Отаџбине“.¹³⁷

Уследио је отпоздрав свих окружних скупштина.¹³⁸

Све политичке странке поклањале су сву потребну пажњу изборима за окружне скупштине сматрајући да би им оне могле послужити као добра полазна основа за освајање већине у Народној скупштини. О значају окружних скупштина за политички систем тадашње Србије сликовито говори и изузетно надахнута беседа начелника Подунавског округа Николе Станковића, коју је одржао на првом састанку окружне скупштине 25. септембра 1891. године. Он је између осталог рекао:

„Господо заступници! У првој години после уставног преображаја у земљи 1888. године, донесен је између осталих и Закон о уређењу округа и срезова, којим се у нас уводи једна нова установа самоуправне власти, представљене у окружним одборима и среским скупштинама.

Као предводници народа округа Подунавског, вама је Законом о уређењу округа и срезова поверена судбина овог округа, поверена вам је брига и старање о свим проведеним санитетским, просветним, трговачким и другим интересима округа, који су опет од великог значаја по интерес за углед државе. Ве ћете најбоље показати све прилике народног живота у округу и све што и како утиче на коју грану народног и државног живота у округу“.¹³⁹

Убрзо су све окружне и среске скупштине усвојиле и своје пословнике о раду.¹⁴⁰

Други редовни сазив рада окружних скупштина био је заказан за исти дан, али наредне 1892. године.

Може се поуздано тврдити да је у раду институција окружне и среске самоуправе било извесних тешкоћа и проблема. О томе сведоче бројни акти Државног савета који су доношени у вези са жалбама на поступање како окружних и среских начелника тако и на избор и рад органа окружне самоуправе. Ипак, пажљив и детаљан преглед свих тих одлука у протоколу Државног савета показује да је било неупоредиво мање жал-

¹³⁷ Поздравни телеграм министра унутрашњих дела председницима окружних скупштина, [у:] *Српске Новине* (неслужбени део), бр. 214, 29. септембар 1891.

¹³⁸ *Српске Новине*, бр. 214, 29. септембар 1891.

¹³⁹ Први претходни састанак скупштине округа Подунавског од 25. септембра 1891. године. *Протоколи окружних скупштина*, [у:] *Српске Новине*, бр. 224, 10. септембар 1891.

¹⁴⁰ *Изборни и пословни ред за окружне и среске скупштине*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 47, 1892, 598–627; Измене и допуне пословног реда у изборном и пословном реду окружних скупштина извршене су *Законом о изборном и пословном реду за окружне и самоуправне власти*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 48, 1893, 94–125.

би на избор и рад окружних самоуправних институција него жалби на избор и рад институција општинске самоуправе: жалбе на рад окружних скупштина потпуно су ретке, готово да их и није било, док су све остале жалбе подношене на разна решења сталних окружних одбора.

5.3.2. Примери практичног функционисања окружне самоуправе

Да би се добила комплетнија слика *Закона о уређењу округа и срезова* од 1890. године и његовог значаја у развоју правног поретка Краљевине Србије, потребно је указати на неке примере из праксе Државног савета поводом функционисања органа окружне и среске самоуправе.

Једна од ретких жалби на рад окружних скупштина била је и жалба Димитрија Матића (члана окружне скупштине за варош Неготин) против решења окружне скупштине за Крајински округ од 25. септембра 1890. године, којим је поништен његов избор за заступника вароши Неготин при Крајинском округу извршен на дан 24. јуна исте године. По разматрању жалбеног предмета Државни савет је нашао да решење окружне скупштине није било саобразно *Закону* зато што није био израђен општински бирачки списак, а то је – према мишљењу саветника – представљало озбиљну мањкавост и правни основ за поништавање избора и покретање новог изборног поступка. Сагласно томе, Савет је, на основу тачке 4. чл. 145. *Устава* од 1888. године, донео двојаку одлуку: да усвоји захтев жалиоца као члана окружне скупштине за варош Неготин и да поменуто решење окружне скупштине прогласи незаконитим.¹⁴¹

Чешће су се подносиле жалбе на рад сталних окружних одбора. У архивској грађи је забележена жалба извесног Милентија Милосављевића из села Липнице против решења сталног окружног одбора за Крагујевачки округ од 8. октобра 1891. године (бр. 3), којим је одобрен избор председника Грабовачке општине. Саветски одбор за жалбе размотрио је предмет и поднео извештај у којем је предложио да се решење сталног окружног одбора поништи као противан прописима *Закона о општинама* од 1889. године. Савет је установио да на општински збор није изашла једна трећина од свих бирача, што је према тачки г) чл. 13. *Закона о општинама* неопходан услов за пуноважност општинских избора. Како је бирачки списак Грабовачке општине бројао 254 гласача, било је потребно да на изборе изађе најмање 84 гласача. Међутим, на збор је дошао свега 61 гласач, дакле мање од једне трећине, те је и извршени избор председника општине био незаконит. Због тога је бирачки одбор – закључили су саветници – морао одредити други збор према саставу који је предви-

¹⁴¹ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 1. октобар 1891. године, инв. бр. 288 [микро филм].

ђен одредбом чл. 13. *Закона о општинама*, како би се изабрао законити председник општине, а не да одређује дан избора (према тачки 9. чл. 11.) између незаконитих кандидата Спасоја Тијанића и Васе Илића, који су добили највише гласова на нелегалном збору. Савет је на концу одлучио да поништи дотично решење сталног окружног одбора за Округ крагујевачки као несаобразан закону, о чему су се имали известити жалилац и сва друга заинтересована лица.¹⁴²

Следећи пример показује да је Савет понекад морао и одбацити жалбе као ненадлежни државни орган. Миле Стошић из села Пиносава упутио је жалбу Државном савету на решење сталног окружног одбора Подунавског округа од 12. новембра 1891 (бр. 134), којим је оснажен избор извесног Стевана Маринковића за члана суда Пиносавићке општине, извршен 26. октобра исте године. Савет је у том предмету одбацио жалбу наглашавајући да му је она упућена као ненадлежном органу. Према тачки 34. чл. 9. *Закона о општинама*, жалба се морала проследити оној власти која је донела одлуку, а то је у овом случају био општински суд у Пиносави. Због тога Савет и није узео жалбу у разматрање него је само поучио жалиоца да упути свој поднесак оном општинском суду на чију се одлуку и жалио.¹⁴³

У протоколу Државног савета забележено је још да је извесни Милош Марковић поднео жалбу против решења сталног окружног одбора за Ваљевски округ од 12. децембра 1892. године (бр. 282), којим је одобрен избор кмета за мачванско село Богатић. Државни савет је у том предмету, на основу тачке 9. чл. 34. *Закона о општинама* и чл. 53. свог пословника, донео одлуку да се решење сталног окружног одбора за Округ ваљевски одобри као на закону засновано, а жалба одбаци као неумесна.¹⁴⁴

И на концу, може се поменути веома занимљив случај Божидача Спасића, трговца из Неготина, који је поднео жалбу против решења сталног окружног одбора за Крајински округ од 23. децембра 1891. године (бр. 446) о поништавању избора часништва за општину Неготин извршеног 8. децембра исте године, а по жалби извесног Стевана Станојевића. У том предмету Савет је нашао да жалбено решење није изречено на основу закона „јер то што биначки одбор није дозволио члану општинског одбора да присуствује на збору, није никакав законски разлог за уништење избора“. Због тога је Државни савет одлучио да усвоји Спасићеву жалбу и поништи решење сталног окружног одбора као незакониту.¹⁴⁵

¹⁴² Архив Србије, Протоколи Државног савета, 7. новембар 1891. године, инв. бр. 288 [микро филм].

¹⁴³ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 7. новембар 1891. године, инв. бр. 288 [микро филм].

¹⁴⁴ Архив Србије, Протоколи Државног савета, инв. бр. 289 [микро филм].

¹⁴⁵ Архив Србије, Протоколи Државног савета, инв. бр. 289 [микро филм].

Сви ови примери јасно казују да је Државни савет испољио сву потребну вољу да омогући несметану примену *Закона о уређењу округа и срезова* и тако допринесе јачању начела законитости. Из свега овога се може сагледати и историјски значај *Закона о уређењу округа и срезова* од 1890. године.

5.3.3. Приходи и расходи окружне самоуправе до стављања *Закона ван снаге*

О финансијској делатности окружних скупштина и окружних одбора највише се може сазнати из протокола окружних скупштина, који су повремено излазили у *Српским Новинама*. Током 1891. и 1892. године у овом службеном гласилу периодично су биле објављиване стенографске белешке са редовних и ванредних седница окружних скупштина, на жалост не свих – него само појединих округа. Пажљивом анализом објављених белешки може се утврдити о чему су расправљале и одлучивале окружне скупштине појединих округа, којој су „грани народног и државног живота“ давале предност и у којој мери је та делатност била финансирана из окружног буџета. У вези с тим, потребно је нагласити да сви окрузи нису имали исте потребе и интересе (што је била логична последица разлике у географском положају и климатским условима), те су и саме окружне скупштине стављале нагласак на различите политичке, привредне и културне приоритете у својим срединама настојећи да одговоре изазовима из свакодневног живота с којима су се суочавале.

И поред тога, могу се навести одређене области друштвеног живота које су имале готово подједнак значај за све округе, те су и добијале потребну финансијску подршку. Ако се изузму издаци за окружну администрацију и запослено особље у њој, списак најважнијих окружних расхода могао би се свести на следеће потребе: 1) грађење школа и унапређење просвете; 2) подизање разних окружних грађевина (зграда скупштине, начелства, суда, болнице и сл.); 3) изградња окружних грађевина, мостова и путева, укључујући ту и њихово одржавање; 4) одржавање окружне војне команде; 5) накнада штете причињене градом, сушом и поплавама; 6) пружање помоћи сиромашним лицима (ова ставка је у неким окрузима повезана с претходном); 7) непредвиђене потребе. Овакав закључак проистиче из анализе рада скупштине: Ваљевског, Моравског, Подринског, Рудничког, Ужичког и Црногорског округа за октобар, новембар и децембар 1891. године и за целу рачунску 1892. годину.¹⁴⁶ То се најбоље може представити у форми табеле.

¹⁴⁶ Уп.: протоколе окружних скупштина у *Српским новинама*: бр. 229, 18. октобар 1891; бр. 247, 10. новембар 1891; бр. 275, 14. децембар 1891; бр. 15. децембар 1891; бр. 285, 31. децембар 1891; бр. 274, бр. 12, 4. јуни 1892.

НАЈВАЖНИЈИ ИЗДАЦИ ПОЈЕДИНИХ ОКРУГА ЗА ОКТОБАР, НОВЕМБАР И ДЕЦЕМБАР 1891. ГОДИНЕ И ЗА ЦЕЛУ 1892. ГОДИНУ (У ДИНАРИМА)

Назив округа	Изградња основних и стручних школа	Изградња и одржавање окружних грађевина, мостова и путева	Одржавање окружне војне команде	Накнада штете причињене градом, поплавама и сушама	Пружање помоћи сиромашним лицима	Остале потребе
Ваљевски	8.000*	16.000	—	6.000	3.000	—
Моравски	30.000	877.000	2.400	12.000	12.000	2.000
Подрински	—	18.656,42	1.200	—	—	2.000
Руднички	7.000	18.200	—	5.000	—	2.500
Ужички	1.000	22.000	552	6.000	1.800**	1.000
Црноречки	8.000	79.570	32.000	1.000***	—	—
Свега:	54.000	2.878.412	36.152	30.000	16.800	7.500

Из ових статистичких података јасно се може видети какву су политику водиле скупштине поменутих округа. Највише средстава уложено је у изградњу и одржавање разних окружних установа, путева и мостова – како би се обезбедили што бољи услови за развој привреде и саобраћајних веза. Тако је скупштина Моравског округа издвојила највише новца

* Првобитна сума која је била предвиђена за изградњу школа и унапређење просвете у Ваљевском округу износила је 6.000 динара. Међутим, одборник Лазар Лазаревић је захтевао да се ова сума повећа за 2.000 динара истичући значај школа и просвете за становништво свог округа. Предлог је био прихваћен са 22 гласа за и три против (*Српске новине*, бр. 247, 10. новембар 1891).

** Ова сума обухватала је: 1) издатке за набавку књига за сиромашне ученике – 500 динара; 2) издатке за бесплатно лечење сиромашних лица – 300 динара; 3) помоћ за „изнурене“ и „напуштене“ раднике (*Српске новине*, бр. 274, 14. децембар 1891).

*** Ова сума издатака обухватала је новчану помоћ за пострадале од града, суше и поплава, као и новац за помоћ сиромашним лицима (*Српске новине*, бр. 120, 4. јуна 1892).

за ову буџетску ставку. О томе речито говоре протоколи скупштине овог округа: 1) за мост (са новим горњим стројем) у Долуз Потоку, с распонем од седам метара, издвојено је 700 динара; 2) за оправку горње конструкције моста у Багрдану, с распонем од 32 метра, окружна скупштина је издвојила 7.000 динара; 3) за грађење једног дрвеног моста изнад Багрдана, са консткрукцијом, издвојено је 900 динара; 4) за нови мост у Свилајинцу на друму Ћуприја – Пожаревац преко Ресаве, у распону од 32 метра, окружна скупштина је доделила 10.000 динара; 5) за оправку постојећих и отклањање грађевинских пропуста издвојено је 16.000 динара; 6) за одржавање и оправку окружних здања у Јагодини и Ћуприји издвојено је 84.000 динара. Укупан износ ове буџетске ставке износио је 118.600 динара.¹⁴⁷

Знатно мање новца уложено је у изградњу и одржавање основних и стручних школа по окрузима – 54.000. динара. Али, ако се сагледа ова сума у односу на све друге буџетске ставке, стиче се утисак да је она била макар приближно довољна за редовно функционисање окружних школа и просвете.

На трећем месту било је одржавање зграда окружних војних команди, а на четвртом накнада штете проузроковане природним катастрофама. Напослетку, постојао је и посебан фонд за пружање помоћи сиромашним лицима.

Укратко, развој просвете и саобраћајних веза, јачање окружних војних команди, санирање штета и пружање социјалне помоћи били су примарни задаци окружних скупшттина. Осим ових, било је и других задатака, али ови су имали највећи значај јер су од њиховог решавања зависили укупни животни услови у окрузима и осталим локалним јединицама. Због тога су им заступници посвећивали посебну пажњу на седницама окружних скупшттина.

5.4. Значај Закона у изградњи окружне и среске самоуправе

На основу свега изложеног може се констатовати да је с доношењем *Закона о уређењу округа и срезова* учињен велики корак напред у организацији локалне управе, која је добила изглед какав до тада није имала. Без обзира на све мањкавости и изневерена радикалска обећања, *Закон* је по први пут у уставној и политичкој историји Србије увео начело самоуправе у окрузима и срезовима у законску регулативу, што је до тог момента било незамисливо. Већ је речено да *Закон* није изградио чист систем самоуправе, не само због присуства државних институција (окружни и срески начелник) у локалним јединицама, које су имале пре-

¹⁴⁷ *Српске новине*, бр. 275, 15. децембар 1891.

вагу над самоуправним органима (окружна скупштина, стални окружни одбор, среска скупштина) него и због тога што су и сами радикали (као једини носиоци те идеје у Србији) одступили од њеног чистог облика. Од некадашњих ватрених радикалских агитација током борбе против личног режима краља Милана – о праву народа да самостално, без икаквих уплива са стране, одлучује о свим пословима управне и финансијске природе у свом непосредном окружењу – као да није остало ништа. Сада, када су били на влади, то им је изгледало као један леп идеал прошлости њиховог политичког романтизма; као да су и сами радикали схватили да је време младалачког политичког заноса прошло и да се треба суочити с реалношћу, која није била нимало пријатна. Србија је у то доба још била једно неразвијено традиционално друштво, у којем се стварни идеали западне демократије нису могли применити у свом изворном облику. Па ипак, *Закон* од 1. јула 1890. године показао је да је Србија заиста стремила остваривању идеје локалне самоуправе ма колико изгледало да је та идеја била напуштена. То је показао и сâм Државни савет, који је и поред радикалске партијске боје настојао обезбедити доследну примену законских норми, а то је подразумевало правну заштиту и онако ограниченог система окружне самоуправе какав је *Законом* уведен.

Наравно, и у примени *Закона* било је тешкоћа и бројних недоумица. Међутим, био је то велики напредак у процесу укупне еманципације српске државе кад се има у виду дотадашњи уставни развој Србије. У томе се и огледа историјски значај *Закона о уређењу округа и срезова* од 1890. године. Али, ни он – као ни *Закон о општинама* – није био дугог века. После укидања *Устава* од 1888. и враћања на снагу *Устава* од 1869. године оба закона била су стављена ван снаге. Био је то корак назад, али не задуго. После Мајског преврата 1903. године Србија је поново кренула путем демократије и изградње локалне самоуправе, што се одразило и на организацију округа, срезова и општина.

ГЛАВА XII

ЛОКАЛНА УПРАВА ЗА ВЛАДАВИНЕ АЛЕКСАНДРА ОБРЕНОВИЋА

1. Политичке прилике у Србији 1889–1893. године

По доношењу *Устава* од 1888. године краљ Милан је 22. фебруара 1889. године абдицирао и – сагласно чл. 70. *Устава* – именовано Треће намесништво, с основним задатком да врши краљевску власт док наследник престола Александар, не постане пунолетан. Чланови Намесништва били су: „вечити“ Јован Ристић и генерали Коста Протић и Јован Белимарковић. У Намесништву је краљ Милан сјединио Ристићево дипломатско и државничко искуство са војничким гледањем на сигурност државе двојице генерала – својих личних пријатеља.¹

По преузимању краљевске власти Намесништво је поверило мандат за састав Владе радикалима као најјачој и најутицајнијој странци у земљи.² Радикали су се налазили на управи земље од фебруара 1889. до почетка августа 1892. године. За то време, од скоро три и по године, изградили су један сасвим нови поредак, који се у многоме разликовао од свих претходних режима. Они су тврдили и у извесној мери доказали три политичке претпоставке: 1) да је могуће постићи политичку стабилност; 2) да је могуће владати по *Уставу*; 3) да се прво и друго може постићи под вођством радикала.³

¹ Митровић 1991, 88; Рајић 2011, 28.

² Живан Живановић сматра да су радикали имали да захвале Јовану Ристићу за свој тријумфални повратак у српску политику након катастрофе која их је задевила после Тимочке буне. Управо је Ристић – истиче Живановић – својим ауторитетом, утицајем на двору и помирљивом, умерењачком политиком омогућио радикалима да опстану као странка, док су радикали били и остали незахвални и вероломни, што су много пута доказали (Живановић 1924б, 17).

³ Драгнић 1989, 101.

Једна од првих брига радикалске владе Саве Грујића била је да се на основу *Устава* донесу политички, а затим и административни закони, који ће извршити управно преуређење земље (*Закон о општинама* од 1889. и *Закон о уређењу округа и срезова* од 1890. године), како то прописује нови *Устав*. Иако је на свим пољима државног живота, спроводећи крупне реформе уносила нови дух, Грујићева Влада је у чиновничком питању наставила праксу ранијих режима. Пензионисани су, отпуштани и премештани чиновници који нису били привржени радикалима: „партизанство“ је наставило да цвета, али овога пута с радикалском партијском бојом.⁴ Још једна значајна одлука Грујићеве владе било је помиловање Николе Пашића – које је препоручио нико други него бивши краљ Милан, као „пријатељ“ Намесништва. Свега неколико месеци након свог тријумфалног повратка у Србију, после убедљивих победа радикала на изборима 1889. године, Пашић је изабран за председника Народне скупштине. Иако је он био истински вођ радикала, било је јасно да не би било мудро да он постане први министар радикалске владе тако брзо по повратку из изгнанства.⁵

За време владавине Трећег намесништва, најактивнији су били либерали који су водили главну опозицију према радикалској влади. Пошто се њихов неприкосновени вођ Јован Ристић повукао из активних страначких борби задржавајући за себе намеснички положај, кормило Либералне странке препустио је Јовану Авакумовићу. Уз Авакумовића се у стран-

⁴ Јовановић 1991њ, 109. И према мишљењу Живана Живановића ово је једно од најважнијих обележја прве радикалске владе. То је сасвим разумљиво ако се има у виду да је Живановић био либерал и велики поштовалац Јована Ристића, те и није могао мислити добро о радикалима. Истичући како су радикали гледали да задовоље само своје партијске интересе у државној и локалној управи, Живановић је нагласио да се за време радикалске владе државна администрација нашла у расулу, које се није могло отклонити док се из ње не би истиснуо примитиван свет, неспособан да се издигне изван граница свог атара (Живановић 1924б, 40). Живановић је очигледно мислио на присуство бројних сељачких демагога, међу радикалима у готово свим општинама, којима је недостајала потребна наобразба за обављање важних локалних послова.

⁵ Пашићево ступање на чело Владе морало се одгодити на неко време. Он је вукао за собом бурну и не сасвим расветљену прошлост бунтовника и револуционара. Намесници су више волели за првог министра имати једног исправног војника-дипломату као што је био Сава Грујић. Па ипак, Пашић је умео да чека и да ћути. Прве две године радикалског режима Пашић је изгледао као једна нѐма прилика: уздигнут на положај председника Скупштине, он не учествује у претресима; проматра политичку борбу као са неке висине; његово мирно запечаћено лице види се свакодневно на скупштинским састанцима, али се његов глас не чује. У радикалском клубу он не напада Владу, али је и не подржава; пушта је да се сама бори са тешкоћама како зна. Министри један за другим долазе у сукоб с Клубом. Пашић, који не ради ништа, не замера се никоме и, не губећи ни мало од угледа, стоји као резерва будућности (Јовановић 1991њ, 112).

ци још истицао и Стојан Рибарац. Користећи грешке радикалских влада, либерали су извршили промене у свом страначком програму и развили систематску агитацију у народу. За разлику од њих, напредњаци нису вршили активну страначку пропаганду. Углавном су се ограничавали на новинску критику рада радикалске владе.

Године 1890. одржани су нови парламентарни избори на којима су радикали однели још једну убедљиву победу. Нову владу формирао је Никола Пашић 1891. године. У Србију се вратила краљица Наталија, а за њом и краљ Милан. Избиле су оштре међусобне свађе родитеља малолетног краља, које су попримиле облик правог скандала⁶. Пашићева Влада била је принуђена да разреши ову кризу. Плашећи се сплетки и још увек снажног политичког утицаја бившег краља, који је радикалима и даље изгледао опасан без обзира на званично одступање са престола, Пашић и његова Влада одлучили су да му изађу у сусрет и протерају краљицу Наталију.⁷ То је дало повода либералима и напредњацима да започну оштру и нимало нежну кампању против Пашићеве владе. У овој немилосрдној борби, у којој се нису бирала средства, користили су и расположење узбуђеног београдског грађанства и све јавности. Протеривање краљице Наталије није наишло на одобравање у београдској чаршији. Наклоност према њој је нарочито порасла у тренутку када јој је радикалска влада забранила да оде на двор како би видела сина. За многе Србе она је представљала симбол мајчинске бриге и родитељског пожртвовања, којој се неправедно ускраћује право да буде уз свог сина када је то најпотребни-

⁶ О свађи између краља Милана и краљице Наталије вид. детаљније у: Јовановић 1991њ, 134–167; Живановић 1924б, 64–78; Рајић 2011, 47–58.

⁷ Министарство унутрашњих дела је 7. маја 1891. године издало један телеграфски распис у коме се каже: „Пошто је председник министарства у име владе, а сагласно одлуци Народне скупштине од 30. марта ове године коју је и Краљевско Намесништво, у име Њ. В. Краља, под 31. марта исте године одабрало и утврдило, исцрпео сва средства, да склони Краљицу Матер, да сама, без утицаја државне власти живљењем ван Србије до пунолетства Њ. В. Александра I допринесе да се отклони све што би могло бити штетно по интересе земље и углед престола; и пошто су сва дејствовања све врсте остала безуспешна, на жалост Краљевском Намесништву и Краљевској влади – то сам ја, у име Краљевске владе, којој је извршење горње одлуке Народног Представништва, утврђене и одобрене Краљевским Намесништвом, стављена у дужност, наредио да се ова законска одлука изврши ауторитетом државне власти. Њено величанство Краљицу Матер је данас у 4.30 сати ујутру примила и одвела државна железница у иностранство. Препоручујем вам, да садржину овога телеграма објавите грађанству, стављајући вам у исто време до знања ради даљег вашег управљања: да Њеном Величанству Краљици Матери није слободан прелазак у Србију до времена пунолетства Њ. В. Краља Александра I“ (Живановић 1924б, 103–104).

је.⁸ Напоследку, краљ Милан је под притиском радикала био принуђен да иступи из српског држављанства, и да напусти земљу.

Убрзо је уследио још један догађај који је додатно искомпликовао иначе затегнуте односе између Владе и намесника Ристића. Изненадна смрт другог намесника Протића почетком јуна 1892. године отворила је питање његовог заменика. Било је потребно ово питање изнети пред једну готово чисту „радикалску“ Скупштину, која би сигурно изабрала једног радикала на упражњено намесничко место. Први министар Пашић предложио је ванредно заседање како би се ово питање решило, али се Ристић – сумњајући да би управо Пашић могао бити изабран за намесника с којим би морао делити владалачку власт – није сложио.⁹ Пошто се није могао постићи компромис, Пашић је поднео оставку, а Намесништво је поверило мандат за састав нове владе либералу Јовану Авакумовићу. Нови министар унутрашњих дела постао је Стојан Рибарац, иначе проверени „партизан“. На тај начин је дошло до одступања од парламентарног начела у страначкој политици пошто нова Влада није уживала већинску подршку у Скупштини.¹⁰ Ови догађаји су проузроковали нове страначке свађе између либерала и радикала, па самим тим и нову парламентарну кризу, која је морала бити разрешена на новим општим изборима.¹¹

⁸ Јовановић 1991њ, 157–158.

⁹ Ристић се плашио да се, по тежњи екстремних елемената међу радикалима, у Намесништву не нађе неки изасланик или егзекутор радикалског посланичког клуба, који би заиста могао „укочити точак“ највиших државних институција и тако сурвати све у недогледну кризу, из које се не би могло лако изаћи (Живановић 1924б, 133).

¹⁰ Либерали су имали свега 10 посланика у Народној скупштини (Рајић 2011, 71–72).

¹¹ После конституисања владе Јована Авакумовића, њен министар унутрашњих дела Стојан Рибарац употребио је сва средства како би у Скупштини обезбедио већину за либерале. Ово је било тешко постићи пошто су либерали имали само 15 посланика. Од 134 посланика колико се бирало по изборном закону за Народну скупштину, либералима је било потребно да добију 68 посланика. Либералска влада је то добро знала и зато је по распуштању Скупштине Рибарац натегнутим тумачењима закона створио све потребне услове како би либерали што боље прошли на изборима. Први напад почео је на радикалске општине, чије су управе смењиване и под полицијским притиском, на њихово место, довођене либералске управе. Приликом смењивања општинске управе у Горачићу и Драгачеву дошло је до оштрог сукоба између полиције и грађана. Радикали нису хтели да предају општинску судницу и да уведу у дужност нове, либералске одборнике. Немоћна полиција позвала је војску у помоћ. Дошло је до пушкарања и наступиле су трагичне последице: на месту пред општинском судницом остало је 12 мртвих и 7 рањених, после чега је општинска управа предала либералима. Овај догађај је стављен на терет министру Рибарцу, који се није могао одбранили од озљбених оптужби да је наредио крвопролиће. У сваком случају, био је то један трагичан догађај, који је доказивао да су у то време страначки сукоби били

Нови парламентарни избори одржани су 25. фебруара 1893. године. Њихови резултати су остали под сумњом, иако је било извесно да су радикали изгубили већину. Према процени Министарства унутрашњих дела либерали су добили 70, радикали 50 и напредњаци три мандата, уз неколико непопуњених места. С друге стране, према процени радикала, требало је да либералима припадне 66, радикалима 64, а напредњацима свега четири посланичка мандата.¹² На концу, либерали су добили 69 од 134 мандата, што је једва прелазило већину у Народној скупштини. Ово несређено и прилично запаљиво постизборно стање само је продубило политичку кризу. Ни малолетни краљ није више желео седети скрштених руку и посматрати како се странке без принципа и икаквих скрупула боре за власт. Био је уз то сит Ристићевог политичког „мудровања“. Одлучио је да узме ствар у своје руке и разреши кризу на проверени обреновићевски начин – успостављањем личног режима. Прогласивши се пре времена пунолетним, Александар Обреновић је 1. априла 1893. године збацио Намесништво и преузео краљевску власт у своје руке.¹³ На тај начин је последњи владалац из куће Обреновића започео своју владавину изненадним државним ударом.¹⁴

2. Локална управа 1893–1897. године

Преузимање владалачке власти од малолетног краља Александра на један револуционаран начин, поздравили су радикали и напредњаци, док су либерали били затечени и огорчени. У радикалском *Одјеку* краљ је називан „Александром Великим“ и „спасиоцем Србије“ зато што је

доведени до усијања, и да се нису бирала средства за остваривање страначких, „партизанских“ интереса, чак и на нивоу општина (Јовановић 1991њ, 180–182). О догађајима у Горачићу вид. и у: Тодоровић 1965.

¹² Драгнић 1989, 105.

¹³ Рајић 2011, 76–77.

¹⁴ Државни удар је изведен без проливања крви. После вечере у двору, на коју су били позвани министри и два намесника, Александар је устао као да има намеру одржати здравицу. Уместо тога, прогласивши се пунолетним, саопштио је својим угледним гостима да је краљевску власт преузео у своје руке. За време вечере трупе одане Александру – према предвиђеном плану – ухапсиле су министре унутрашњих и иностраних дела и заузеле градску управу и телеграф. Поред тога, све куће министара, намесника и зграда Скупштине – биле су запоседнуте. После свог саопштења млади краљ је напустио дворану, и то баш у тренутку када је Ристић намеравао да одговори. Затим је затражено од свих намесника да поднесу писмене оставке, што су они одбили. Због тога су краљеви гости били задржани током целе ноћи као његови затвореници. Следећег јутра Београд је освануо облепљен плакатима који су обавештавали јавност да је краљ Александар преузео власт (Јовановић 1991њ, 189–192; Живановић 1924б, 190–196).

својим државним ударом окончао владавину „Ристићевог“ намесништва и Авакумовићеве владе, која је разбуктала политичку атмосферу и довела партијске страсти до усијања.¹⁵ Мандат за састав нове Владе краљ Александар је поверио умереном радикалу Лазару Докићу, председнику Државног савета и свом некадашњем васпитачу,¹⁶ који му је највише помагао у првоаприлском удару.

Потом је Народна скупштина била распуштена, а нови избори су били заказани за 18. мај 1893. године. На овим изборима радикали су поново добили убедљиву већину гласова, док су напредњаци успели освојити неколико мандата. У знак протеста либерали нису истакли своје кандидате. Први министар Лазар Докић увео је у Владу „своје“ (заправо дворске) радикале: Саву Грујића, Светозара Милосављевића, Михаила Вујића и Андру Николића, док су „прави“ („екстремни“) радикали – углавном окупљени око Јована Ђаје, попа Марка Ђурића, Ранка Тајсића и Косте Таушановића и других „букача“ – остали без министарских места. После краћег двоумљења Владу је подржао – Никола Пашић, што је разочарало и запрепастило многе радикале.¹⁷ Тако се и догодило да су у Народној скупштини опозицију радикалној влади представљали ови „заобиђени“ радикали, а не десеторица народњачких посланика. Пашић је и овога пута показао сву своју политичку вештину: док се (до тог тренутка јединствено) језгро Народне радикалне странке почело цепати, он се елегантно извукао из ове унутарстраначке ветрометине склањајући се у заветрину дипломатије. Именован је на престижно место посланика у Петрограду. Тако је Пашић остао поштеђен у политичким обрачунама непомирљивих радикалских „партизана“ чувајући свој још увек неокрњени ауторитет за нека будућа надгорњавања у српској политици.

У унутрашње ствари Србије све више се уплитао и бивши краљ Милан, који је уз потпору Аустрије стално слао савете свом сину. Најзад, и сâм се вратио у Србију надајући да ће обновити своју власт и некадашњи политички утицај.

Од 1894. године краљ Александар је прешао на стварање неутралних влада, боље рећи – почео је изграђивати свој лични режим. Стално је покушавао да сплеткама изазове цепање странака, да све три партије разбије на више фракција како би могао узимати из њих за Владу оне људе који су му били по укусу. Оснивање неке његове личне партије имало је низ препрека, те је због тога стао да окупља претежно оне људе с чиновничком каријером, а без страначке боје, или са страначком бојом, али „антипартизане“. Тако је стварао праве дворске клике, које су биле

¹⁵ Јовановић 1991њ, 194; Митровић 1991, 91.

¹⁶ О образовању и васпитавању малолетног краља Александра Обреновића под надзором Лазара Докића вид. детаљније у: Рајић 2011, 28–33.

¹⁷ Рајић 2011, 88.

једино уперене против радикала. Једини задатак оваквих чиновничких, нестраначких влада било је спровођење личне краљеве политике. Краљ Александар се припремао да обори *Устав* од 1888. године и све пратеће законе на њему засноване.

Већ после смрти Лазара Докића почетком 1893. године краљ Александар је, посредством својих прелазних министарстава (Саве Грујића и Ђорђа Симића) предузео све што је било потребно за свој, други по реду, државни удар. За време владе дворског радикала Светомира Николајевића краљ Александар је 9. маја 1894. године укинуо либерално-демократски *Устав* од 1888. године и цео на њему заснован политички систем, а вратио на снагу *Намеснички Устав* од 1869. године са свим пратећим законима из најважнијих области јавног живота. Поред других закона, враћени су на снагу уставобранитељски *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима средњих начелника* од 1839. и *Закон о устројству општина и општинских власти* кнеза Михаила од 1866. године.

Краљ Александар је изјавио да је био приморан укинути *Устав* из два разлога: 1) због тога што су се партијске страсти и нетрпељивости у земљи толико разбуктале услед примене парламентарног система да је међу противничким групама избио прави рат „свих против свију“; све друго било је занемарено; целокупан привредни и финансијски живот готово је замро; на све стране се јављало расуло, док су само партијске борбе и сплетке биле видљиве; 2) због тога што је *Устав* од 1888. године донео такве политичке слободе, за које народ још није био довољно зрео; патријархалан и бунтован, народ још увек није био кадар да спозна суштину прокламованих уставних слобода, те је био порушен сваки поредак, без кога нема ни напретка ни мира у земљи. Такво стање више се није могло подносити и због тога су пред краљем стајале две алтернативе: 1) да све препусти стихији и анархији; 2) да укине *Устав* од 1888. године како би прекинуо са поражавајућим стањем и повратио мир и поредак.¹⁸ Краљ се наравно, одлучио за ово друго.

Без обзира на бројне слабости и тешкоће које су пратиле примену *Устава* од 1888. године и пратећих политичких закона, краљев поступак представљао је шокантни корак уназад у уставном развоју Србије. Тек што се Србија почела кретати ка чистом парламентарном систему и локалној самоуправи један владалац – са апсолутистичким претензијама – одлучио се да све то поништи и политичко стање врати деценијама уназад. Био је то очигледан знак да нови владалац жели успоставити један централистички полицијско-бирокуратски режим, коме би он неприкосновено стајао на челу.

¹⁸ Никић 1927, 303.

Истовремено са овим извршене су и уобичајене промене у државном апарату, почев од општина до Главне контроле и Државног савета: радикали су или отпуштани или пензионисани, а на њихова места довођењени су либерали и напредњаци. Изгледало је да Србија не може изићи из зачараног круга „партизанства“ и политичких освета.

Ипак, било је јасно да је све ово било једно привремено решење – док се уставно питање не реши на један другачији начин. Сви су држали да је улога *Устава* од 1869. године привремена и да ће он бити на снази док се у земљи не обнови ред и смире партијске страсти. За то време чиновничке владе су смењивале једна другу.

Једна од њих је била и влада „гвозденог“ полицајца и поузданог бирократе Николе Христића, старовременског министра из доба кнеза Михаила (када се владало чиновнички, без партија и „партизанства“ у државној управи). Христић је био типичан канцеларијски човек, идеалан за личне режиме коме је свако странчарење било потпуно страни. Његова влада, формирана у октобру 1894. године, била је добродошла младом и амбициозном краљу.¹⁹

Уследили су нови парламентарни избори, заказани за 7. април 1895. године. Неизвесност у погледу исхода избора натерала је радикале и либерале да се повуку, па је и нова Народна скупштина била углавном напредњачка. Њен основни задатак био је да призна краљев државни удар од 9. маја 1894. године и оснажи нове законе. Нова Скупштина је на предлог првог министра Христића, између осталог, усвојила два изузетно значајна закона за државну управу. То су: *Закон о истражним властима* од 27. априла 1895. године²⁰ и *Закон о изменама и допунама чл. 33. Закона о устројству општина и општинских власти* од 1. маја 1895. године.²¹

Први *Закон* је укинуо посебне истражне судије (чл. 1). Истрага злочина и престапа поново је препуштено полицији (чл. 2). Истражним судијама се замерало да су слабо ефикасни и невешти у истрази. Радикалска влада их је увела да би ограничила власт и моћ полиције. Слободан Јовановић сматра да их је Христићева влада поново увела да би управо они вратили некадашњу моћ полицији. За Христића је јака полиција одувек била прво правило државничке мудрости.²²

Други *Закон* доделио је државној власти право да у појединим општинама постави полицијске комесаре у рангу среских писара, који ће стајати под надзором среског и окружног начелника. Овај комесар је био

¹⁹ Краљ Александар Обреновић је истицао да је довео Христића на чело Владе како би додатно ојачао „неутрални“, тј. непартијски правац у државној политици Србије (Рајић 2011, 127).

²⁰ *Зборник закона и уредаба*, бр. 50, 1899, 360–361.

²¹ *Зборник закона и уредаба*, бр. 50, 1899, 369–370.

²² Јовановић 1991њ, 278.

овлашћен да води све истраге и пресуђује у свим споровима, који су били пренесени с државних на општинске органе власти. Примао је плату из општинског буџета (чл. 33). Увођење нове институције полицијског комесара пало је на терет самих општина. Био је то нови издатак за њих, који је нарочито погађао општине у сиромашним крајевима. Па ипак, Христићева влада је обећала да неће установити комесаре у све општине, него само за оне које су се показале недораслим за заштити јавне безбедности.²³ Било је јасно да од повратка – макар и минималног степена самоуправе у општинама и другим локалним јединицама – нема ништа. Односи између странака и даље су били затегнути. Уставно питање остало је актуелно, а с њим и питање локалне самоуправе. Међутим, овим питањем позабавила се влада Стојана Новаковића, која је заменила Христићеву владу 25. јуна 1895. године.

Нова Влада је убрзо започела рад на изради новог устава. И сам краљ Александар узео је учешће у уставотворној радњи. Он је сажето и врло јасно изнео своје захтеве Новаковићевој влади, које она није смела игнорисати: 1) никако није желео једнодомни систем Народног представништва, нарочито није желео имати посла с једном „необузданом“ сељачком Скупштином, која би му задавала бројне главобоље; изричито је захтевао дводомни систем, са високим изборним цензусом, који би за Горњи дом (Сенат) износио 60 динара, а за Доњи дом (Скупштина) 15 динара непосредног годишњег пореза; 2) тражио је изборни систем какав је био прописан важећим *Намесничким уставом*, с посебним нагласком на јавно гласање по срезовима; 3) не сме се увести парламентаризам с владавином политичких странака; 4) не сме се установити окружна самоуправа.²⁴

Краљу Александру је било највише стало да се његови захтеви приме без икаквих примедба. Њиховим уношењем у нови уставни поредак, краљ је очигледно имао намеру да оствари два значајна политичка циља: 1) да ограничи и сузбије Народну скупштину као уставног чиниоца, а с њом и владавину „радикалске политичке демагогије“; 2) да успостави административни централизам, без окружне самоуправе. Као прави издањак Обреновића краљ Александар није много одмакао од својих предака у погледу схватања државне власти и управе. Он је желео један такав систем у којем би он, као какав пруски владалац, стајао на врху и био извор свих других власти и одлука. Све би полазило од њега и све би се враћало к њему. Он би управљао државом преко способне непартијске бирократије, која би у читавом свом раду била зависна од њега. Другим речима, Александар је желео бити апсолутни владалац, који ником не би

²³ Јовановић 1991њ, 279.

²⁴ Никић 1927, 306.

одговарао, али према коме би сви други одговарали. Износећи свје захтеве Новаковићевој влади, млади краљ је послао јасну политичку поруку.

Новаковићева влада је прихватила све краљеве захтеве. И сâм Новаковић, као убеђени конзервативац, идеолошки је био веома близак монарху. Стајао је под утицајем искуства француске Треће републике. Пажљиво је пратио уставну структуру Француске после њеног рата с Пруском 1870. године (када је дошло до пада режима Наполеона III), сматрајући да би њена правно-политичка достигнућа могла бити од користи за Србију.²⁵ Његова влада је убрзо израдила један уставни нацрт 1896. године, који је имао доста сличности с напредњачким уставним нацртом од 1883 године.²⁶ Сличности се огледају у томе што су оба нацрта предвидела конституисање Србије као уставне непарламентарне монархије с дводомним народним представништвом и што су оба потпуно искључила окружну самоуправу. Разлике постоје у погледу административне поделе земље: у нацрту од 1896. године напредњаци нису тражили више велике области као у нацрту од 1883. године, нити су одредили тачан број округа, него су препустили Народном представништву да реши то питање. У чл. 5. уставног нацрта јасно се каже: „Краљевина Србија се дели на округе, округи на срезове, а срезови на општине“.²⁷

Око овог питања Новаковићеви напредњаци учинили су значајне уступке радикалима.²⁸ Они се могу јасно препознати у чл. 135. и 138. уставног нацрта, који су предвиђали да округи и срезови имају своје зборове у циљу обављања економских, финансијских и привредних послова, на којима могу учествовати само они грађани који плаћају 15 динара непосредног пореза.²⁹ Било је јасно да напредњаци нису смели отићи сувише далеко у регулисању овог питања, те да је једна оваква одредба представљала максималан уступак радикалима. Напредњаци су ту стали, не само због тога што се начелно нису слагали с идејом самоуправе у локалним јединицама него и зато што су имали договор с краљем Александром, који нису смели прекршити. Они су били свесни да краљ неће никако пристати на окружну и среску самоуправу јер је претендовао да, по сваку цену, очува свој административни централизам. И овакви уступци већ су им се чинили претераним. Ипак, у погледу општинске самоуправе Новаковић је био много више „дарежљив“. Уставни нацрт је предвидео

²⁵ Новаковић 1912, 170.

²⁶ Текст уставног нацрта од 1896. године вид. у: Новаковић 1912, 249–298; Продановић 1947б, 360–373.

²⁷ Новаковић 1912, 250.

²⁸ Никић 1927, 306.

²⁹ Новаковић 1912, 286–287.

да општине имају своју самоуправу.³⁰ Сада су напредњаци морали далеко више попустити пошто су сматрали да радикали неће олако прећи преко тог питања у Скупштини, на шта их је упућивало стечено искуство с њима поводом расправе о административној подели земље у Уставотворном одбору 1888. године.³¹

Тако је и завршен рад на изради новог Устава. Због посвећености уставотворној радњи Новаковићева влада није учинила ништа на практичној реформи локалне управе. Окрузи и срезови какви су били према уставобранитељском *Закону* од 1839. године остали су недирнути. Напредњачка влада је сматрала да најпре треба донети нови Устав, па тек после тога организовати локалну управу на један нови начин. А до тог момента – дакле привремено – треба примењивати уставобранитељски *Закон* према дотадашњем искуству. То је било једино могуће решење у том тренутку – резоновала је Новаковићева влада.

Нацрт устава био је поднесен Скупштини 10. децембра 1896. године. Скупштина га је одмах упутила Законодавном одбору на разматрање, и он га је усвојио. Међутим, краљ Александар није хтео да стави свој потпис на већ утврђени Предлог устава. Новаковић је то схватио као краљево одступање од заједничке уставотворне радње и због тога је поднео оставку своје владе. Краљ је прихватио оставку Владе и већ је 19. децембра поверио мандат за састав нове владе Ђорђу Симићу. Читав уставни посао Новаковићеве владе изгледао је савременицима као једна политичка игра краља Александра и бившег краља Милана.³² С доласком друге Симићеве владе и с повратком краља Милана у земљу – уставно питање је одгођено на одређено време, а с њим и питање организације локалне администрације. Нови моменат у српској политици донеће двовлашће краља Александра и краља Милана. Током тог двовлашћа није било неких значајнијих промена у уставном поретку Србије, али је оно додатно искомпликовало политичке односе у земљи.

3. Локална управа 1897–1900. године

Пад друге владе дворског радикала Ђорђа Симића у јесен 1897. године означио је и крај првог дела Александрове владавине, у којем се измењивало седам различитих влада. Други део његове владавине започео је с формирањем непартијске владе Владана Ђорђевића – познатог хирурга, академика и оснивача Српског лекарског друштва, која је трајала око три године. За време ове владе краљ Милан је добио команду над

³⁰ Новаковић 1912, 287.

³¹ Никић 1927, 307.

³² Никић 1927, 306.

војском, што је савременицима изгледало као да се некадашњи краљ на велика врата враћа у политику. С друге стране, стварну врховну власт поседовао је краљ Александар, те је и центар политичког одлучивања био на двору, а не у Влади. Ни Ђорђевић ни његови министри, које заправо он сâм није ни изабрао, нису играли озбиљну улогу у политици. Његову владу мало ко је узимао за озбиљно у политичкој елити Србије. У њој је било угледних и способних људи (нпр. Вукашин Петровић, Андра Ђорђевић, Сима Лозанић и др.), али су они свој глас стекли и своју способност показали изван политике – у администрацији, у суду, у науци и просвети.³³ Била је то типична чиновничка влада, изван странака и политичког опредељења. Она је само извршавала одлуке које су доносили син и отац: краљ Александар (политичар) и бивши краљ Милан (војник). У ствари, Александар није ни допуштао да се Влада састаје без његовог присуства. Када би „ухватио“ министре у неком разговору, одмах би захтевао да сазна о чему расправљају.³⁴ Политичари су говорили о Ђорђевићу и његовом друштву као о једној дворској камарили, која се држи на власти захваљујући искључиво краљу Милану и бајонетима.³⁵ И заиста, политички систем из доба Ђорђевићеве владе имао је све одлике једног чврстог и ригидног личног режима, који је објавио рат странкама и странчарењу.³⁶ Он је био утемељен на идеји да страначке борбе штете Србији.³⁷ Основни задатак Ђорђевићеве владе био је да спроведе један амбициозан политички програм, који је у историји остао забележен као *Програм од 11. октобра*. Требало је да Влада тај програм спроведе са новом Скупштином, сазваном после одржаних избора 23. маја 1897. године.³⁸ Иако су либерали чинили већину, краљ Александар није рачунао на

³³ Јовановић 1991љ, 17.

³⁴ Драгнић 1989, 109.

³⁵ Јовановић 1991љ, 17.

³⁶ Краљ Милан и краљ Александар остварили су своју давнашњу жељу посредством Ђорђевићеве владе: обезглавили су радикале, а растројили либерале и напредњаке. Од њихових делова скрпили су једну дворску странку. То је била необична странка – без страначке организације и страначког програма. Између њених чланова није било унутрашњег јединства. Оно што их је спајало јесте заједничка послушност према двору. Таква једна група, у којој је сваки гледао само себе, није у ствари имала никога за собом и није значила ништа. Она је служила као средство за спровођење личног режима владаоца и његовог помоћника у војсци (Јовановић 1991љ, 24).

³⁷ Ђорђевићева влада се понашала врло бахато. Штампана је била потпуно ућуткана, а противници режима отворено су били прогањани. Ништа боље се нису осећали ни сами посланици у Скупштини, који нису смели коментарисати министарске одлуке нити критиковати режим (Јовановић 1991љ, 17–24).

³⁸ После распуштања „радикалске“ Скупштине 14. марта 1897. године нови парламентарни избори, који су одржани 23. маја исте године, били су организовани

читавау странку него само на један њен део. Због тога је дошло до сукоба између њега и Главног одбора странке (на чијем челу се налазио Јован Ристић). Владалац је изашао као победник растуривши при том либерале. Тако је већ „послушној влади“ придодао и „послушну Скупштину“. Више му ништа није стајало на путу спровођења личне власти и *Програма од 11. октобра*. Донесени су многи закони којима су обхваћене готово све области друштвеног живота.³⁹ Такође, извршене су промене и у локалној управи. Оне су изведене *Законом о изменама и допунама у Закону о општинама* од 2. јула 1898. и *Законом о окружним и среским скупштинама* од 9. децембра исте године.

4. Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 1898. године

Расправљајући о *Закону о изменама и допунама у Закону о општинама* од 2. јула 1898. године,⁴⁰ Ружица Гузина је нагласила да је он унео значајне промене у важећи закон о општинама кнеза Михаила, који је био измењен и допуњен за време Христићеве владе. Те промене огледале су се у следећем: 1) председника општине поставља централна државна власт; у Београду и другим окружним варошима председника општине поставља краљ, а у свим осталим општинама министар унутрашњих дела; 2) извршено је поновно груписање мањих у веће општине; 3) утврђена је годишња плата за председника, која је била оцењена као врло висока за тадашње време и прилике: најнижа је износила 500, а највиша 10.000 динара.⁴¹ Овом запажању нема се шта приговорити. Међутим, важно је додати и то да су кметови и даље били изборни органи – сваки у свом селу, варошима или варошким квартовима у Београду. Али, по овом закону у одлучивању учествује „онај број бирача који буде дошао на збор“, односно „половина гласача присутних на збору и један више“ (чл. 18). Исто тако, „за кметове могу бити изабрани они чланови општине који имају

под снажном полицијском стегом. Такав притисак на бираче условио је и коначан резултат гласања, по којем су либерали добили већину. Они су имали 112 посланика, напредњаци 63, неутралци 19, а радикали само једног (Јовановић 1991љ, 20–21).

³⁹ Међу њима, најважнији политички закони били су: *Закон о изменама и допунама у Закону о штампи* од 9. јуна 1898, *Закон о изменама и допунама у Закону о зборовима и удружењима* од 17. новембра 1898. и *Закон о изменама и допунама у изборном Закону скупштинском* од 2. јануара 1899. године (*Зборник закона и уредаба*, бр. 53. и 54, 1901).

⁴⁰ *Зборник закона и уредаба*, бр. 53, 1901, 257–264.

⁴¹ Гузина 1976, 326.

25 година и плаћају најмање 30 динара годишње на име непосредне порезе“, а мандат им траје две године (чл. 29).

Општински суд сачињавају председник и два кмета. У варошима, варошицама или већим селима која сама за себе сачињавају једну општинску бирају се поред председника још и два кмета, а по потреби и одобрењу надзорне власти – може се изабрати и више кметова. У општинама, које су састављене из више села, кметови појединих села позивају се редом по двојица на суђење од председника општине али тако да једна иста лица буду чланови суда два месеца, те се онда по реду другим замењују (чл. 23).

Надлежност општинских судова и по овом закону јесте незнатна. Заправо, „кмет сваки у своме селу са два поштена сељака, који су кућне старешине а које парничари изаберу, извиђа потрице које не износе више од 20 динара и одређују накнаду штете и казну за кривце, ако томе има места. Његова пресуда је извршна. Потрице пак преко 20 па до 200 динара извиђа и суди општински суд“ (чл. 42).

Надзор над радом кметова врши општински суд, док су председник општинског суда и кметови непосредно одговорни надзорној државној власти за било какав облик незаконитости који би починили у свом раду (чл. 42).

Према прелазним одредбама *Закона* – промене предвиђене овим законом имале су се увести најдаље до 1. јануара 1899. године.

Изгласавање једног оваквог закона – који је избор председника општина пренео са народа на Владу – Ђорђевићева влада је правдала потребом да се учини крај пракси по којој су „услед разбукталости страначких страсти, за председнике општина бирани, уместо добрих домаћина, такви људи који би требало да буду под полицијским надзором, а не да управљају општином“.⁴² На тај начин Влада је најпре желела да обезглави радикалске општине, које су, према њеној процени, вазда биле жариште политичких криза. Због тога је „крајње време било да за председнике општина, место страначких букача и сеоских ђилкоша, опет дођу добри домаћини и људи од реда и закона, и да се општинска управа спасе од оног растројства које непрестано бирање нових председника собом доноси“.⁴³

Насупрот разлозима које је Влада стално истицала као основни разлог доношења овог закона, „добри домаћини“ су се – уз добре плате – толико осилили да су жалбе и притужбе на њихов начин управљања општином стизале са свих страна. То је сасвим разумљиво ако се има у

⁴² Јовановић 1991љ, 26.

⁴³ Јовановић 1991љ, 26.

виду да опстанак на власти више никако није зависио од воље гласача на зборовима него од полиције.

На једном од редовних скупштинских заседања, неколико посланика поднело је интерпелације министру унутрашњих дела због незаконитог постављања председника општина – било по „протекцији“ или, чак, из других општина – који су затим чинили разне злоупотребе или су одбијали да заштите интересе и имовину грађана од „лоповлука“ и других повреда.⁴⁴

И поред жалби посланика на постављене председнике општина, било је предлога да се у свим општинама председници постављају краљевским указом, а кметови одлуком надлежног окружног начелника, као и да се кметовима прецизно одреде плате. Међутим, незадовољство у народу било је још веће. Овим законом су житељима општина наметани високи прирези за издржавање жандармерије и набавку наоружања за војску, као и за покривање трошкова у просвети и привреди. Иако прирези нису били у непосредној вези са променом положаја општинских органа власти, и једно и друго је било обухваћено *Програмом од 11. октобра*, у чију корисност се мало ко могао уверити.⁴⁵

Доношењем *Закона о изменама и допунама у Закону о општинама* од 1898. године није се завршила делатност на преуређењу локалне управе према захтевима краља Александра. Ово је био тек почетни корак те делатности, која је свој наставак добила у једном другом, исто тако важном закону. То је био *Закон о окружним и среским скупштинама*, који је унео значајне промене у одавно застарели уставобранитељски *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника*.

5. *Закон о окружним и среским скупштинама од 1898. године*

Законом о окружним и среским скупштинама од 9. децембра 1898. године⁴⁶ уведене су посебне окружне и среске скупштине. Иако *Устав* од 1869. године није признавао никакву окружну и среску самоуправу, то је учињено само зато што је Влада хтела да поједине установе (нпр. државне економске, народне школе и сл.) пребаци са државног буџета на окружни буџет. Према чл. 13. *Закона*, из окружног буџета издржавала се још и „стална полицијска жандармерија, коњичка и пешачка“ (чл. 13).

⁴⁴ Гузина 1976, 328.

⁴⁵ Гузина 1976, 328.

⁴⁶ *Зборник закона и уредаба*, бр. 53, 1901, 664–675.

Творац овог закона – министар унутрашњих дела Јеврем Андоновић – на Скупштини од 27. новембра 1898. године недвосмислено је образложио сврху његовог доношења. Том приликом министар је истакао две ствари: 1) усвајање оваквог законског предлога представља насушну државну потребу јер после укидања *Устава* од 1888. године у правном систему не постоји ниједан закон који би регулисао права и дужности локалних тела, округа и срезова, тако да је све било препуштено стихији и раду по уобичајеној праксици; 2) пошто је Скупштина већ усвојила *Закон о школама*, чија примена захтева велике финансијске терете, неопходно је увести институције које ће прибављати средства за подмиривање ових потреба.⁴⁷

То значи да окружне и среске скупштине нису уведене ради успостављања локалне самоуправе – ради тога да грађани узму учешће у локалној управи – него због тога да се преко њих дође до новчаних средстава за финансирање различитих окружних и среских потреба. Садржина пак *Закона* показује да је министар унутрашњих дела уврстио у *Закон* основне идеје краља Александра о локалној управи.

Окружне и среске скупштине није бирао народ. Оне су биле замишљене као стручне бирократске установе, у чији састав улазе одговарајући службеници по положају, али и нека друга лица које власт изабере. То су заправо биле Владине испоставе по окрузима и срезовима, које су имале за циљ да ојачају бирократски централизам у државној управи и да обезбеде потпуну контролу централне власти над државним финансијама.

Окружну скупштину сачињавали су: 1) окружни начелник (или његов заменик); 2) председник општинског суда окружне вароши (или његови заступници) и по два одборника сваке општине; 3) стручни референти начелства: окружни благајник, окружни физикус, окружни инжењер, окружни надзорник школа, окружни економ и окружни шумар; 4) изасланици среских скупштина. Поред ових лица, у окружне скупштине улазили су и изасланици среских скупштина (од три до пет – према величини срезова), које су делегирале среске скупштине из своје средине (чл. 2. и 3). Сви чланови окружне скупштине потпуно су равноправни у доношењу одлука и вођењу послова (чл. 2). Мандат ових скупштина трајао је три године (чл. 5). Председник окружне скупштине био је окружни начелник (или његов заменик). Он ју је сазивао, руководио њеним радом и закључивао заседања (чл. 6).

У састав среске скупштине улазили су: 1) срески начелник; 2) председници свих општина или њихови заступници; 3) по један одборник из сваке општине кога изабере општински одбори; 4) стручни референти начелства: срески лекар, срески шумар и срески економ – уколико га има (чл. 30). И мандат среских скупштина траје три године (чл. 31). Срески

⁴⁷ Никић 1927, 309.

начелник је председник среске скупштине: он је сазива, руководи њоме и закључује њене седнице (чл. 32).

Надлежност окружних и среских скупштина углавном се сводила на одобравање окружних и среских буџета, које су им подносили начелници са стручним службама.

У погледу финансијских овлашћења окружна скупштина имала је три значајна права: 1) одобравање окружног приреза, из којег се формирао окружни буџет; она је то чинила самостално за прирез до 20 процената; за прирез 20–50 процената морала је прибавити одобрење министра финансија, док је за прирез од преко 50 процената морала добити сагласност и овог министра и Државног савета (чл. 15); 2) одобравање буџета, који се могао продужавати све док се нови не би донео, а коначно га је одобравала централна власт (чл. 16); 3) задуживање по одобрењу министра финансија и Државног савета; одлучивала је самостално о отуђењу окружних покретних добара у вредности до 3.000 динара, док је претходно одобрење министра финансија и Државног савета било потребно за отуђење покретних ствари веће вредности, као и за отуђење непокретности без обзира на њену вредност (чл. 17, 20. и 21).

Слична овлашћења имала је и среска скупштина. Она је имала право да отуђи покретна среска добра у вредности до 1.000 динара потпуно самостално – без ичијег одобрења – док се на прометне трансакције среских покретних добара веће вредности и непокретности (без обзира на вредност) примењивао чл. 21. *Закона*, као и у случају окружних скупштина (чл. 37, 38, 43. и 44).

Јасно се може видети да је *Закон о окружним и среским скупштинама* од 1898. године извршио снажну централизацију финансијско-рачунске делатности округа и срезова. Окружне и среске скупштине нису могле донети ниједан акт из своје финансијске надлежности без сагласности централне државне управе, тј. министра финансија и Државног савета. При том, ова надлежност није била занемарљива. Она је била доста разграната, али је самосталност округа и срезова (њихових скупштина) била незнатна. Тако је централна власт на челу с краљем спровела пуну контролу над токовима државног новца – не остављајући локалним институцијама нимало могућности да самостално одлучују о његовој употреби, бар у оним основним пословима. Начин конституисања окружних и среских скупштина, као и њихова укупна надлежност, показује да је краљ Александар остварио оно што је наумио: потпуно је искључио народ из поступка избора локалних скупштина, док је локалну управу потпуно предао у руке стручној и непартијској бирократији, с једним основним политичким циљем – да се очува и ојача административни централизам и полицијско-бирократска државна управа, која би имала служити његовој личној власти. Као што је хтео у централној управи неутрална,

стручна министарства – тако је и у локалној управи хтео непартијску управу, лишену сваког „партизанства“ и нестручности; при том је веровао да она може бити објективна и одана општим циљевима само ако је бирократизована.⁴⁸

Краљ Александар и његова камарила сматрали су да је на овај начин питање локалне управе решено на најбољи могући начин и да се оно више неће отварати, нарочито не приликом решавања уставног питања, које је опет дошло на дневни ред српске политичке сцене. Међутим, његове процене биле су погрешне. То су показали догађаји који ће убрзо наступити.

6. Политичка превирања поводом женидбе краља Александра 1900. године

Пред крај мандата владе Владана Ђорђевића два догађаја потресла су Србију. На Ивањдан 1899. године незапослени радник Стеван Кнежевић (родом из Босне) испалио је неколико хитаца на кола којима се возио командант војске краљ Милан са својим ађутантом. Краљ Милан је лично посумњао да су у овај атентат уплетени радикали, тако да су одмах уследила масовна хапшења. Ухапшени су били: Никола Пашић, који се тек вратио са издржавања деветомесечне затворске казне, Аца Станојевић, Ранко Тајсић, Коста Таушановић, прота Милан Ђурић, Стојан Протић, Љуба Живковић и др. Краљ Милан је сковао план да се сви ухапшени вођи радикала изведу пред преки суд (који је као *ad hoc* суд био установљен само за ову прилику),⁴⁹ како би се радикали коначно обезглавили. И заиста, преки суд је оптужене радикале и осудио на различите казне.⁵⁰

Други догађај који је узнемирио духове у Србији била је одлука краља Александра да се ожени удовицом Драгом Машин, која је од њега била старија 12 година.⁵¹ Већина политичара оштро се противила том браку. Противио се и сâм краљ Милан, који се у то време налазио у иностранству на лечењу, одакле се више није вратио у земљу. Одмах по сазнању за Александрову веридбу, дао је оставку на положај војног команданта. Умро је 29. јануара 1901. године у Бечу, пун гнева и бола због такве одлуке свог сина. Сахрањен је у манастиру Крушедол на Фрушкој Гори.⁵²

⁴⁸ Никић 1927, 316.

⁴⁹ *Закон о преком суду*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 53, 1901, 561–566.

⁵⁰ О детаљима ове афере, хипотезама у вези с њом, процесу пред преким судом и реакцијама домаће и стране јавности – вид. више у: Јовановић 1991љ, 94–125.

⁵¹ Вид. о томе детаљније у: Јовановић 1991љ, 157–205; Живановић 1924б, 193–234; Столић 2000, 73–86; Рајић 2011, 288–296.

⁵² У Милановом писму сину – краљу Александру последње речи су биле: „Ако је ово твоја одлука као што кажеш, непроменљива, онда мени не остаје ништа

И у самој земљи све се усковитлало. У знак протеста због краљеве веридбе, Ђорђевић је поднео оставку своје владе, а Александар није био у могућности да састави један кабинет који би подржао његову женидбу. Чак ни стари Никола Христић, који се вазда стављао, и у најтежим тренуцима, Обреновићима на располагање, није био вољан да прихвати нови мандат. Због своје одлуке о женидби краљ се нашао у политички веома неугодном положају. Претило је да државни апарат потпуно стане. На концу, као спасење дошла је чиновничка влада Алексе Јовановића, у којој су се нашли политички потпуно непознати људи. Уз њену подршку склопљен је брак између краља Александра и Драге Машин 23. јула 1900. године.

Министар унутрашњих дела у „женидбеној“ влади Лазар Поповић, поднео је 11. јануара 1901. године Народној скупштини на претрес један нови законски предлог с циљем да попуни извесне правне празнине у *Закону о окружним и среским скупштинама*,⁵³ које су биле више него очигледне током његове примене у правној пракси. Најважније измене и допуне требало је извршити у чл. 2, 14, 22. и 28. *Закона*. Ипак, овај законски предлог никада није био усвојен у Скупштини, вероватно стога што се краљ Александар желео приближити радикалима. После женидбе Александар је био попустљив према радикалима да би се преко најмасовније и најпопуларније странке рехабилитовао и тако повратио углед који је изгубио својом непромишљеном женидбом.⁵⁴ Ваљано је проценио да без помоћи радикала не би могао коначно решити уставно питање, које је било најважније у том политичком тренутку.

7. Устав од 1901. године и локална управа

Устав од 1901. године настао је укрштањем напредњачких и радикалских идеја. У својим првима данима, док се од „начелне“ странке ни су претворили у дворску, напредњаци су исто, као и радикали гледали да обуздају свемоћ владалачке власти. Али за разлику од радикала, који су мислили да ограниче владоца једном сељачком Скупштином, напредњаци су мислили то да учине дводомним парламентом, у којем би надвладао утицај богатства и знања.⁵⁵ Иако на први поглед неспојиве и међусобно искључиве, напредњачке и радикалске идеје доведене су у једну целину

друго, него да се молим богу за оцабину. Ону владу, која би те, после овако лакоμισленог дела, протерала из земље, ја бих први поздравио“ (Живановић 1924б, 228).

⁵³ Никић 1927, 316.

⁵⁴ Митровић 1991, 93.

⁵⁵ Јовановић 1991љ, 211.

захваљујући чудноватој политичкој „алхемији“ краља Александра, која је произвела неочекивана и готово немогућа партијска једињења и разлагања. Тако је и априлска уставотворна радња имала и свој политички плашт у облику тзв. „фузије напредњака и радикала“, која је изазвала праве потресе и прва званична цепања унутар Народне радикалне странке. Расцеп је био толико дубок да је остао трајан и никад премошћен. Оно што није успео краљ Милан пошло је за руком краљу Александру: разбивши радикале, повезујући један њихов део са некада њиховим заклетим непријатељима – напредњацима, краљу Александру више ништа није стајало на путу да свом личном режиму, који се учврстио за време владе Владана Ђорђевића да потребну уставну форму.

7.1. Околности доношења Устава

На изради новог *Устава* учествовали су краљ Александар и прваци Радикалне и Напредне странке. Намеран да у новом уставном поретку краљевској власти обезбеди реалне полуге моћи, краљ Александар је помно надзирао израду *Устава*, одлучан да наметне решења за која је сматрао да ће му обезбедити доминантан положај у односу на остале уставне чиниоце – Народно представништво и Владу. Уз сагласност свих радикалских и напредњачких вођа, страначким експертима Миловану Миловановућу (радикалу) и Павлу Маринковићу⁵⁶ (напредњаку) било је поверено да на основу уставног нацрта Новаковићеве владе од 1896. године и краљевих инструкција сачине пројекат Устава, који би затим био детаљно размотрен.⁵⁷ Либерали су у почетку били потпуно искључени из послова око новог Устава.⁵⁸ Међутим, у току израде новог Устава краљ је променио мишљење и позвао их да се придруже групи, чији су чланови већ увелико усаглашавали своја политичка начела. Тако су либерали „из народа“ и „шефови из Београда“ били позвани на конференцију која је била одржана 26–28. марта 1901. године како би и они одобрили нови текст устава.⁵⁹ Последњу реч у уставотворној радњи имао је краљ.⁶⁰

⁵⁶ О личности и политичком деловању Павла Маринковића вид. детаљније у: Јовановић 1991с, 267–297.

⁵⁷ Стефановски 2010, 240.

⁵⁸ Краљ Александар је сматрао да је Либерална странка потпуно изгубила свој политички утицај и значај, те да је и не треба звати да узме учешће у изради новог Устава (Продановић 1947б, 377).

⁵⁹ Милован Миловановић истиче да је *Устав* од 1901. године био последњи покушај споразума краља Александра и Народне радикалне странке (Миловановић 1997, 310).

⁶⁰ Продановић 1947б, 377.

Краљ Александар није пристајао да се ради доношења новог Устава сазове Велика народна скупштина, како је то прописано ст. 3. чл. 89. *Устава* од 1869. године. То је заправо имало за последицу да је нови устав донесен „милошћу владоца“ и без икаквог учешћа народног представништва. У том смислу, нови Устав је по свом карактеру био *октроисан*, пошто је донесен једностраним монарховим актом. Нови уставни поредак заснован је трећим по реду Александровим државним ударом, чиме је ставио до знања свим политичким странкама да и у форми уставног владоца, с Народним представништвом, жели продужити свој лични режим.⁶¹ Нови *Устав* ступио је на снагу 6. априла 1901. године, по чему је назван *Априлски устав*.⁶²

Априлски устав је знатно краћи од претходна два устава. Има само 107 чланова, распоређених у петнаест одељака, међу којима су најважнији одељци: о краљу (II), о правима грађана (III), о Народном представништву (IV) и о министрима (V). Одељак који је посвећен структури и организацији општина (X) садржи само један члан, уз упућивање на њихову даљу законску разраду.

Устав је у великој мери ограничио права монарха у односу на *Намеснички устав*. Краљ заправо задржава положај какав је имао према *Уставу* од 1888. године, као државни поглавар, законодавни чинилац и као носилац извршне власти. Он више није претежни чинилац у законодавству (као што је био према *Уставу* од 1869. године), јер не поседује искључиво право законодавне иницијативе. Краљ нема право да се о његовим законским предлозима решава у целости (без посебног претреса) нити право издавања привремених закона у одсуству Скупштине. Краљева овлашћења у погледу његовог сазивања, затварања, одлагања и распуштања Народног представништва углавном су иста као и у *Уставу* од 1888. године, при чему се право распуштања односи само на Народну скупштину (чл. 15), а не и на Сенат који се „никад не распушта“ (чл. 75). И *Уставом* од 1901. године детаљно су разрађени наслеђивање престола и одређивање Намесништва, с тим што, за разлику од претходних устава, он садржи одредбу и о праву женског потомства из краљевске куће на наслеђе престола (чл. 22).

Устав је даље (III одељак), **прокламовао мање-више иста права и слободе српских грађана** као и *Устав* од 1888. године. Ипак, за разлику од овог потоњег, он је то учинио без оних потребних правних гаранција (посебно у погледу политичких права) које је предвидео *Устав* од 1888. године. Многа од ових права, као нпр. право окупљања, слобода штампе

⁶¹ Владисављевић 1938, 70.

⁶² *Зборник закона и уредаба*, бр. LVI, 1901, 344–370; Текст *Устава* вид. такође у: *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, 1988, 169–188. О језичком изразу *Устава* од 1901. вид. у: Луковић 2010а, 172.

или слобода удруживања, била су знатно сужена (чл. 34, 36. и 37). Све ово доказује да је уставотворац у овом одељку углавном користио технику тзв. „каучук норми“: прокламујући одређена права, он их није додатно обезбедио од могуће самовоље државне власти него их је загарантовао само – у границама закона. На тај начин уставотворац је омогућио законодавној власти да одређена права додатно ограничи, па чак и укине. Кад се има у виду природа владавине краља Александра, оваква техника нормирања права и слобода српских грађана не представља никакво изненађење. У правној и политичкој теорији познато је да је сваки носилац личне власти вазда зазирао од политичке слободе својих грађана. Настојећи да ојача свој апсолутизам и успостави контролу над целокупним друштвом, такав владалац дубоко залази у слободу својих поданика ограничавајући их и правно и фактички. Краљ Александар је овим одељком „свог“ *Устава* то правило још једном потврдио.

Као што је речено, *Априлски устав* је предвидео дводомни систем Народног представништва. Оно се састоји од Сената – Горњег дома и Народне скупштине – Доњег дома.

У Сенат су улазиле три категорије чланова (чл. 70): 1) сенатори по положају – престолонаследник, београдски архиепископ и нишки епископ, 2) 30 сенатора које доживотно поставља краљ; 3) 18 сенатора које бира народ. Мандат изабраних сенатора траје шест година, бирају се непосредно, тајним гласањем на дан 8. септембра (чл. 43. и 71); имовински цензус за стицање активног бирачког права на изборима за Сенат износи 45 динара непосредног пореза годишње, а за стицање пасивног бирачког права 200 динара (чл. 50. и 72). За сенатора не могу бити постављени или изабрани (уз неке изузетке) чиновници или официри (чл. 73).

Народну скупштину сачињава 130 народних посланика (чл. 65). Избори се одржавају сваке четврте године, на дан 21. маја (чл. 43. и 69). Избори су непосредни, а гласање тајно (чл. 66). Избори се обављају по окрузима, с тим што на свакој окружној листи мора бити по један факултетски образован кандидат (чл. 65). И у односу на Народну скупштину бирачко право је ограничено врло оштрим цензитарним режимом. Имовински цензус за стицање активног бирачког права износио је (као и до тада) 15 динара непосредног пореза (чл. 50). С друге стране, цензус за стицање пасивног бирачког права подигнут је на 60 динара непосредног пореза (чл. 67). Пасивног бирачког права лишени су: чиновници, председници општина и свештеници (чл. 68).

Мандат изабраних сенатора и народних посланика не потврђују сами домови него Касациони суд (чл. 46), што није уобичајена пракса у парламентарној повесници.

Оба дома се састају сваке године најдаље до 1. октобра (чл. 44). Законодавном иницијативом располажу и краљ и Народно представни-

штво, при чему законске предлоге Влада у краљево име подноси најпре Народној скупштини (чл. 43. и 47). За усвајање свих закона неопходна је сагласност оба дома, а предлог, одбачен у једном дому не може се више подносити за време истог сазива Народног представништва. Занимљиво је да је овај *Устав* омогућио и одређене елементе парламентарног система власти. Реч је о буџетском праву Народне скупштине: Доњи дом Народног представништва коначно одлучује о буџету у другом претресу ако би га Сенат у нечему изменио после првог скупштинског претреса (чл. 62). Ако Народна скупштина не усвоји буџет, продужава се важење буџета из претходне рачунске године (чл. 93). На тај начин држава не може доспети у ванбуџетско стање.

Веома је значајан одељак о министрима. Они стоје на врху државне управе, непосредно под краљем. У својству шефа извршне власти, краљ именује једног од министара за председника Владе (чл. 76). Министри имају приступ у оба дома Народног представништва, али не могу бити народни посланици (као по *Уставу* од 1888. године), нити изабрани сенатори (чл. 77). За свој рад одговарају краљу и Народног представништву (чл. 79). Одговорност за краљеве акте преузимају посредством уставне „премапотписа“ (чл. 11). Такође, министри кривично одговарају за дела наведена у чл. 80. *Устава*.⁶³ Поступак оптужбе министара покреће Народна скупштина, а суди им Сенат (чл. 81). Јасно се види да је *Устав* од 1901. године преузео установу *импичмент* (*impeachment*) из енглеске правне традиције, која је иначе уобичајена у државама са системом дводомног народног представништва (Велика Британија, САД). Она подразумева посебан судски поступак против шефова ресора државне управе, који покреће Доњи дом, а спроводи га и завршава пресудом Горњи дом. За осуду се углавном тражи апсолутна или двотрећинска већина гласова.

По *Уставу* од 1901. године и даље постоји Државни савет, с тим што његових 15 чланова краљ именује између чланова Сената, које је претходно сам именовано (чл. 83). Државни саветници уживају сталност; ако неко од њих постане министар, враћа се у Савет чим изгуби тај положај (чл. 84). Надлежност Државног савета је углавном иста као и према *Уставу* од 1888. године (чл. 85), с тим што је овај устав доделио Државном савету још и право да поступа по жалбама на указе, а не само по жалбама на министарска решења, што је до тада био случај.

У погледу судске власти *Априлски устав* прокламовао је независност судова у изрицању правде и непокретност судија. За устројство судова упутио је на нарочити закон (чл. 87).

⁶³ Чл. 80. *Устава Краљевине Србије* гласи: „Краљ и Народно представништво имају права оптужити министра: а) за издају Земље и Владаоца; б) за повреду Устава и уставних права српских грађана; в) за примање мита; г) за повреду закона у случајевима нарочито одређеним у закону о министарској одговорности“.

Од свих јединица локалне управе *Устав* помиње само општине које се „у својим чисто унутрашњим пословима уређују по начелу самоуправном“ упућујући на закон који ће поставити границе њихове самоуправе (чл. 97). Већ се из овакве „каучук-норме“ може наслутити на који начин ће законодавац организовати локалну управу у општинама, а извесно је да то неће учинити сагласно начелу самоуправе.

У науци постоји готово једнодушан став да је октроисани *Устав* од 1901. године био конзервативан, да није отишао даље у односу на већ достигнуте уставне тековине.⁶⁴ Њиме су били задовољни само напредњаци, којима се остварио сан да у Србији виде дводомно народно представништво с моћним Сенатом, који би сјајем богатства, угледа и учености својих чланова, обуздавао једну сирову сељачку Скупштину, кадру да обори и владоаца ако затреба. Напредњацима се придружио и један део радикала који је сматрао да је и овакав поредак бољи од анархије и потпуне краљеве самовоље, док је други део радикала све ово схватио као превару и издају основних идеја изворног радикализма. Њима су се придружили и либерали, али из другачијих разлога. Они нису могли опростити краљу Александру његово држање према Намесништву и већ „легендарном“ Ристићу, када га је, онако на пречац, оборио без имало гриже савести. Ни шири јавност није дочекала уставне промене с одобравањем. Преовладао је мишљење да је *Устав* настао као плод погађања и цењкања између двора и странака и да такав „пазар“ није био у стању изазвати опште одушевљење.⁶⁵ Посебно су биле на удару установа Сената и одредба о наслеђу престола, које јавно мњење није могло прихватити.⁶⁶ Уместо да помири завађене политичке странке, пацификује политичке чиниоце и задовољи јавност, *Априлски устав* је учинио управо супротно: разбуктао је незадовољство јавности, а својим „половичним“ мерама само је дражио апетите за политичким слободама. Краљу Александру је остала нада да ће напредњачко-радикалска „фузија“, склопљена под његовим покривитељством, учврстити тек успостављени уставни поредак.

7.2. „Фузија“ напредњака и радикала поводом доношења Устава

Одмах након доношења новог *Устава* напредњаци и радикали закључили су споразум, који је у јавности назван „фузијом“, што није било

⁶⁴ Уп.: Владисављевић 1938, 70; Продановић 1947б, 400–402; Драгнић 1989, 114; Грол, 1989, 82–83; Протић 1994, 111–112; Николић 1991а, 96; Јовичић 1999, 190; Стефановски 2010, 239–257.

⁶⁵ Јовановић 1991љ, 218–219.

⁶⁶ Јовановић 1991љ, 219.

сасвим тачно пошто се две странке нису слиле у једну.⁶⁷ Оне су и даље задржале своју аутономност, али су се обавезале пред краљем да ће заједнички радити на учвршћивању новог уставног поретка. Напредњаци су највише били задовољни овим споразумом. Иако се фактички више нису појављивали као организована странка него само као истакнути појединци, они су у „фузији“ видели једну добру основу за тријумфалан повратак у српску политику после одласка владе Стојана Новаковића и званичног распуштања странке. „Фузија“ је била тај мост преко којег ће опет доћи на владу и тако спречити победу крајњег радикализма у Србији.

С друге стране, задовољни су били и Вујићеви умерени, заправо дворски радикали, који су били сити прегањања са двором и другим странкама. И они су били жељни договора јер су имали у виду дотадашње искуство, које радикалима није ишло на руку. У овом споразуму с напредњацима дворски радикали су видели само један мудар тактички потез, који је радикале поново довео на власт, чиме је отворена могућност да у трезвеној политичкој атмосфери остваре основне идеје из свог програма.

Међутим, нису сви радикали били задовољни „фузијом“. Једна група млађих људи у Радикалној странци оштро се супротставила и новом *Уставу* и коалицији с напредњацима. Они су се гнушали сваке сарадње са странком која их је прогањала, и на концу скоро забранила. То су били борбенији политичари из редова радикала, верни чувари изворног радикалског програма од 1881. године, којима се није допадала политичка тактика старих и умерених радикала. А она се – по мишљењу ове политичке групе – сводила на пуку сервилност према двору како би се придобила наклоност краља Александра.⁶⁸ У Народној скупштини ову групу су предводили: Љубомир Живковић, Љубомир Стојановић, Љубомир Давидовић, Иван Павићевић и др. Пошто су ови млађи радикали наступали самостално у Народној скупштини, прозвани су „самосталним радикалима“. На крају ова група прерасла је у нову политичку партију – Самосталну радикалну странку, која се више није спајала са старим радикалима. На сваком кораку је нападала напредњачко-радикалски споразум наглашавајући да она једина баштини изворне идеје српског радикализма. Своје најбоље тренутке достигла је у периоду 1903–1914. године.

Нови парламентарни избори одржавни су 22. јула 1901. године. Према службеним саопштењима у Народну скупштину је изабрано 84 „радикала-фузионаша“, 26 „напредњака-фузионаша“, 14 самосталних радикала и шест либерала из Авакумовић-Рибарчеве фракције. Ниједан

⁶⁷ Јовановић 1991љ, 207.

⁶⁸ Митровић 1991, 94.

либерал из фракције Јеврема Андоновића није био изабран.⁶⁹ На сенатским изборима опет су најбоље прошли радикали-фузионаши. Од 18 изборних места они су освојили 17, али су после Александрових наименовања имали укупно 28 од 58 сенатора, што није било довољно за већину.⁷⁰ Без обзира на изборну победу краљ Александар није ни мислио да радикалима препусти владу. Доделио им је само три министарска положаја док је преостала четири резервисао за напредњаке и тиме очувао „фузионашки“ карактер нове Владе – која се није много разликовала од Вујићеве владе. Тако је после неколико политичких криза образована нова влада средином октобра 1902. године, на чијем се челу нашао Пера Велимировић, један од старих радикалских вођа, који је друговао још са Светозаром Марковићем. Од њега се много очекивало пошто је био умерен политичар и човек компромиса. Па ипак, његова Влада је била само бледо издање владе Михаила Вујића, која је била формирана одмах наком склапања „фузије“: нити је имала већину у Скупштини нити је било која организована странка стала иза ње. Пала је после свега месец дана свог рада. Убрзо је пала и сама напредњачко-радикалска „фузија“. Краљ Александар се одједном нашао у веома неугодној ситуацији пошто је читаву своју политику темељио на овом споразуму. Изгледало му је да му ништа друго не преостаје него да отворено загази у неуставност и одбаци доследни парламентаризам.⁷¹

8. Закон о општинама од 1902. године

Већ 1901. године Скупштина и Сенат су усвојили неколико изузетно важних политичких закона. Најважнији међу њима били су: *Закон о изборима чланова Народног представништва*, *Закон о штампи* и *Закон о уређењу Државног савета*.⁷² Овој групи закона припада и *Закон о општинама* од 21. марта 1902. године,⁷³ који је детаљније разрадио одредбе чл. 97. *Устава* од 1901. године. Његовим ступањем на снагу престао је да важи *Закон о устројству општина и општинских власти* од 1866. године са свим изменама и допунама које су током времена пратиле тај дуговечни закон.

Закон утврђује да општине представљају основне управне и судске јединице (чл. 2). Оне су „у својим унутрашњим општинским пословима самоуправне, а као делови државне целине подлежу надзору државних

⁶⁹ О расколу унутар Либералне странке вид. у: Живановић 1924б, 288.

⁷⁰ Јовановић 1991љ, 228.

⁷¹ Миловановић 1997, 310–311; Стефановски 2010, 256.

⁷² *Зборник закона и уредаба*, бр. 56, 1903, 692–765, 770–790, 790–797.

⁷³ *Зборник закона и уредаба*, бр. 57, 1904, 106–156.

власти по одредбама овог закона“ (чл. 3). Могу бити сеоске и варошке; у ове последње спадају и општине варошица (чл. 4). Оне имају право да се спајају и раздвајају уз одобрење краља и Државног савета (чл. 8, 9. и 10). Дужност је сваког пунолетног житеља општине да плаћа општински прирез и друге намете и да, у случају потребе, лично ради на општинским пословима (чл. 20).

И према овом закону општинску управу сачињавају: *општински збор, општински одбор и општински суд*.

Према чл. 29. *Закона*, општински збор представља „савани и конституисани скуп правних гласача једне општине“ (чл. 29). У његов састав улазе сви „пунолетни грађани општине који плаћају најмање 15 динара непосредне порезе на годину, без икаквих приреза“, уколико нису по неком законском основу изгубили бирачко право – судском пресудом или каквим другим актом (чл. 30). Истим правним прописом обухваћени су и сви чланови породичне задруге појединачно, уз услов да су измирили своје пореске обавезе за прошлу годину (чл. 30). С друге стране, официри и војници сталног кадра немају право учешћа на општинском збору (чл. 31), као и неке друге категорије становништва.⁷⁴

Надлежност општинског збора истоветна је са надлежношћу општинског збора у *Закону о општинама* од 1889. године. То значи да су збору враћене три кључна овлашћења: 1) избор свих других општинских органа власти (председника и кмета, одборника и њихових заменика); 2) одлучивање о општинском прирезу за подмирење општинских потреба до одређене висине (изнад одређене стопе одлучују министар финансија и Државни савет); 3) отуђење општинских покретних и непокретних добара под условима предвиђеним у *Закону* (чл. 33). Одлуке се доносе *јавним гласањем* уз обавезно присуство бар половине *правних гласача* (чл. 42. и 49).

У општински одбор улази различити број чланова, зависно од величине саме општине: 1) у општинама до 500 пунолетних грађана – 10 одборника; 2) у општинама 500–1.000 пунолетних грађана – 16 одборника; 3) у општинама преко 1.000 пунолетних грађана – 20 одборника; 4) у београдској општини – 30 одборника. У општинама које су састављене из више села или из вароши и села број одборника јесте сразмеран броју чланова које обухвата варош или село (чл. 68).

⁷⁴ Према чл. 32. *Закона*, права гласа на општинском збору лишена су следећа лица: 1) осуђеници због каквог злочина (они немају бирачко право све док им се не поврати грађанска част); 2) осуђеници на затвор са губитком грађанске части – за време док им је она пресудом одузета; 3) лица под истрагом за кривична дела наведена у претходним тачкама; 4) лица чије се имање налази под хипотеком; 5) лица под старатељством; 6) лица под полицијском надзором; 7) лица која нису измирила пореске обавезе за претходну рачунску годину.

Општински одборник или његов заменик могао је постати сваки грађанин: 1) који је поседовао бирачко право на збору; 2) који је плаћао законом утврђени порез – у Београду и окружним варошима 30 динара, а у свим осталим општинама 15 динара годишње (чл. 69). Ова два услова морала су бити кумулативно испуњена. Занимљиво је да је *Закон* изричито прописао да је право учешћа у одборима ускраћено оним лицима која су означена као лиферанти и предузимачи (чл. 124).

Мандат одборника трајао је две године (чл. 76). Све своје законске дужности морали су прихватити и обављати без икакве новчане надокнаде (чл. 71. и 72). Надлежност општинског одбора прецизно је утврђена: претреса, мења и утврђује општински буџет; бира општинске службенике (лекаре, бабице, инжењере и сл.); решава о оставкама председника општинског суда и кметова, одборника и заменика; коначно одобрава давање под закуп општинских добара и решава о употреби и о уживању општинске утрине; решава о подизању какве општинске грађевине; одређује грађане на „кулук“ за општинске и државне потребе; одређује плате председнику, кметовима и осталим општинским органима и служитељима (чл. 84).

Уз ове дужности наведене су још неке, које су биле прописане и радикалским *Законом о општинама* од 1889. године.

Општински суд је и даље „прва и непосредна власт у општинама“, а сачињавају га: председник, два кмета и деловођа (чл. 85. и 86).

Председник општинског суда – највиша је извршна власт у општини. Он председава општинском суду, одбору и збору, распоређује послове кметовима и осталим општинским органима, води надзор над њиховим радом и организује суђења између кметова (чл. 101).

Председник општинског суда и кметови бирају се на две године и по истеку њиховог мандата расписују се нови избори, на којима могу учествовати већ једном изабрана лица (чл. 99). Поступак избора спроводи општински збор (чл. 100). Кандидати за председника општинског суда морају испуњавати скоро исте услове као и кандидати за општинске одборнике, с тим што ови први морају испунити и неке додатне, иначе веома оштре, имовинске и стручно-образовне цензитарне услове: 1) ако се бирају у сеоским општинама – да плаћају најмање 25 динара непосредног пореза; 2) ако се бирају у варошким општинама – да су писмени и да плаћају најмање 30 динара непосредног пореза на једну годину; 3) ако се кандидују у Београду и Нишу – да су, поред свих наведених услова, завршили факултет или какву вишу стручну школу или да су били бар 10 година указни државни чиновници у судској или полицијској струци; изабраног председника у Београду и Нишу потврђује краљ указом (чл. 99).

И за кметове су прописани врло оштри услови: само „писмени“ кандидати имају право „да се упусте у трку“ за варошке кметове, док „јед-

на таква привилегија“ у Београду припада искључиво оним кандидатима који имају правничку наобразбу (чл. 103).

Прописане су и године старости за кандидате: за председника општинског суда тражи се да кандидат има најмање 30, а за кмета најмање 25 година живота (чл. 103).

Закон је прецизно дефинисао које све власти припадају општинском суду. То су: 1) полицијска, 2) самоуправна, 3) управно-извршна, 4) судска власт (чл. 92).

Као орган полицијске власти, општински суд је овлашћен да одржава ред и безбедност у општини по прописима и по упутствима и наредбама државне полицијске власти (чл. 92. и 93).

Општински суд има и тзв. самоуправну власт. Овлашћен је да – сам или у договору с општинским одбором – управља свим општинским пословима, да чува и потпомаже општинске интересе и да се стара о унапређењу општине и свих њених житеља у сваком, а посебно у просветном, привредном, здравственом и моралном погледу (чл. 92).

Као носилац управних и извршних овлашћења, општински суд примењује и извршава потребне законске прописе и на њима засноване подзаконске акте државних власти, одлуке и пресуде у грађанским и кривичним споровима (чл. 92).

Општински суд може вршити и судску власт уколико му је она додељена посебним законима – „у грађанским споровима, према чл. I Грађанског судског поступка, а у кривичним, за иступна дела по части III Казненог законика“ (чл. 92). У *Закону* прописано је да председник општинског суда изриче казну „за непослушност“: 24 сата затвора или у новцу од један до 10 динара. Исте казне изричу и кметови, с тим што новчана казна износи од један до пет динара. Казне и једног и другог органа одмах су извршне (чл. 107).

Све друге надлежности општинског суда – у првом реду састављање бирачких спискова – преузете су из *Закона о општинама* од 1889. године.

Сагласно тежњама краља Александра за остваривањем пуног административног централизма у државној управи, *Закон* је предвидео и посебне органе надзорне власти над општинама, који имају уско разграничена контролна овлашћења. Врховну надзорну власт над општинама (као деловима државне целине) врши министар унутрашњих дела преко носилаца непосредне контролне власти – окружних и среских начелника, док у Београду непосредну контролну власт има министар унутрашњих дела (чл. 141). Државни надзор се протеже на све послове општинске власти „који превазилазе самоуправни делокруг њен, а тичу се среза, округа и државе“ (чл. 142).

Надзорна власт може присуствовати општинском збору, али нема право мешати се у рад збора. Председник општинског суда обавезан је „увек надзорну власт известити о дану сазива збора и о предметима, који се на збору имају решавати, а тако исто и о свима решењима збора у року од два дана“ (чл. 144). Окружни и срески начелници, исто тако, „могу у свако доба прегледати рад, касу и рачуне општинског суда“, па уколико нађу мањкавости или злоупотребе, предлажу министру унутрашњих дела смењивање чланова општинског суда (чл. 154). Смењени органи имају право жалбе Државном савету у року од 15 дана, који решава о овој жалби по хитном поступку (чл. 147). За смењивање председника општинског суда у Београду и Нишу потребан је посебан краљев указ (чл. 149).

Закон је прописао да се први избори за општинске органе власти морају расписати у року од три месеца рачунајући од дана његовог обнародовања у службеним новинама (чл. 180).

Већ су први општински избори били праћени бројним тешкоћама. Државни савет је био засипан бројним жалбама на изборе или на изабране председнике и кметове. Међу разлозима обично су се наводили: неправилност приликом спровођења избора, наметање кандидата мимо воље бирача и сл. У једној жалби је чак наведено да „кмет гони и мучи као Турчин по Македонији Српство“. Или, пак, да је, општина под управом изабраног председника постала „права распикућа, тако да ни најпреча суђења и хитне ствари не могу да се реше“.⁷⁵ Ови примери показују да су општински избори задржали обележје догађаја од „високог ризика“ за јавни ред и мир, те да је и у таквим приликама требало увек бити на опрезу.

Имајући све ово у виду, може се рећи да је *Закон о општинама* од 1902. године у нормативном погледу био веома сличан са *Законом* од 1889. године. То не изненађује кад се има у виду да су и сами радикали узели учешће у његовој изради. *Закон* је гарантовао, отприлике, онај степен локалне самоуправе у општинама какав је постојао и према *Закону* од 1889. године. Ипак, јасно се може видети да је он – оштрије и отвореније од својег „радикалског“ претходника – спровео идеју бирократског централизма на нивоу целокупне општинске управе. Заправо, *Закон о општинама* од 1902. године доследно је спровео начело централизације органа државне управе на линији: Министарство унутрашњих дела – округ – срез – општина, баш према жељама самог краља Александра. Стога је и сама (прилично импресивна) „нормативна“ самосталност општина била потпуно илузорна. Све је заправо полазило од врховних органа државне власти и све се њима враћало. Они су остварили потпуну правну и политичку контролу над општинским органима власти, што је збрисало све позитивне резултате – макар и ограничене – општинске самоуправе,

⁷⁵ Гузина 1976, 341.

каква је била омогућена *Законом* од 1889. године. Све се одједном вратило на почетак, што је многим, а нарочито радикалима из народа, било несхватљиво и неприхватљиво. Било је јасно да се борба за локалну самоуправу морала наставити.

9. Крај владавине краља Александра Обреновића 1903. године

„Фисијом“ (распадом) напредњачко-радикалског споразума краљ Александар је дошао у тешку ситуацију. Изменио је разне групе на влади, покушавајући чак да створи „четврту странку“.⁷⁶ Све његове комбинаторике оваквог типа биле су осуђене на неуспех, тако да је почео да схвата како губи тло под ногама. Најзад, мандат за састав нове владе поверио је генералу Димитрију Цинцар-Марковићу надајући се да ће му она некако повратити изгубљени углед и ојачати личну власт. Краља су нарочито погађале „зле приче“ о краљици, којима није било краја. Нико у јавном животу није остао равнодушан после сазнања да је вест о краљичиној трудноћи – објављеној само месец дана после венчања – била лажна, те да је представљала смишљено политичко лукавство. Ако је јавно мњење и могло некако „прогледати кроз прсте“ краљу Александру за бројне политичке сплетке и дворске скандале, лажна краљичина трудноћа била је превише морално мрска за једну патријархалну, сељачку средину, која је вазда строго водила рачуна о светости породичног живота и његовим истинским вредностима.

Јавност је била додатно раздражена утиском, који се ширио, да је краљица Драга била моћнија од младог краља, да заправо она – а не краљ – прави и квари владе по свом укусу, као да јој је то „право“ одувек припадало. Осим тога, разуданост и бахатост краљичине браће официра Николија и Николе Луњевице – није имала границе. Толико су се осилили да су постали најомраженије личности у београдској чаршији. И сâм краљ Александар допринео је стварању такве слике о себи, свом браку, тазбини и двору попуштајући краљици и шурацима преко сваке мере и укуса. Краљичин рођендан је раскошно прослављан, а њеним именом прозвани су чак војни пукови, школе и села.⁷⁷ Изгледа да краљ Александар није схватио да су његов брак и последице које је он произвео били за њега и српско друштво политички штетни, а морално провокативни.

Александров лични режим ближио се врхунцу своје непопуларности. Опозиција није мировала иако је у почетку млако и увијено напада-

⁷⁶ Краљ је имао иза себе деснокрилне либерале Јеврема Андоновића, деснокрилне напредњаке – „Владановце“ и дворске радикале. Учињен је покушај да се они окупе у тзв. „Четврту странку“, али без успеха (Јовановић 1991, 294).

⁷⁷ Драгнић 1989, 115.

ла краља преко Цинцар-Марковићеве владе. Касније се окуражила, те је почела и отворено захтевати политичке промене. Тако су се у политичким односима избрусила два супоротстављена тора, која су водила отворену борбу без милости: краљ са дворским радикалима и напредњацима и опозиција састављена од самосталаца и либерала. Опозицију су помагали и књижевници. Никада у опозиционој штампи није било више књижевника: Радоје Домановић, Милорад Митровић, Јаша Продановић, Јован Скерлић, Милан Грол, Милорад Павловић. Њихови написи нису били политички у правом смислу. То су биле више политичке приповетке, песме, шале и досетке, које су извргавале руглу краља и његов двор. На пример, књижевник и сатиричар Радоје Домановић приказивао је у својој приповетки *Страдија* Александра као карикатуру од краља, што је снажно утицало на јавност и додатно уздрмало краљев владалачки ауторитет.⁷⁸

Погођен и подстакнут сатиричним писањем штампе о њему и краљици Драги, краљ Александар је посебном прокламацијом од 24. марта 1903. године у 23.15 часова, обуставио *Устав* „на кратко време“ и „до даље наредбе“.⁷⁹ Био је то четврти по реду Александров државни удар, који је уследио само дан после тзв. „мартовских метежа“.⁸⁰ Овим правним актом краљ је истовремено остварио и још неке жељене политичке циљеве: распустио је Сенат и Скупштину, поништио указе о наименовању сенатора и закочио рад Државног савета. Такође, укинута су и сви политички

⁷⁸ Јовановић 1991љ, 306.

⁷⁹ Јовановић 1991љ, 305.

⁸⁰ Колико је немир ушао у духове – видело се и по догађајима који су остали забележени као „Мартовски метежи“. Наиме, трговачки помоћници заказали су за 23. март 1903. године збор на коме су хтели изразити свој протест због тога што су наводно служитељи били изједначени с њима у погледу службених исправа. Незадовољни таквим виђењем ствари, заказали су окупљање у знак протеста. Краљу је јављено да организатори збора имају непријатељске намере према њему, те ће и протест бити извргнут у једну демонстрацију пред двором. Полиција је забранила збор, али то није имало ефекта пошто се у центру града већ било окупило око 150 демонстраната. Успут је њихов број порастао на 300, што је натерало полицију да „им покаже зубе“. Трговачки помоћници, ђаци недељне трговачке школе и великошколци измешали су се у једну гомилу, која се усталисана упутила у правцу двора. Чули су се узвици: „Живео Устав!“ Полиција је на Теразијама поставила жандармеријски кордон. Гомила је навалила да га провали. Летеле су каменице, пала је чак и крв. Претило је да све то прерасте у озбиљан обрачун полиције са грађанима. Напослетку, полиција је потиснула масу и установила полицијски час. Локали су били затворени већ у девет сати, а на улици није било живе душе. Београд је остао пуст. Целе ноћи војска је крстарила, а полиција хапсила: ухапшена су 123 лица различитих професија и старости. Нико није могао предвидети како ће се ствари даље развијати. Само је једно било очигледно: режим краља Александра доспео је у дубоку кризу, која се није могла разрешити компромисом (Живановић 1925, 297; Васић 2003, 45–47).

закони донесени на основу октроисаног *Устава: Закон о пословном реду у Сенату и Закон о пословном реду у Народној скупштини, Закон о штатима, Закон о изобрима народних посланика и Закон о општинама*. Наместо укинутих поново су враћени на снагу истоимени закони из времена пре владавине непредњака, „када је напредњачка влада водила борбу против радикализма“.

У првим јутарњим сатима следећег дана, тј. 25 марта 1903. године објављена је нова краљева прокламација којом је враћен „у потпуну силу и важност“ *Устав* од 6. априла 1901. године. На тај начин, безуставно стање је трајало свега три четвртине часа.⁸¹ Опозиционој штампи није било дозвољено да пише о суспензији уставног поретка. Број листа *Одјек* у којем је пре прокламације од 24. марта објављен текст краљеве заклетве на *Устав* – био је забрањен.⁸² С друге стране, провладина штампа је, правдајући краљев маневар, истицала да одредбе *Устава* нису ни биле промењене него су само укинути они „штетни закони који су слабили државу и њен поредак“.⁸³

Резултат краљеве прокламације од 24. марта 1903. године био је заправо повратак на стање које је постојало у моменту октроисања *Устава*, тј. укидање свих закона који су после октроисања *Устава* били донесени.

После „Мартовских метежа“ непопуларност краља Александра била је већа него икада. Највеће огорчење владало је међу официрима, који нису могли поднети да им „краљица буде једна лака жена“. Поред тога, њихове материјалне прилике биле су више него очајне, нарочито после одласка краља Милана из земље. Најрадикалнији међу њима сковали су заверу да убију краља и краљицу. То су били: пензионисани генерал и бивши министар у Ђорђевићевој влади Јован Атанацковић, пензионисани пуковник Александар Машин (брат краљичиног мужа из првог брака), инжењеријски пуковник Дамјан Поповић, капетани Драгутин Димитријевић Апис и Драгутин Дулић, поручник Анта Антић, потпоручник Велимир Вемић и др.⁸⁴ Временом се круг завереника ширио тако да је уз војно добио и „грађанско“ крило. Међу цивилима учешће су узели:

⁸¹ Обустављае *Устава* правдало се у краљевом прогласу, између осталог, и тешким спољашњим приликама. Слободан Јовановић се запитао у чему су се састојале те тешко спољашње прилике које су за три четвртине часа биле и прошле: „Један Београђанин провео је, 25. марта, цело пре подне код куће. Када је по подне изашао на улицу, видео је свуда излепљене прогласе о успостављању *Априлског устава*, а да није знао да је уопште био обустављен. Он је трљао очи од чуда и питао се да није луд. Када се обавестио у чему је ствар, њему је изгледало да није луд он, него цела земља“ (Јовановић 1991љ, 306).

⁸² Продановић 19476, 411.

⁸³ Јовановић 1991љ, 307.

⁸⁴ Рајић 2011, 441.

бивши министар Ђорђе Генчић, Алекса Новаковић, Драгомир Рајовић, Јован Авакумовић и богати трговачки лиферант Никола Хаџитомић (Хаџи Тома). Основни задатак официра био је да ликвидирају краљевски пар, а цивила да дају политички легитимитет том чину, тј. да изаберу новог владоаца и владу.⁸⁵

И на крају, у ноћи 29. маја (по старом календару) 1903. године завереници су извршили задатак због којег су се окупили: убили су краља Александра, краљицу Драгу, краљичину браћу, краљевог ађутанта генерала Лазара Петровића, председника владе Цинцар-Марковића и министра војног генерала Милована Павловића, док је министар унутрашњих дела Веља Тодоровић био тешко рањен. На страни завереника грешком је убијен пуковник Михаило Наумовић (иначе потомак Карађорђевог момка Наума), који је те ноћи дежурао у краљевској гарди на двору, док је Драгутин Димитријевић Апис у једном окршају стекао прострелну рану.⁸⁶

Смрт краља Александра означила је трагичан крај владавине куће Обреновића. Убрзо је образована нова Влада, која је, под ригидним условима, изабрала новог владоаца. Био је то Петар Карађорђевић, унук врховног војводе Првог српског устанка Карађорђа Петровића и син кнеза Алаксандар Карађорђевић. Зачето је ново раздобље у уставној историји Србије. Оно је познато у литератури и публицистици као „златно доба“ српске демократије. Остаје питање колико се то односило на институције локалне управе.

⁸⁵ Јовановић 1991љ, 329–330.

⁸⁶ Јовановић 1991љ, 344.

ГЛАВА XIII

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ЗА ВЛАДАВИНЕ ПЕТРА I КАРАЂОРЂЕВИЋА ДО БАЛКАНСКИХ РАТОВА

1. Образовање Владе после убиства краља Александра Обреновића и њени прогласи

У зору 29. маја 1903. године, непосредно после убиства краља Александра Обреновића и краљице Драге, образована је нова, револуционарна Влада под заштитом завереника. На челу Владе стајао је Јован Авакумовић, а у њој су либерали били најбројнији. Њима су припадали министар финансија Војислав Вељковић, министар народне привреде Ђорђе Генчић, а био им је веома близак и министар грађевина пуковник Александар Машин. Од старих радикала (некадашњих „фузионаша“) у Влади се нашао само Стојан Протић, који је постао министар унутрашњих дела. Самосталним радикалима припала су два министарска места: Љубомир Живковић је постао министар правде, а Љубомир Стојановић министар просвете и црквених послова. Најзад, једно министарско место је припало је и конзервативцима. Некадашња узданица слободоумне јавности – Љубомир Каљевић именован је за министра иностраних дела.¹

Иако је на први поглед изгледало да је све било у најбољем реду и да догађаји од претходне ноћи у двору нису изазвали веће међународне и унутрашње компликације, ситуација је била далеко од редовне.² Држава се изненада нашла без владоаца, и то у неуставном стању. Први задатак нове Владе био је да одржи јавни ред и мир у земљи и да врати државу у редовни правно-политички поредак. То је учињено доношењем неколико веома значајних правних аката.

¹ Овај положај је понуђен Каљевићу зато што је био проверени присталица куће Карађорђевића (Живановић 1925, 356; Васић 2003, 114).

² О реакцијама међународне, а посебно енглеске јавности на Мајски преврат 1903. године вид. у: Марковић 2000, 90–110.

Влада је најпре, истог дана када је и формирана, издала једну посебну прокламацију којом је обавестила српску јавност да су „ноћас погинули Краљ Александар и Краљица Драга“ и да су се „у овом озбиљном и судбоносном тренутку пријатељи земље и народа споразумели и образовали нову владу“. Истом прокламацијом револуционарна влада је објавила да ступа у важност *Устав* од 6. априла 1901. године, са законима који су важили до 25. марта те године, те да се Народно представништво – распуштено 24. марта – сазове за 2. јуни 1903. године у Београду.³

У свом одговору на овај Влади акт сазвано Народно представништво најпре је одало „пуно признање војсци на њеном држању“ – истичући да је „српска војска вазда била и остаје одбрана отаџбине, потпора реда и законитости“.⁴ Затим се Народно представништво – „одајући признање и влади на осведоченом родољубљу, које је показала у овим судбоносним тренуцима“ – сагласило „да влада и даље води послове земаљске до избора новог краља“.⁵

На истом заседању Сенат и Народна скупштина одлучили су „да се враћа на снагу Устав од 22. децембра 1888. године и сви политички закони који су по њему донесени, са изменама и допунама које су потребне према данашњим политичким приликама и које ће се донети још у току овог сазива [...] и пре него се изабрани Владалац на њ закуне“. Затим је за новог краља акламацијом проглашен Петар Карађорђевић, унук Карађорђевићев. Ова изјава Народног представништва јасно показује да је будући монарх заправо доведен пред свршени чин и да нема много избора: или ће прихватити све политичке услове које су поставили војска и Народно представништво – или неће бити владалац. Другим речима, нови монарх мора без изузетка бити уставни владалац у парламентарном систему власти. Чак и ако би хтео, попут својих претходника из куће Обреновића, успоставити лични режим, будући монарх је онемогућен овом прокламацијом. Било је очигледно да су идеје о народној суверности и министарској одговорности коначно однеле превагу над идејом о свемоћи владаноца и у Србији.

³ *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 389.

⁴ Већ се из овакве формулације одговора Народног представништва на Влади акт може наслутити да је с Мајским превратом и војска постала значајан чинилац, па чак и арбитар у унутрашњој и спољној политици Србије.

⁵ *Одговор Народног представништва на акт Владе Краљевине Србије* [од 2. јуна 1903], [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 393.

⁶ *Протокол са заседања прве седнице Народног представништва од 2. јуна 1903*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 394–395. О проблему легитимитета владалачке власти Петра I Карађорђевића вид. подробније у: Поповић-Обрадовић 1998, 105–109.

Од 5. до 24. јуна 1903. године Сенат и Народна скупштина обнародовали су неколико изузетно важних правно-политичких аката. *Устав од 1888. године* – с незнатним изменама – објављен је под именом *Устав од 5. јуна 1903. године*. Истовремено Народно представништво је вратило на снагу и: *Закон о пословном реду у Народној скупштини од 1889*, *Закон о изборима народних посланика од 1890*, *Закон о штампи* и *Закон о јавним зборовима и удружењима од 1891*. те *Закон о општинама од 1902. године*.⁷ *Закон о уређењу округа и срезова од 1890*. није био враћен на снагу. До доношења новог истоименог закона 1905. примењивали су се уставобранитељски *Закон од 1839.* и *Закон о окружним и среским скупштинама од 1898. године*.

На дан 12. јуна 1903. године објављена је и *Прокламација краља Петра I о ступању на престо*,⁸ а 17. јуна *Указ о закључењу седнице Народног представништва* (било је то последње заседање Народног представништва према одредбама октроисаног *Устава од 1901. године*).⁹ Нови краљ је у својој *Прокламацији* између осталог нагласио, да сматра за своју „прву дужност да у овој свечаној и важној прилици с дубоким уверењем изјави да владалац треба да буде носилац напретка свог народа“, као и да он лично „хоће да буде истинити уставни краљ Србије“.¹⁰

На крају, Влада се обратила и свим државним властима. На дан 3. јула 1903. године издала је посебно саопштење у којем је речено да би све власти имале да раде на томе „да у народу поврате јако поколебану веру у закон и законитост“, као и да је жеља саме Владе, да се коначно заврши са политичким системом под којим није било ни слободе, ни безбедности, ни напретка, „пошто Србија сад улази у период праве уставности и парламентаризма“.¹¹

Нови избори за Народну скупштину према новом *Уставу од 1903. године* били су заказани за 8. септембар 1903. године, а први редовни сазив за 1. октобар исте године.¹²

⁷ *Устав* и наведени закони објављени су у: *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 599–783.

⁸ *Протокол краља Петра I, о ступању на престо*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 783–784.

⁹ *Указ да се закључе седнице Народног Представништва, сазваног прокламацијом Владе од 29. маја 1903. за 2. јуна исте године*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 785.

¹⁰ *Прокламација краља Петра I, о ступању на престо*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 783–784.

¹¹ *Распис Краљевске Владе свима државним властима о управљању њихових органа према грађанима, и о држању њихову за вршења избора*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 791–794.

¹² *Указ* [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1903, 789–790.

На овим изборима учествовале су следеће странке: Народна радикална странка (75 посланика), Самостална радикална странка (66 посланика), Народна странка (17 посланика), Напредна странка (1 посланик) и Српска социјал-демократска странка (1 посланик).¹³ Мандат за састав нове Владе добио је генерал Сава Грујић.¹⁴ Њему је припала част да започне један нови период у уставној и политичкој историји Србије, који је у историографији вазда био хваљен као „златни век парламентаризма и српске демократије“.

2. Устав од 1903. године и локална самоуправа

Као што је већ наглашено, *Устав* од 1903. године представља заправо незнатно измењени *Устав* од 1888. године. Одредбе о владајућој кући измењене су из основа, а изричито је утврђено да „у Србији влада краљ Петар I из династије Карађорђевић“ (чл. 57). Све остале измене одредаба *Устава* извршене су како би се основна демократска начела што боље изразила.¹⁵ Ове измене прегледно је изложио Миливоје Поповић на следећи начин.¹⁶

1) Број округа није прецизно утврђен у *Уставу* од 1903. године, за разлику од *Устава* од 1888. године, који је предвидео 15 округа.

2) Трајање парламентарног мандата повећано је са три на четири године.

3) Имовински цензус од 15 динара за стицање активног бирачког права остао је исти, само што се сада у ту суму, поред редовног државног пореза, урачунава и стални државни прирез, што није било по *Уставу* од 1888. године.

4) Фаворизована је кандидатска листа која на изборима у једном округу добије највећи број гласова на тај начин што се њој приписују гласови оних кандидатских листа које нису добиле ни изборни количник; овим изменом ишло се на повлашћивање најјаче листе, с једне стране, и на блокирање кандидатских листа с малим изгледом на успех, као и

¹³ Поповић 1991б, 93.

¹⁴ *Краљевске владе 1903–1935*, Београд, 1935, 10.

¹⁵ О језичком изразу *Устава* од 1903. године вид. у: Луковић 2010а, 172.

¹⁶ Уп.: Поповић 1991б, 87–88. О разликама *Устава* од 1888. године и *Устава* од 1903. године вид. такође у: *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, Београд, 1988, 199–233. Године 1913. објављено је „пречишћено и систематски уређено издање“ *Зборника закона и уредаба у Краљевини Србији*, којим су обухваћени „Устав, органски закони и општи административни закони“. У том званичном издању (стр. 1) каже се да „садашњи Устав није ништа друго него Устав од 1888 вастављен с извесним изменама“, а затим се уз текст *Устава* дају напомене о изменама код конкретних чланова.

на спречавање цепања листе, с друге стране; ово је имало за последицу настанак двостраначког система (надметање старих радикала и самоста-лаца), што је типична одлика „чистог“ парламентаризма и кабинетске владе.

5) Укинута је одредба из *Устава* од 1888. године по којој трајање редовног сазива није могло бити краће од шест недеља; сада је прописано да се редовни сазив Народне скупштине не може закључити док се не реши државни буџет; на тај начин је знатно појачана улога Народне скупштине као уставног чиниоца у новом систему власти.

6) Продужење буџета из претходне године краљевим указом за четири месеца у случају распуштања Народне скупштине или расписивања нових избора – условљено је пристанком Државног савета, што према *Уставу* од 1888. године није био случај.

7) Нови *Устав* је проширио надлежност Државног савета утолико што му је доделио овлашћење да разматра жалбе на указе којима је могло да буде повређено неко лично право или државни интерес у корист појединца; жалбе у име Државног савета подиже Главна контрола; слично овоме, Државни савет је овлашћен да разматра и жалбе против министарских решења која су донесена кршењем прописа о надлежности; решења по овим жалбама обавезујућа су за министре.

8) Као и према *Уставу* од 1888. године тако је и према новом *Уставу* установљена окружна и општинска самоуправа; у окрузима, поред државних власти постоје и самоуправни органи: окружне скупштине и окружни одбори чији је основни задатак да се старају о унапређењу и чувању просветних, привредних, саобраћајних, санитарских и финансијских интереса у округу; за вршење општинских послова установљени су: општински суд, општински одбор и општински збор; самоуправне органе народ бира непосредно; услови за стицање бирачког права исти су као и за избор народних посланика; нови *Устав* је предвидео постојање и среске самоуправе, али за разлику од окружне и општинске, ова самоуправа нема неки посебан значај; без обзира на то, срезови могу стицати имовину и тако утицати на многе послове од државног значаја.

9) Као и у *Уставу* од 1888. године тако је и у новом *Уставу* остала одредба да се измене *Устава* не могу чинити за време малолетства владарца; оваква одредба није постојала у *Турском* и *Намесничком уставу*.

У науци постоји готово једнодушан став да је под владавином краља Петра I Карађорђевића – а на основу либерално-демократског *Устава* од 1903. године – изграђен парламентарни систем власти, који је почивао на сељачкој демократији и запаженој улози српске војске. Овакво мишљење, у изразитијој или умеренијој варијанти, заступали су и данас заступају многи значајни правници, политиколози и историчари: Слободан

Јовановић,¹⁷ Миливоје Поповић,¹⁸ Милан Владисављевић,¹⁹ Живан Митровић,²⁰ Ђорђе Тасић,²¹ Васа Чубриловић,²² Алекс Драгнић,²³ Димитрије Ђорђевић,²⁴ Миодраг Јовичић,²⁵ Милорад Екмечић,²⁶ Ружица Гузина,²⁷ Павле Николић,²⁸ Драгољуб Р. Живојиновић,²⁹ Душан Т. Батаковић,³⁰ Милан Ст. Протић,³¹ Стеван К. Павловић,³² Мирослав Свирчевић³³ и др.

Сасвим другачије мишљење имала је Олга Поповић-Обрадовић. Она је сматрала да *Устав* од 1903. године није „досегао класичан уставни образац парламентарне монархије, јер (пре свега, иако не и само због тога) није успео да буџетску власт Скупштине претвори у крајње средство којим законодавно тело може присилити неодговорну владу на повлачење, без чега, теоријски бар, нема парламентарне владе“.³⁴ *Устав* од 1903. године – истиче Олга Поповић-Обрадовић – обезбедио је заправо

¹⁷ Јовановић 1907, 307, 312–313.

¹⁸ Поповић 1991б, 89.

¹⁹ Владисављевић 1938, 70.

²⁰ Митровић 1991, 95.

²¹ Тасић 1928, 426.

²² Чубриловић 1982, 282–283.

²³ Драгнић 1989, 117–118.

²⁴ Димитрије Ђорђевић запажа да је парламентаризам у Србији опстао иако је прошао кроз неколико снажних потреса и криза. Посебан значај су имале три кризе које су се догађале једна за другом током 1905. и 1906. године. Прва је избила у јануару 1905. године поводом сукоба око набавке артиљеријског наоружања; њен корен се налазио у сукобу краља и Скупштине; друга криза од маја исте године произашла је из спора око закључења иностраног зајма: ова криза је настала као последица поремећаја односа између Скупштине и Министарског савета; трећа криза је избила крајем 1905. и почетком 1906. године поводом обнове дипломатских односа са Великом Британијом; ова криза произашла је из нерашчишћених односа Министарског савета и војске (Ђорђевић 1963–1965, 157–172).

²⁵ Јовичић 1999, 313.

²⁶ Екмечић 1973, 28.

²⁷ Гузина 1976, 351–356.

²⁸ Николић 1991а, 96–97.

²⁹ Живојиновић 1982, 115.

³⁰ Батаковић 2008, 166–172.

³¹ Протић 1994, 112–117.

³² Павловић 2004, 98.

³³ Свирчевић 2004в, 45–58; Свирчевић 2009, 328–329.

³⁴ Поповић-Обрадовић 1998, 141. На сличним позицијама је и Дубравка Стојановић. Ова савремена историчарка не пориче да је *Устав* од 1903. године конституисао поредак који је по својим обележјима имао демократску форму, али наглашава да су традиционална и патријархална друштвена свест, уз снажне

превласт краља над Скупштином доводећи у питање и саму одговорност министара пред представничким телом. У том погледу овај Устав је сличан другим балканским уставима – румунском од 1866. године, бугарском од 1879. године, чак и српском октроисаном *Уставу* од 1901. године, али не и грчком уставу од 1866. године – који је (за разлику од напред наведених) у потпуности преузео демократске институције из свог изворника – белгијског устава од 1831. године.³⁵

Поставља се питање које је од ова два начелна мишљења ближе историјској истини: прво, уобичајено, које заступа највећи број писаца – или друго, које оповргава прво. Да би се дошло до правог одговора на ово питање, потребно је пре свега испитати аргументе које је навела Олга Поповић-Обрадовић у одбрану свог мишљења. А оно је понело епитет истинског освежења у једној недирнутој теоријској колотечини, која до данас није била подвргнута озбиљном научном преиспитивању. Од одговора на ово питање зависи и оцена о томе да ли је у периоду 1903–1914. године постојала истинска локална самоуправа у Србији, пошто је ова могућа само у парламентарном систему власти. Било какав режим другачије природе – лични или олигархијски – не представља погодно тло за развој локалне самоуправе. Као што је већ наглашено – локална самоуправа представља „парламентаризам у малом“. Због тога је и овде посебна пажња посвећена карактеру система власти према *Уставу* од 1903. године.

Цела аргументација којом Олга Поповић-Обрадовић оспорава постојање парламентаризма као система власти према *Уставу* од 1903. године може се свести на једну главну и три споредне претпоставке (које заправо проистичу из главне). Главна претпоставка своди се на једну општу формулу о превласти краља (као владоаца и шефа извршне власти) над Скупштином (као представничким и законодавним телом), а она *a priori* оспорава постојање парламентарног система власти. Међутим, из ове опште формуле проистичу још три појединачне претпоставке, које додатно појачавају напред наведену оцену. То су: 1) превласт краља над Скупштином у буџетској власти; 2) одсуство аутономије Скупштине; 3) одсуство министарске одговорности.³⁶

Већ на самом почетку свог доказивања Олга Поповић-Обрадовић истиче како је превласт краља над Скупштином обезбеђена већ самим дефинисањем њиховог правног положаја у уставном поретку. Краљ је, као шеф државе, носилац свеукупне извршне власти, док законодавну и буџетску власт дели са Скупштином. Све своје функције врши преко министара, које сам именује и смењује, и који, као и сви остали државни

елементе предмодерне политичке културе онемогућавали изградњу стабилног демократског друштва. Уп.: Стојановић 2003, 419–420.

³⁵ Поповић-Обрадовић 1998, 140–141.

³⁶ Поповић-Обрадовић 1998, 119–141.

чиновници, стоје непосредном под њим. Како је краљ правно и политички неодговоран, то је прописан обавезан министарски „премапотпис“ за све акте његове власти, док је Скупштини додељено право да оптужи ministre пред посебним државним судом, за повреду Устава и закона.³⁷ Ово су – према речима Олге Поповић-Обрадовић – кључне одреднице односа између владоца и представничког тела према новом *Уставу*, које су обликовале и сâм систем државне власти; а он говори да је Србија постала уставна непарламентарна монархија, што се може видети из многих уставних норми. Олга Поповић-Обрадовић даље образлаже своју аргументацију на следећи начин.

Монарх има превласт над Скупштином у буџетском законодавству. Док су у редовном законодавству потпуно изједначени у поступку доношења буџета краљ има знатно јачу уставну позицију. Буџет, као једногодишњи рачунско-правни акт, мора бити донесен у форми закона, али због природе материје коју регулише иницијатива припада искључиво извршној власти. Такође, *Устав* од 1903. ограничио је право Скупштине да подноси амандмане на предложени буџет, чиме је одбацио решење које је било прихваћено у *Уставу* од 1888. године, а прихватио одговарајуће решење из октроисаног *Устава* од 1901. године.³⁸ На тај начин су буџетска права народног представништва знатно окрњена, што се коси са изворним начелима парламентаризма иако *Устав* истиче да буџетски предлог не може ступити на снагу док га народно представништво не усвоји. Међутим, и од овог правила постоји изузетак. *Устав* је прописао право извршне власти да својом једностраном одлуком продужи буџет истекле рачунске године, под одређеним условима и без сагласности народног представништва. Заправо, према чл. 174. *Устава*, краљ може своје право распуштања употребити и против Скупштине која није донела буџет иако је рачунска година истекла, а продужити истекли буџет најдаље за четири месеца уз обавезну сагласност Државног савета. У овом изузетку од правила да нема доношења буџета без садејства народног представништва – лежи најозбиљнији приговор *Уставу* од 1903. године, чиме се показује да он није усвојио изворна начела парламентарног система власти. У најбољем случају може се говорити о постојању неке врсте ограниченог парламентаризма, а оно што се не може оспорити јесте чињеница да је *Устав* предвидео неодговорну владу.³⁹

Олга Поповић-Обрадовић је скренула пажњу на још једно питање из ове области, које – по њеном мишљењу – додатно оспорава парламентарно начело у уставном склопу од 1903. године: да ли је *Устав* ограничио

³⁷ Поповић-Обрадовић 1998, 120.

³⁸ Поповић-Обрадовић 1998, 122.

³⁹ Поповић-Обрадовић 1998, 123.

дужину могућег виšekратног буџетирања, које не би имало сагласност Скупштине, а тиме и могућност непарламентарног управљања државом на дужи временски период? На други начин речено: може ли круна својим једностраним актом продужавати истекли буџет у недоглед док нема народног представништва или је можда та могућност ограничена само на једно продужење истеклог буџета у току једне исте рачунске године?

Проучавајући ово питање ауторка запажа да је српска парламентарна пракса забележила случајеве указног продужавања буџета, али се то никада није догодило у једној истој рачунској години. Међутим, то не значи да оваква могућност правно није била допуштена. С чистог правног гледишта, било је могуће да монарх својим указом више пута продужи истекли буџет док нема народног представништва, уколико прибави сагласност Државног савета. То заправо додатно јача позицију монарха у односу на Скупштину, што, с друге стране, додатно обезбеђује превласт извршне власти над законодавном. Реч је заправо о још једном доказу који потврђује да је *Устав* од 1903. године у материји буџетског законодавства одступио од начела праве парламентарне владе.⁴⁰

Устав је потпуно ограничио аутономију Народне скупштине као представничког тела у односу на извршну власт. Нека од предвиђених ограничења аутономије парламента уобичајена су за континенталне уставе који су усвојили енглески образац, али у *Уставу* од 1903. године има и таквих ограничења која су непозната на Континенту и која додатно урушавају моћ законодавне власти у односу на егзекутиву.⁴¹

Најзначајнији облик ограничавања аутономије Скупштине садржан је у уставним одредбама о одлагању скупштинских седница. Право одлагања скупштинских седница припада искључиво краљу као шефу извршне власти, што је прихваћено и у другим европским државама.⁴² Према чл. 54. *Устава*, краљ има право да одлаже седнице Народне скупштине, с тим што то одлагање не може трајати дуже од два месеца нити се може поновити у истом сазиву без пристанка саме Скупштине. Овакво решење је, у начелу, било примењивано и у другим земљама са реципираним парламентаризмом, али српски *Устав* од 1903. године за разлику од многих континенталних демократских устава, отишао је много даље – истиче Олга Поповић-Обрадовић. Он је дозволио краљу да одлаже скупштинске седнице и онда када је стари буџет (односно буџетска дванаестина) под истеком, а нови још није изгласан. Осим тога, краљ има право да одлучује и о садржини скупштинског пословника – додуше, само уз садејство Народне скупштине. Оваква уставна одредба проузроковала је две лоше

⁴⁰ Поповић-Обрадовић 1998, 129–132.

⁴¹ Поповић-Обрадовић 1998, 133–134.

⁴² У Енглеској право одлагања парламентарних седница припада искључиво парламенту (Ог 1938, 13).

последнице: 1) Скупштина је онемогућена да ради и да слободно одлучује о својој унутрашњој организацији, што је од посебног значаја за формирање парламентарне владе; 2) отежава се поступак ревизије пословника, што може довести до блокаде рада законодавног тела и других државних органа. На тај начин је *Устав* од 1903. године на још један начин ограничио парламентарно начело.⁴³

Једно од обележја новог уставног поретка јесте и одсуство министарске одговорности. Најпре, *Устав* од 1903. године дозволио је могућност да се министри именују изван редова народних посланика. У правно-политичкој теорији познато је да једно од важних обележја парламентарног система представља обавезно поклапање министарског положаја и посланичког мандата. Другим речима, парламентаризам постоји само ако се министри именују из редова народних посланика. Као што се види, *Устав* од 1903. године дозволио је и другачију могућност – да министар не буде истовремено и народни посланик. Прихватајући став енглеског теоретичара Волтера Беџхота да поклапање министарског и посланичког мандата није суштинско обележје парламентаризма,⁴⁴ Олга Поповић-Обрадовић се задржала на једном другом, много важнијем питању – природи одговорности министара пред краљем и Народном скупштином. Да ли је реч о кривичној или политичкој одговорности министара? Наглашавајући да *Устав* у свом 135. члану доста непрецизно прописује да су министри „одговорни Краљу и Народној скупштини за своја службена дела“, Олга Поповић-Обрадовић истиче да је реч искључиво о кривичној, а не политичкој одговорности министара, позивајући се при томе и на тумачење овог прописа које је оставио Лазар Марковић.⁴⁵ Према томе, ако нема политичке него само кривичне одговорности министара, онда нема ни одговорне владе. Министре не може сменити Народна скупштина него само краљ „по свом ћефу“. У том смислу ово је још један доказ који иде у прилог мишљењу да *Устав* од 1903. године није конституисао прави парламентаризам – закључује Олга Поповић-Обрадовић.

У критичком осврту на изложене аргумент Олге Поповић-Обрадовић одмах треба нагласити да је парламентаризам као један од три облика (уз председнички и конвентски систем) организовања власти – какви

⁴³ Поповић-Обрадовић 1998, 134–135.

⁴⁴ Волтер Беџхот је наглашавао да је поклапање министарског и посланичког мандата представљало један значајан уставни обичај, али оно не представља историјску случајност него произлази из парламентарног система власти (Поповић-Обрадовић 1998, 137).

⁴⁵ Олга Поповић-Обрадовић истиче како је Лазар Марковић врло убедљиво доказао да је *Устав* од 1903. године прописао само кривичну, а не и политичку одговорност министара. Своје мишљење је засновао на чињеници да у *Уставу* нема никаквих даљих одредаба о политичкој одговорности министара уопште, па ни пред Скупштином (Поповић-Обрадовић 1998, 121).

постоје у модерним државама – одувек привлачио посебну пажњу истраживача због тога што се у највећој мери раширио по свету. Тај систем је током последња два века прихваћен у многим државама, али је при том најчешће преправљан и прилагођаван локалним обичајима и приликама. Тако је било и у балканским земљама, нарочито у Србији и Грчкој у XIX и на почетку XX века. Прихватајући политичке идеје и установе са Запада, балканске земље су их и саме пропуштале кроз „филтер“ сопственог уставног и политичког искуства одузимајући им понешто од њихове оригиналности, а додајући им понешто од своје локалне особености. Слободан Јовановић је још давно запазио да не постоји само један парламентаризам као општи образац него да има онолико парламентаризама колико има и држава које су тај систем прихватиле као своје опредељење.⁴⁶ Тако је и сама идеја о парламентарној влади била прилагођена условима под којима је живела једна, традиционална, сељачка земља каква је била тадашња Србија, која је тек била закорачила у индустријализацију и почела да се „навикава“ на обимнији пласман страног и домаћег капитала на свом тржишту. После ступања на снагу *Устава* од 1903. године настао је „српски“ тип парламентаризма, који се није могао поредити са његовим изворним обликом у Енглеској или реципираним обликом у Француској и Белгији, али је ипак био довољно препознатљив да би се могао квалификовати као парламентаризам. На то упућује и сам уставни склоп, са институцијама које су збиља биле доведене у такве међусобне односе, да би се могли окарактерисати као парламентарни систем власти. У вези с тим, аргументација Олге Поповић-Обрадовић не звучи убедљиво и не може оспорити тезу о постојању парламентарне владе током важења *Устава* од 1903. године. Погледајмо слабе стране те аргументације.

Није оправдана теза да је *Устав* од 1903. године омогућио превласт краља над Народном скупштином. Напротив, *Устав* је додатно ограничио краљеве прерогативе на пољу законодавних и извршних овлашћења према другим уставним чиниоцима у односу на *Устав* од 1888. године, што је представљало сасвим ново, до тада незабележно достигнуће у уставној историји Србије.

Устав од 1903. године преузео је две значајне установе из енглеске парламентарне традиције, које су проузроковале ограничење власти круне. То су: цивилна листа и „премапотпис“.

Цивилна листа је уведена одредбом чл. 66. *Устава*. Она подразумева финансијско-правни акт којим се у начелу одређују сви монархови приходи и расходи за одређени временски период. Монарх нема право да заобилази цивилну листу, тј. да прибавља државне изворе прихода који нису предвиђени листом. Ова установа представља значајну полугу над-

⁴⁶ Јовановић 1991к, 430.

зора над краљевском влашћу, те је монарх умногоме спречен да прекорачи границе које му поставља закон.⁴⁷

Установа „премапотписа“ је уведена одредбама чланова 56. и 135. *Устава*. Она представља темељ министарске одговорности пошто подразумева обавезу да сваки краљев акт носи потпис оног министра који је краља у конкретном случају саветовао да донесе један такав акт. Тако се одговорност преноси са краља на његове „саветнике“ (министре), који преузимају на себе све последице резултата савета који су дали владоцу. Из оваквог односа краља и министара заправо се и развио систем власти који се назива парламентаризам.⁴⁸

Ове две установе довеле су до значајног ограничавања монархове власти, како на пољу његових овлашћења као државног поглавара тако и на пољу његових овлашћења као законодавног чиниоца и као шефа извршне власти. Ниједан краљев акт (без обзира на то да ли га доноси као шеф државе, као законодавни чинилац или шеф егzekutive) не може ступити на снагу док за њега одговорност не преузме надлежни министар. Ову чињеницу не могу оспорити ни извесна одступања од чистог парламентарног начела, која су збиља присутна у уставном поретку. Једно од тих одступања јесте и непотпуна аутономија Народне скупштине, али се и такво ограничење њене самосталности своди на ретку могућност круне да одложи седницу Скупштине када је буџет пред истеком, а нови још није усвојен.

Важно је запазити да су установе цивилне листе и „премапотписа“ толико ограничиле власт владоца да је Народна скупштина постала, у најмању руку, равноправан чинилац с краљем у законодавној сфери. У редовном законодавном поступку ови уставни чиниоци потпуно су равноправни: Најпре, и краљ и Народна скупштина имају право законодавне иницијативе док су, с друге стране, сва остала законодавна овлашћења равномерно подељена; сви законски предлози се изгласавају у Скупштини, који ступају на снагу онда када их краљ потпише. Ниједан законски предлог не може бити усвојен мимо воље представничког тела, док владалац има право апсолутног вета, који може зауставити сваку законодавну радњу. Међутим, у поступку доношења буџета ситуација је много компликованија, јер ту обавезно учествује и трећи чинилац – Државни савет, чија овлашћења нису занемарљива. *Устав* прописује да буџетски предлог и сви пратећи финансијски акти морају најпре бити проучени у Државном савету, који о томе саставља посебан извештај, па тек после тога могу ући у скупштинску расправу (чл. 111). Када Народна скупштина усвоји буџет, остаје још да га потпише монарх како би ступио на снагу. Зани-

⁴⁷ Вид. о томе детаљније: Свирчевић 2004в, 50.

⁴⁸ Свирчевић 2004в, 51.

мљиву одредбу прописао је чл. 174. *Устава*, из које се јасно може уочити подређен положај краља у буџетском поступку, какав није био прописан ни *Уставом* од 1888. године. Наиме, ако се догоди да је Народна скупштина распуштена или одложена пре него што донесе буџет, краљ може продужити буџет истекле рачунске године најдуже за четири месеца, али само уз сагласност Државног савета. Дакле, ограничење краљевске власти на пољу законодавних овлашћења више је него очигледно.

У погледу извесне могућности да краља унедоглед продужава истекли буџет виšekратним указом на свака четири месеца у току једне исте рачунске године – када је распуштено или одложено народно представништво – може се рећи да *Устав* није (бар формално) искључио такву могућност. То је свакако једна од лошијих пропратних последица врло испреплетених односа између краља, Народне скупштине и Државног савета у буџетском поступку. Ипак, то не може бити један од кључних доказа да је краљ повлашћенији у буџетском законодавству од Народне скупштине, те да је то заправо израз његове опште превласти над представничким телом у уставном систему Србије – како то чини Олга Поповић-Обрадовић. То је била и остала једна теоријска могућност, која се никада није практично догодила, што ова ауторка сама признаје. Али, и она наглашава да сама чињеница да је таква могућност постојала већ представља довољан доказ о одсуству парламентарног начела; управо чињеница да краљ може непарламентарно владати продужујући истекли буџет виšekратним указом јесте основ који искључује парламентаризам као политички систем у *Уставу* од 1903. године.⁴⁹

Чини се да оваква оцена није тачна. Када се говори о томе, мора се имати у виду сама природа парламентаризма као система власти. Он је поникао у Енглеској, у земљи у којој су обичаји, уставне конвенције и судски прецеденти вазда били извор права и политичке културе, што представља његов изворни „грађевински материјал“. Парламентаризам се изграђивао постепено, кроз дуги низ деценија, међусобним садејством различитих неписаних и писаних правила понашања, тако да је у једном тренутку добио следеће компоненте: пасивни шеф државе, равнотежа законодавне и извршне власти, владавина парламентарне већине и министарска одговорност. Као политички систем он није погодан за нормирање и скалупљивање у тесне, често противречне, уставне норме, које понекад могу узроковати нежељене и неочекиване политичке последице. Он тражи шири оквир од уставних „параграфа“ пошто његов облик и садржина зависе од многих друштвених чинилаца, а највише од локалних обичаја и политичке културе. Управо због тога што је њега тешко „укротити“ унапред дефинисаним уставним одредбама, могу се јавити и нежељене последице, каква је она коју је навела Олга Поповић-Обрадо-

⁴⁹ Поповић-Обрадовић 1998, 126.

вић. То је ипак само знак да ни парламентаризам није савршен политички систем и да има своје мане. Заправо, могло би се рећи да је најмање рђав од свих до данас познатих система државне организације. Чак су и у самој Енглеској – колевци парламентаризма – која је показала сву политичку лепоту, шарм и господство овог система власти, понекад видљиви одређени недостаци.⁵⁰

Познато је да парламентаризам подразумева пуну законодавну власт у рукама представничког тела, а потпуну пасивност шефа државе, који више представља симбол државе него што је њен истински управитељ. У Енглеској и данас монарх има право да заустави сваки закон који изгласа парламент и тако спречи његово ступање на снагу. Исто значи да монарх има право апсолутног вета у законодавству. То његово право никада није било укинато неким посебним правним актом, али се ипак сматра изобичајеним („застарелим“), те га монарх и не користи. Последњи забележени пример у уставној историји Енглеске да монарх својим ветом зауставља законодавну радњу парламента био је случај из (сад већ давне) 1707. године када је краљица Ана одбила да потпише закон о засебној шкотској војсци (*Scottish Militia Bill*), који је био изгласан неколико година после стварања Велике Британије.⁵¹ Од тада па до данас монарх у Енглеској фактички не користи то право у законодавству. Ако би га којим случајем искористио у одређеној прилици, вероватно би уследила нека врста „револуције“, која би се могла завршити неповољно по круну. Међутим, сама чињеница да енглески монарх и даље има право апсолутног вета у законодавству (које се коси са чистим парламентарним начелом) никога није инспирисала да каже како парламентаризма заправо и нема у Енглеској.

Слична ситуација била је у Србији после доношења *Устава* од 1903. године. Изграђен је такав поредак који је омогућавао краљу да непарламентарно влада продужавајући у недоглед истекли буџет својим вишекратним указима, на свака четири месеца у једној истој рачунској години. Ипак, то је била само једна формална могућност, која никада није била ни примењена у парламентарној пракси. Стога то ни не може бити доказ да *Устав* од 1903. године није успоставио парламентарни систем власти.

Осим тога, ограничење краљевске власти може се запазити и на једном другом пољу, на којем је *Устав* од 1903. године доследнији од *Устава* од 1888. године. Наиме, одредби чл. 136. *Устава* од 1888. године

⁵⁰ У земљи свог порекла парламентаризам је стално подложен ревизији. Он се мења кроз сопствену примену – дајући чудноват пример гипког уставног поретка који никада не застарева него се мења у складу с датим политичким приликама (Свирчевић 2001, 11–15).

⁵¹ Поповић 1994, 114.

да „писмена или усмена наредба Краљева не може ни у каквом случају заклонити министре одговорности“ додата је у чл. 135. *Устава* од 1903. године одредба да „Краљева наредба не може заклонити од одговорности ни друге државне службенике“. Уведена је још једна новина: док према чл. 140. *Устава* од 1888. године краљ не може „осуђеноме министру ни опростити ни смањити казну без пристанка Народне скупштине“, према чл. 139. *Устава* од 1903. године краљ не може (без пристанка народног представништва) ни „прекинути поведену истрагу против оптуженог министра“. Уношење оваквих одредаба у нови уставни поредак додатно је ограничило владалачку власт. *Устав* јесте омогућио монарху да има активну улогу у политичким односима, али му није обезбедио превласт над осталим уставним чиниоцима. Треба истаћи да је и сам краљ Петар I својим умереним и демократским држањем дао велики допринос успостављању парламентарног система власти, о чему су писали и угледни страни часописи онога времена.⁵²

Најзад, ни најважнија претпоставка о одсуству министарске одговорности коју је навела Олга Поповић-Обрадовић – није теоријски заснована. Тачно је, међутим, да је то у *Уставу* учињено доста невешето и непрецизно, што увек може дати повода за другачији закључак. Наиме, одредба чл. 135. *Устава*, која дефинише одговорност министара пред чиниоцима законодавне власти, није баш најсрећније формулисана. Ако би се она широко и изоловано тумачила, изван целине осталих норми унутар истог члана, а без довођења у везу с осталим уставним нормама које регулишу међусобне односе најважнијих уставних чинилаца законодавне и извршне власти, онда би Олга Поповић-Обрадовић била у праву: у том случају одговорност министара пред краљем и Народном скупштином само је кривичноправне, а не и политичке природе, што значи да Скупштина не може оборити владу ако јој ускрати поверење. Међутим, ако би се применило циљно и системско тумачење те одредбе довођењем у везу ове одредбе са следећом одредбом истог члана, која уводи установу „премапотписа“ – стиче се утисак о постојању и политичке (поред правне) одговорности министара. Овакав закључак подупиру и други извори.

О томе много говори и један новински чланак објављен у *Одјеку* под називом „Владина оставка“ из пера Јаше Продановића, у којем је до

⁵² Белгијски аналитичар Бруне објавио је чланак под називом „У Србији“ у часопису *Les Actualités Diplomatiques et Coloniales*, који је пренело гласило самосталних радикала *Одјек* у бр. 186. 1905. године. У том чланку Бруне је изразио мишљење да је Србија била на правом путу да оствари напредак и благостање захваљујући свом краљу Петру I Карађорђевићу, који се понашао као прави уставни владалац. Он је вазда поштовао вољу парламентарне већине и никада није показивао намеру да успостави лични режим. Петар I је владалац који „краљује али не влада“ – супротно од политичког понашања краља Александра Обреновића.

детаља објашњено зашто је коалициона влада старог радикала Саве Грујића (коју је подржавала самосталска већина) поднела оставку краљу и Народној скупштини 4. априла 1906. године.⁵³ У том чланку се каже:

„Узрок је оставци уверење владино да не ужива поверење Крунино у оној мери, у којој је то потребно ради правичног вршења државних послова. Влада која води рачуна о парламентарном раду мора бити готова да одступи чим осети да не ужива поверење владаочево или Народне скупштине. До сада, данашња влада је имала то поверење! Ма да је њена већина бројно мала она је ипак и енергијом, и дисциплинованошћу и потпуном сагласношћу с владиним радом показала да је довољно јака [...] Од јуче ствари су се измениле. Влада и данас ужива пуно поверење своје скупштинске већине али се Њ. В. Краљ није сложио са владом у питању извесних указа које му је влада поднела на потпис. Како је влада сматрала да су њени укази довољно важни за њен даљи рад на државним пословима, она је поднела Њ. В. Краљу оставку, дајући тиме могућност Круни, да повери владу другој политичкој групи, која би по парламентарној теорији и пракси имала право да узме у своје руке управу државних послова.“

Из овог текста лепо се види како су самостални радикали разумели одговорност министара пред владаоцем и Скупштином. Очигледно је да су је они видели као политичку одговорност јер у супротном председник Министарског савета Сава Грујић не би поднео оставку. Да су је самосталци видели искључиво као кривичну одговорност, сасвим је сигурно да Грујићева влада не би одступила него би наставила своју управу пошто нико од њих није починио кривично дело за које се по *Устави* мора одговорати пред посебним државним судом. Но, као одговорни политички људи, Грујић и његови министри поднели су оставку иако су уживали парламентарну већину јер су сматрали да је владалац својим потезима отежао спровођење њихове страначке политике. Зато су се и повукли. Нема сумње да је овде реч о правој министарској одговорности – како је разрађена у теорији и пракси парламентаризма.

На основу аргумената које смо изложили у свом критичком осврту на ставове Олге Поповић-Обрадовић – може се закључити да је теоријско мишљење које заступа највећи број писаца ближе историјској истини од мишљења Олге Поповић-Обрадовић. Примена *Устава* од 1903. године стварно је изградила парламентарни систем власти у Србији. Без двојбе, он није био ни савршен ни идеалан. Сигурно је да се није могао поредити са енглеским парламентаризмом дуге традиције, али се могао поредити са реципираним парламентаризмом у неким континенталним (пре свега балканским) земаљама. Више је имао изглед једног „балканског“ типа *орлеанског парламентаризма* него оног правог *кабинетског*

⁵³ „Владина оставка“, *Одјек*, бр. 80, 5. април 1906.

система, премда је имао и неке додирне тачке с њим. Томе је допринела и чињеница да је и војска постала веома значајан политички фактор у периоду 1903–1914. године, а посебно пред избијање Балканских ратова и током тих ратова, као и у политичким превирањима која су трајала све до избијања Првог светског рата (1911–1914). У официрским круговима појавио се један изузетно моћан чинилац: године 1911. формирана је организација „Уједињење или смрт“ – названа „Црна рука“ – чије су језгро чинили некадашњи завереници, учесници Мајског преврета од 1903. године.⁵⁴ Она ће драматично утицати на функционисање уставних чинилаца, како у време мирнодопског тако и у време ратног стања. Због тога је и српски парламентаризам био бременит бројним тешкоћама и наслагама из претходних режима последња два Обреновића, али и жестоких партијским борбама за власт, те опасним политичким амбицијама официрских занесењака. Упркос свему томе, парламентаризам је у Србији функционисао некада мање а некада више успешно – потврђујући да је идеја о модерној држави могла стећи погодно тло и на Балкану. Доношење *Устава* од 1903. године представљало је подухват вредан поштовања у условима какви су постојали на Балкану почетком XX века. А стварањем парламентарног система био је остварен први неопходни предуслов за изградњу истинске локалне самоуправе у Србији.

3. Локална управа и самоуправа у програмима политичких странака у раздобљу 1903–1914. године

После Мајског преврата и уставних промена 1903. године у Србији је деловало неколико политичких странака. Неке од њих биле су веома утицајне деловањем на јавно мњење и повременим учешћем у власти, док су остале биле врло слабе таворећи на маргинама српске политичке сцене. Као што је напред изложено, у овом раздобљу Народна радикална странка се после „фузије“ с напредњацима, поцепала на старе радикале (који су одобравали „фузију“) и самосталне радикале (који су се оштро супротставили „фузији“ иступајући самостално у Скупштини и организујући се у засебну странку).

Стара радикална странка мање-више се и политички и кадровски поклапала с Народном радикалном странком и њеним идеолошким опредељењем од 1881. године, тако да о томе нема потребе поново расправљати. Више речи биће о Самосталној радикалној странци и њеним погледима на локалну самоуправу, која је за себе такође тврдила да је изворни баштиник радикалског програма од 1881. године – оптужујући

⁵⁴ О овој организацији, о којој ће се касније подробније говорити, вид. опширно у: Макензи 1989; Јовановић 1991о; Казимировић 1997; Зиројевић 1998.

истовремено старе радикале да су издали изворне принципе радикалне демократије оног тренутак када су ушли у савез с напредњацима 1901. године. Доста дуго после распада „фузије“ самостални радикали су иронично злурадо и подругљиво називали своје некадашње партијске другове „фузионашима“ иако је још преостало само једно избледело сећање на ту неуспешну страначку епизоду у српској политици док су одбројавани последњи дани последњег владаоца из куће Обреновића.

Политичке борбе у периоду 1903–1914. године углавном су биле обележене свађама, увредама и разменом оптужби између две непомирљиве групе некада јединствених радикала, док су друге странке, које су им некада биле највећи непријатељи, немоћно посматрале њихов беспштедни рат. Па ипак, и те странке су деловале и имале понекад већи, а понекад мањи утицај на јавност. То су: Народна (Либерална) и Либерално-демократска странка (народњаци), Напредна странка, Српска социјал-демократска странка, Српска народна сељачка слога, Српска привредно-демократска странка и Српска конзервативна странка.

3.1. Самостална радикална странка и локална самоуправа

После закључења радикалско-напредњачког споразума 1901. године једна група (претежно млађих) политичара из састава Народне радикалне странке издвојила се у посебан посланички клуб, који је иступао „самостално“ у односу на све остале групе, а посебно у односу на старе радикале – „фузионаше“. Уместо прихватања диктата краља Александра и „фузије“ с непомирљивим политичким противницима, ова група је захтевала безуслован повратак на снагу *Устава* од 1888. године. Из овог донекле идеолошког и начелног разлаза скривала се жеља млађих радикалских првака да играју главну улогу у српској политици. Они су осећали да за то имају и снаге и памети више него њихови старији страначки другови, који су им изгледали потпуно истрошени после двадесетогодишњег, крвавог преганања с Обреновићима у борби за уставност и парламентаризам.

Заправо, почетком XX века радикали су остали једина истинска политичка странка у Србији. И напредњаци и либерали готово су нестали као организоване политичке странке, али су се међу њима и даље налазили многи угледни појединци, који су снагом свог ауторитета представљали значајне политичке чиниоце (Јован Скерлић). Тако су радикали остали једина у правом смислу организована политичка странка, те је и било природно да управо у њеним редовима исклија нова опозиција. То се и догодило.⁵⁵ Тако је организована Самостална радикална странка,

⁵⁵ Протић 1990, 138.

чије се чланство окупило око новопокренутог листа *Одјек*. Политички програм нове странке био је објављен у чланку под називом „Наша прва реч“ у првом броју овог листа 1. октобра 1902. године.⁵⁶ Већ 1905. године програм странке је допуњен новим политичким начелима, која су додатно разрадила првобитна идеолошка опредељења. Исте године донесен је и Статут странке.⁵⁷ Формирани су и страначки органи. Главни Одбор странке 1905. године чинили су: Љубомир Живковић (председник), Љубомир Стојановић (потпредседник), Димитрије Живојиновић (благајник) и чланови: Влада Тодоровић, Драгутин Пећић, Ђока Марковић, Јаша Продановић, Јован Жујовић, Коста Тимотијевић, Љубомир Давидовић, Милован Лазаревић, Милутин Станојевић, Милутин Филиповић, Михаило Полићевић, Никола Николић, Сима Катић и Стојан Лукић.⁵⁸

Међутим, прави вођи странке били су: Љубомир Живковић – до 11. маја 1905. године, када се вратио старима радикалима, Љубомир Стојановић – до 29. јануара 1912. године и после њега Љубомир Давидовић. У истакнуте вође самосталаца могу се још убројити: Јаша Продановић, Милорад Драшковић и Јован Скерлић, који је једно време био и члан Српске социјал-демократске странке.⁵⁹ Током једне деценије српске демократије и парламентаризма стари и самостални радикали наизменично су се смењивали на влади.

Самостална радикална странка стварно је баштинила стари програм Народне радикалне странке од 1881. године. У свом програму од 1902. године она је јасно истицала да су интереси државе најважнији и да се не сме дозволити обнова било каквог облика идолопоклонства и личног режима. Према усвојеним идеолошко-политичким одредницама странка је имала да ради на пуном политичком преображају Србије увођењем општег права гласа, те поштовањем начела законитости, свих политичких и грађанских слобода, успостављањем истинске демократије и парламентаризма и остваривањем „народне самоуправе“.⁶⁰ Све ове начелне одредбе до детаља су разрађене у допуњеном програму од 1905. године, који садржи поглавља о унапређењу: администрације, правосуђа, просвете, привреде, војске и финансија, као и посебно поглавље посвећено спољној политици.⁶¹

⁵⁶ „Наша прва реч“, *Одјек*, бр. 1, 1902.

⁵⁷ Статут Самосталне радикалне странке вид. у: Крестић/Љушић 1991, 317–330.

⁵⁸ Крестић/Љушић 1991, 330.

⁵⁹ Протић 1990, 138.

⁶⁰ „Наша прва реч“, *Одјек*, бр. 1, 1902.

⁶¹ *Самостална радикална странка. Начела, Програм, Статут*, у: Крестић-Љушић 1991, 317–322.

У погледу уређења локалне администрације у програму се захтева да „општине и срезови буду не само управне јединице већ да постану и економске заједнице: за израду путева и мостова; за пошумљавање голети; за обуздавање потока и регулисање река; за исушивање бара и наводњавање поља; за подизање: школа, болница, расадника, воћњака, кошева и других стоваришта; за набавку семена, бољих сојева стоке, бољих справа и алата; за организацију привреднога рада на општем имању, за општу корист“.⁶² Нема сумње да у овом делу програма провејава дух Светозара Марковића, и то из оне његове фазе када је агитовао да би требало да општине буду и политичке и економске јединице. Било је очигледно да самосталци нису могли заборавити Светозара Марковића и његов покрет, који је оставио трајан и неизбрисиви траг на њихову политичку идеологију, што су они радо истицали у многим приликама.⁶³

О политичко-идеолошком опредељењу самосталних радикала и о дубоком утицају Марковићевих политичких идеја на то опредељење писао је и *Одјек*. У уводном чланку под називом „Савремени демократизам“, који је објављен у бр. 8. од 9. децембра 1904. године, главни и одговорни уредник Јаша Продановић представио је још једном јавности основна политичка опредељења самосталаца, овога пута с књижевним надахнућем. Продановић је песничким изразима писао о урођеној „демократичности српског народа“ и његовим историјским тежњама да оствари спољну и унутрашњу слободу. Ипак, било је видљиво да кроз цео текст провејава дух Светозара Марковића и његових основних идеја. Између осталог, Јаша Продановић је записао следеће:

„Тај демократизам, патријархалан и примитиван имао је у клици главну особину правога демократизма: тежњу за самоуправним системом и наклоност ка ослобођењу личности од туторства породице, општине и државе. Правога демократизма и не може бити без развијеног индивидуалног живота и без способности за тај и такав живот. Демократизам жели да скуп слободних људи састави општину, и да скуп слободних општина чини државу. Слобода личности треба да иде до највиших граница, али не сме да штети интересима мањих заједница, а ни главне заједнице – државе. Измирити интересе појединца с интересима друштвене целине, и слободу личности са поретком друштвеним, то је у основи циљ демократизма. Да би се то постигло треба сви грађани да суделују у решавању

⁶² Крестић/Љушић 1991, 318.

⁶³ Поводом тридесетогодишњице од смрти Светозара Марковића у *Одјеку* бр. 48. од 26. фебруара 1905. године објављен је помен на његово име и дело. Из пера аутора који се потписао иницијалима Г. М. (вероватно Милан Грол, који је био члан редакцијског одбора *Одјека* – прим. М. С.) изашао је чланак с називом „Светозар Марковић“. У њему је, бираним речима и с пијететом, одата почаст човеку кога су самостални радикали сматрали зачетником свог покрета.

своје судбе, било посредно преко Народне скупштине, било чак и непосредно, референдумом. Опште право гласа, слобода јавне речи, слобода удруживања и договарања, право општина да буду што независније од централне државне власти, све те идеје нису биле нимало супротне духу нашег народа.⁶⁴

Ове речи много говоре о стварним политичким идеалима које су исповедали самостални радикали: поштовање политичких и грађанских слобода и права, остваривање начела народне суверености и представничке владе у облику парламентаризма и локалне самоуправе; једном речи: стварање модерне државе с владавином права и поделом власти, чије су вредности вазда биле „усаглашене с духом српског народа“.

Ако се занемаре романтичарски „филигран“ који помало демагошки улепшавају овај изузетно елегантно срочен и пријемчив текст, може се извући закључак о самом карактеру Самосталне радикалне странке. Она је у суштини била једна истинска странка западног типа, која је неговала сва достигнућа школе природног права, теорије либералне демократије и драгоцених искустава грађанских револуција у Европи. И поред свих својих слабости, ова странка је дала немерљив допринос модернизацији српске државе у периоду 1903–1914. године.

3.2. Народна (Либерална) и Либерално-демократска странка и локална управа

Либерална странка је после смрти свог дугогодишњег вођа Јована Ристића 1899. године била на издисају. Њеној агонији и нестанку из српске политике кумовао је расцеп од 1894. године, од којег се странка више никада није опоравила. Расцеп је избио поводом избора за Народну скупштину. На Главном збору, одржаном у Нишу, из странке је искључена група око Јеврема Андоновића због тога што је учествовала на изборима које је странка званично бојкотовала. Вођ странке Јован Авакумовић немоћно је гледао како му се странка осипа. Недуго затим на чело странке вратио се „незаменљиви“ Ристић. Међутим, ни његов повратак у активну српску политику није могао спречити агонију либерала. Ристић је још само успео да одржи нови Главни збор, на којем је надахнуто говорио о новом програму Либералне странке и њеној новој политичкој оријентацији. Том приликом посебну пажњу посветио је српском националном питању и унутрашњим реформама, за које је истакао да су преко потребне Србији. Чак је и остарели Ристић схватио да је неопходно спровести једну нову политичку и уставну реформу. Говорећи о „свом чеду“ – *Уставу* од

⁶⁴ „Савременост демократизма“, *Одјек*, бр. 8. и 9, 1904. Сличних текстова било је и у наредним бројевима *Одјека*; вид. нпр. чланак „Народ је извор и утока власти“, бр. 203, 1905.

1869. године рекао је следеће: „Ја говорим о ревизији јер држим да њој треба подвргнути Устав од 1888, докле је Устав од 1869. године своју службу часно одслужио – он је данас анахронизам“.⁶⁵

Збор је затим одлучио да се Ристићева беседа прими као допуна страначког програма и нове практичне политике. Изабран је и нови Главни одбор, у који су ушли: Јован Авакумовић, Тодор П. Туцаковић, Стојан Д. Рибарац, Димитрије Стаменковић, Живан Живановић, Велизар Кундовић, Спасоје Стефановић, Живојин Величковић, Пера И. Јовановић и Пера М. Николић.⁶⁶ Авакумовић се није дуго задржао у овом телу. Убрзо је поднео оставку препуштајући странку млађим људима. На први поглед, чинило се да су либерали коначно извршили преко потребне реформе у странци. Ипак, цео подухват је више имао изглед фарбања једне оронуте фасаде него што је збиља поправио темеље и носеће стубове страначке грађевине. Ристић је остао доследан свом већ пословичном конзервативизму, који је вазда представљао главно обележје његове унутрашње политике. Због тога ни овај подухват није могао наићи на велики број присталица, како међу либералима тако и међу гласачима. Због тога је наставак агоније био неминован. Ново време захтевало је нове људе и нове идеје.

Тако Ристићеве страначке реформе нису донеле жељене резултате. Препород странке потпуно је изостао. Напротив, осипање њеног чланства незадрживо је настављено док су унутар странке беснеле фракционашке борбе. То се нарочито догађало после Ристићеве смрти. Док је Ристић био жив, његов ауторитет чувао је страначко јединство и спречавао све могуће расцепе. Као да је његов одлазак дао крила млађим либералима, који су били сити Ристићевог конзервативизма и умерењаштва. Они су желели модернији програм и другачији приступ у политици.

Убрзо су се формирале две супротстављене групе у Либералној странци. Једну групу предводили су Јован Авакумовић и Стојан Рибарац, а другу Јеврем Андоновић, Сима Несторовић и Живојин Величковић. Прва група се окупљала око листа *Српска застава*, а друга око листа *Српска независност*. Њихово јавно деловање заправо је показивало да међу њима није било никаквог јединства – ни програмског ни акционог. Чак су одржавали и засебне конференције. Основна разлика међу њима огледала се у односу према политици краља Александра и радикалско-напредњачкој „фузији“. Прва група је до краја остала у оштрој опозицији према краљевом личном режиму и априлском *Уставу*, док је друга група, као делом фузионашка, и сама узимала учешће у власти. Она је имала жељу да очува традицију светоандрејског либерализма од 1858. године.⁶⁷

⁶⁵ Живановић 1924б, 319.

⁶⁶ Живановић 1924б, 321–322.

⁶⁷ Крестић/Љушић 1991, 314.

После Мајског преврата и истека мандата револуционарне владе Авакумовић се повукао из странке, те је вођство у овој фракцији либерала припало Рибарцу. Нови, амбициозни вођ странке одлучио је да је препороди и врати у политички врх. У октобру 1904. године Рибарчева група је званично обновила рад Либералне странке. Њен збор је донео једну посебну резолуцију којом је испратио у историју стари назив странке и усвојио нови: Народна – Национална странка. Био је то последњи дан Либералне, а први дан Народне странке – оглашавала је *Српска независност* (бр. 14, 1904). Рибарац је покушао окупити све некадашње угледне либерале како би нова странка израдила нови програм, прилагођен другачијим историјским околностима. Аутор највећег дела програма био је Живан Живановић, док је Владимир Јовановић израдио поглавље о спољној политици Србије. Програм је усвојен 20. октобра 1904. године. Објавила га је *Српска застава* у бр. 8, 9. и 10. 1904. године.⁶⁸

Програм је посебну пажњу посветио националној политици и питању уједињења целог српског народа. У унутрашњој политици захтевале су се следеће промене: уставна реформа у смислу ревизије постојећег *Устава* од 1903. године; укидање Државног савета; упрошћење и појефтинијење државне администрације; одговорност и обезбеђење чиновништва; пореска реформа; штедња у области јавне потрошње; буџетска равнотежа; правилна организација кредита; помагање задругарства, свих видова занатства, пољопривреде и индустрије и сл.⁶⁹

У погледу локалне управе у програму се каже: „Срезови и окрузи, као више управне јединице, морају бити организоване тако, да са општинама заједно стоје у хармонији, са укупном управом државном, која обухвата све у једну целину, изводећи ту организацију по принципу политичке централизације и административне децентрализације. Државна снага мора се осећати свуда као највиша, са искључењем сваке засебитости, ма које од ових мањих управних јединица наспрам државе“.⁷⁰

Нема сумње да су народњаци остали на линији старе конзервативне политике либералних вођа, који су се вазда залагали за централизацију државне управе видећи у том принципу једину гаранцију за опстанак државног јединства и мисију ослобађања и уједињења српског народа. Попут својих претходника из Либералне странке, и народњаци су свој концепт државног устројства ставили у службу спољне политике: по том начину резонувања, само једна снажна, централизована државна власт, са способном и послушном бирократијом, има могућност да оствари исконску тежњу свих делова српског народа да се нађу под истим држав-

⁶⁸ Крестић/Љушић 1991, 314.

⁶⁹ Вид.: *Програм Народне (Националне) странке*, у: Крестић/Љушић 1991, 301–313.

⁷⁰ Крестић/Љушић 1991, 310.

ним кровом; свака децентрализација и аутономија локалних јединица слаби државу и штети идеји државног и народног јединства, па самим тим и доводи у питање најпречи задатак српске државе – ослобађање и уједињење целокупног Српства; због тога се и не сме дозволити – резонују народњаци – било какав облик локалне самоуправе него само она локална управа која је потпуно потчињена централној власти и која је потпуно инкорпорисана у централизован систем државне администрације.

Може се јасно видети да у погледу устројства државне управе и организације локалних органа власти, постоји доследан континуитет између либерала и народњака. Они се ту нису померили ни за корак. Остали су доследни у захтеву да се државна управа изгради на начелу бирократског централизма.

Осим Народне странке, постојала је још једна странка која је водила порекло од некадашњих либерала. То је Либерално-демократска странка на челу с перспективним политичарем млађе генерације Војиславом Вељковићем. Овој групи је припадао и искусни политички „лисац“ Ђорђе Генчић. Ова либерална група одлучила је да не мења име странци него само да га прилагоди новим приликама. Њихов програм је био веома сличан народњачком, с тим што су се ови либерали доследније залагали за уставност и парламентаризам.⁷¹ Нису успели да остваре неки запаженији утицај на јавно мњење. И поред тога, били су значајни учесници у многим политичким догађајима. Дали су значајан допринос модернизацији државе и развијању политичке културе.

3.3. Напредна странка и локална управа и самоуправа

Напредњаци су распустили своју странку 1897. године. У том тренутку престале су да излазе њихове страначке новине *Видело*. Годину дана касније умро је и њихов страначки вођ Милутин Гарашанин. Иако се страначка организација сасвим распала, истакнути напредњаци и даље су учествовали у политичком животу као кандидати на изборима или као министри. Од старијих напредњака ту је био Стојан Новаковић, који је после подношења оставке своје владе именован за српског посланика у Петрограду. Напредњаци су се тако нашли без вођа што су вешто искористили Димитрије Маринковић и његов син Павле, који су све више били истицани као њихови нови вођи. Својим беседама у Народној скупштини привукли су пажњу јавности и тако стекли популарност међу својим истомишљеницима.

Напредна странка је обновљена 30. јануара 1906. године са потпуно новим политичким програмом, у којем се захтевало спровођење коре-

⁷¹ Митровић 1991, 97–98.

нитих уставних реформи. Такође, био је донесен и статут странке. Председник странке постао је Стојан Новаковић, а потпредседници су били: Андра Ђорђевић, Сава Ж. Обрадовић, Драгић Самуровић и Ђорђе Станковић. Изабран је и привремени Главни одбор, у који су од познатијих имена ушли: Живојин Перић, Коста Н. Христић, Никола Спасић, Павле Д. Маринковић и некадашњи дворски радикал Светомир Николајевић.⁷² Тако је започео нови живот једне старе конзервативне странке, која је своје звездане тренутке достигла за време личног режима краља Милана.

Нови страначки програм представљен је јавности у обновљеном *Виделу*. Напредњаци су остали верни установи дводомног система народног представништва залажући се за најбољи могући облик уставне монархије на конзервативној политичкој основи, уз искључење било каквог личног режима. Осим тога, тражили су поштовање начела законитости, као и свих политичких и грађанских слобода, обезбеђење личне и имовинске сигурности, слободу штампе, министарску и чиновничку одговорност, независност судске власти, спровођење једне целовите пореске реформе, побољшавање кредитног система, унапређење занатства, индустрије и саобраћаја и сл.⁷³

У погледу локалне власти, у свом новом програму напредњаци су истакли и захтев за успостављање пуне општинске самоуправе. Ово начело представља нову идеју у њиховом програму, коју су после 25 година од свог оснивања, коначно прихватили као своју. Дошло је време да и стари конзервативци коначно признају да је бар општинска самоуправа потребна Србији. Био је то велики корак не само за напредњаке него и за цео српски страначки систем (као у викторијанско доба енглеског парламентаризма, на крају XIX века, када су и торијевци дефинитивно прихватили уставну конвенцију о немешању круне у страначке односе).⁷⁴ Ствари су се помериле напред и више нису могле натраг. Напредњаци су на овом примеру показали колико су сазрели као странка. Схватили су да се силом не може ићи против неких општеприхваћених политичких принципа и конвенција. Оно што је већ било увелико прихваћено као универзална вредност морало се усвојити – ако се заиста желело остати у политици; у супротном – следи изопштење и политички крах. У том тренутку – та универзална вредност била је установа општинске самоуправе.

У времену од обнављања свог рада па до почетка Првог светског рата, напредњаци нису постигли неки значајнији успех, премда је Стојан Новаковић од 11. фебруара до 11. октобра 1909. године још једном

⁷² Вид.: *Статут Српске напредне странке*, у: Крестић/Љушић 1991, 337–343.

⁷³ *Начела Српске напредне странке*, [у:] *Видело*, бр. 30, 1906.

⁷⁴ Вид. детаљније о томе у: Свирчевић 2001, 40.

био председник Министарског савета.⁷⁵ Био је то епилог једне успешне научне, политичке и дипломатске каријере. Већ у дубокој старости, Новаковић се убрзо повукао остављајући странку браћи Павлу и Војиславу Маринковићу. Умро је за време рата 1915. године, а са њим је и Напредна странка отишла у историју. Ова странка ће остати запамћена као истински пример једне конзервативне политичке групе, која је више полагала на културу и образовање него на демократска начела државног уређења и локалну самоуправу. Била је дубоко убеђена да само политичка умереност и просвећивање могу извући Србију из архаичног друштва још вреле хајдучке крви и опасног демагошког бунтовништва. Од тог уверења никада није одступала, чак и онда када је делимично ревидирала програм после обнављања свог рада 1906. године. То уверење је било и остало главно обележје њене политичке идеологије.

3.4. Комунални програм Српске социјал-демократске странке

С нестанком покрета Светозара Марковића социјалистички покрет у Србији није се сасвим угасио. Он је и даље постојао, али не као значајна политичка снага. Напротив, то је било више животарење једног слабог и немоћног покрета, који је доспео на руб заборава. Све до 1903. године за време личних режима Обреновића – за њега није било места у српској политици. Тек после Мајског преврата, са успостављањем истинске уставности и парламентаризма, социјалистички покрет је поново „добрио крила“ и почео оживљавати. На радничком конгресу 20. јула 1903. године основана је Српска социјал-демократска странка, као класна странка пролетаријата, која је по свом програму, организацији и тактици, била потпуно организована у марксистичком духу и западноевропском обрасцу.⁷⁶ Свој програм и социјалистичку идеологију разрађивала је кроз страначке органе, штампу, повремене списе и часописе. Међу њима истичу се: *Радничке новине*, *Живот* и *Борба*. На челу странке стајали су: Драгиша Лапчевић, Радован Драговић, Димитрије Туцовић и Душан Поповић.⁷⁷ Лапчевић и Драговић су били познати у јавности као добри и вешти организатори страначких акција, док су се Туцовић и Поповић истицали као новинари и главни идеолози, те тако припадали кругу социјалистичких теоретичара, који су изашли на добар глас и изван граница Србије.⁷⁸

⁷⁵ *Краљевске владе*, 1935, 13.

⁷⁶ Никић 1927, 345.

⁷⁷ Занимљиво је да су сви социјалистички вођи били рођени у Ужичком округу (Митровић 1991, 101), па се у њиховом идеолошком опредељењу може приметити и понешто од фантазије у менталитету нашег динарског света.

⁷⁸ Вид. о томе детаљније у: Туцовић 1981; Поповић 1951.

Програм Српске социјал-демократске странке представљао је копију Ерфуртског програма немачких социјал-демократа. У њему су се захтевале корените политичке реформе у циљу изградње новог, социјалистичког друштва, заснованог на друштвеној својини и владавини пролетаријата. У Програму се каже:

„Једино се преласком капиталистичке приватне својине средстава за производњу – земљишта, рудника, сировина, алата, машина, саобраћајних средстава – у друштвену својину и преобраћањем производње еспапа у социјалистичку продукцију, тј. такву коју врши друштво само за себе (за своју потребу), може постићи то да велико газдинство и принос од друштвеног рада, који стално расте, постану и за оне класе које су до сад биле експлоатисане, место извор беде и угњетавања извором највећег благостања и свестраног хармоничног усавршавања. Борба радничке класе против капиталистичког експлоатисања неминовно је политичка борба. Без политичких права не може радничка класа водити своју економску борбу нити развијати своје економске организације. Она не може извојевати прелазак средстава за производњу у општу својину, док не задобије политичку силу.“⁷⁹

Али, све док „радничка класа не задобије политичку силу“, потребно је радити на побољшању њеног економског положаја и у постојећем буржоаском друштву. То се може постићи само: увођењем општег права гласа, проширивањем и обезбеђењем грађанских слобода, увођењем прогресивног опорезивања према имовинском стању, повећањем надница, скраћивањем радног времена, увођењем социјалног осигурања у случају болести и старости и сл.⁸⁰

У погледу уређења локалне управе социјалисти су на свом конгресу 1903. године унели у свој политички програм и начело потпуне „народне самоуправе“. У тачки 1. Програма тражили су опште, једнако и непосредно бирачко право и тајно гласање на свим изборима; у тачки 2. Програма изражен је захтев за увођење институција „народне самоуправе“ у окрузима, срезовима и општинама.⁸¹ Слично овоме, у једној конгресној резолуцији о комуналној политици затражили су: 1) опште, једнако, непосредно и тајно гласање свих житеља општине и пропорционални систем Народног представништва; 2) потпуну самоуправу.⁸²

Према мишљењу социјалне демократије локална самоуправа у срезовима и окрузима никада и није постојала у Србији – ни по *Закону* од 1890. године нити по *Закону* од 1905. године. Буржоазија је никада искре-

⁷⁹ Вид. *Програм Српске социјалдемократске странке*, у: Крестић/Љушић 1991, 247–248.

⁸⁰ Крестић/Љушић 1991, 248–249.

⁸¹ Никић 1927, 345.

⁸² Лапчевић 1922, 141–143.

но није ни желела установити јер се плашила да би њеним доследним спровођењем – као влада мањине у друштву – изгубила у управи своју превласт у односу на радништво и друге ниже класе.⁸³ Насупрот овој „буржоаској и централистичкој, назови локалној самоуправи“, социјалисти су већ на самом почетку своје политичке агитације истакли своју „народну, социјалистичку самоуправу“. Заправо, начинили су тзв. комунални програм, а требало је он да представља основу за изградњу локалних и државних установа на потпуно другачијој политичкој основи.⁸⁴ Према том програму, самоуправа се може остварити само увођењем принципа општег права гласа; без њега локална управа се ограничава само на имућне класе, док су „велике масе, најважније, најпотиштеније, лишене тога права“. Имовинским цензусом се осигурава „политички монопол једној ишчезавајућој класној мањини“, која над већинским пролетаријатом спроводи праву „тиранију у најбруталнијој политичкој форми“.⁸⁵ Насупрот томе, увођење општег права гласа доводи до владавине већине и истинске демократије.

Из оваквог резонувања излазе два подједнако важна закључка: 1) буржоаска управа представља владу мањине, док социјалистичка управа представља владу већине; 2) потпуна локална самоуправа може постојати само у оним срединама где учествују сви пунолетни житељи; без општег права гласа нема потпуне самоуправе, а она може бити потпуна само у социјал-демократској управи.⁸⁶ Заправо, Српска социјал-демократска странка се и према овом програму залагала за потпуно „народну самоуправу“ у духу марксистичког учења, која би довела до пада буржоазије и владавине пролетаријата.

Ова странка никада није успела остварити неки значајнији политички утицај у Србији нити добити већи број посланичких места у Народној скупштини. Након избора од 8. септембра 1903. године она је ушла у Скупштину само са једним народним послаником. Био је то Михаило

⁸³ О томе су социјалисти писали у више наврата. Један од карактеристичних чланака о тој теми објављен је и у *Борби*, уочи Првог светског рата; вид.: „Окружна самоуправа“ [аутор: Драгиша Лапчевић], *Борба*, бр. 12, књ. 7, 16. јуни, 1914, 446–449.

⁸⁴ Поједини одбори Српске социјал-демократске странке имали су комуналне програме за своје локалне средине, у којима се такође захтевало доследно спровођење начела „народне самоуправе“ (посебно у општинама). Тако је нпр. организација ове странке у Лесковцу 1907. године донела свој посебан комунални програм за ту варош. У њему је речено да „социјална демократија захтева пуну општинску самоуправу и уништење капетанског командовања“ (*Радничке новине*, бр. 139, 1907).

⁸⁵ „Народна скупштина“, [аутор Драгиша Лапчевић], *Борба*, бр. 19, књ. 2, 1. октобар 1910, 722.

⁸⁶ Никић 1927, 346.

Илић, професор права (на Правном факултету). Изборни неуспех донекле оправдава чињеница што су у трку за наклоност бирача ушли као млада и недовољно организована странка и што су кандидате истакли само у два округа и неколико градова. Међутим, странка ни касније није боље пролазила. После 1912. године социјалисти су имали само два посланика у Скупштини. Слично су пролазили и на локалним изборима. Очигледно је да социјалистичке идеје нису биле много примамљиве за већинску сељачку популацију у Србији. Иако су често организовали многе скупове и акције, социјалисти су углавном таворили на маргинама политичког живота до почетка Првог светског рата. После формирања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из њеног језгра створена је Социјалистичка радничка партија Југославије (комуниста).

3.5. Мање политичке странке и локална управа

У Србији је 1903. године формирана и Српска народна сељачка слогга. Попут социјалиста, ни ова странка није успела остварити неки дубљи траг у српској политици, посебно не код сељаштва, коме се она заправо и обраћала. Примера ради, из Београда је свега осам људи приступило странци.⁸⁷ Њен председник је био Милосав П. Куртовић. У програму странке највећа пажња је била посвећена сељачком и аграрном питању. Ради унапређења пољопривреде и заштите интереса сељака захтевало се организовање пољопривредног кредита, доношење закона о осигурању свих привредника, организовање привредног фонда и сл.⁸⁸ Један део програма посвећен је и организацији локалне управе. У њему се захтева: да „општине имају своју самоуправу; за вршење општинских послова има општински суд, општински одбор и општински збор. У окрузима, док по уставу постоје, уз државне управне власти, постоје као самоуправни органи: окружне скупштине и окружни одбори. [...] Општина, срез и округ да не могу никакав прирез установити, нити задужење учинити, без претходног одобрења општинског збора или окружне скупштине, са две трећине гласова [...] Српска Народна Сељачка Слога жели и тражи укратко: да се општине и све полицијске власти преустроје тако, како би се народне жеље и потребе задовољавале; да стоје увек у складу (хармонији) и да буду, не само управне јединице, него и да стално воде озбиљну бригу о чувању и унапређењу просветних, привредних, саобраћајних, санитарских, финансијских и свију осталих народних интереса“.⁸⁹ Без обзира на амбициозни програм, ова странка није била у прилици да га оствари.

⁸⁷ Крестић/Љушић 1991, 371.

⁸⁸ Крестић/Љушић 1991, 347–362.

⁸⁹ Крестић/Љушић 1991, 348.

На скупштинским изборима 1905. године добила је само једног посланика. Био је то Драгутин А. Јовановић, сељак из села Леовић.⁹⁰ До почетка Првог светског рата и ова странка је животарила не успевајући да окупи масовније чланство.

О Привредно-демократској странци мало се зна. Основана је после Другог балканског рата 1913. године у Смедереву. Њен оснивач и први председник био је разочарани радикал Пера Максимовић. И ова странка се залагала за спровођење потребних уставних реформи, које би подразумевале увођење општег и једнаког права гласа, укидање квалификованих посланика, увођење одредбе да се ниједан зајам не може склопити без претходно спроведеног референдума о том питању, увођење уставних гаранција за социјално осигурање и сл.⁹¹ О локалној управи, тј. самоуправи нема речи. Ипак, основано се може претпоставити да се ова странка залагала за увођење истинске локалне самоуправе у окрузима, срезovima и општинама пошто је њен оснивач припадао некада радикалима, којима је то питање било једно од најважнијих. Ова странка никада није ушла у Народну скупштину. Једино је на општинским изборима 1914. године у Смедереву забележила солидан успех.⁹² На томе се и завршила њена улога на тадашњој српској политичкој сцени.

На концу, последња странка која је била формирана у времену после Мајског преврата била је Српска конзервативна странка. Свој политички рад започела је у предвечерје Првог светског рата, те и није имала довољно времена за агитацију и освајање присталица. Поникла је у десном крилу Напредне странке, које се оштро супротставило њеном заокрету ка русофилској политици, у чему се посебно истицао председник странке Стојан Новаковић за време Анексионе кризе. Сматрајући да је на тај начин Напредна странка изгубила своје основно препознатљиво обележје једне типичне конзервативне странке, група незадовољних напредњака одлучила је да из ње иступи и формира нову странку. Тако је 7. априла 1914. године одржана конференција Београђана на којој је основана Конзервативна странка, и на којој су усвојени програм и статут странке. Председник странке постао је професор Правног факултета Живојин Перић.⁹³ Он је на овој оснивачкој конференцији одржао чувени говор под називом „Конзерватизам и радикализам“, који је био објављен у страначком гласилу *Србија*.⁹⁴ Програм конзервативаца се не разликује много од изворног напредњачког програма. И овде је главни део програма по-

⁹⁰ Крестић/Љушић 1991, 348.

⁹¹ Крестић/Љушић 1991, 479–490.

⁹² Крестић/Љушић 1991, 491.

⁹³ Трговчевић 1986, 19.

⁹⁴ Перић 1914.

свећен устројству представничког тела, које би осим Доњег дома – Народне скупштине, морао имати и Горњи дом – Сенат, како би се спречила превласт једне странке и једног друштвеног реда (сељачке класе) у законодавној власти.⁹⁵ О локалној управи (самоуправи) нема ни речи, те се и не може сазнати какав је био њихов став према овој изузетно важној политичкој установи. Може се претпоставити да се њихово гледиште није суштинско разликовало од напредњачког, пошто су они искључиво због промене спољне политике Напредне странке одлучили да из ње иступе. Због ратних догађаја који су убрзо уследили, Конзервативна странка није ни имала могућности да се јасније профилише и изгради у тадашњој српској политици.

4. Враћање на снагу Закона о општинама од 1902. године, његове новеле и практична примена

Већ је речено да је истовремено с доношењем *Устава* од 1903. године враћен на снагу и *Закон о општинама* од 1902, који је био донесен за време личне власти краља Александра Обреновића. Он је био веома сличан истоименом закону од 1889. године, те у тој чињеници и треба тражити разлог што је он враћен на снагу, а не његов „радикалски претходник“. Овај закон је био у три наврата мењан и допуњаван: 1903, 1904, 1905. године. Године 1909. донесен је нови *Закон о општинама*, који је унео толико промена у организацију општинских власти да се може посматрати као потпуно нови закон, без обзира што носи назив *Закона о изменама и допунама Закона о општинама*. Због тога ће најпре бити анализиране новеле (измене и допуне) *Закона о општинама* од 1903, 1904. и 1905. године, уз приказ њихове практичне примене, па тек онда новеле *Закона о општинама* од 1909. године са пратећом изборном праксом. Тек је после тога могуће дати прецизнију оцену о томе да ли је општинска самоуправа заиста постојала у Србији за време владавине Петра I Карађорђевића.

4.1. Новеле Закона извршене 1903. године

Закон о изменама и допунама у Закона о општинама од 22. децембра 1903. године⁹⁶ увео је неке значајне промене у постојећи *Закон*, које су имале за циљ да усагласе правно уређење општина са спроведеним

⁹⁵ Вид. *Програм Српске конзервативне странке*, у: Крестић/Љушић 1991, 493–494.

⁹⁶ *Зборник закона и уредаба*, бр. 58, 1905, 925–944; Предлог овог закона поднела је влада Саве Грујића, у којој је редактор закона био министар унутрашњих дела Стојан Протић.

уставним реформама, те да унесу више прецизности у већ изграђену организацију општинских власти.

Тако је чл. 6. *Закона о општинама* – који говори о томе да „свака општина мора имати најмање 200 пунолетних грађана“ – измењен утолико што је утврђено да „изузетно у местима, где то захтевају месне прилике или односи између појединих села или вароши, општине могу имати и испод 200 пунолетних грађана“.

Чл. 8. *Закона* – који прописује услове по којима је могуће извршити спајање и раздвајање општина – промењен је утолико што је изостао услов по којем се „морају општине или села најпре између себе погодити, како да у будуће притежавају и уживају општинска добра и капитал ако га имају“. Новелама *Закона* такође је предвиђено да ће, у случају одсуства споразума, свака општина уживати своју имовину као посебну својину. Ако и то не би било могуће, коначну одлуку о овом предмету доноси *Изабрани суд* у року од месец дана.

Чл. 10. *Закона* измењен је у духу извршене уставне реформе: убудуће спајање и раздвајање општина више не одобравају краљ, министар унутрашњих дела и Државни савет него искључиво законодавна власт, док министар само објављује промене у службеним новинама.

Највећи број допуна претрпеле су одредбе *Закона* којима се уређује изборни поступак општинских органа.

Тако је у чл. 21, који регулише састављање, слање и објављивање бирачких спискова, унесено да ће „општински суд уобичајеним начином објавити грађанству, да је у судници изложен азбучни списак гласача“. У вези с овом одредбом, законодавац је и у чл. 26. унео нову одредбу, према којој је свако лице које тражи исправке у бирачком списку обавезно да „поднесе доказе за своје тражење“.

Новелама из 1903. године у *Закону о општинама* такође су прецизније дефинисана овлашћења општинског суда у изборном поступку.

У чл. 27. *Закона* додато је да ће „уочи дана одређеног за држање збора, општински суд на самом азбучном списку назначити, кад је азбучни списак био стављен на углед грађанству, и јесу ли појединци тражили исправке у законом одређеном року, и списак тражења исправака, који предвиђа чл. 26. овог *Закона*, здружити са азбучним списком“.

У чл. 30. *Закона* снижен је изборни цензус на 15 динара непосредног годишњег пореза, рачунајући и прирез, а задругари који су навршили 21 годину живота имају право гласа без обзира на висину пореза. Ова одредба је вероватно преузета од *Закона о општинама* од 1889. године.

У чл. 38. *Закона* предвиђено је да у поступку спровођења избора за општинске часнике „збору председава један од одборника, кога одбор изабере из своје средине“, а не председник општинског суда, како је то до тада било прописано.

У чл. 46. *Закона* уведена је новина да „пре почетка гласања – гласачке стране имају право да одреде по једног гласача, који ће стално остати у судници за све време гласања. Он има право да стави своје примедбе у записник по окончању избора, али иначе нема права мешати се у рад гласачког одбора“.

У чл. 48. *Закона* уведена је за гласачки одбор додатна обавеза, према којој је он „дужан да утврди својим потписима азбучни бирачки списак, по којем је гласање вршено, па ће се то и у записнику назначити. Овај азбучни бирачки списак имају права потписати, па то и у записник назначити и представници гласачких страна“.

Одредбе чл. 51. и 52. *Закона*, прецизирају када су избори пуноважни. Одлука збора је пуноважна ако се на њему окупила бар половина уписаних бирача. Уколико не дође половина уписаних бирача, заказује се други збор (за пет или 10 дана), на којем ће се избор „свршити са оним бројем гласача, који буде дошао“. Ако ниједан предложени кандидат не добије потребну већину (половина присутних више један), одбор ће заказати збор на коме ће се извршити „избор између оних кандидата, који су добили највећи број гласова“ (и то са „оноликим бројем гласача који на збор дође“). Ако предложени кандидати добију подједнак број гласова, „онда је изабран онај који је најстарији по годинама“ (чл. 51. и 52).

Председника општинског суда који је спречен да председава општинском одбору замењује најстарији кмет, а ако ни кмет није изабран или је и он спречен да врши своје дужности, онда га замењује најстарији одборник по годинама. То исто важи и када су у питању сва друга овлашћења председника општинског суда (чл. 79. и 88).

Мандат председника и кметова траје две године. Али, на следећим изборима, они могу поново бити изабрани. Ако не буду изабрани, одбор их разрешава у року од три дана и бира друга лица из своје средине да врше дужности до окончања избора (чл. 101). Иначе, избори за све општинске органе обављају се истог дана (чл. 102).

За председника београдске општине захтева се, поред осталих услова предвиђених ранијим *Законом*, још и факултетска спрема или виша стручна школа (чл. 105).

Уколико се председник (или кмет) покаже као „неуредан“ на послу, „порочан“, „недостојан у звању“, „болестан или неспособан за службу, општински одбор га може сменили. За такву одлуку одбора потребно је да гласа „две трећине од целокупног броја одборника“. На решење одбора нема места жалби, а избори за новог председника (или кмета) заказују се у року 5–10 дана. Уколико смењени председник буде поново изабран, суд ће „наредити нов избор одборника у року 8–15 дана“ (чл. 122).

За случај да председници и кметови „не би хтели да врше своју дужност“ или „би радили супротно наредбама државних власти“, надзорна

државна власт има право да затражи од општинског одбора, „да их у року од пет дана, разреши од дужности и на њихова места изабере друге из своје средине да привремено врше дужности до новог избора“. Ако би општински одбор одбио да изврши ову обавезу, надзорна власт ће послати свог часника да обавља њихову дужност о трошку општине (чл. 148).

Жалбе на избор општинских часника и даље се подносе Државном савету, који о њима решава као „о хитним предметима“. Могу их поднети само они грађани који су на изборима гласали уз тачно набрајање свих неправилности против којих се жале (чл. 170).

Жалбе против одлука општинских и сеоских зборова подносе се надлежном општинском суду или Државном савету (чл. 171).

Како је *Закон о изменама и допунама у Закону о општинама* од 1903. године, прописао да се гласање на зборовима у већим варошима обавља по одељцима-квартовима (чл. 35), то су 3. јануара 1904. године донесена *Правила по којима ће се држати општински зборови и на њима вршити гласање*: у Београду, Нишу, Крагујевцу, Пожаревцу, Шапцу и Лесковцу.⁹⁷

Тако нпр. у Београду се зборови сазивају а гласање обавља „на шест места у рејону сваког полицијског кварта“, а у осталим поменутиим варошима – „на по три места“. Општински одбор води рачуна да „приближно у сваком гласачком одељку-кварту буде подједнак број грађана“. Општински судови ће саставити посебне бирачке спискове за сваки одељак, по азбучном реду, „у којима ће бити записани грађани, који у рејону дотичних гласачких одељака-квартова станују. Сваки гласач гласаће у оном гласачком одељаку-кварту, у чији је азбучни списак уписан“ (чл. 3).

Зборови ће се одржавати у зградама које одреди општински одбор, а место и време огласиће општински суд. „Свака зграда у којој ће се гласање вршити мора имати ограђено двориште, које се може затворити. Ни у ком случају гласање се не може вршити у зградама где су смештена полицијска надлештва“ (чл. 3).

Правила предвиђају две врсте гласачких одбора: за главни гласачки одбор и за одељке-квартове.

Председник градског суда је и председник главног одбора, осим у случајевима кад се на збору бирају општински часници. У том случају, замењује га један од општинских одборника кога одреди одбор (чл. 4).

За одељке-квартове гласачки одбори се бирају на почетку сваке године, и то тако што ће општински одбор „из сваког одељка-кварта изабрати по 12 грађана, правних гласача, од којих ће сваки збор коцком бирати за сваки гласачки одељак по четворицу за чланове гласачког одбора и по двојицу за њихове заменике“ (чл. 4). Састављање гласачких спискова у

⁹⁷ *Зборник закона и уредаба*, бр. 59, 1906, 58.

одељцима, поступак гласања и обнародовања резултата уређени су прописима општинског закона, тј. његовим изменама и допунама.

Међутим, убрзо су, већ 10. фебруара 1904. године, усвојене измене и допуне у овим правилима: градовима који су набројани у овом подзаконском акту (Београд, Ниш, Крагујевац, Пожаревац, Шабац, Лесковац) придружено је и Врање.⁹⁸

4.2. Новеле Закона извршене 1904. године

Годину дана после првих новела, 3. децембра 1904. године донесен је нови *Закон о изменама и допунама Закона о општинама*, а 22. децембра исте године уследиле су додатне измене и допуне.⁹⁹

Сада је прописано да сваки грађанин који се намерава преселити из своје у другу општину, мора – при поласку из своје општине – узети акт којим га „дотадања општина упућује оној општини где он изјави жељу да ће у будуће живети“. По доласку у нову општину сваки грађанин је дужан да се пријави у року од десет дана „како би их суд увео у списак чланова општине и гласачки списак“ (чл. 16. и 17).

Остале промене нису од суштинског значаја, осим за београдску општину, чијој се управи проширују права одлучивања у располагању општинском имовином и приходима (чл. 86. и 97).

У погледу жалби против одлука општинских и сеоских зборова прописано је да се „жалбе предају општинском суду непосредно, или преко поште на повратни рецелпис“. Уколико се успостави да су недовољно таксиране, сматра се као да нису ни биле поднесене (чл. 172).

4.3. Новеле Закона извршене 1905. године

Законом о изменама и допунама у Закону о општинама од 3. децембра 1905. године¹⁰⁰ регулисана су, детаљније него у претходним законима, два значајна питања: 1) питање састављања бирачких спискова; 2) питање изборног поступка на општинским зборовима.

⁹⁸ *Измене и допуне у Правилима за држање општинских зборова и гласање у: Београду, Нишу, Крагујевцу, Пожаревицу, Шапцу и Лесковцу*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 59, 103–105.

⁹⁹ *Зборник закона и уредаба*, бр. 59, 1906, 544–551. Предлог овог закона поднела је влада Николе Пашића, у којој је редактор закона био министар унутрашњих дела Стојан Протић.

¹⁰⁰ *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1908, 430–449. Предлог овог закона поднела је влада Љубе Стојановића, у којој је редактор закона био министар унутрашњих дела Иван Павићевић.

У односу на „бирачки и гласачки списак“ *Закон* је прописао „да првог јануара сваке године у свакој општини мора бити готов, и од надлежног првостепеног суда потврђен, бирачки и гласачки списак за ту годину“ (чл. 21). У овај списак уписују се сви гласачи из општине (који нису изгубили бирачко право ма по ком основу) „без обзира на то, да ли су ти грађани платили порез или не“. Осим тога, „свака општина мора имати један неизбучни и два избучна списка“. Први се састављају према редоследу пријављивања у пореске књиге, а други из пореских књига, по избучном реду пореских обвезника, уз назнаку броја под којим се воде у пореским књигама. И једни и други спискови „служе и за бирање општинских часника и за гласање на збору при осталим радњама збора“ (чл. 21). На концу, спискови (снабдевени општинским печатом, потписима председника и писара и тројице одборника) достављају се надлежном првостепеном суду „најдаље до 15. децембра сваке године“ (чл. 23). Суд је обавезан да у року од 24 сата врати општини један примерак потврђеног списка, док ће други задржати за себе. Остале одредбе *Закона* од 1905. године детаљно регулишу могућност уношења измена у спискове на примедбе грађана, као и право жалбе уколико општински суд не поступи по њиховим захтевима и примедбама (чл. 27).

У погледу изборног поступка у *Закону* се могу уочити и неки нови институти, као нпр: пет дана пред „редовне изборе општинских часника, не може никаква власт позивати бираче ни на какве скупове (заједнички рад, кулук, војничке параде, вежбе и сл.) осим у случају преке опасности“ (чл. 28). Кад се бирају општински органи (општински председник, кметови, одборници и њихови заменици) „председник бирачког одбора је један писмен грађанин, из исте општине, пуноправан бирач, кога на пет дана, најдаље пре дана избора, избере општински одбор. Председник и чланови општинског суда не могу бити бирани за председника бирачког одбора“ – као ни одборници (чл. 39).

Гласање је тајно и обавља се куглицама (чл. 53а). Мора бити онолико кандидата за колико су места и расписани и објављени општински избори (чл. 53б).

Закон је увео и тзв. „предлагаче“ кандидатских листа, чији број зависи од броја пореских глава у општини: 1) за општине које имају до 200 пореских глава – 25; 2) за општине 200–500 пореских глава – 50; 4) за општине 500–800 пореских глава – 75; 4) за општине преко 800 пореских глава – 100 предлагача (чл. 53б).

Свака кандидатска листа може имати свог председника и заменика у бирачком одбору, а у варошима где се избори врше на више места председник и његов заменик могу се именовати за свако бирачко место (чл. 53г). Кандидатске листе су уведене због постојања страначких подела. Због тога „сваки представник листе, или његов заменик, има право ка-

зати гласачу, којој партији или политичкој групи која кандидатска листа или кутија припада“ (чл. 54ж).

Избори за општинске органе власти обављају се „сваке године у прву недељу пред Ваведење“, а у дужност се уводе „1. јануара наступајуће године“ (чл. 54п).

Државни савет и даље расправља сва питања која се односе на избор општинских часника, у једном од својих одсека (одељења). Решења по жалбама обавезан је да донесе у року од месец дана. У супротном, сматра се да је избор часника потпуно пуноважан (чл. 54п).

На овај начин био је заокружен систем нормативне организације општинске самоуправе, који је потрајао до 1909. године, када је био донесен нови *Закон*. При том треба имати у виду да су и многи други закони и нижи правни акти такође у одређеној мери допуњавали и побољшавали општинску самоуправу.¹⁰¹ Ипак, на овом месту нема потребе задржавати се детаљније на њима. Будући комплементарни са *Законом о изменама и допунама о Закону о општинама* од 1905. године, они су омогућили његово лакше и ефикасније функционисање.

4.4. Практична примена новелираних одредаба Закона

Практична примена новелираних одредаба *Закона* биће приказана на готово истоветан начин као и питање примене *Закона о општинама* од 1889. године. Међутим, после 1903. године прилике у земљи нису биле потпуно исте као и после усвајања *Устава* од 1888. године. *Устав* од 1903. године јесте – како смо видели – пружио неке додатне гаранције за успостављање парламентарне демократије, нови владалац није био у прилици да – попут својих претходника из куће Обреновића – истакне своје апсолутистичке претензије, а појавиле су се нове политичке странке које су својом активношћу оживеле учмали политички живот и сл. Све је то утицало и на прилике под којима су се примењивали сви општински закони.

У времену од неколико година након Мајског преврата обављани су избори (редовни и ванредни) за нове општинске органе власти уз наведене промене у *Закону о општинама*. О тим изборима сачувана је богата архивска грађа. Из жалби које су упућиване Државном савету поводом општинских избора може се запазити да примена општинских закона и овога пута није текла без тешкоћа. Напротив, конституисање општинских органа власти текло је у амбијенту распаљених политичких страсти ривалских странака, уз врло честу интервенцију централне власти – наравно у корист оне странке (углавном су ти били стари радикали) која је

¹⁰¹ То су: *Закон о јавној безбедности*, [од 31. јануара 1905], [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1908, 430–448; *Закон о уређењу округа и срезова* [од 18. марта 1905], [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1908, 154–204.

била на влади. Проучавајући све ове општинске законе, Ружица Гузина је детаљно и веома убедљиво представила њихову практичну примену и истакла најважнија обележја тог процеса.¹⁰² Расположива архивска грађа потпуно подупире њен приказ, те ће он и бити искоришћен у овој расправи, уз нека додатна објашњења: 1) најпре ће бити наведени главни узроци подизања бројних жалби незадовољних лица поводом одржаних избора; 2) затим ће бити речи о сукобима између присталица супротстављених странака у борби за наклоност бирача у општинама; 3) биће на крају говора о држању Министарства унутрашњих дела током самих избора.

Тек овакав „колажни“ приказ може дати једну потпунију слику о томе како се примењивао *Закон о општинама* с бројним изменама и допунама од 1903, 1904. и 1905. године. То истовремено даје основа за одговор на питање да ли се онај облик општинске управе, који се изграђивао применом анализираних аката, заиста може – са гледишта правних и политичких наука – назвати општинском самоуправом или не.

4.4.1. Жалбе на избор општинских органа власти

Из сачуване архивске грађе може се запазити да су се жалбе поводом општинских избора често подносиле и да су биле веома бројне. На изборе су се жалили и појединци и групе „општинара“ из различитих разлога. Као најчешћи разлози за жалбе навођени су: поступци предложених кандидата, бирачких одбора и појединаца који су – према мишљењу жалилаца – били „противни Закону о општинама“. Има и оних жалби код којих се не може видети разлог подношења, што на одређени начин говори и о својеврсној „помодности“ упућивања поднесака Државном савету, вероватно из политичких и „егзибиционистичких“, а не правних мотива. Без обзира на то, поједине жалбе много говоре о карактеру установљеног система општинске власти.

Примера ради, може се навести жалба извесног Милована Савића из села Добрић, упућена Државном савету преко начелства Шабачког округа 1. августа 1903. године:

„На дан 30. јуна т. г. извршен је избор општинског часништва, у Општини добрићској.

На овом избору изабрани су за часнике други људи, а не они који су до тада били општински часници. Када је пак врло zgodно бити на општинској управи и са тог положаја свршавати своје послове, то се овој управи врло тешко било раставити од тих положаја, па удесе да се на тај избор жалба изјави.

Од то доба до сада [до 1. августа 1903. године – прим. М. С.] – никаква одлука није донета по тој жалби, а општинска управа, у пркос то-

¹⁰² Гузина 1976, 375–391.

ликим гласачима, који су против ње гласали, постоји и даље овде где је и била – кинећи своје противнике на разне начине.

Стога је у општини врло жалосно; послови који треба да се сврше не свршавају се, па се суд затрпава парницама и другим пословима, а међутим кметови на које се просуло народно неповерење, гледају на све могуће начине да се том народу освете.

Као последица овог стања не би чудо било ако би се огорченост народа машила средстава која нису легална да се отресу људи, који бесправно седе на општинској управи упркос вољи народној.

Ако би то било – и власт и сви без ралике – кривили би тај народ називајући га политички незрелим; међутим, у ствари је крива надзорна полицијска власт, која не води рачуна о приликама у свом подручју, која није нашла за потребно да посредује на надлежном месту да се ова ствар расправи на време.

У име толиких гласача, који су гласали против ове, а за нову општинску управу, ја се обраћам начелству с молбом да изволи подејствовати код господина министра унутрашњих дела да се ова питања о важности избора у нашој општини код Државног савета одмах реши.¹⁰³

Из наведене жалбе може се видети да претходна општинска власт никако није хтела препустити управу новоизабраним часницима, да је постизање „правилног решења“ зависно од поступања неколико инстанци до Државног савета и, најзад, да су се односи у општинама заоштравали око избора општинских институција. Сигурно је да су и партијски разлози играли при томе значајнију улогу.

О дубокој и оштрој политичкој подељености, као и о неповерењу између ривалских кандидата на општинским изборима, говори и један део жалбе извесног Саве Пенковића из села Проштинца (општина Свилајнац) од 6. августа 1903. године, у којој се, поред осталог, каже да: „ако Државни савет не поништи избор, сељани села Проштинца и Ђуринца, који сачињавају општину Проштинску, они ће се између себе потући и живи поклати, јер они никако неће садашњу управу, јер су људи посве осветљиви и не припадају данашњој слободи“.¹⁰⁴

Исте 1903. године више жалби упућено је на избор председника, кметова и одборника. Поред неправилности у току избора, навођени се и разлози материјалне и моралне природе, док се код неких не види разлог због којих су поднесене.

За једног од изабраних председника, који је и пре избора био на дужности председника општине, каже се у жалби да је у „прошлој години оставио пуно прљавих дела“, уз навођење конкретних чињеница о тим

¹⁰³ Архив Србије, Протоколи Државног савета, Ф. XVII, Р. 111/903.

¹⁰⁴ Архив Србије, Протоколи Државног савета, Ф. XI, Р. 141/903.

„делима“.¹⁰⁵ У другом случају изабрани председник (Димитрије Пешић) силовао је једну девојку у својој општини, што је доказано лекарским сведочанством, сведоцима и његовим признањем, те се због тога и нашао под истрагом полицијских власти Љубићког среза.¹⁰⁶ У неким случајевима не може се утврдити разлог подношења жалбе. Тако је нпр: извесни Стеван Самарцић поднео жалбу Државном савету, противу избора часника Општине равањске. У саветском протоколу је само штуро записано да је утврђено како је „избор неправилан из разлога који су наведени у извештају“. Због тога је Државни савет већином гласова одлучио да се избор поништи.¹⁰⁷ Слично овоме, извесни Јован Букатаревић из Кладова жалио се на избор кметова у својој општини. Разматрајући предмет по жалби Државни савет је прихватио жалбу поништавајући општинске изборе као незаконите.¹⁰⁸

Жалбе са сличном садржином непрекидно су пристизале Државном савету и следећих година: 1904, 1905. и 1906. године. Као разлози, навођени су: повреда изборног поступка, неправилности у вези са бирачким списковима, подмићивање и застрашивање гласача, недозвољени прекиди избора (да би чланови изборне коалиције ручали), осуда или полицијски надзор над кандидатима, страначка агитација током избора и сл.

Државни савет је поништио неке изборе, али је највећи број жалби одбио са образложењем да су „неумесне“. Увидом у доступну архивску грађу може се запазити да су најчешће уважаване оне жалбе које су се заснивале на формално-правним недостацима. Ову чињеницу је потврдила и Ружица Гузина, наводећи неке карактеристичне примере из правне праксе.¹⁰⁹ Тако нпр. за разлоге изнесене у жалби извесног Милорада Радовановића – земљорадника из села Јајчића (округ Ваљевски), против избора кмета, Државни савет је нашао да су „основани“, па је својим решењем од 3. јуна 1905. године поништио избор. А разлози су гласили:

„Суд општински није саставио и закључио азбучни гласачки списак на десет дана пре сазива сеоског састанка – збора (ст. II чл. 21. Закона о општинама), нити је исти, пред сазив носио. Није сазив сеоског састанка – збора објављен писменом објавом, кога ће се дана вршити избор кмета [...] Тако исто није правилно од стране гласачког одбора закључен азбучни списак по коме је гласање вршено, јер се не види, при закључку, бројно стање – колико је тога дана на збору свој глас употребило.“¹¹⁰

¹⁰⁵ Архив Србије, Протоколи Државног савета, Ф. XV. Р. 37/903.

¹⁰⁶ Архив Србије, Протоколи Државног савета, Ф. XVI. Р. 3/903.

¹⁰⁷ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 40. седница од 7. августа 1903; инв. бр. 309 [микро филм].

¹⁰⁸ Архив Србије, Протоколи Државног савета, 48. седница од 4. септембра 1903; инв. бр. 309 [микро филм].

¹⁰⁹ Гузина 1976, 377–384.

¹¹⁰ Гузина 1976, 379–380.

Насупрот томе, многе друге мањкавости и грубе неправилности, које нису подразумевале повреду формално-правног поступка него политичког „фер-плеја“, углавном нису уважаване. Очигледно је да је страначка припадност кандидата у оваквим случајевима имала важну улогу у исходу поступка пред Државним саветом. Стиче се утисак да су Влади кандидати били фаворизовани, и да Државни савет у оваквим случајевима није деловао као непристрасни административни орган него као „помоћни“ орган Владе. Жалбе је углавном разматрао са гледишта политичког опортунизма, а не са гледишта очувања начела уставности и законитости. Тако је нпр. Државни савет одбацио жалбу извесног Панте Марића из села Жабари (Срез поцерски, Округ подрињски) од 16. фебруара 1905. године као неумесну, у којој је наведено да је за кмета изабран Димитрије Станковић, на збору „на коме је било оно чега није смело бити“. Заправо, у жалби је наглашено да су поједини агитатори на дан збора у самој судничкој авлији, на зборишту, доносили долаше с ракијом, нудили, пили, лумповали, бацали долаше – и на тај начин утицали на бираче, да гласају за овога и онога“. Државни савет је нашао, да ово није био довољан разлог за поништење кметовских избора у Жабарима.¹¹¹

Слично овоме Државни савет је одбио жалбу од 20. фебруара 1906. године на избор општинских часника Доњоматејевачке општине (Срез нишки) као неумесну иако су у жалби наведени докази да је један од кандидата „седео у соби где је гласање“ и „утицао на гласаче за кога ће да гласају“, док је други „стајао пред вратима“ и „наговарао бираче“ да гласају за одређену листу обећавајући „чашћење“. И напослетку, овај исти „агитатор“ је не само „присуствовао пребројавању гласова (куглица) већ је и саопштио резултат гласања збору“, иако на све то није имао право по *Закону*. У жалби су наведени и сведоци који су могли потврдити наведене неправилности и оптужбе.¹¹²

Из ових примера може се видети да је примена општинских закона била бременита различитим тешкоћама, претежно политичке природе, које су отежавале конституисање органа општинске власти и њихов неметани рад према законским нормама.

4.4.2. Сукоби политичких противника током општинских избора

Увидом у архивску грађу може се запазити колико су појединачни интереси појединих странака утицали на избор општинске управе. У жалби извесног Лазара Милисавца из Велике Дренове од 31. маја 1906. године наведено је „да општински часници, које је требало сменити, не

¹¹¹ Гузина 1976, 380.

¹¹² Гузина 1976, 381.

хтедоше нову листу [...] да утврде само због тога што су силом [...] ишли да буде само њихова једна кутија, а не више. А народ наше општине, која броји на девет стотина пореских глава, видећи ту неправду, исти избор поквари тако што није ни једну куглицу метнуо од стране правних гласача у ту једну кутију“. Како су ови избори оглашени за „неважеће“, други су заказани за 29. фебруар ове године. На тим изборима, како подносилац жалбе наводи, добисмо поштено [...] у нашој кутији 335 гласа, а противна странка је добила 222 гласа. Али и на овај избор противна странка поднесе жалбу Државном савету, који избор поништи“. ¹¹³ На трећем збору, једна кутија је добила 308 гласова, а противна кутија је добила 101 глас. Противна странка је, међутим, и на овај избор поднела жалбу. У жалби је наведено да „објава и бирачки одбор нису постојали у означеном року, као и да бирачки спискови за исту општину нису објављени грађанству у одређеном року“. Сви наводи су – истиче жалилац – побијени доказима [...] „какви је то наш живот на данашње време и докле ћемо ми ово овако трпети? Ако ово и даље остане, сви ћемо ми изгинути сами међу собом или морамо да се селимо из наше општине“. ¹¹⁴

О заоштреним политичким сукобима поводом општинских избора говорило се и у Народној скупштини. Тако је нпр. 31. децембра 1903. године на скупштинском заседању народни посланик Драгутин Пећић (иначе један од истакнутих самосталних радикала), говорио да „из вароши Ниша долазе чудни гласи“. Заправо „добио је једно страховито писмо у којем се каже да ће се тамо догодити крвопролиће, зато што тамошња полицијска власт неће да допусти правилну примену новодонесеног закона о општинама“. ¹¹⁵ У вези с тим Пећић је рекао следеће:

„Пошто је ту г. министар унутрашњих дела, молим председништво, да му стави на знање, да нареди, да се одмах ова ствар извиди и да то извиђање не врши г. Стојан Протић зато, што је досадашњим радом дао на знање околини, дао на знање грађанима, да тај рад не извршује у прилог правилне примене новог Закона о општинама, него иде, у неку руку, као заштита извесног дела грађана, који одржавају постојеће стање у општини. То је једно.

Друго питање опет имамо да упутимо на г. министра полиције. Две депеше из вароши Рековца, упућене мени јуче јављају, да се чуда чине у општини пчеличкој и у општини кавадарској. И тамо се никако не допушта примена већ донесеног Закона о општинама. Тамо стари одбори, против којих су изабрани други, али има жалбе, разривају [...] постојећу

¹¹³ Архив Србије, Протоколи Државног савета, Ф. XV, Р. 58/906; инв. бр. 314 [микрофилм].

¹¹⁴ Архив Србије, Протоколи Државног савета, Ф. XVII, Р. 76/906; инв. бр. 314 [микрофилм].

¹¹⁵ *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1903*, књ. 2, 930.

управу и постављају нове кметове. Знате сви да смо ми донели одредбу по којој кад се на једном избору изгласа нова управа и добије већина, одбор ће сместа да разреши стару управу и из своје средине да изабере друге људе, који ће вршити дужност управе општинске до увођења нове управе у дужности.

Трећа депеша јавља, да се у Општини опарићкој (Срез левачки) чине још горе комендије. Избори нови никако да се изврше, тј. окончају, а по горњој напомени о донетом закону, треба сменити стару управу, јер било је већ три избора, па се и то не врши. Ја молим г. министра унутрашњих дела да нареди све што треба да се учини строг извиђај, те да се одредбе новог закона о општинама примене и на ове три сада поменуте општине.¹¹⁶

Народни посланик радикал Никола Живковић изнео је такође своја запажања о стању у нишкој општинској управи:

„Господо посланици, имао сам прилике да будем у Нишу, те стога хоћу и ја неколико речи да проговорим о нишкој општини. Јуче сам дошао из Ниша и три пут сам био у начелству, и начелник неће апсолутно да заштити општину. Председник општине истерао је све старе служитеље, а нове узео и наоружао и не пушта никога у општину. Ја сам очевидца да јуче људи три пут су ишли у начелство, и никаква заштита им се није дала. Дакле, ми, господо, треба да имамо на уму да се та ствар са нишком општином једном већ расправи.“¹¹⁷

Одговарајући на ове посланичке интерпелације, министар унутрашњих дела Стојан Протић је рекао, да је – што се тиче Нишке општине – већ проследио извештај посланика окружном начелнику, са захтевом да га овај о свему извести посебном депешом. За остале поменуте општине, министар Протић није могао ништа рећи пошто није добио потребне извештаје. Само је нагласио да је издао општу наредбу о томе да се такве ствари одмах извиде, те да се предузму хитне мере ако је то потребно.¹¹⁸

4.4.3. Интервенције министара унутрашњих дела поводом сукоба током општинских избора

Због распаљених политичких страсти и оштрих сукоба између завађених кандидата разних странака на општинским изборима, држава је често била принуђена да реагује, како би бар ублажила негативне последице страначких борби без милости. Стога је министар унутрашњих дела доносио одговарајуће подзаконске акте у циљу заштите уставности

¹¹⁶ Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1903, књ. 2, 930.

¹¹⁷ Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1903, књ. 2, 931.

¹¹⁸ Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1903, књ. 2, 930.

и законитости током општинских избора. Били су то расписи свим окружним начелствима, Управи града Београда и општинским судовима, који су представљали својеврсно упутство за примену *Закона о општинама* не би ли се избегли сви могући разлози и поводи за незадовољство и избегавање политичких криза после избора.

Тако се у *Распису* од 23. маја 1905. године наводи да је – по готово једнодушној оцени – „ауторитет полицијских власти тако опао [...] да чиновници или не врше законске одредбе, или неједнако примењују на све суграђане. А они их не врше или због свог личног или партијског расположења према овоме или ономе суграђанину, или из страха, да строго примењивање закона према истакнутим члановима какве политичке странке може имати рђавих последица по њих“. Због тога је „у народу с разлогом поколебана вера у правни поредак у земљи и створило се уверење да се закони пишу само из обичаја, а да је прави закон воља власника“. Министар унутрашњих дела Љуба Стојановић видео је прави узрок томе злу [...] „у врховима државне управе, која је не само то трпела, већ, на жалост, и подржавала и потпомагала“. Због тога је нагласио да ће учинити све што је у његовој моћи, да се „прибави државним властима онај ауторитет који им закон даје, како би грађани престали гледати у чиновницима једно зло, кога се боје, већ видети у њима своје заштитнике“. ¹¹⁹

Распис је иначе, упућен начелствима у првом реду због тога што је пред њима стајао главни задатак те владе: избори посланика за Народну скупштину. А недавно искуство показало је како се незаконито радило у оваквим приликама: окружна начелства су била зборна места за састав кандидатских посланичких листа иако је изборни закон јасно одређивао да се такви чиновници имају казнити губитком службе. „А свака се сећа како су између главних и поновних избора, окружни начелници или министрови изасланици крстарили по окрузима и збацивали кметове, иако је изборни закон прописао за такве чиновнике казну две године затвора или новчано 1000 динара“. Зато је Влада – истиче се у *Распису* – ставила себи у задатак, да се избори за народне посланике изврше без икаквих утицаја власти, „те да се види право расположење народно“. ¹²⁰

Следећи *Распис* издао је већ 7. септембра исте године министар унутрашњих дела Иван Павићевић. У овом акту се наводи да многи полицијски органи не врше савесно своје дужности и поред постојања многих законских прописа, расписа, упута и опрема. Зато се и у овом *Распису* поново истичу главне дужности полицијских органа: потпуна заштита личне и имовинске сигурности српских грађана („сваке личности, свачи-

¹¹⁹ Сасвим је сигурно да је Љуба Стојановић као самосталац имао у виду вође владајућих радикала.

¹²⁰ *Распис свима окружним начелствима и Управи града Београда* [од 23. маја 1905], [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1908, 240–243.

јег имања и на сваком месту“) и прогон хајдука. Уколико у „остављеном року за утамањивање хајдука [...] не покажу успеха, сматраће се да нису дорасли за положај на коме се налазе“.

Истичући како су сви Срби једнаки пред законом, министар унутрашњих дела још је скренуо пажњу окружним начелствима „на многобројне жалбе противу појединих општинских органа, како ови непрекидно гоне или киње своје личне и политичке противнике“. Зато препоручује начелницима „да у свакој прилици објашњавају и наређују општинским властима, да њихови органи не смеју никога кињити или противно закону принуђивати да што трпи, чини или не чини, без обзира на личност или политичко убеђење“.¹²¹

Новим *Расписом* упућеним свим окружним начелствима и Управи вароши Београда 7. децембра 1905. године министар унутрашњих дела Иван Павићевић послао је препоруку како да ова надлештва поступају приликом избора на дан 15. јануара 1906. године за председнике општинских судова, кметова, одборника и њихових заменика. У *Распису* је истовремено наређено свим полицијским и општинским властима: „да благовремено и најпажљивије припреме све што треба, све што им дужност налаже, да се ови избори правилно и тачно по закону изврше“. Такође, наглашено је да „избори морају бити слободни без икаквог незаконитог утицаја државних и општинских органа, и морају се извршити најстрожије по закону“. Министар Павићевић је овим указао на оне одредбе *Закона о општинама* који уређују поступак састављања бирачких и азбучних спискова и обављања самих избора, уз достављање примерака одговарајућих формулара по којима ће се састављати и спискови и кандидатске листе.¹²²

Већ 3. јануара 1906. године, тј. дванаест дана пред изборе, министар унутрашњих дела донео је нови *Распис свима окружним начелницима и свима општинским судовима*, у коме се наводи да из многих места стижу многобројне жалбе и притужбе на нерад, незаконито поступање општинских управа, а посебно против њиховог утицаја на опредељење и слободу бирача приликом избора општинских часника. У *Распису* је даље, наведено да „многе општинске управе не само да ништа не раде на заштити личне и имовне безбедности“ већ „ни злочина дела не достављају полицијским властима, све у жељи да се не замере бирачима“. Затим, наглашено је да је министар обавештен о томе како многи општински часници не само што не врше своју дужност по *Закону* него да претњама, застрашивањем, измишљањем и ширењем гласина уносе немир код би-

¹²¹ *Распис свима окружним начелствима и Управи града Београда* [од 7. септембра 1905.], [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1905. 304–306.

¹²² *Распис свима окружним начелствима и Управи вароши Београда* [од 7. децембра 1905.], [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1905. 460–469.

рача, те их тако ометају у састављању кандидатских листа. Напослетку, министар је сазнао да су и полицијски органи према свему томе равнодушни и да се понашају као да их се то не тиче. Због тога је наредио „да се потпуно загарантује слобода општинских избора и сузбије сваки незаконити утицај, нарочито појединих општинских и полицијских органа“. У супротном, „поступиће се најстрожије по закону“.¹²³

Расписом од 14. маја 1908. године још једном се захтевало од окружних начелника (по ко зна који пут) „да се старају и брину о сталном одржавању личне и имовне безбедности [...] и да никако не смеју изгубити из вида ни полицијске ни општинске власти, нарочито сад пре и после изборног дана“. Такође, овим актом је још једном наглашено „да је њихова најважнија дужност да се на дан избора 18. овог месеца одржи највећи ред у целој земљи“.¹²⁴ Овај распис министра унутрашњих дела показује да су се „нереди“ често догађали за време избора (парламентарних и општинских), као и то да је питање заштите личне и имовинске сигурности грађана представљало један од највећих изазова с којим су се суочавале све српске владе. Из овог акта може се видети да је за његово решавање Министарство предузимало мере из своје надлежности.

Напослетку, *Расписом* од 21. јула 1908. године упућеном свим полицијским управама у земљи, министар унутрашњих дела радикал Светозар Милосављевић обавештава да је „узео за полазну тачку свог рада у односима власти и грађана строгу законитост“. Зато – како је даље наглашено у акту – „непристрасна и неумитна примена закона у свима односима српских грађана, не сме бити ометана никаквим личним обзирима или разликом политичких гледишта [...] те ће министар све предузети „да не буде никаквог утицаја државних органа на слободу избора, као и незаконитог утицаја државних органа на рад општинских и самоуправних власти“ (да се „доведе у склад слобода с редом“, а да „разузданост“ није слобода).¹²⁵

Доношење оваквих подзаконских акта (расписа) још једном потврђује да је примена *Закона о општинама* није текла лако, без правних и политичких тешкоћа. Напротив, као што се могло видети, њихова садржана упућује на закључак да је било много недоследности и произвољности у примени њихових правних норми, злоупотребе власти и кршења многих уставних начела (нпр. начела о слободном избору органа власти што укључује и општинску управу). Сви поменути акти имали су за циљ да,

¹²³ *Распис свима окружним начелствима и свима општинским судовима*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 61, 1909, 45.

¹²⁴ *Распис свима окружним начелствима и управи вароши Београда*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 63, 1910, 85–86.

¹²⁵ *Распис свим окружним начелствима и управи вароши Београда*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 63, 1910, 117–119.

бар у некој мери, отклоне ове недостатке и додатно обезбеде примену *Закона о општинама* и изградњу система општинске самоуправе. И поред тога, проблеми су и даље постојали. Било је јасно да се излаз из кризе није могао пронаћи само у расписивању општинских избора и појачаној полицијској контроли над њиховом организацијом. Било је јасно да се излаз из овог „ћорсокака“ могао пронаћи само доношењем новог закона.

4.5. Новеле Закона извршене 1909. године

Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 24. децембра 1909. године¹²⁶ био је последњи закона о општинама који је донесен у Краљевини Србији. Он је унео значајне промене у поступак избора општинских органа власти. Детаљно је регулисао: састављање „бирачких“ и „гласачких“ спискова, начин уношења промена у спискове, судско потврђивање спискова, правну одговорност за надлежне часнике због њихове могуће неисправности, право грађана на жалбу због правно мањкавих спискова и, на концу, сам поступак гласања.

Овде је битно поменути четири значајне промене које су уведене *Законом* од 1909. године у вези са додатним обезбеђивањем правне сигурности у поступку избора општинских органа власти: 1) прва промена се односи на круг „правних гласача“ који располажу активним и пасивним бирачким правом на општинским изборима; 2) друга промена се односи на састав, делокруг и укупан положај зборовца; 3) трећа се односи на састав и положај општинског одбора; 4) четврта се односи на положај надзорне власти према општинској управи.

Законом је проширен круг лица који имају право гласа на изборима – не само додатним смањењем изборног цензуса – већ и одредбом по којој на општинском збору сада имају изборно право гласа сви пунолетни грађани који су испунили изборни цензус (15 динара непосредног пореза годишње, рачунајући и стални државни прирез), али зато „без обзира на то, да ли су порезу платили или не, и који буду записани у азбучни списак, а доцније не буду изгубили право гласа према чл. 32 овога закона“ (чл. 30). Истовремено, додати су нови разлози за губитак гласачког права на општинским изборима. У измењеном чл. 32. *Закона* наведено је да то право губе они „који су судском пресудом осуђени, што су злоупотребом своје власти или силом или претњом или поклоном, или обећањем поклона, радили да буду изабрани они, или да буде, или да не буде, ко други изабран за општинског часника или народног посланика“. На исти начин ће права гласа бити лишени и сви они „који

¹²⁶ *Закон о општинама од 5. јуна 1903. са изменама и допунама од 22. децембра 1903, 3. децембра 1904, 3. децембра 1905. и 24. децембра 1909, [брошура], Београд, 1910.*

су судском пресудом осуђени, што су примили поклон да глас даду или да се од гласања уздрже“ (чл. 32).

Савим је јасно да је законодавац – уносећи измене о броју правних гласача у *Закон о општинама* – имао намеру да поштри дисциплину на општинским изборима и да тако спречи било какве злоупотребе бирачког права, што је могло бити повод за неке нове политичке кризе и разлог за слабљење тек формираног новог уставног поретка. Прецизирајући која све лица имају право гласа, а која лица га могу изгубити – законодавац је учинио значајан корак ка постизању веће правне сигурности на изборима. У том смислу, ова промена *Закона* била је изузетно значајна.

Законом је уведен и један нови одељак, чији наслов гласи: „Састав, сазив, рад, гласање и закључивање општинског збора приликом избора председника, потпредседника, кметова и одборника“ (чл. 52а–55). Овај законски одељак је углавном до детаља разрадио све формалне поступке у изборном процесу, нпр: а) ко може бити председник бирачког одбора, односно заменик (писмени правни гласач из дате општине који је навршио 30 година живота и плаћа двоструко већи порез), а ко може бити члан бирачког одбора (два одборника дате општине које бира општински одбор коцком из своје средине) (чл. 52а, в); б) шта треба да садрже кандидатске листе: име и презиме кандидата и све друге потребне личне податке (чл. 53в); в) свака кандидатска листа мора имати предлагаче, чији је број овим законом смањен: у општинама које имају до 600 правних гласача – 25, а у општинама од преко 600 правних гласача – 50 предлагача; „за кметове у варошима, варошицама и селима, кад се засебно бирају, предлагача мора бити: у местима до 50 правних гласача – једна четвртина од тога броја, а у местима преко 50 најмање 15 предлагача“ (чл. 53в); г) кандидатска листа „може имати свога представника или заменика у бирачком одбору“ (чл. 53в); д) у општинама у којима је поднесена само једна кандидатска листа (која се мора прилепити на гласачку кутију) ставиће се на дан избора, и једна кутија без листе, како би гласачи који не желе да гласају за поднету листу могли ставити своју куглицу у кутију без листе; уколико у кутији без листе буде више куглица него у кутији са листом, сматраће се да предложени кандидати нису изабрани. Ипак, у поновљеном поступку избори ће се сматрати пуноважним и ако буде мање куглица у кутији са листом (чл. 54б).

Више законских прописа разрадио је надлежност и начин рада општинских одбора. Као новина уведена је следећа одредба: „У одбору се гласа поименице, и не може се од гласања уздржати ни један одборник. Ако који одборник и преко овог не буде хтео гласати, сматраће се да је гласао за предлог“ (чл. 83). Такође, све одлуке општинских одбора обавезно се достављају надзорној власти у року од пет дана, рачунајући од

дана њиховог доношења, док је надзорна власт обавезна да их размотри у року од 10 дана (чл. 85).

Надзор државне власти над радом општинских органа такође је детаљно уређен. Од великој значаја је новина да ако „општински одборници не би хтели вршити своју дужност, или би радили супротно законитим радњама државне власти“, могу доћи под удар надзорне власти, и то тако „да се сматрају смењени уколико Државни савет у року од месец дана од пријема односних аката не донесе своју одлуку“ (чл. 149).

Овим набрајањем листа извршених законских промена није исцрпљена. *Закон* од 1909. године увео је и друге промене мањег значаја. На пример, мандат председника и општинских одборника скраћен са четири на три године (чл. 77. и 101), а уведене су и одговарајуће измене у систему кажњавања за несавесне општинске часнике. (чл. 157–169).

4.5.1. *Практична примена новелираних одредаба Закона*

Један од основних циљева доношења *Измена и допуна у Закону о општинама* 1909. године било је попуњавање многобројних правних празнина у одредбама које су регулисале састављање гласачких и бирачких спискова и изборне радње, да би се спречиле могуће злоупотребе на изборима за народне посланике и општинске часнике. У вези с тим, може се поставити питање да ли је овај закон испунио очекивања законодавца. Према подацима из стенографских белешки са заседања Народне скупштине стиче се утисак да се стање у општинској управи није суштински променило и поред мера које је власт предузимала.

Тако је 23. марта 1910. године на скупштинском заседању народни посланик Алекса Жујовић (радикал) поставио питање министру унутрашњих дела Љуби Јовановићу да ли му је познато да се у вези с изборима износе неке озбиљне оптужбе „које бацају ружну сенку на његов рад“. Наиме, посланик Жујовић је био обавештен да је министар унутрашњих дела наредио својим чиновницима да ниједан од њих не сме изаћи на гласање 28. марта (1910), када би требало извршити избор општинског часништва (како се не би повећао број гласача на страни радикала). Министар је одбацио оваква обавештења као лажна.¹²⁷ Међутим, овај посланик није одустајао од својих захтева. Већ је 3. јуна исте године на заседању Скупштине упутио још једну интерпелацију на министра Јовановића захтевајући од њега да обавести посланике о томе да ли је добио његову доставу да пред окружне изборе „општинска власт у срезу врачарском, у селу Рипњу, нечувену тортуру врши над часним и поштеним грађанима

¹²⁷ *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1909. годину* [редовни сазив], књ. IV, 1910, 2560.

општине рипањске“ и то над онима „који нису самосталци“. Жујовић је изразио мишљење „да на тај начин придобијати већину, нагонити некога да прима убеђења и начела које неко жели – да се тога стидело и време Владана Ђорђевића, а немоли данашње за које се вели да је слободумно“.¹²⁸

Народни посланик Милорад Поповић је на седници од 24. марта 1910. године изјавио у Скупштини како је срески писар у Паланци Пера Јовановић агитовао за листу Павла Јовановића пред општинске изборе тако што је у хотелу „Круна“ држао „као неки збор“, где је позивао људе да гласају за ту листу. „Свој ауторитет власти посебно је употребљавао према занатлијама, тако да им је говорио да гласају за горе поменућу листу, а ако неће то да учине, нудио им је да отпутују до Ниша а он ће им дати фрај-карте железничке. Ја не знам да ли је он то у стању да учини, али он то тврди. Да се не би мислило да ја говорим на памет и у инат или да сам необавештен, ја ћу поређати имена дотичних занатлија, којима је он нудио фрај-карте за одлазак у Ниш, а г. Министар унутрашњих дела је у могућности да провери да ли је то било“.¹²⁹

Међутим, много више оваквих посланичких иступања било је у Народној скупштини после обављених општинских избора.

Тако је нпр. народни посланик Милан Петковић на заседању 3. априла 1910. године обавестио Народну скупштину да је после завршеног гласања у Општини облачинској (у селу Рожини) настало весеље међу људима који су победили, пошто је дотадашња самосталска управа пропала на изборима. И тада се догодило нешто што је узбуркало духове у том малом селу:

„Ту је убачена бомба у једну сељачку кућу кроз прозор, и ту је том приликом после свршених избора рањено осам људи. Страховите последице те распарчане бомбе показале су се одмах затим што су лекари били принуђени, да тим људима који су рањени да одсеку ноге, те на тај начин људи, који су били здрави и читави, добри домаћини а потпора својим фамилијама, који су били признати грађани и који су имали право да бирају своје општинске часнике и да своје грађанско право употребе; ти људи су жељни не само здравља него и могућности да зарађују и живе. Они су пропали колико за друштво, толико више за своје породице. Морам да нагласим ради бољег разумевања, да се и овај злочин десио баш онога дана када је извршен општински избор за општину облачинску. Дотадашња самосталска управа, која је била у тој општини, пропала је на изборима и тада се десило оно што се збиља није могло очекивати да се

¹²⁸ *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1909. годину [редовни сазив], књ. V, 1911, 3400.*

¹²⁹ *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1909. годину [редовни сазив], књ. IV, 2572.*

деси данас у културној Србији и у овом режиму, у коме имају искључиву власт обе радикалске партије како је овај догађај по последицама својим ужасан, како је то у исто време страховита слика каква се може десити у културној земљи и како се може мислити да је немарношћу власти доведено толико живота у опасност, ја молим г. Министра унутрашњих дела, да ми одговори да ли је он вољан да преко г. Министра правде тражи да истрагу по овом злочину води судија а то утолико пре што је овај злочин политичке природе.¹³⁰

Поводом овог крвавог догађаја интервенисао је и народни посланик Стојан Рибарац (на заседању Народне скупштине 5. априла 1910. године) замерајући министру унутрашњих дела Љуби Стојановићу зато што настоји да овом злочину одузме политички карактер, пошто су у све то били умешани самосталци.¹³¹

На концу, народни посланик Радослав Агатоновић, упућујући приредбе министру Јовановићу – да толерише „извесне врсте анархије, која постоји у дужности његових органа унутрашњих послова“ – изнео је на скупштинском заседању 14. маја 1910. године случај са променом часништва у Кулинској општини, чији је збор оснажио Државни савет. Наиме, смењено општинско часништво узело је са листе само девет одборника. На протест грађана, који су тражили да се и остали изабрани одборници уведу у дужност, одговорили су „да само радикалци могу бити уведени“, а „да за друге нема места“. „Па не само да се тако шегаче“ – наставља посланик Агатоновић – „већ збијају шалу и писменим путем. Коста Петровић грађанин те општине из Чукуровца изабран је на тој листи за одборника а они му шаљу позив из општине под потписом председника суда, где се каже: Позива се Коста Петровић ново изабрани кмет да дође у суд. Овај човек каже: 'Ја нисам кмет, него одборник', – а они му одговарају да је одустао од одборништва. Мени то даје повода да верујем да су у тој општини председник и писар у стању да направе чак и лажну исправу, као да су се збиља поједини изабрани одборници одрекли своје дужности“. Посланик Агатоновић је, поред осталог, упитао: да ли среске власти постоје да врше законске прописе и штите грађанска права или да штите партијске интересе владајуће странке. Он је протествовао „против овакве анархије и безвлашћа, које постоје под данашњим коалиционим режимом“. Агатоновић је још указао и на случај са „Прфиловачком општином“, у којој „општинска власт не само што није увела одобрене изборе, него апсолутно неће ни да уведе“. По његовим речима, чак је и

¹³⁰ *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1909. годину [редовни сазив], књ. IV, 2717.*

¹³¹ *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1909. годину [редовни сазив], књ. IV, 2732.*

један поп изјавио: „да ће пре браду обријати него заклету житковачког кмета“.¹³²

Представљене примедбе народних посланика у Скупштини, као и многе друге на које упућује архивска грађа, показује да ни *Закон* од 1909. године није испунио очекивања. Функционисање система општинске самоуправе није било много побољшано. Упркос прокламованих демократских начела на којима су почивале институције општинске самоуправе, и даље је било много тешкоћа приликом примене законских норми, углавном због разбукталих страначких сукоба, који су се немилосрдно водили. Незаконитих поступака полицијских и општинских органа (као и бирачког одбора) било је на претек у свим општинама. С друге стране, пратила их је углавном млака реакција партијски обојеног Државног савета, који је често доносио одлуке са гледишта политичког опортунизма, а не начела законитости, немајући довољно снаге да надвлада многе партикуларне политичке интересе и утицаје. Чињеница је да су странке на влади попуњавале Државни савет својим истакнутим људима, који су јој узвраћали потпуном лојалношћу, па и на штету начела уставности и законитости. То се јасно види на оним примерима кршења *Закона о општинама* у вези са резултатима избора – где је Државни савет просто „жмурио“ пред тим незаконитим поступањем кад је то било у интересу странке на влади.

Због тога се може рећи да општинска самоуправа није била у пракси потпуно изграђена институција у Србији у време парламентаризма (1903–1914), иако су постојали сви формални услови за њену изградњу и политички развој. После победе над апсолутистички настројеним владоцима из куће Обреновића мислило се да ће – с доласком новог владоца и успостављањем парламентаризма – дуготрајна борба за народне слободе и самоуправу, која је започела још с појавом покрета Светозара Марковића, добити свој победоносни завршетак. То се ипак није догодило мада остаје чињеница да је у ово периоду остварен највећи напредак у погледу институционализације идеје о општинској самоуправи у модерној Србији. Многи чиниоци спољне и унутрашње природе утицали су на такав развој догађаја.

5. *Закон о уређењу округа и срезова од 1905. године*

Закон о уређењу округа и срезова од 18. марта 1905. године¹³³ детаљно је регулисао правни положај округа и срезова, њихову организаци-

¹³² *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1909. годину* [редовни сазив], књ. IV, 3127.

¹³³ *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1908, 154–204. Овај закон је поднела Скупштини на изгласавање влада Николе Пашића, а изradio га је министар унутрашњих дела Стојан Протић.

ону структуру и начин функционисања. Био је веома сличан истоименом закону од 1890. године, мада су постојале и извесне разлике међу њима. Овакав закон је био усвојен после маратонске парламентарне дебате у Народној скупштини.¹³⁴

Према чл. 1. Закона Краљевина Србија се дели на округе, срезове и општине. Окрузи су „поглавито политичке и надзорне административне јединице“, док „у срезовима постоје државне власти, као органи за непосредно вршење разноврсне администрације у земљи, а тако исто и за вршење непосредног надзора над општинским властима и установама“. Општине су најмање управне јединице, чији се делокруг одређује законом (чл. 4).

У окрузима и срезовима постоје две власти – *административна* и *самоуправна* власт, које се налазе у односима узајамности: административна власт у окрузима и срезовима овлашћена је да контролише законитост рада самоуправних органа, док су ови, с друге стране, обавезни да пруже помоћ административној власти увек када је то потребно (чл. 6, 7. и 8.). Представници управне власти у окрузима и срезовима јесу окружни и срески начелници, док самоуправне власти у овим управним јединицама оличавају окружне и среске скупштине са одборима.

Окружни начелник је највиши политички представник Владе у округу, који се налази под непосредним надзором министра унутрашњих дела (чл. 11).¹³⁵ Као шеф округа, он се стара „да у његовом округу буде увек ред, да је сваком грађанину у округу потпуно ујемчена лична и имовна безбедност, отклањајући својим брзим и енергичним мерама и наредбама све оно што би томе могло сметати“ (чл. 12). Такође, окружни начелник представља највишу надзорну власт на свом управном подручју. Он контролише све ниже управне и самоуправне власти у округу (чл. 11). Од посебног су значаја његова овлашћења према органима окружне самоуправе. Он има право да учествује у свим радњама окружних самоуправних власти. Другим речима, окружни начелник може присуствовати седницама окружне скупштине; он председава седницама окружног одбора са правом гласа и има право да обустави од извршења сваку одлуку скупштине и одбора ако сматра да су противне *Уставу* или неком закону, или ако налази да су противне интересима државе, округа или неког његовог дела (чл. 13. и 14). Такође, чл 15. *Закона* прописује још једно значајно право: у случају преке опасности по јавни ред и мир, а по највишем

¹³⁴ О току парламентарног претреса законског предлога вид. детаљније у: Никић 1927, 324–328.

¹³⁵ Према овом закону (чл. 25), за окружног начелника траже се посебне квалификације: да ужива грађанска права, да има најмање 35 година живота, да је завршио Велику школу у Србији или факултет у иностранству и да је провео најмање осам година у државној или каквој другој јавној служби.

решењу и овлашћењу Владе, окружни начелник може привремено узети непосредну управу у своје руке и да – према свом нахођењу – одређује радни распоред свих чиновника у државним и самоуправним органима окружне власти. Као представник државне власти, окружни начелник делује и самостално и по упутствима.

Срески начелник је непосредни вршилац полицијске и опште управне власти у срезу, који се налази под непосредним надзором надређеног окружног начелника и под посредним надзором министра унутрашњих дела. Он је „прва претпостављена и непосредна надзорна власт над општинским, полицијским и управним властима и органима“ (чл. 33, 34. и 35). Такође, срески начелник председава и среском скупштином (чл. 39).¹³⁶ Његове су дужности: да извршава одлуке среских и окружних скупштина (чл. 46); да изађе „на терен“ када за то постоји службени захтев; да шаље окружном начелнику извештај о свакој месечној пословној ревизији са својим коментаром (чл. 44) и, најзад, да на свака три месеца, обиђе све општине свог среза и прегледа рад персонала у њиховим канцеларијама и преконтролише касе, рачунске књиге и све службене протоколе (чл. 45). Овлашћен је и да обустави од извршења сваку одлуку среских самоуправних власти ако нађе да је то неопходно (чл. 41).

Окружна скупштина је најзначајнији орган окружне самоуправе. Састављају је окружни посланици који се бирају на среским изборним скупштинама, а засебно на општинским зборовима по окружним варошима (чл. 55). Један окружни посланик бира се на сваких 1.000 пореских глава у срезу. Вароши, које су наведене у чл. 81. *Устава*¹³⁷ бирају исто онолико окружних посланика колико и за Народну скупштину (чл. 56). За окружног посланика може бити изабран сваки српски грађанин који је стално настањен у срезу за који се бира, или у вароши која засебно бира, а навршио је 30 година живота и испуњава све друге услове који се траже за кметове и одборнике (чл. 58). Окружна скупштина врши следеће послове: одлучује о свим најважнијим пословима и потребама округа: изградња и одржавање јавних зграда, путева, мостова, скела и других окружних грађевина (чл. 98); издаје уредбе и правила за отправљање окружних са-

¹³⁶ И за среског начелника – према овом закону (чл. 47) – траже се посебне квалификације: да ужива сва грађанска права, да има 30 година живота, да је завршио Велику школу у Србији или факултет у иностранству и да је био пет година у државној или каквој другој јавној служби.

¹³⁷ Чл. 81. *Устава* од 1903 гласи: „Варош Београд бира четири посланика, вароши: Ниш и Крагујевац по два, вароши: Алексинац, Ваљево, Врање, Горњи Милановац, Зајечар, Јагодина, Књажевац, Крушевац, Лозница, Лесковац, Неготин, Параћин, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Свилајнац, Смедерево, Ћуприја, Ужице, Чачак и Шабац, свака по једног посланика“.

моуправних послова (чл. 99);¹³⁸ даје мишљење Влади о законским предлозима који се односе на округе (чл. 95); да бира окружни одбор, окружног деловођу, потребне стручне чиновнике, управнике за посебне окружне установе (чл. 96) и сл.

Финансијски делокруг окружне скупштине такође је веома значајан. Она има право на самостално разрезивање окружног приреза до 20 процената од непосредног државног пореза.¹³⁹ Окружна скупштина је такође овлашћена да утврђује ванредне расходе округа. Додуше, она то не може чинити самостално него само уз одобрење одређеног државног органа, чија се надлежност одређује сагласно висини суме предлога ванредних расхода.¹⁴⁰ На концу, окружна скупштина има право да закључује и уговоре о зајму и отуђењу окружних добара. Ипак, и овога пута њена пословна способност доста је ограничена. Она не може самостално закључити поменуте уговоре него само уз сагласност виших органа власти, чија се надлежност опет одређује према вредности предложеног уговора.¹⁴¹

Сваку одлуку окружне скупштине окружни начелник има право да обустави од извршења, али је у том случају обавезан да (у року од два дана) обавести надлежног министра, који је опет овлашћен да, у року од пет дана од пријема извештаја од окружног начелника, донесе другостепену одлуку. Министар својом одлуком или оснажава решење окружне скупштине – тада она постаје извршна – или комплетан предмет доста-

¹³⁸ То су следећи послови: 1) решавање о куповини и продаји непокретних окружних имања; 2) управљање окружним капиталом; 3) установљавање нових окружних звања; 4) образовање сталних фондова за разне окружне потребе; 5) прописивање услова за давање окружних имања под закуп; 6) закључивање уговора о зајму и примање јемства у име округа и за његов рачун; 7) вођење рачуноводства и окружне благајне; 8) решавање по жалбама и представкама противу окружног одбора.

¹³⁹ Према *Закону* (чл. 131), за разрезивање окружног приреза 20–50 процената од непосредног пореза потребна јој је сагласност министра финансија. Најзад, за разрезивање приреза преко 50 процената од непосредног државног пореза окружна скупштина мора најпре прибавити мишљење Државног савета, а затим добити и краљеву потврду на предлог министра финансија.

¹⁴⁰ Према *Закону* (чл. 136), за ванредни расход до 100.000 динара потребна је, поред решења окружне скупштине, и краљева потврда; за ванредни расход у вредности 100.000–200.000 динара потребна је, поред већ поменутих аката, и сагласност Државног савета, а за ванредни расход изнад 200.000 динара још и одобрење Народне скупштине.

¹⁴¹ Према *Закону* (чл. 137), за зајам до 250.000 динара и отуђење у вредности до 20.000 динара, поред решења окружне скупштине, потребно је прибавити и краљево одобрење са премапотписом министра финансија; за зајам 25.000–50.000 динара и отуђење у вредности 20.000–50.000 динара потребно је још одобрење Државног савета, а за зајам од преко 500.000 динара и за отуђење у вредности од преко 50.000 динара још и одобрење законодавног тела.

вља Државном савету на коначно разматрање. У овом другом случају Државни савет даје коначну реч о решењу окружне скупштине у року од 20 дана од дана када је окружна скупштина донела своју одлуку. Уколико пак наступи тзв. „ћутање управе“ (тј. Државни савет пропусти да се, у законски утврђеном преклузивном року, одреди према молби надлежног министра у вези са исправношћу одлуке окружне скупштине), одлука окружне скупштине постаје извршна (чл. 14).

Извршни орган окружне скупштине јесте *окружни одбор*. Он се бира из редова окружних посланика и може бити ужи и шири. Ужи окружни одбор састављају: окружни начелник или његов заменик, деловођа и три писмена окружна посланика, чији мандат траје четири године, док у шири окружни одбор улазе поред ове тројице изабраних посланика још по један представник сваког среза у округу (чл. 103). Окружни одбор је у првом реду надлежан да: извршава одлуке окружне скупштине; управља пословима из самосталног (самоуправног) делокруга и води непрекидан надзор над окружним заводима, установама и над његовим персоналом (чл. 104). У вршењу оних окружних послова који се непосредно односе на поједине срезове помажу му изасланици дотичних срезова. У погледу оних окружних послова који директно задиру у живот неке општине, окружном одбору се обавезно стављају на располагање општинске власти заинтересоване општине (чл. 115). Сваку одлуку окружног одбора окружни начелник може обуставити од извршења писменом наредбом – ако би проценио да је она у супротности са решењем окружне скупштине или неким позитивним законом. Због тога се окружном начелнику (или његовом заменику) доставља препис сваке одлуке донесене на седници у којој он није учествовао. У том случају обавезан је да (у року од три дана од дана пријема) пошаље предмет министру унутрашњих дела, који доноси своје решење о њему.

Среску скупштину сачињавају председници свих општинских судова дотичног среза и срески посланици. За среског посланика захтевају се исти услови као и за окружног (чл. 144). Среска скупштина решава сва питања „која се односе на самоуправне задатке среза“. Она одлучује „о свима предлозима, које јој по овим предметима поднесу: срески начелник, или срески члан окружног одбора, или срески одбор, или који члан среске скупштине“ (чл. 148). Попут окружне, и среска скупштина има право на разрезивање приреза, предлагање ванредних расхода и закључивање уговора о зајму и отуђењу среских добара. И њена пословна способност ограничена је законским мерама у корист надлежних државних органа под истим условима као што је прописано за окружне скупштине (чл. 155).

У сваком срезу „за извршивање одлука среске скупштине и за руковођење самоуправним пословима среза непосредно или преко нарочитих

чиовника, као и за вођење непосредног надзора над среским установама и заводима и његовим особљем, постоји срески одбор“. У његов састав улазе: срески начелник (тј. његов заступник), срески члан окружног одбора, и два члана које бира среска скупштина тајним гласањем на период од четири године. Срески одбор саставља завршни рачун за истеклу и предлог буџета за идућу буџетску годину. Такође, он „израђује и спрема све предлоге о којима среска скупштина има да решава“. На концу, срески одбор врши „за срез све оне дужности и послове које окружни одбор врши за округ“ (чл. 150).

Проучавајући овај закон, Федор Никић је посветио посебну пажњу надзору државних власти према органима окружне и среске самоуправе. Овај писац је нагласио да је тај надзор био организован на следећи начин: 1) у погледу избора локалних органа власти – локална популација сама бира своје локалне органе, док су органи државне власти потпуно искључени из тог процеса; они немају ни право потврде, ни право смењивања, ни право разрешења са дужности локалних органа; 2) у погледу управних аката – постоје две могућности: а) окружни и срески начелници имају право потврде и привремене обуставе од извршења одлуке органа окружне и среске самоуправе ако сматрају да су њихови акти неуставни и незаконити; право коначне одлуке имају министар унутрашњих дела и Државни савет, а право поништења само Државни савет; б) надзор је исти и за пренесени и за самостални круг послова; између њих и не постоји разлика; 3) у погледу финансијских и приватноправних аката – *Закон* признаје самосталност самоуправним институцијама само у области управних аката, а не и у области финансија и имовинских аката, пошто су органи окружне и среске самоуправе дужни да затраже одобрење надзорних власти приликом доношења било ког акта финансијско-рачунске или имовинско-правне природе веће вредности; 4) у погледу спора са надзорном влашћу – коначну реч има Државни савет, тело које је састављено претежно од партијских људи.

Завршавајући коментар о овом закону, Никић је још нагласио да се у његовим одредбама могу препознати многи елементи француског система локалне управе, нарочито у погледу финансијског надзора. У погледу узора – додаје Никић – Србија је била ближа француском него енглеском систему.¹⁴² У Енглеској, на пример, централна власт и министар финансија немају право потврде аката самоуправних органа власти. Локално резрезивање приреза скоро је неограничено. За закључивање зајма постоје извесна ограничења, али не стална него само у тачно одређеним случајевима. Буџет, обрачун прихода и расхода и други слични акти не подносе се државним органима на потврду него им се само шаље њихова копија, и то у циљу обавештавања. С друге стране, у Француској над-

¹⁴² Никић 1927, 329.

зорна власт увек потврђује обласне буџете. За прирезе, зајмове, куповину и продају обласних добара тражи се одобрење надзорних власти ако вредност уговора премаши одговарајућу вредност. У поступку контроле правних аката надзорна власт се руководи не само начелом законитости него и начелом целисходности (често више овим потоњим начелом). Из оваквог упоредно-правног прегледа јасно се види – закључује Никић – да је српски законодавац тражио свој узор у француском систему државне управе, који је вада „патио“ од вишка централизма.¹⁴³

5.1. Новеле Закона извршене 1909. и 1910. године

Закон о уређењу округа и срезова од 1905. године мењан је и допуњаван у три наврата, тј. извршене су новеле: 1) 26. априла 1909. године; 2) 5. фебруара 1910. године; 3) 12. априла 1910. године.¹⁴⁴

Прве новеле *Закона* извршене су за време коалиционе владе (састављене од радикала, самосталаца, напредњака и народњака) са Стојаном Новаковићем на челу. Ове измене и допуне изгласане су поводом избора за окружне скупштине, које је требало заказати у првој недељи августа 1909. године. Промена *Закона* заправо се сводила на измену одредбе из другог става чл. 68, према којој се мандати тадашњих окружних посланика продужују до заказивања наредних избора, који се одлажу до прве недеље после Сретења 1910. године. Влада је саопштила да је основни циљ овакве измене постојећег *Закона* побољшавање услова за правилност избора окружних посланика, каквих није било у дотадашњој пракси. Јавност и штампа имали су сасвим другачије мишљење. Када је овакав Влади предлог дошао на скупштинско разматрање, развила се велика дебата, у којој су се представници владајуће већине и опозиције међусобно нападали размењујући врло оштре речи. У Скупштини такође није било једнодушности. Већина је била за усвајање Владиног предлога о продужавању мандата окружних скупштина и одлагању окружних избора, док је опозиција била против.¹⁴⁵ На крају је Влади предлог измене *Закона* усвојен, те је тако измењени *Закон* и ступио на снагу.

¹⁴³ Никић 1927, 329–330

¹⁴⁴ *Закон о уређењу округа и срезова* од 1905. године са све три новеле објављен је као посебна брошура под насловом: *Закон од 12. априла 1910. о Изменама и допунама у Закону о уређењу округа и срезова од 18. марта 1905. године са изменама и допунама од 26. априла 1909. године и од 5. фебруара 1910. године*, [Београд, 1910].

¹⁴⁵ Влади предлог су упорно бранили: у име старих радикала Стојан Протић, у име самосталних радикала Јаша Продановић и у име народњака Стојан Рибарац. Из опозиционих редова предлог је најжешће оспоравао напредњак Живојин Перић (Никић 1927, 337–339).

Измењени *Закон* је имао за циљ да одложи изборе за окружне скупштине, које је, према *Закону* од 26. априла 1909. године требало заказати прве недеље после Сретења 1910. године. Међутим, нова коалициона Влада (радикала и самосталаца), на чијем се челу налазио Никола Пашић, предложила је да се поново измени други став из чл. 68, што би заправо значило још једно одлагање избора. Другим речима, ове установе је требало прилагодити политичким циљевима владајућих странака (пре свих радикала), како би се њихов главни циљ – освајање власти у окрузима и срезовима – што лакше остварио. Према овом најновијем Владином предлогу, требало је да окружни избори буду одржани 25. априла 1910. године. Министар унутрашњих дела Љубомир Јовановић поднео је уз законски предлог Народној скупштини и објашњење зашто је Влада била приморана да овако поступи и прекрши обавезу коју је дала Скупштини приликом усвајања *Закона* од 26. априла претходне године. Између осталог, министар Јовановић је најновије новеле *Закона* бранио следећим аргументима: 1) преоптерећеношћу Владе и Скупштине другим важнијим државним пословима; 2) потребом да се најпре дотерају бирачки спискови и обаве општински избори.¹⁴⁶ У Скупштини се и овим поводом развила врло велика дебата. Против њега је устала једна мања опозициона група, претежно састављена од незадовољних радикала, која је стално истицала да нови Владино предлог о измени *Закона* представља само још једну превару владајуће већине, с циљем да се противуставно још једном продужи мандат актуелним окружним посланицима. И поред жестоке критике опозиције, Владино предлог *Закона* је врло лако изгласан у Скупштини. Тако је *Закон о изменама и допунама у Закону о уређењу округа и срезова* ступио на снагу 5. фебруара 1910. године.

И на крају, *Закон о уређењу округа и срезова* промењен је и трећи – последњи пут, на основу предлога министра унутрашњих дела Љубомира Јовановића. Према овом предлогу најважније промене требало би унети у чл. 69, који уређује конституисање окружних скупштине, и чл. 75, који прописује услове за законитост избора. Према до тада важећој одредби чл. 69. *Закона*, потврђивање мандата посланика окружних скупштине заједно врше окружне скупштине и Државни савет, услед чега је често долазило до њихових међусобних сукоба. Према овом Владином законском предлогу, потврђивање мандата окружних посланика требало би да врши само Државни савет, јер је он – по њеном мишљењу – као највиши управни суд у земљи довољно објективан и непристрасан за тај посао.¹⁴⁷ Владино законски предлог био је предмет бурне парламентарне

¹⁴⁶ Никић 1927, 341.

¹⁴⁷ Никић 1927, 342.

дебате.¹⁴⁸ Напоследку, Скупштина је усвојила измене и допуне у облику који је предложила Влада. Тако је ступио на снагу *Закон о изменама и допунама у Закону о уређењу округа и срезова* од 12. априла 1910. године.

Иако су новеле *Закон о уређењу округа и срезова* извршене 1909–1910. године – бар према Владиным изјавама – имале за циљ да обезбеде већу правну сигурност на окружним изборима, може се закључити да је њихово изгласавање у форми закона било више мотивисано странчарским разлозима него разлозима забринутости за правилно функционисање правног поретка. Промене су изгласаване у последњи час, како је налагао *Закон*. Међутим, најутицајније странке (заправо радикали и самосталци) процењивале су да у датим тренуцима не би могле однети сигурну победу, те су се радије одлучивале да законодавном интервенцијом одложе изборе – како би се што боље припремиле за њих.¹⁴⁹ Да би то постигли, било је потребно додатно „побољшати“ изборни систем и изборни поступак.¹⁵⁰ У свему томе се и крије прави разлог и смисао изведених промена у *Закону о уређењу округа и срезова* од 1905. године. Радикалима је био циљ да по сваку цену освоје власт у највећем броју округа и срезова, а опозицији да то спречи.¹⁵¹ Ту о разлозима принципијелне природе не може бити ни речи (нпр. јачање начела демократије).

Закон о уређењу округа и срезова од 1905. године – са изменама и допунама од 1909. и 1910. године – примењивао се у Србији све до 1922. године, када је донесен *Закон о обласној и среској самоуправи* на основу Видовданског устава од 1921. године.

5.2. Практична примена новелираних одредаба Закона

На основу чл. 57, 68. и 70. *Закон*, први избори за окружне скупштине за период 1905–1908. године били су заказани за 7. август, а прва

¹⁴⁸ Опозиција (нарочито самосталци) није била задовољна предложеним изменама и допунама *Закон о уређењу округа и срезова*. Они су доказивали да није важно мењати оне чланове *Закон* који уређују законитост избора и конституисање окружних скупштина. Они су тражили да се измени читав изборни систем и да се укине јавно гласање. У вези с тим, тражили су измене и допуне у чл. 64. и 65, јер без њих не би било ни самоуправе у окрузима и срезовима. Социјалисти су из свог угла нападали Владино предлог сматрајући да он само доприноси јачању „буржоаског система државне управе“ (Никић 1927, 342).

¹⁴⁹ Уп. Никић 1927, 336–344.

¹⁵⁰ Ови маневри су заправо имали за циљ да се окружне установе „прилагоде“ политичким циљевима владајућих странака (пре свих радикала), како би се њихова главна намера – освајање власти у окрузима и срезовима – што лакше остварила.

¹⁵¹ Никић 1927, 344.

седница редовног сазива за 27. септембар 1905. године.¹⁵² Убрзо су окружне скупштине добиле и пословник о раду, који је истовремено регулисао и рад окружних одбора, среских скупштина и њихових одбора.¹⁵³

Извори о раду окружних скупштина за период 1905–1914. године веома су оскудни, те се и не може на адекватан начин утврдити како се примењивао *Закон о уређењу округа и срезова* од 1905. године са његовим новелама. У расположивој архивској грађи једва се може пронаћи понеки правни акт или поднесак (молба, жалба, пријава итд.) у вези са организацијом избора за окружне представнике, њихов радом у окружним скупштинама, радом окружних и среских одбора, те са њиховом економском и финансијском делатношћу. У овом периоду ни *Српске новине* нису објављивале протоколе окружних скупштина, што додатно отежава истраживање овог значајног питања.

Један од ретких поднесака који је био уредно заведен у регистар и прослеђен Државном савету на разматрање биле су жалбе на избор једног окружног представника, који је обављен на ванредним изборима за Ужички округ 14. децембра 1906. године. Жалбе су поднели земљорадници Вељко Пијевчевић из села Гостинице и Михаило Спасојевић из села Буара, сматрајући да је избор за окружног посланика Милоша Јовановића – иначе земљорадника из села Стапара – био потпуно незаконит. Иако су Пијевчевић и Спасојевић поднели жалбе независно један од другог, навели су скоро исте разлоге незаконитости у поступку Јовановићевог избора за посланика у окружној скупштини у Ужицу. Према њиховом мишљењу, овај избор је био незаконит из следећих разлога: 1) обављен је јавним, а не тајним гласањем (помоћу куглица), како је то прописано чл. 53а *Закона о општинама* и чл. 63. *Закона о уређењу округа и срезова*; 2) изабрани окружни посланик је као председник Стапарске општине председавао бирачком одбору, који није био формиран сагласно чл. 39. *Закона о општинама*; 3) гласање је извршено па азбучном списку из 1905, а не из 1906. године.

Како је и сам бирачки одбор утврдио постојање ових неправилности, жалиоци су затражили од Државног савета да поништи ове изборе и нареди расписивање нових. Државни савет је размотрио обе жалбе и после утврђених чињеница донео одлуку да су оне потпуно основане, те је и поништио избор Милоша Јовановића за члана окружне скупштине у Ужицу.¹⁵⁴

¹⁵² *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1908, 265.

¹⁵³ *Правила о пословном реду у окружној скупштини, окружном одбору, среској скупштини и среском одбору*, [у:] *Зборник закона и уредаба*, бр. 60, 1908, 312–345.

¹⁵⁴ Архив Србије, Државни савет, Ф. III, Р. 11/1907.

Већ се из овог примера може видети да примена *Закона о уређењу округа и срезова* није текла без проблема и тешкоћа, те их је Државни савет настојао отклонити, или бар ублажити њихове последице, како би се постигла што већа правна сигурност на изборима за окружне скупштине.

б. Карактер локалне самоуправе у раздобљу 1903–1914. године

б.1. Карактер општинске самоуправе

Као што је у уводном делу ове књиге изложено, – а теоријски посматрано – самоуправа подразумева децентрализовану и самосталну управу локалних органа.¹⁵⁵ Услови за постојање самоуправе јесу: 1) грађани треба да сами бирају своје локалне органе; 2) пренесни делокруг послова треба да је што мањи; 3) локални органи треба да буду потпуно самостални у доношењу и извршавању својих управних и финансијско-рачунских аката; 4) треба да постоји само правна, а не и политичка контрола локалних органа. Поставља се питање у којој мери су били остварени ови услови према српским законима који су уређивали локалну управу у општинама у раздобљу 1903–1914. године. На основу напред изложене анализе може се констатовати следеће:

1) први услов је био потпуно испуњен; грађани су у општинама сами бирали и опозивали институције на изборима; органи централне власти нису имали право да се мешају у њихов избор нити да опозивају изабране органе општинске власти, осим у законом предвиђеним ситуацијама – када изабране институције нису вршиле своја овлашћења на законити начин;

2) други услов је такође био испуњен; пренесени делокруг послова које су вршили општински органи власти није био толико велики да би проузроковао њихову централизацију; а што је најважније – потпуно су прецизирани послови самоуправног делокруга;

3) трећи услов је био испуњен само делимично; општински органи имали су пуно право да доносе своје буџете, на које државне власти нису смеле утицати; међутим, државне власти су имале начина да макар посредно (преко окружних и среских начелстава) утичу на доношење општинских рачунско-правних аката;

4) четврти услов је такође био само делимично испуњен; закони о општинама предвидели су правну контролу рада општинских органа власти; то значи да су више државне власти могле оцењивати само законитост, али не и целисходност правних аката (нарочито не оних у финансијско-правној материји) самоуправних органа у општинама; међутим,

¹⁵⁵ Уп. Увод ове књиге; Никић 1927, 329.

и на овом пољу централна власт је могла посредно (преко мреже својих проверених партијских људи у структури државне власти) успоставити и политичку контролу над радом општина; то је углавном чињено да би се обезбедиле што боље почетне позиције на неким наредним општим или локалним изборима.

Као што се види – успостављени систем општинске управе у Србији у раздобљу 1903–1914. године могао би се назвати општинском самоуправом с обзиром на то да је испуњавао теоријске услове за то: прва два потпуно, а друга два услова само делимично. Међутим, систем општинске самоуправе функционисао је у Србији тог раздобља у врло специфичном правно-политичком (унутрашњем и међународном), социјалном, економском и културном окружењу, те је у пракси и добио неке посебне карактеристике. Због тога их је потребно, макар укратко, навести како би се добила целовита слика општинске самоуправе у Србији за време владавине краља Петра I **Карађорђевића**.

Међу унутрашњим чиниоцима истичу се: 1) врло низак степен политичке културе, који проистиче из посебне социјалне, образовне и привредне структуре становништва; 2) распаљеност политичких страсти и немилосрдне политичке борбе до „истребљења“ конкурената; 3) присуство веома видљивих слабости и пропуста у организованој државној интервенцији приликом заштите начела законитости и свих других принципа на којима је почивао систем општинске самоуправе; 4) честа промена законâ о општинама.

На другој страни, то историјско раздобље било је на пољу спољне политике од судбоносног значаја не само за Србију него и за читави Балкан. Скоро целокупна политика Краљевине Србије суочавала се са многим крупним међународним питањима, која су просто „одвлачила пажњу“ највиших државних институција са једног „неважног“ унутрашњег проблема као што је било успостављање стварне општинске самоуправе. Најкрупнији проблеми с којима се тада суочавала Краљевина Србија у спољној политици били су: дипломатска изолација земље после Мајског преврата (1903–1906), „Царински рат“ са Аустроугарском (1906–1911), Анексиона криза (1908) и закључење Балканског савеза у циљу коначног истискивања Османског царства с Балкана (1912).

И заиста, у осетљивим приликама сталне заокупљености домаће политичке јавности судбоносним међународним догађајима – није се ни могла посветити сва потребна пажња институцијама општинске самоуправе, што се сигурно негативно одразило на њихов правно-политички развој. Сви поменути чиниоци унутрашње и спољне природе пресудно су утицали на обликовање и функционисање институција општинске самоуправе у Србији 1903–1914. године. Србија је стога имала претежно само формалну, а не и стварну општинску самоуправу. Успостављени ло-

кални органи у општинама функционисали су у посебним, заправо не баш погодним условима за развој демократских институција. Зато се у њима нису лако могле уочити западне идеје о народној суверености и политичкој одговорности носилаца јавних функција. Па ипак, једно се не може оспорити: Србија је показала озбиљну намеру да настави своју националну еманципацију и доврши свој политичко-културни образац према западноевропским узорима и у области локалне самоуправе. Ваља се још задржати на деловању унутрашњих чинилаца на развој локалне самоуправе.

Први чинилац био је низак ниво политичке културе, који је оставио посебан печат на установљени систем општинске самоуправе у Србији. Током целог раздобља своје национално-политичке еманципације и изградње државности (1804–1914) Србија је, у суштини, била једно неразвијено аграрно друштво, са врло снажним остацима османског наслеђа и патријархалног уређења; урбанизација и индустријализација земље, израстање грађанске класе (пре свега класе предузетника, индустријалаца и интелектуалне елите), као најпоузданијег носиоца демократских процеса и прелазак из традиционалног у индустријско друштво – били су тек на зачетку.¹⁵⁶

У раздобљу 1878–1910. године становништво Србије нарасло је на 2.922.058 душа.¹⁵⁷ У укупној популацији било је свега 12 процената градског становништва у периоду 1885–1908. године.¹⁵⁸ Најбржи пораст становништва имао је Београд – политички, привредни и културни центар Србије: године 1890. имао је 54.200 житеља. За њим су долазили Крагујевац и Ниш. Ову, већином прву, генерацију градског становништва чинили су припадници малог слоја трговаца, занатлија, државних чиновника, официра, свештеника и учитеља.¹⁵⁹ Већи део популације (око 88 процената) живео је и даље на селу, претежно у амбијенту распадајућег патријархалног уређења.¹⁶⁰ То је било типично аграрно становништво, које је живело од пољопривреде – више од земљорадње, мање од сточарства. Неписменост становништва била је изузетно висока. Према званичним подацима од 1900. године, у Србији је било 76,97 процената неписменог становништва. Неписменост међу сељацима досезала је 85 процената, а међу варошанима 45 процената. Према полу – било је 66,16 процената мушких и 92,64 процената неписмених женских особа.¹⁶¹

¹⁵⁶ Вучо 1955, 168–190; Веиџа 2003, 104; Чалић 2004, 48–107.

¹⁵⁷ Вучо 1955, 171.

¹⁵⁸ Вучо 1955, 172.

¹⁵⁹ Павловић 2004, 82.

¹⁶⁰ Веиџа 2003, 104.

¹⁶¹ Вучо 1955, 172–173.

Као што се види, у Србији је неписмено сељаштво представљало најмасовнији друштвени слој, који је највише утицао на правац државне политике. Оно се претежно бавило екстензивном ратарском производњом на ситним земљишним поседима. Највише је производило: житарице (пшеницу, јечам, зоб), кукуруз, лан, конопљу, поврће (пасуљ, сочиво, грашак, парадајз, лук, купус) и воће (шљиве, јабуке, крушке, винова лоза).¹⁶² Почетком XX века Србија се налазила на једном од последњих места у Европи по просечним приносима по једном хектару земље готово свих наведених пољопривредних култура.¹⁶³

Све се то одражавало на увоз-извоз и платни биланс земље. Србија је углавном извозиле пољске и повртарске производе, као и стоку (свиње, говеда, овце), највише у Аустроугарску, али и у још неке европске земље.¹⁶⁴

С друге стране, индустријска производња је била тек у зачетку. Србија је 1900. године имала 28 мањих индустријских предузећа (заправо мануфактурних радионица) са свега 2.365 запослених радника. Вредност њихове произведене робе износила је 10.358.245,20 динара.¹⁶⁵ Према процени од 31. децембра 1900. године, индустријска производња покривала је делатност свега 6,68 процената од укупног броја становника. Пет година касније било је 47 мањих мануфактура у Београду, у којима је било запослено 2.118 радника. Вредност њихове произведене робе износила је 7.193.636 франака. У унутрашњости Србије било је такође 47 мањих индустријских предузећа са 2.162 запослених радника и производњом у вредности од 5.925.937 франака.¹⁶⁶ Биле су то углавном стругаре, млинови, пиваре и текстилне радионице са ниским уложеним капиталом и слабом машинском опремом. Сасвим је сигурно да роба произведена у овим предузећима није могла бити конкурентна сличним производима из развијених земаља и средње развијених земаља на европском тржишту.

Процес снажније индустријализације захватио је земљу тек после окончања „Царинског рата“ с Аустроугарском, из којег је Србија изашла као победник. Па, ипак, то није било довољно да би се могло говорити

¹⁶² Прегледне податке о пољопривредној и индустријској производњи тог раздобља даје публикација на енглеском језику *Servia* [printed by Gale & Polden, London, 1907], 38. Ово је био један од првих иностраних водича/бедекера кроз Србију. О слици Србије и осталих балканских земаља крајем XIX и почетком XX века према иностраним бедекерима вид. детаљније у зборнику радова с међународног научног скупа: *С бедекром по Југоисточној Европи. Mit Reiseführen durch Südosteuropa*, [уредник Ђорђе Костић], Балканолошки институт САНУ, Београд, 2004.

¹⁶³ Зундхаузен 1989, 211.

¹⁶⁴ Вучо 1955, 224–225; Павловић 2001, 301.

¹⁶⁵ Вучо 1955, 250.

¹⁶⁶ *Servia*, 50.

о једној истински спроведеној индустријској револуцији у Србији (као ни у било којој другој балканској земљи) пре 1914. године.¹⁶⁷ Самим тим ни њена грађанска класа није била још довољно снажна на социјалној лествици, те и није могла у потпуности „парирати“ политичком утицају доминантне сељачке популације. Ипак, сви потези, који су спроведени на реформи привреде и друштвених односа од међународног признања 1878. године до избијања Првог светског рата 1914. године – представљали су велики корак напред, али недовољан да би Србија изашла из оквира традиционалног и сељачког друштва и ушла у модерно индустријско друштво.

У таквим условима примењиван је *Устав* од 1903. године, а на основу њега и законâ о општинама функционисао систем општинске самоуправе. Сасвим је очигледно да су готово све институције општинске власти биле у рукама сељачке популације, чија је политичка култура била на изузетно ниском нивоу. Од тога је највише зависило функционисање тих институција. Због тога систем општинске самоуправе у Србији 1903–1914. године није могао бити поуздан и стабилан. Примену једне типичне западноевропске идеје – идеје о општинској самоуправи, преузео је на себе сељачки сталеж. Ту улогу је у развијеним земљама Запада имала грађанска класа. Због тога је и овако успостављен и систем општинске самоуправе, са свим слабостима и деформацијама, представљао велики историјски напредак за Србију тог доба.

Други чинилац представља распаљеност страначких страсти и немилосрдна политичка борба до „истребљења“ конкурената. Нема сумње да је период 1903–1914. године био обележен жестоки политичким борбама за врховну и локалну власт. Општине су вазда представљале значајно упориште странака у борби за победу на парламентарним изборима. Због тога су настојале да „освоје“ што више општина, како би се што боље припремиле за парламентарне изборе. При томе средства углавном нису бирали приликом избора општинских органа власти. Партијски активисти су током агитације, али и и самих избора, показивали да су их правила лојалног политичког надметања везивала веома мало или нимало. А то се догађало не само када је једна од странака била на влади него и у време коалиционих кабинета. Тако се дешавало да су странке у коалицији (углавном радикали и самосталци) споразумно делиле власт у Министарском савету, а да су на општинском нивоу водиле огорчену и непринципијелну борбу за доминацију.

Овакаво политичко надметање, нимало примерено западноевропским узорима, те умногоме је обележавало недоследну и пристрасну примену законâ о општинама функционисање формално демократских уставна општинске самоуправе у Србији.

¹⁶⁷ Лемпи/Џексон 1982, 237.

Трећи чинилац унутрашње природе проистакао је из основних слабости функционисања укупне државне организације и установљеног правно-политичког поретка – одсуство одлучне, правно засноване, добро осмишљене и политички неутралне државне акције као предуслова заштите начела законитости и свих оних принципа на којима је почивао систем општинске самоуправе. Дуго трајање разних облика недемократских режима (личних владалачких и олигархијских) оставило је дубоке негативне последице. Иако се Србија у раздобљу 1903–1914. године налазила на добром путу успостављања владавине праве, она у то време још није достигла онај ступањ заштите уставности и законитости да би постала ефикасна правна држава.

Поптуна контрола примене законâ била је у надлежности Државног савета. Он је био овлашћен да прати општинске изборе и реагује кад је то потребно. Као што се могло видети из наведених примера из правно-политичке праксе, он је правовремено реаговао у многим случајевима, с намером да заштити начело законитости, али је у неким ситуацијама био оптерећен политичким опортунизмом „жмурећи“ пред очигледним кршењем законских одредби. Нема сумње да су странке на власти гледале да и Државни савет попуне својим присталицама, како би се „обезбедиле“ и на том пољу државних радњи, тј. имале у својим рукама крајње средство у борби за власт ако се не би постигао добар резултат на изборима. То је несумњиво слабило не само систем општинске самоуправе него и целокупан правно-политички поредак, што је представљало озбиљну препреку у конституисању Србије као модерне правне државе.

Четврти чинилац који је утицао на профилисање карактера општинске самоуправе била је честа измена законâ о општинама. *Закон о општинама* од 1902. године, који је био враћен на снагу после ступања у важност *Устава* од 1903. године, био је – као што смо видели – мењан и допуњаван 1903, 1904, 1905. и 1909. године. То је ипак било превише новела за један период од свега седам година. Иако је циљ сваке делимичне законодавне интервенције јачање већ прописаних установа и правних односа, често посезање за изменама закона може у пракси произвести више штете него користи. Зато је много боље донети један нови свеобухватни закон него вршити честе промене у постојећем закону пошто то изазива пререгулацију правних односа, а потом и конфузију у тумачењу правних прописа чиме се смањује општа правна сигурност. Честе промене *Закона о општинама* од 1902. године управо су имале тај ефекат: измене и допуне су се гомилале, правна правила су се множила, тумачење прописа постајало је све теже. То је имало за последицу слабљење правног поретка и прописаних институција општинске самоуправе. У таквим ситуацијама, када наступи нека врста правног вакуума, отвара се простор

за политичко арбитражање, што су странке на власти у то време отворено и чиниле.

6.2. Карактер окружне самоуправе

Имајући у виду напред неведну дефиницију самоуправе, поставља се питање да ли је *Закон о уређењу округа и срезова* од 1905. године конституисао окружну самоуправу и омогућио њен даљи развој.

У вези с применом овог закона, може се констатовати следеће:

1) први услов је био потпуно испуњен: локално становништво заиста самостално бира органе окружне самоуправе (окружна скупштина); државна власт нема право ни да их бира ни да их смењује;

2) други услов није био испуњен: пренесени делокруг послова органа окружне самоуправе изузетно је велики, а – што је најважније – није био довољно прецизиран и разграничен од самосталног делокруга;

3) трећи услов такође није испуњен: локални органи јесу били самостални у доношењу и извршавању својих управних аката, али су у доношењу и извршавању својих рачунско-финансијских и приватноправних аката уживали изузетно мали степен самосталности; надзор државне власти над њиховим радом био је изузетно велики; поред тога, узете су у обзир и следеће околности тадашње правне праксе:

а) у погледу управних аката – надзорна државна власт је имала право да их оснажи или обустави од извршења; она то може учинити само ако су одлуке окружних и среских органа противне *Уставу* и законима; коначну одлуку о томе доноси министар унутрашњих дела или Државни савет;

б) у погледу рачунско-финансијских и приватноправних аката – надзор државне власти такође је био на врло високом степену; за све финансијске или имовинске акте, без изузетка, који прелазе *Законом* одређену вредност, захтева се потврда одређеног органа државне власти чија се надлежност одређује сагласно вредности предложеног уговора; тако се долази до закључка да органи окружне и среске самоуправе немају самосталност; самосталност у доношењу и извршавању управних аката тако постаје само привидна, јер оне праве самосталности – на пољу доношења финансијских и приватноправних аката – заправо нема; право локалних органа да самостално доносе управне акте практично мало шта вреди када су сва новчана средства која су потребна за извршавање њихових одлука – стављена у зависност од централне власти; тиме је државна власт имала могућност да се меша, да утиче тако да ни једна потреба (па била и најмања) не може бити подмирена без одобрења централне власти; без тих средстава локална тела су непосредно стављена у зависност од владе, што умањује њихову самосталност;

4) четврти услов је такође био само делимично испуњен; *Закон* је сте успоставио правну контролу над радом локалних органа у окрузима и срезovima, али је она истовремено имала и врло снажну политичку боју; Државни савет је вазда био састављен од проверених партијских људи, те је често деловао према очекивању оне странке која је у датом моменту имала скупштинску већину или највећи број министарских места у Влади; поверити овако састављеним телима правни надзор над радом органа окружне и среске самоуправе, значило је заправо спровођење партијских циљева на један нови начин – обезбеђивање што јачег партијског упоришта у окрузима и срезovima (као и у општинама), чиме се стварала добра „логистика“ за парламентарне изборе и освајање извршне власти; због тога је и контрола коју је спроводио Државни савет над органима окружне и среске самоуправе била много више политичке него правне природе.

Из свега овога проистиче закључак да у Србији током раздобља 1903–1914. године није био успостављен систем стварне окружне и среске самоуправе иако су парламентаризам и правно-политичке институције централне власти биле на путу снажног демократског развоја, и то у веома сложеним међународним приликама на Балкану. С великом политичком и финансијском зависношћу од Владе, са изразитим мешањем државних власти у готово сва поља њене делатности и под врховним надзором органа састављених по партијским мерилима, окружна и среска самоуправа биле су толико слабе да су изгледале сасвим угушене.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Коментаришући *Закон о уређењу округа и срезова* од 1905. године, Коста Кумануди је почетом XX века истицао да се „од система децентрализације, коме се тежило, стигло до система централизације“ (Кумануди 1909, 230).

ГЛАВА XIV

ОРГАНИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ У ОБЛАСТИМА ОСЛОБОЂЕНИМ У БАЛКАНСКИМ РАТОВИМА

1. Политичке прилике на Балкану уочи Балканских ратова

Кад је Османско царство и формално уступило Босну и Херцеговину Аустроугарској за суму од 52.000.000 круна, политичке прилике на Балкану поново су се заоштриле. Овакав „политички трансфер“ проузроковао је велико политичко и национално врење у Србији и Црног Гори. Све суверене балканске државе започеле су припреме за рат у циљу коначног истискивања Османског царства из Европе, али су политичке тежње Србије било знатно шире. Она је желела ослобођење свих Срба како испод османске тако и испод аустроугарске власти и њихово присаједињење Србији. Пошто је постојала озбиљна опасност да Аустроугарска нападне Србију, што би несумњиво водило озбиљним сукобима ширих размера, велике силе окупљене у савезу Антанта (Велика Британија, Француска, Русија) желеле су да избегну ту могућност по сваку цену. Због тога су ове силе извршиле огроман притисак на Србију да прихвати анексију Босне и Херцеговине као готову ствар.¹

Немајући куд, Србија је невољно прихватила предлог великих сила, а потом се и сама придружила Антанти. Тако је српска тространачка влада – на челу с радикалом Пером Велимировићем – званично изјавила да Београд прихвата анексију, те да она не задире у његове политичке интересе. У то време десила су се још два крупна догађаја на Балкану.

¹ Ни Русија није могла помоћи Србији. Исцрпљена и уморна после рата с Јапаном (1904–1905), и она је саветовала српској влади да се не супротставља Аустроугарској.

Те 1908. године у Цариграду је избила тзв. Младотурска револуција,² а Бугарска се прогласила потпуно независном државом у односу на Османско царство.³

Одустајући од аспирација према Босни и Херцеговини, Србија се усредредила на *Стару Србију* и *Македонију*, на које је полагаала историјско право.⁴ Тако је сарадња међу балканским државама нагло доспела у први план српске спољне политике. Преговори између Београда и Софије тицали су се поделе европских територија Османског царства, у којима су беснели безвлашће и разуданост наоружаних чета. Био је то значајан корак у приближавању две суседне земље, после дугогодишњег трвења и ривалитета у настојањима да придобију тамошње словенско становништво за сопствене политичке и националне циљеве.⁵ И Срби-

² Младотурска револуција је представљала покрет турских интелектуалаца и официра уперен против султана Абдула Хамида у циљу успостављања уставног режима и спровођења потребних политичких реформи у земљи. Овај покрет је био истовремено уперен и против нетурских народа у Османском царству – и поред извесне међусобне сарадње која је остварена у прво време. Све је то на крају и убрзало сазревање турске националне свести, као и национално-политичке врење на Балкану и другим областима Османског царства. Вид. о томе више у: Ракочевић 1983, 286–290; Микић 1983, 330–348; Павловић 2001, 246–255.

³ Младотурци су стално истицали вазални положај Бугарске у оквиру Османског царства, што је изазивало велику узнемиреност у бугарској јавности. Стога је бугарска влада решила да прогласи независност Бугарске од османске државе схватајући при том да се овом чину неће противити Русија и Аустроугарска, које су највише утицале на балканска политичка збивања. У вези с тим, бугарски кнез Фердинанд Сакс-Кобург-Готски објавио је у Великом Трнову (бугарској средњовековној престоници) специјални манифест о независности Бугарске. Тако је бугарска држава стекла двојни статус: у унутрашњој комуникацији сматрала се Царевином (као у средњем веку), а у међународним односима сматрана је Краљевином. Вид. о томе детаљније у: Трифионов 2000, 82; Свирчевић 2009, 393–394.

⁴ У то време веома је коришћен назив *Стара Србија* за оне средишње земље српске средњовековне државе које су се још биле налазиле под османском влашћу: Рашка област, Метохија, Косово, слив Бинча Мораве и северно Повардарје (са Скопљем). Поред тога, коришћен је назив *Македонија* (*Маћедонија*) за онај део српске средњовековне државе који се простирао јужно од Старе Србије, тј. за део Вардарске Македоније јужно од Велешке клисуре. То значи да се данашња територија БЈР Македоније простире на подручју двеју историјских целина: Старе Србије и Македоније. О појмовима *Стара Србија* и *Македонија* (*Маћедонија*) и њиховој традицији у српској историографији вид. више у: Јовановић 1990, 22–26, 36–40; Стојанчевић 1997, 95; Батаковић 1998, 8–9; Радовановић 2004, 37–42.

⁵ Србија и Бугарска дуго су водиле борбу на културном и духовном плану у Вардарској Македонији подижући своје школе и оснивајући своје црквене епархије. Након тога убацивале су и своје наоружане комитске чете с намером да се боре против Османлија. Али, у тој борби ове чете истребљивале су једне друге, а онда се у овај сукоб укључила и Грчка убацујући своје чете (клефти). Истовремено је османска држава почела да се служи четима наоружаних Арбанаса (башибо-

ји и Бугарској било је јасно да је неопходан споразум свих независних балканских држава о политичкој судбини европских вилајета Османског царства, како би се избегло арбитражање великих сила у том врло осетљивом балканском питању.

Па ипак, велике силе су већ биле укључене у нову политичку кризу на Балкану. После неуспеха Илинденског устанка у Македонији од 2. августа 1903. године, под вођством Унутрашње македонске револуционарне организације (ВМРО), уследиле су сурове одмазде османских власти над локалним становништвом. Бруталност и репресија били су толико снажни да су велике силе биле принуђене да започети политику реформи у европском делу Османског царства. Ту политику би практично спроводили међународни посматрачи и жандармерија кроз етнички заокружене области.⁶ Висока порта је пристала на увођење полицијске контроле великих сила у Македонији, осим у оним санџацима у којима су већину чинили Арбанаси (Дебарски, Призренски, Охридски и Пећки). Овакви потези великих сила подстакли су револуционарно врење у Цариграду, које је довело до заустављања свих ових реформских покушаја јер су и сами младотурци обећали спровођење потребних реформи: увођење потпуне једнакости свих грађана пред законом и ликвидацију милетског система. Међутим, ова обећања нису била испуњена. Безвлашће у европским вилајетима и даље је трајало несмањеном жестином, незадовољство локалног становништва постепено је расло, а апетити суседних земаља постајали су све већи.

Плашећи се да ће Аустроугарска добити мандат од великих сила да окупира Македонију (као што је добила над Босном и Херцеговином 1878. године), као и могућности успостављања аутономне Албаније, балканске државе су се удружиле против Османлија, а рачунале су да ће добити и подршку Русије. Тако је већ 29. фебруара 1912. године закључен савез између Србије и Бугарске, а 19. априла исте године и Војна конвенција о ратним операцијама и подели фронтова према Османском царству. У савез су ушле још Црна Гора и Грчка. Саму ратну акцију убрзао је покрет Арбанаса, а Висока порта је изашла у сусрет свим њиховим захтевима, па и захтеву за арбанашком превлашћу у Скадарском, Косовском, Јањинском и Битољском вилајету. Нови рат на Балкану био је на видiku.

Да би се у потпуности разумеле политичке прилике на Балкану уочи Балканских ратова, које ће утицати не само на будуће ратне операције него и на организацију будуће српске управе у Старој Србији и Македонији – ваља се осврнути на укупну административно-територијалну

злук, арамије) шаљући их на српске, бугарске и грчке јединице. Укупно стање у Македонији постало је неподношљиво. Вид. о томе више у: Јовановић 1990, 141–184.

⁶ Павловић 2004, 101.

организацију преосталог дела османске државе у Европи почетком XX века, а у том оквиру посебно на структуру Косовског вилајета.

2. Османска управа пред Балканске ратове

Почетком XX века Османско царство је и даље имало административно-територијалну поделу на *вилајете*, *санџаке* и *казе*.⁷ Такву поделу установио је и *Устав Османлијског царства* од 1876. године, који је после краткотрајног важења у години кад је донет – оснажен Младотурском револуцијом 1908. године.⁸ Вилајети су били највеће јединице. Уочи Балканских ратова целокупна османска државна територија била је подељена на 28 вилајета. Европски део Османског царства, који се традиционално од средњег века називао Румелија, обухватао је шест вилајета: Косовски, Скадарски, Битољски, Солунски, Јањински и Једренски. Подручје престонице Цариграда (*Шехир-е-манати*) имало је посебан статус у рангу санџака (*Читалице*).

Сви вилајети делили су се на санџаке или *мутесарифлике* („окрузи“). Санџаци су се делили на *казе* или *кајмакмуке* („срезови“). Казе су се делиле на: 1) *мудирлуке* (за које је коришћен традиционални назив *нахије*, иако су некадашње нахије територијално биле много веће; овај територијални облик често се у ондашњој српској литератури квалификовао као „среске испоставе“ или „веће општине“); 2) *јафте* („мање општине“), које су сачињавале једно веће или више мањих села.⁹ Поред тога, постојале су и варошке општине – *беледије* („општине“), које су се делиле на још ситније јединице – *махале*. Уз ову административну поделу долазиле су и самоуправне црквено-просветне општине.¹⁰

Изложена административно-територијална подела Османског царства на Балкану није била увек истоветно спроведена. Било је случајева да у саставу каза (кајмакмука) није било мудирлука већ само селâ – јафти. Тако је нпр. у Пљеваљском санџаку 1909. године Пљеваљска ка-

⁷ О административно-територијалној подели Османског царства на Балкану у раздобљу 1878–1912. године вид. више у: Николић 1937; Ракочевић 1983; Јовановић 1990; Жоржон 2002; Димон 2002; Терзић 2009. Веома детаљни подаци о административно-територијалној организацији Османског царства на Балкану налазе се и у архивским подацима поверљивог карактера које је војни изасланик Краљевине Србије у Цариграду достављао *Краљевском српском генералштабу* средином 1903. године (Архив Војноисторијског института у Београду, П-14, К 10, Ф. 2, Д 4/1).

⁸ Уп. *Устав Османлиског царства* [1908]. О враћању на снагу овог устава у време Младотурске револуције вид. више у: Ракочевић 1983, 286; Микић 1983, 330.

⁹ Ракочевић 1983, 265.

¹⁰ Николић 1937, 979–995.

за имала 65 јафти; на другој страни, у том санцаку је – поред Пљеваљске и Пријеполске казе – постојао Прибојски мудирлук.¹¹

2.1. Организација вилајета

У сваком вилајету је постојао Вилајетски савет на челу с *валијом* као представником Високе порте. Он је вршио највишу политичку, управну у финансијску власт у вилајету. Уз њега су долазили и: помоћник валије – *муавин*, управник пореза, двојица највиших судија, председник мухамеданских верских општина и четворица грађана. Поред овог органа, у вилајету су постојали још Управни одбор вилајета – *Меџлиси идоре-и-вилајет* и Вилајетско веће – *Меџлиси-умуми-и-вилајет*.

Као највиши орган јавне безбедности, валија се старао о очувању јавног реда и безбедности у свом вилајету. У вези с тим, командовао је полицијом и жандармеријом, а у случају преке потребе био је овлашћен да затражи и помоћ од војске (нпр. у циљу сузбијања нереда).

У својству највишег локалног органа државне управе, валија је вршио надзор над свим потчињеним јавним властима, постављао је и разрешавао све ниже чиновнике опште управе и имао је дисциплинску власт над њима.

У вршењу финансијске власти најважнији валијин задатак био је да извршава вилајетски буџет и да се стара о правилном распореду јавних дажбина и о њиховој наплати преко *дефтердара* (финансијског директора), који је непосредно био одговоран ресорном министру.

Све своје функције валија је обављао преко нижих подручних органа. Имао је свог помоћника, који га је замењивао у случају његове спречености. Иначе је отправљао све оне послове које би му валија поверио. Једна задоцнела реформа допуштала је да валијин помоћник може бити и немуслиман у сваком румелијском вилајету.

Вилајет се делио на дирекције, чији су шефови – *мудири*, постављани царском *ирадом* на предлог министра унутрашњих дела. Унутар вилајета је постојала и дирекција за иностране послове тзв. *ејнеби мудиријета*, са потребним бројем тумача – *терџомана*, преко којих је валија обављао службену кореспонденцију са страним конзулима у вилајету.

Управни одбор вилајета био је валијин помоћи орган. Помагао му је у вршењу готово свих његових послова. Поседовао је управно-контролну власт на пољу општих административних и финансијских послова, али и извесна судска овлашћења.

Као административни орган, Управни одбор вилајета вршио је следеће послове: управљао је државном имовином у вилајету, организо-

¹¹ Ракочевић 1983, 265.

вао лицитације о издавању под закуп пореза, државних шума и ливада, старао се о јавним радовима и примени усвојених мера за унапређење привреде и културних установа, вршио је расподелу јавних дажбина по санџацима и водио надзор над њиховом даљом расподелом на срезове, општине и села.

Као орган административно-судске власти, разматрао је у другом степену одлуке санџачких управних одбора и водио надзор над комуналним радом сеоских и градских општина, над правичним располагањем или преиначењем сврхе и намене општинског земљишта, сајмова, пијаца и гробаља – сагласно одлукама Вилајетског већа. Напоследку, водио је рачуна и о народном здрављу.

Вилајетско веће је било овлашћено да решава о увођењу општинских мера које се односе на унапређење привреде, о предузимању јавних радова, о подизању културних и социјалних установа и изналагању средстава за њихово финансирање. Такође, доносио је одлуке о новим јавним дажбинама и о извештајима среских и санџачких прихода. На послетку, испитавао је правичност расподеле дажбина на санџаке, казе и општине и контролисао све годишње рачуне вилајетских прихода и расхода. По потреби је обављао и друге послове сличне природе.

2.2. Организација санџака

На челу санџака стајао је *мутесариф* (нека врста „окружног начелника“). Он је био највиши валијин представник на свом управном подручју. Вршио је највишу политичку, управну и финансијску власт у свом санџаку.

Као највиши административни орган у санџаку, мутесариф је најпре обезбеђивао јавни ред и мир у својој територијалној јединици. У вези с тим, он је могао одржавати непосредну службену преписку само с валијом, али је у ванредним приликама могао успоставити комуникацију и са централном влашћу. У вршењу ове дужности могао се послужити полицијом и жандармеријом, али само уз валијину дозволу. Такође, морао је поступати по његовим наређењима, нарочито приликом покретања јединица ових оружаних установа и њиховог службеног размештаја. Свако огрешење о валијину заповест повлачило би веома строгу казну за неодговорног мутесарифа. Све то говори да је мутесариф био типичан извршни полицијски орган у својој управној јединици, без имало самосталности у свом раду. Он је заправо био пука испостава централне власти у санџаку, који је све своје послове добијао делегацијом надлежности од валије.

Мутесариф је вршио и највишу финансијску власт на свом управном подручју. За све своје послове финансијско-рачунске природе сносио је одговорност као и валија.

Управни одбор санцака (*меџлиси-идаре-и-лива*) представљао је помоћни орган мутесарифа у вршењу управних послова. У састав овог тела улазили су: *хумасебеџија* (санчачки финансијски поддиректор), *тахрират мудира* (шеф кореспонденције), кадија, муфтија и, на концу, поглавари других вероисповести. У његову надлежност улазили су углавном они управни послови које је вршио Вилајетски управни одбор на свом подручју: управљање финансијама, унапређење привреде, организовање јавних радова, социјална и културна служба и сл.

2.3. Организација казе

На челу казе стајао је *кајмакам*. Постављао га је мутесариф. Ни он није имао много самосталности у свом раду. Обављао је све оне послове као и мутесариф у санцаку. Могао је користити и оружану силу полиције и жандармерије, али искључиво по мутесарифовим упутствима.

Срески управни одбор (*меџлиси-идаре-и-каза*) био је *кајмакамов* помоћни орган. Углавном је обављао све оне послове као и истоимени орган у санцаку. У његов састав улазили су: кадија, муфтија, немуслиманске верске старешине, *џатиб* (срески секретар) и *мал-мудури* (финансијски управник).

2.4. Организација мудирлука (*нахије*)

На челу мудирлука (који се означавао и традиционалним називом *нахија*) налазио се *мудир*. Он је у свом мудирлуку представљао *кајмакама* и строго радио по његовим упутствима. Обављао је разне управне радње: старао се најпре о јавном миру и безбедности у мудирлуку, водио претходне истраге о кривичним делима, пратио кретање становништва, водио статистичке књиге, вршио надзор над радом и понашањем органа за наплату јавних дажбина и извршавао одлуке виших органа власти. Мудир је имао уз себе и помоћника. Он би обављао све оне послове које би му мудир поверио. Обојицу је бирао Управни одбор мудирлука – *меџлиси*, из састава свог чланства. Међутим, у пракси се најчешће дешавало да је мудира постављала виша управна власт на *кајмакамов* предлог. Исто је бивало и са члановима Управног одбора мудирлука. Све то говори да је изборно начело у погледу избора органа мудирлука углавном било под привременом или сталном суспензијом.

Управни одбор мудирлука био је помоћни мудиров орган. Имао је две категорије чланова: чланове по положају и чланове по избору. У прву категорију улазили су месни имам и локалне старешине немуслиманских вероисповести, а у другу 4–8 изабраних грађана, од који су бар половина били немуслимански. Овај орган је углавном обављао послове управне и

судске природе на својој територијалној јединици. Између осталог, распоређивао је глобалну суму државних дажбина на села своје нахије, обрачунавао комуналне издатке водећи рачуна о економској снази становништва, вршио улогу примирителног суда у парницама и оним кривичним споровима, који су се – према закону – могли завршити поравнањем међу странкама, као и све друге послове које би му делегацијом надлежности ушле у делокруг. Јасно се види да и органи мудирлука нису били ништа друго до пука испостава среске управе у мудирлуку.

2.5. Организација беледије

Беледија – градска општина – била је овлашћена за обављање комуналних, социјалних и културних задатака. За то су коришћена посебна новчана средства, која су проистицала из наплате специјалних општинских доприноса и такси.

На челу градске општине стајао је председник – *реис* (одборник кога је именовала државна власт). И реис је обављао претежно управне послове. Његове су дужности биле: да сазива општински одбор, да подноси предлоге општинском одбору на решавање, да предлаже пројекат годишњег буџета града, да упућује одборске одлуке месном управном одбору на одобрење, да прикупља општинске приходе и наређује издатке у границама својих овлашћења и друге сличне радње.

Следећи значајан орган градске општине био је Општински одбор – *беледије меџлиси*. Он је имао изборни карактер. У његов састав је улазило 6–12 одборника, изабраних на четири године независно од верске припадности. Обављао је све оне послове које је правни поредак стављао у надлежност општина; између осталог, био је овлашћен да командује јединицама општинске полиције, да претреса и одобрава општински буџет, да врши надзор на радом општинских институција, да управља и располаже општинском имовином под надзором државне власти, да прима и отпушта државне чиновнике и друге сличне послове. Приликом обављања својих послова морао се строго придржавати наређења и упутстава виших државних власти. То значи да ни овај орган није уживао никакву самосталност у свом раду него да је и он био испостава централне власти, овога пута у *беледији*.

Значајно је напоменути да је у градским општинама постојала још једна значајна институција. То је била Скупштина градске општине – *меџмет*. Сачињавали су је Градски управни одбор и Општински одбор. Сазивала ју је месна државна власт два пута годишње. Сазив је обично трајао 15 дана. И овај орган је претежно вршио управно-рачунске радње. Ни он није уживао аутономију у доношењу одлука. Свака одлука *меџмета* била је подложна оцени Великог вилајетског већа. Коначну реч о

његовим актима имало је ово потоње тело. Нема сумње да је централиза-ција власти била присутна и на нивоу градске управе.

2.6. Организација јафте

Села у саставу јафти имала су своје самоуправне органе. Свака јафта-село бирало је сеоског кмета, који се означавао као *мухтир* (*мухтар*) или *коџа-баџа*, а потврђивао га је кајмакам. Мухтир је имао два помоћника меџлиса, али није имао никакву администрацију (једино је држао печат јафте-села, којим је потврђивао одговарајуће исправе). У верски мешовитим селима хришћани су имали свог мухтира, а муслимани свог. Мухтир је углавном обављао управне и финансијске послове у свом селу. Своје дужности је вршио по упутствима *мудира* или *кајмакама*, а под његовом управом била је и сеоска „полиција“ (*бекчија*).¹²

Друга значајан сеоски орган био је Одбор старца – *ихтијар меџлиси*. Састав овог тела био је сличан саставу нахијског *меџлиса*. Имао је управно-контролна и извесна судска овлашћења. Није имао велики значај у административном систему. Био је потчињен свим вишим државним властима.

3. Организација и карактер османске управе у Косовском вилајету

Косовски вилајет формиран је концем јануара 1877. године, у жеку Источне кризе. Његово првобитно седиште било је у Приштини, да би 1888. године било пренесено у Скопље.¹³ И у Косовском вилајету функционисала је напред изложена административно-територијална организација, све до избијања Балканских ратова. Био је успостављен чврст пирамидални систем хијерархијске уређености локалних органа у османским управним јединицама на релацији: *валија* – *мутесариф* – *кајмакам* – *мудир* – *реис* (*мухтир*). Слично је било и у погледу управних одбора: *Управни одбор вилајета* – *Управни одбор санџака* – *Управни одбор казе* – *Управни одбор мудирлука* – *Одбор старца* („Беледија“). Челник одговарајуће управне јединице и њен Управни одбор били су најважнији органи, чије се надлежности у суштини и нису разликовале. Разлика је постојала само у територијалном опсегу њиховог деловања. Тако је нпр. валија за вилајет био оно што је мухтир био за село. И један и други имали су готово иста права и дужности, с тим што их је валија остваривао у највећој локалној јединици – вилајету, а мухтир у најмањој – селу. Слично је

¹² Вид. о томе више у: Ракочевић 1983, 265–272.

¹³ Ракочевић 1983, 265–266.

било и са управним одборима. Сваки од ових државних органа могао је одржавати везу само са непосредно потчињеним и непосредно надређеним органом. Нижи орган је морао поштовати наређења себи непосредно надређеног органа, док је истовремено био овлашћен да издаје заповести себи потчињеним органима. Практично гледано, овакав систем државне управе био је сличан оном административном систему који је у Србији био успостављен уставобранитељским *Законом о устројству окружних начелстава и главним дужностима средњих начелника* од 1839. године.

У саставу Косовског вилајета било је шест санцака: Скопски, Приштински, Сјенички, Пљеваљски, Пећки и Призренски.

У саставу Скопског санцака биле су казе: Скопска, Качаничка, Штипска, Пешевска, Кратовска, Кумановска, Радовишка, Паланачка, Велешка и Кочанска. У саставу Приштинског санцака биле су казе: Приштинска, Гњиланска, Прешевска, Вучитрнска, Митровачка и Новопазарска. У саставу Сјеничког санцака биле су казе: Сјеничка, Доњоколашинска, Нововарошка, Бјелопољска. У саставу Пљеваљског санцака биле су казе: Пљеваљска и Пријеполска. Пећки санцак имао је казе: Пећку, Ђаковичку, Беранску, Гусињску и Трговишку („Рожајска“). Призренски санцак имао је у свом саставу казе: Призренску, Тетовску, Љумску и Гостиварску.

У вези са структуром Косовског вилајета у домаћој и страниј историографији и публицистици постоји извесна неуједначеност у употреби назива за поједине санцаке, а у вези с тим и замена појмова. Карактеристичан је пример погрешне и тендециозне употребе термина *Новопазарски санцак*, на шта је указивао Јован Цвијић још 1904. године:

„Извдојио се по својим пластичким и комуникационим особинама северозападни део Старе Србије, који је од Берлинског конгреса добио погрешно али укорењено име – Новопазарски санцак; он се у последње време услед свог политичког положаја још више диференцирао. То је крајњи југоисточни део динарске системе; најзгоднија централна област високих и шумовитих крајева између Таре и Западне Мораве; природно се овде могао развити центар планинске државе каква је била *Рашка*. У њему су се даље укрштали познати босански пут и каравански путеви, који су из Ибра и копаоничке области ишли преко Новог Пазара и Пећи за зетско приморје [...] У новије је време Новопазарски санцак добио и велику политичку важност, јер од Берлинског уговора има положај *уметнуте земље* између трију држава, које имају сличне политичке тежње: Србије и Црне Горе, с једне, и Аустроугарске, с друге стране. Та *политичка земљоузина*, којим је Берлински уговор оставио растављене Србију и Црну Гору, широка је у правој линији око 50 километара. Услед тога је он сада после централне области политички најважнији крај Старе Србије и Македоније“.¹⁴

¹⁴ Цвијић 1921б, 144–145.

Ради потпунијег разумевања политичко-територијалних појмова који се односе на овај део тадашњег Османског царства, ваља се заправо вратити историјату настанка Новопазарског санцака и Косовског вилајета. Године 1865. донесена је нова уредба за Босански вилајет (елајет), који је подељен на седам санцака: Сарајевски, Травнички, Бихаћки, Бањалучки, Зворнички, Херцеговачки и Новопазарски. Тада је заправо основан Новопазарски санцак, а заједно са Новопазарском казом нашле су се у саставу исте османске административно-територијалне јединице и Пљеваљска, Пријепољска и Колашинска каза – које су до тада припадале Херцеговачком санцаку (а једно време и посебном Херцеговачком елајету).¹⁵

Кад је 1877. године образован Косовски вилајет, Новопазарски санцак је издвојен из Босанског вилајета и припојен Косовском вилајету. Међутим, после аустроугарске окупације Босне и Херцеговине, већ 1880. године административно подручје Новопазарског санцака било је реорганизовано. Западни део тог подручја ушао је у састав новоформираног Пљеваљског санцака (имао је у свом саставу: Пљеваљску и Пријепољску казу и Прибојски мудирлук), који је опстао све до Балканских ратова. Остатак подручја ранијег Новопазарског санцака организован је као посебан санцак (мутесарифлик) са седиштем у Сјеници. Тако је Новопазарски санцак престао да постоји као посебна османска управна јединица, али се стари назив и даље користио у пракси.¹⁶ Као што је напред речено, почетком XX века у саставу Сјеничког санцака биле су четири казе (Сјеничка, Бјелопољска, Нововарошка и Доњоколашинска), а истовремено је Новопазарска каза била у саставу Приштинског санцака.

То значи да је овај простор у раздобљу од Берлинског конгреса до Балканских ратова био у саставу неколико санцака, као османских административно-територијалних јединица, те употреба термина *Новопазарски санцак* за читав тај простор није правно ваљана. У том смислу употреба тог термина нема историјског утемељења.

4. Етничко-верска и привредна структура Старе Србије и Македоније

Подручја Старе Србије и Македоније, о чему је напред било више речи, простирали су се на територији Косовског вилајета, а делимично и на територији Битољског и Солунског вилајета. Сложена етничка и верска структура Старе Србије и Македоније постала је још компликованија и динамичнија у раздобљу од Берлинског конгреса до Балканских ратова

¹⁵ Вид. о томе детаљније у: Шабановић 1982, 232–234.

¹⁶ Ракочевић 1983, 263–264.

(1878–1912). Између осталог, ова подручја postала су стециште бројних муслиманских „мухаџира“ из других области Балкана, на којима су претходно биле формиране националне државе (Србија, Црна Гора, Бугарска, Грчка), као и из Босне и Херцеговине, која је била окупирана, а потом и анектирана, од Аустроугарске.

О овим питањима опсежно је писано и у домаћој и у иностраној науци. Највећи истраживач Балкана – географ и антропогеограф Јован Цвијић објавио је 1906–1911. године опсежно тротомно дело *Основе за географију и геологију Македоније и Старе Србије*. То Цвијићево дело и његово постхумно објављено капитално дело *Балканско полуострво и јужнословенске земље – основи антропогеографије* – дају, између осталог, изванредно прегледну слику етничко-верске структуре Старе Србије и Македоније, као и других делова Балканског полуострва који су остали под османском влашћу све до Балканских ратова.¹⁷ О етничко-верској структури Старе Србије и Македоније обиље података пружају и: Александар Гилфердинг, Јозеф Хан, Иван Јастребов, Спиридон Гопчевић, Бранислав Нушић, Хаџи-Јован Васиљевић, Атанасије Урошевић, Јован М. Јовановић, Миленко Филиповић, Милисав Лутовац, Ђорђе Микић, Јован Трифуновски, Новица Ракочевић, Владимир Стојанчевић, Милован Радовановић, Марк Краснићи, Скендер Ризај, Татомир Вукановић, Бранко Перуничих, Ејуп Мушовић, Душан Т. Батаковић, Сафет Банцовић, Гер Дејзингс, Биљана Сикимић, Милош Луковић, Вацлав Штјепанек и др.¹⁸

Према османској статистици од 1908. године Косовски вилајет је бројао 823.512 становника.¹⁹ У то време у етничко-верској структури Косовског вилајета разликовало се неколико категорија становништва. У северозападним областима Вилајета – и поред великог иселјавања у Србију – још је било у великом броју православних Срба, а мање у његовим централним и јужним подручјима.²⁰ У јужним и централним подручјима

¹⁷ Уп. Цвијић 1902, Цвијић 1906–1911, Цвијић 1966, Цвијић 1987а.

¹⁸ Вид.: Гилфердинг 1972, Хан 1876, Гопчевић 1890, Јастребов 1904, Нушић 1902, Васиљевић 1939, Урошевић 1965, Урошевић 1987, Јовановић 1990, Филиповић 1937, Лутовац 1954, Лутовац 1955, Микић 1983, Микић 1988, Трифуновски 1950, Трифуновски 1976, Трифуновски 1990, Ракочевић 1983, Стојанчевић 1990, Стојанчевић 1997, Стојанчевић 2000, Радовановић 1965, Радовановић 1973, Радовановић 1994, Радовановић 2004, Краснићи 1957, Краснићи 1960, Ризај 1972, Вукановић 1986, Вукановић 1998, Перуничих 1989, Мушовић 1978, Батаковић 1992, Батаковић 1998, Батаковић 2007, Батаковић 2008, Хасани 1995, Хасани 2007, Банцовић 1993, Дејзингс 2005, Сикимић 2004, Сикимић 2005, Луковић 2004, Луковић 2005, Луковић 2007, Штјепанек 2011.

¹⁹ Перуничих 1989, 5.

²⁰ Сматра се да се са подручја Старе Србије и Македоније у раздобљу 1878–1912. године иселило у Србију око 400.000 душа. Вид. о томе више у: Ракочевић 1983, 266; Радовановић 2004, 149.

Вилајета преовладавали су Арбанаси, претежно муслиманске вероисповести. Међу Арбанасима (пре свега Клименти) било је и нешто католика, тзв. фанди (латина), који су живели изоловано у неколико насеља. Било је поарбанасених Срба („Арнауташа“), који су још говорили српским језиком, а живели су како по градовима, тако и по селима. У Гори – планинском залеђу Призрена, живело је бројно исламизирано ставновништво словенског језика, које су домаћи и странци звали Горанима (Горанцима), а не Арбанасима. У свим деловима Вилајета било је много „Бошњака“, муслимана српског језика. У Косовском вилајету је живело и нешто етничких Турака, као и припадника других етничких и верских група (Цинцари/Власи, Черкези, Јевреји, Цигани, остаци дубровачког католичког становништва и покатоличени Срби).

Слична етничко-верска структура постојала је и у суседном Битољском вилајету, а делимично и у Солунском и Скадарском вилајету. Међу муслиманским мухаџирима у Косовском и Битољском вилајету било је како етничких Арбанаса, Турака и Черкеза тако и муслимана словенског порекла.

У Битољском и Солунском вилајету, а делимично и у Косовском, живело је бројно словенско православно становништво („Македонци“), које није имало до краја консолидовану националну свест. Због тога су се крајем XIX и почетком XX века и српска и бугарска влада отимале о примат и утицај на то становништво – желећи да га укључе у свој национални корпус. Настојале су да га придобију различитим методама црквено-просветне и политичке пропаганде, а на концу и стимулисањем четничких и комитских акција. Културно и политичко организовање православног становништва Вардарске Македоније – које је кулминирало подизањем Илинденског устанка 1903. године – допринело је да се изрази и посебна етничка самобитност овог становништва.²¹ По завршетку Балканских ратова становници Вардарске Македоније (која је припала Краљевини Србији) водили су се као Срби, а додатно се називали „Јужно-Србијанци“.²² Међутим, у Вардарској Македонији један део ставновништва изјашњавао се као Срби и пре Балканских ратова, о чему сведочи и попис становништва велешко-дебарске области од 1907. године.²³

На подручју Солунског, Битољског и Косовског вилајета живела је и релативно бројна популација Цинцара/Влаха (*Џуцовласи*). Грчка и румунска влада отимале су се о примат и утицај на то православно ста-

²¹ О овим процесима вид. детаљно у: Ташковски 1969.

²² Јовановић 1990, 24–34; Павловић 2004, 104.

²³ Стојанчевић 2004, 169–187.

новништво – оснивајући школе у њиховим насељима и финансирајући школовање и организације Цинцара у Грчкој и Румунији.²⁴

Према статистичким подацима за Косовски, Битољски и Солунски вилајет које наводе познати истраживачи ових области Балкана Спиридон Гопчевић (Србин) и В. Кичев (Бугарин) при крају XIX века структура становништва била је следећа:

СТАТИСТИКА КОСОВСКОГ, БИТОЉСКОГ И СОЛУНСКОГ ВИЛАЈЕТА²⁵

НАРОДИ	АУТОРИ	
	С. ГОПЧЕВИЋ	В. КИЧЕВ
ТУРЦИ	231.400	489.664
БУГАРИ	57.600	1.184.036
СРБИ	2.048.320	700
ГРЦИ	201.140	225.152
АРБАНАСИ	165.620	124.211
КУЦОВЛАСИ (ЦИНЦАРИ)	74.465	77.267
ЈЕВРЕЈИ	101.875	147.244
СВЕГА	2.880.420	2.248.274

Из ових података види се различит приступ у квалификовању српске, односно бугарске популације: Гопчевић квалификује као Србе више од два милиона душа, а Кичев квалификује као Бугаре преко милион и сто осамдесет хиљада душа. На другој страни, види се знатан број припадника других етничких заједница (Турци, Грци, Арбанаси, Куцовласи/Цинцари, Јевреји) у структури Косовског, Битољског и Солунског вилајета, при чему није извесно да ли су у категорију „Турци“ уврштени, поред етничких Турака, и муслимани словенског или палеобалканског порекла.

Стара Србија и Македонија имале су изузетно заосталу привредну структуру. Становништво је претежно живело од пољопривреде, која је била изузетно екстензивна, са врло slabим приносом пољопривредних култура. Архаични облици земљорадње и сточарства одржавали су се вековима, без значајнијих агротехничких промена, у оквирима давно превазиђених феудално-чифчијских аграрних односа.²⁶ Поред тога, велики

²⁴ Вид. о томе више у: Збукја 2001, Ђоргијев 2002, Петровић 2002, Луковић 2004.

²⁵ Јовановић 1990, 33.

²⁶ О феудално-чифчијским односима на Косову тог доба вид. детаљно у: Урошевић 1965, 122–125.

део плодног земљишта често је остајао необрађен. Од укупне површине Косовског вилајета (3,2 милиона хектара) било је обрађено само 349.067 хектара, или 10,6 процената од целокупне површине.²⁷ У истом вилајету 33 процента сопственика поседовало је земљиште површине мање од 10 дулума.²⁸ Преовлађивао је велики посед, а 40 процената земље заузимала су беговска имања. Према извештајима српских органа власти од 1913. године, у Призренском округу је било обрађено 60.000 уместо 180.000 хектара, колико је стајало на располагању.²⁹ Један од разлога сигурно је било и преусмеравање на виноградарство и воћарство.³⁰ У Приштинском округу земљорадња је била знатно запостављена у корист сточарства.³¹

Постојале су две најважније групе узрока услед којих се земљорадња у Косовском вилајету, па и шире, одржала на ниском степену развитка. У једну групу су спадали економски, а у другу политички узроци. Економски узроци су подразумевали: слабу аграрну обученост земљорадника, одсуство потребног капитала и техничких средстава за обраду земље, оскудица у радној снази и врло лоше комуникације. Политички узроци су обухватили: одсуство личне и имовинске безбедности, лоша правна заштита у случају отимачине непокретних добара, нерешени аграрни односи, неуређени порески систем, одсуство аграрних закона и других подстицајних мера за развој пољопривреде, непријатељско држање локалних органа власти према хришћанима и сл.³²

Уз заосталу привреду долазио је и запуштен саобраћај. Извесно побољшање путне мреже подстакло је пуштање у саобраћај железничке пруге на траси од Солуна, преко Скопља, до Митровице 1873. године.³³ На косовском делу ове железничке трасе водили су попречно примитивни земљани путеви: један је спајао Феризовић (Урошевац) са Сувом Реком и Призреном, а други са Гњиланом; од Митровице³⁴ је водило неколико путева, у разним правцима: до Пећи, Вучитрна и Новог Пазара. Ови

²⁷ Димитријевић 1913, 23.

²⁸ Дулум (дунум) је јединица мере површине. Један дулум чини око 1.000 квадратних метара, тј. „40 корака у дужину и ширину“ (Новаковић 2006, 103).

²⁹ Гузина 1976, 433.

³⁰ Вид. детаљније у: Урошевић 1965, 125.

³¹ Гузина 1976, 433.

³² Димитријевић 1913, 22.

³³ О овој железници вид. више у: Нушић 1902, 45–46; Урошевић 1965, 133; Лутовац 1972, 139; Луковић 2005, 20.

³⁴ Митровица се све до 1890. године називала *Пазарска*, а од тада се почела називати *Косовска Митровица* јер је то подручје припадало Косовском вилајету (Урошевић 1957, 190).

путеви нису били сасвим безбедни за саобраћај.³⁵ Слично стање комуникација било је и на подручју Вардарске Македоније.

5. Балкански ратови 1912–1913. године

У Балканским ратовима 1912–1913. године³⁶ Краљевина Србија увећала је своју државну територију за око 32.000 квадратних километара, а на присаједињеним подручју живело је око 1.500.000 становника разне етничке и верске припадности.³⁷ Ови ратови драматично су утицали на укупан положај Османског царства и балканских земаља, а предредили су и будућу организацију централне власти и локалне управе у свим балканским државама.

5.1. Први балкански рат 1912. године

Искористивши италијански напад на Триполи 1911. године, Балкански савезници су објавили рат Османском царству 4. октобра 1912. године. За месец дана балканске војске су извојевале победе на свим фронтима. Потпуно су разбиле османске снаге на дугој линији фронта од Скадра и Јањине, на западу, до Једрена на истоку. Српске трупе су на широком фронту продрле на разна подручја Старе Србије, доспевши све до арбанашког приморја. На другој страни, продирале су долином Вардара и ослободиле већи део Вардарске Македоније. Црногорске трупе такође су продирале на једном делу Старе Србије, а заузеле су и Скадар. Бугарска војска је потукла Османлије у источној Тракији потискујући их на последњу линију одбране у Чаталку, четрдесетак километара од Цариграда. Грци су потукли османску војску код Солуна и наставили војно напредовање ка Вардарској Македонији. Суочена са снажним и успешним нападима противничких војски, Османско царство се обратило великим силама за посредовање у циљу постизања примирја.

Прва се умешала Аустроугарска сматрајући да су савезничком победом њени интереси били угрожени. Она ја запретила Србији и Црној Гори ратом ако не повуку своје трупе са јадранске обале. Одмах је истурила идеју о формирању арбанашке државе (Албаније), чиме се желело спречити ширење Србије на Јадран и њено даље зближавање с Црном Гором. У кризу се умешала и Русија настојећи да сузбије аустроугарске политичке аспирације. Схватајући да би балканска криза могла прерасти у озбиљно разрачунавање међу њима самима, велике силе су одлучиле да сазову мировну конференцију како би коначно решиле *Источно питање*.

³⁵ Гузина 1976, 433–434.

³⁶ О току Балканских ратова и територијалним променама и политичким приликама на Балкану после окончања ових ратова вид. више у: Ђорђевић 1983, 83–198.

³⁷ Ђорђевић 1983, 194.

На крају, мировна конференција је сазвана у Лондону децембра 1912. године, на којој су учествовале и зарађене стране. Велике силе су се сагласиле да повратак на пређашње стање није више могуће и да је потребно донети следеће одлуке: 1) декларацију о формирању независне албанске државе, чије ће границе одредити велике силе; 2) препоруку балканским државама да своје послератне односе и државне границе уреде међусобним споразумима.³⁸

Захтеви за стварање албанске државе ометали су примену претходно потписаних споразума. Формирање Албаније учинило је ништавним претходни српско-бугарски договор о савезништву и војној сарадњи. Србија би се нашла између Албаније, која је била под аустроугарском заштитом, и непредвидиве Бугарске, која би зачас могла пасти под хабзбуршки утицај. Формирање Албаније лишило је Србе и Грке очекиваних територијалних добитака на Јадрану, те су се и њихове пажње усредсредиле на Македонију. Зато су одлучиле да задрже заузете области, које су Бугари сматрали својим етничким земљама. Бугарске апетите је подстицала и Аустроугарска, која је сматрала да Бугарска полаже пуно право на македонске земље. Изгледало је да ће балкански савезници сада постати љути противници.

Лондонски мировни уговор потписан је у мају 1913. године. Османском царству је наметнут губитак свих територија западно од Еноса на Егејском и Мидије на Црном мору. Нова арбанашка држава дефинисана је доста нејасно, са природним границама на планинским врховима и с обалом од реке Бојане до Валоне. Све остале европске територије које су Османлије изгубиле у рату требало је поделити међу савезницима, а то је био изузетно тежак и непријатан задатак. Избили су непомирљиви спорови око македонских области између Србије и Грчке, с једне, и Бугарске с друге стране. Русија је безуспешно покушавала посредовати у постизању заједничког споразума. Умешала се и Аустроугарска, подржавајући Бугарску, тј. њен захтев да се испуни уговор склопљен између ње и Србије пре почетка рата о граничној линији која је „дијагонално“ (у смеру североисток – југозапад) делила Вардарску Македонију између ове две земље. Решења ипак није било. Поново је рат био на видiku, овога пута између некадашњих савезника.

5.2. Други балкански рат 1913. године

У покушају да поништи српске војне успехе у Македонији, Бугарска је започела други рат против Србије у јуну 1913. године. Међутим,

³⁸ Османска власт се одржала још у само три опседнута града: у Једренама, које су опседали Бугари, у Јањини, коју су нападали Грци, и у Скадру, који су стално нападали Црногорци уз помоћ српских војних јединица. Због аустроугарских претњи ратом, српска и црногорска војска биле су принуђене да се повуку са мора.

све остале балканске земље (изузев новоформиране Албаније) стале су уз Србију. Грчке, црногорске, румунске, па чак и османлијске војне трупе, укључиле су се у рат против Бугарске, тако да је она доживела тотални пораз. Овај рат се завршио Букурешким мировним споразумом у августу 1913. године.

У исходу Балканских ратова Србија је углавном задржала све земље које је стекла 1912 године: већи део Рашке области, Косово, северне и средишње области Вардарске Македоније, те заједничку границу с Црном Гором у Старој Србији. Црна Гора је такође знатно увећала своју државну територију. Припали су јој градови: Пљевља, Беране, Бијело Поље, Плав и Рожаје – у Рашкој области; Пећ, Ђаковица и Исток – у Метохији; Тузи – у залеђу Скадарског језера. Грчка је добила Егејску Македонију, јужне делове Епира, проширење у јужној Тракији, укључујући и Кавалу, као и мањи број острва. Бугарска је добила Пиринску Македонију (иначе најмањи део историјске Македоније), али је била принуђена да преда јужну Добруду Румунији. Напослетку, мировним уговором с Портом, који је постигнут у септембру 1913. године у оквиру Цариградског уговора, Бугарска се морала одрећи Једрена у корист Османског царства, које је већ успело да га војно поврати.

Тако се окончала још једна ратна драма на Балкану, из које су релативно велике територијалне добитке извукле: Србија, Црна Гора, Грчка и Румунија, док је Бугарска била једина држава која је сматрана пораженом и ускраћеном у погледу наслеђа османских територија. Вишевековна османска превласт на Балкану била је окончана. После ратова 1912–1913. године балканске земље су могле мало одахнути. Али не задуго: нова и много озбиљнија искушења чекала су их већ наредне 1914. године: избио је светски рат.

6. Сукоб војних и цивилних власти поводом организације управе у новоослобођеним областима

Балкански ратови су показали да надахнута мобилизација целог српског друштва – од обичног грађанства до највиших официра – може донети величанствени војни тријумф. Без обзира на многе жртве и губитке, српска војска је показала да се може носити са војном силом још великог Османског царства, те да запоседне области на које је Србија полагала историјско право. Међутим, ови ратови су имали и своју другу страну: обелоданили су сукоб између цивилних и војних кругова у врху државне власти, који је латентно постојао и пре тога, још од Анексионе кризе 1908. године.

Војни кругови су ојачали у Балканским ратовима приписијући себи главну заслугу за њихово успешно окончање. Али, војни кругови

нису представљали јединствени блок по свом односу према цивилним властима, државној политици и владалачкој кући. На једној страни били су официри из Врховне команде, који су руководили ратним операцијама. Они су били лојални краљу Петру и престолонаследнику Александру Карађорђевићу, који је већ у Првом балканском рату показао свој војнички таленат и личну храброст. У току ратних операција и после њиховог окончања тесно су сарађивали с радикалском владом, али су имали и извесних неслагања с њом, посебно кад је постало актуелно међународно признање ратних тековина Србије.³⁹ Касније су се разишли у ставовима са Владом поводом питања организације власти у новоослобођеним областима. Војвода Радомир Путник и генерал Живојин Мишић предлагали су петогодишњу војну управу у Старој Србији и Македонији, као прелазну етапу до потпуног увођења ових области у државно-правни поредак Краљевине Србије.⁴⁰ При том су истицани у првом реду постојећи разлози безбедности у новоослобођеним областима, нарочито због учесталих упада наоружаних Арбанаса из северне Албаније. Због свега тога, ови највиши војни кругови сматрали су да би војни органи власти морали имати првенство над цивилним властима у тим областима.

Најмилитантнији део официра био је окупљен у полутајној организацији „Уједињење или смрт“, која је основана 1911. године.⁴¹ Она је обухватала око 10 процената официрског кора и изградила је веома моћну структуру, на челу са Врховном централном управом.⁴² Та организација није презала ни од отворених претњи политичарима и легитимним цивилним властима у Србији уколико би и само помислили да не следе њену политику. Највећи број њених чланова чинили су некадашњи завереници, који су убили краља Александра и краљицу Драгу у Мајском преврату 1903. године и тиме довели до корених промена у уставном поретку државе. Њени најзначајнији чланови били су: потпуковник Драгутин Димитријевић Апис (начелник контра-обавештајне службе при Генералштабу српске војске), генерал Дамјан Поповић, пуковник Чедомиљ – Чеда Поповић, мајор Велимир Вемић, четнички мајор Воја Танкосић, четнички капетан Војин Поповић (војвода Вук) и др. За постојање ове ор-

³⁹ Пре избијања Другог балканског рата Врховна команда је предлагала Влади да превентивно нападне бугарску војску како би ова била спречена да нападне српску војску и потре тековине српских победа у Вардарској Македонији, без чекања на арбитражу руског цара. То није наишло на одобравање српске Владе, а убрзо је Бугарска предузела напад на Србију, чиме је започео Други балкански рат (уп. Казимировић 1997, 549–553).

⁴⁰ Вучковић 1965, 182–183.

⁴¹ О овој организацији вид. више у: Јовановић 1991о, 297–351; Макензи 1989; Јовановић 1990; Казимировић 1997; Зиројевић 1998;

⁴² Казимировић 1997, 558.

ганизације брзо се рашчуло у земљи, па и у иностранству. У јавности је била позната под надимком „Црна рука“, а њени чланови називани су црнорукцима. „Црна рука“ је покренула и свој лист *Пијемонт*, а само име листа показивало је да је њен циљ уједињење свих Срба под вођством Краљевине Србије. У послове „Црне руке“ био је у почетку уплетен и престолонаследник Александар, који је за *Пијемонт* приложио 26.000 динара.⁴³ Међутим, престолонаследник ће касније ући у оштар сукоб са Аписом и другим истакнутим члановима „Црне руке“. То ће имати свој епилог на „Солунском процесу“ у пролеће 1917. године – када су Апис и његови најближи сарадници били осуђени на смртну казну због „завереништва“.⁴⁴

Још пре почетка Балканских ратова више црнорукаца било је упућено у извиђање османске територије, на подручје Старе Србије и Македоније. Међу њима су се налазили и чланови Врховне централне управе „Црне руке“: Милан Гр. Миловановић, Велимир Вемић, Чедомиљ Поповић, Богдан Раденковић и сам Апис. Апис је имао поверљиви задатак да код арбанашког главара Исе Бољетинца на Косову обезбеди макар неутралност Арбанаса у све извеснијем рату балканских земаља против Османског царства.⁴⁵ Сличну улогу имали су и други црнорукци који су се нашли на теренском извиђању османске територије. У овим акцијама уочи рата црнорукци су се показали као храбри војници, а потом и за време ратних операција. Многи од њих изгинули су на бојиштима. Слободан Јовановић је истицао да је рат с Османлијама 1912. године „изнео црнорукце на велики глас“, те да су „добра спрема и добар дух наше војске приписавани поглавито њима у заслугу“.⁴⁶

Припадници „Црне руке“ све више су се уплитали у унутрашњу и спољну политику државе. Такве њихове намере биле су видљиве већ приликом оснивања ове организације, о чему говори и њен „Устав“. Сви су изгледи да је „Црна рука“ желела да у будућим догађајима има арбитражну улогу, а то је подразумевало и разрачунавање са свима који не би следили њену политичку визију, па и са српском Владом. У чл. 4. „Устава“ организације „Уједињење или смрт“ изричито је наглашено да она „према карактеру свог бића утиче на све службене факторе у Србији као

⁴³ Јовановић 1991о, 299.

⁴⁴ Казимировић 1997, 711–782; Зиројевић 1998, 53–84.

⁴⁵ Док је боравио код Исе Бољетинца, Драгутин Димитријевић Апис доживео је тровање козјим млекуом због чега је био спречен да активно учествује у Првом балканском рату. Уживајући тада још пуну наклоност престолонаследника Александра и преседника Владе Николе Пашића, био је подвргнут специјалном медицинском третману, за шта је био ангажован лекар из Немачке (Јовановић 1991о, 299; Казимировић 1997, 529).

⁴⁶ Казимировић 1997, 533.

Пијемонту, и на све друштвене слојеве и целокупни друштвени живот у њој⁴⁷. У вези с тим, црнорукци су очекивали, макар и неслужбenu, подршку цивилних власти и широких друштвених слојева.

Ипак, нису сви завереници из Мајског преврата приступили „Црној руци“. Један број бивших официрских завереника, који се налазио у завади с Аписом, одбио је да приступи „Црној руци“. Ти официри су 1912. године, пре избијања Балканских ратова, формирали своју организацију као противтежу „Црној руци“, а названа је „Бела рука“. Она је од самог почетка свог оснивања уживала подршку цивилних власти, а њени најважнији чланови били су пуковници Петар Живковић, Петар Мишић и Јосиф Костић.⁴⁸

На другој страни, цивилне власти предводили су радикали, који су уживали парламентарну већину. После смрти Милована Миловановића 1912. године на чело Владе доспео је Никола Пашић, који није био по вољи црнорукцима. Радикалска влада такође је сматрала да јој припадају заслуге за успех у Балканским ратовима и то је стављено до знања свим војним круговима. Међутим, све се више заоштравао сукоб између „Црне руке“ и Владе. Док је Никола Пашић избегавао отворено разрачунавање са црнорукцима, иако су му претили и смрћу, потпуно другачији став заузео је министар унутрашњих дела Стојан Протић. Он се, као доследан поборник начела уставности и парламентаризма, гнушао настојања војске да се меша у политичке односе, а посебно улоге коју су себи наменили црнорукци, па је стално наглашавао „да су они највећа опасност по демократију“. Стога су црнорукци у Протићу имали много опаснијег противника од самог Пашића. Као министар, Протић је организовао праћење најугицајнијих црнорукаца држећи их стално на оку.⁴⁹ Пуну подршку Влади и Протићу давало је и чланство њихове Народне радикалне странке, али првенствено из својих посебних партијских, а много мање из начелних државних интереса.

Нови камен спотицања у односима између војних кругова и цивилних власти било је питање организације власти у новоослобођеним областима. Сматрајући новоослобођене области сфером свог утицаја и новим извором политичке и економске моћи своје странке, радикали су процењивали да у новоослобођеним областима треба конституисати цивилне органе власти, што би осигурало и њихову превласт у односу на војску и остале политичке странке; а то би им такође обезбедило победу на новим парламентарним изборима и власт у Србији за још један четворогодишњи мандат. Осећајући се донекле угроженим од самосталаца

⁴⁷ Вучковић 1965, 189. Интегрални текст „Устава“ организације „Уједињење или смрт“ вид. у: Зиројевић 1998, 39–42.

⁴⁸ Вучковић 1965, 189; Батаковић 1982–1983, 480.

⁴⁹ Казимировић 1997, 552–559.

на територији доратне Краљевине Србије, радикали су у Старој Србији и Македонији видели „ново агитационо тесто за велику радикалску погачу“.⁵⁰ Према томе, радикалска влада је желела да поступи на исти начин као и Јован Ристић после 1878. године, приликом организовања прве домаће управе у новим крајевима (у Нишком, Пиротском, Топличком и Врањском округу).

Опозиција (самосталци и националци) добро је прозрела намере радикала. Страхујући да би се радикали стварно могли политички утврдити у новим областима преко „својих“ окружних и среских начелника, опозиција је подржавала војне кругове. Од опозиционих странака најгласнија је била Национална странка, која је преко Стојана Рибарца захтевала успостављање врло строгог војног режима у новим областима. Она је предлагала да се „за време првих година заведе [...] и неки војни режим, нека војна диктатура“.⁵¹

Припадници „Црне руке“ посебно су се противили плановима радикалске владе и мерама које је она предузимала у новоослобођеним областима. Сукоб је кулминирао у пролеће 1914. године. Вођство „Црне руке“ заступало је чврст став да се у новоослобођеним областима, мора увести „врло строг, војнички строг, али правичан режим“. При том су оштро критиковали већ предузете мере Владе у новоослобођеним областима, а цео систем власти који се почео уводити оцењивали су као „не-смишљен и нецелисходан“. Посебно су се противили да полицији буде „остављена главна власт“ у новоослобођеним областима, а истицали су да главна власт треба да буде у рукама војске.⁵² Поводом тога њихов *Пијемонт* је писао:

„Ако се жели да се ово вулканско земљиште што пре саобрази интересима Србије, мора целокупна управа на њему бити једино том тежњом прожета. Једино војска може инаугурисати такву управу [...] сама собом, војска је гаранција личности и безбедности грађана. Под утицајем војничке руке много ће се брже концентрисати разбијено народно спокојство и рас-трзани грађански мир [...] Војна управа у овим крајевима врховни је налог прошлости овог народа. Оглушити се о њега, значи пасти у заблуду“.⁵³

7. Организација локалне управе у новоослобођеним областима

Према истраживањима Јована М. Јовановића, Ружице Гузине, Мирослава Свирчевића и Милоша Јагодића,⁵⁴ који су се подробније бавили

⁵⁰ Батаковић 1982–1983, 445.

⁵¹ Гузина 1976, 446.

⁵² Казимировић 1997, 572.

⁵³ *Пијемонт*, 11. август 1913.

⁵⁴ Вид.: Гузина 1976; Јовановић 1990; Свирчевић 2009; Јагодић 2010.

организацијом власти у областима што су припале Србији после Балканских ратова, процес изградње уставног поретка и локалних органа власти у овом областима прошао је кроз неколико фаза:

1) прву фазу чини период изградње привремене управе на основу инструкција инспекторâ министарстава и Милорада Вујичића, начелника Полицијског одељења Штаба Врховне команде;

2) другу фазу чини период примене *Уредбе о уређењу ослобођених предела* од 14. децембра 1912. године;

3) трећу фазу чини период примене *Уредбе о уређењу ослобођених области* од 21. августа 1913. године.

7.1. Изградња привремене управе

По уласку српске војске на подручје Старе Србије и Македоније Штаб Врховне команде српске војске, који се од 26. октобра 1912. године налазио у Скопљу, предузео је прве кораке у формирању нове државне управе постављајући цивилне органе власти.⁵⁵ Врховна команда је одмах одредила посебне инспекторе из свих министарстава, а у јануару 1913. године постављени су судски референти при Штабу Врховне команде у Скопљу. Затим је формирано и посебно Полицијско одељење, које је било задужено за организацију цивилне управе у новоослобођеним областима.⁵⁶ На челу тог одељења био је Милорад Вујичић, начелник у Министарству унутрашњих дела. Првобитна привремена административна подела ослобођених области подразумевала је организацију општина, срезова и округа као у Краљевини Србији, а формирано је 10 округа: Пријепољски, Новопазарски, Приштински, Призренски, Кумановски, Скопљански, Тетовски, Дебарски, Битољски и Поморски. Чиновници у окрузима и срезовима постављани су указима Врховне команде на предлог Полицијског одељења, у складу са војним прописима, и то према чл. 6. *Закона о устројству војске* од 1901. године. То значи да окружни и срески начелници нису морали испуњавати услове које је захтевао цивилни закон Краљевине Србије – *Закон о уређењу округа и срезова* од 1905. године.⁵⁷

Вујичић је овако постављеним окружним и среским начелницима дао упутства за рад, а њихова основна дужност испрва је била: да се скупа са командантима места старају о личној и имовинској сигурности становништва; да осигурају равноправност свих грађана без обзира на верску и националну припадност; да чувају непокретну имовину османске државе и других правних лица. Било им је наређено да кривична де-

⁵⁵ Гузина 1976, 445; Јагодић 2010, 11.

⁵⁶ Гузина 1976, 445.

⁵⁷ Јагодић 2010, 11–12.

ла извиђају и за њих суде на лицу места, а да поступају у духу српских закона. Један од њихових најважнијих послова био је да групишу села у општине, а општине у срезове. Срески начелници су добили овлашћење да постављају председнике општина и кметове у селима, као и потребан број општинских одборника.⁵⁸

Међутим, Вујичић је био свестан да је уведено уређење ограниченог домета и привременог карактера, те је већ 8. новембра 1912. године изнео предлог да Влада донесе уредбу о уређењу новоослобођених области на начин како је то учињено *Привременим Законом о уређењу ослобођених предела* од 3. јануара 1878. године (по новом календару: од 15. јануара 1878. године).⁵⁹

Међутим, пре него што је усвојен Вујичићев предлог, командант Треће армије војске Краљевине Србије (која је покривала углавном подручје Косова и призренског краја) генерал Божидар Јанковић је 16. новембра 1912. године издао у Призрену *Привремену полицијску уредбу и уредбу о општинским судовима на војшиту Треће армије*.⁶⁰ Ово је био привремени акт, територијално ограничен на подручје одговорности Треће армије, која је имала да важи до коначног уобличавања српске државне управе. *Уредба* је имала 62 члана и састојала се из два дела. Први део је посвећен организовању општинских судова, уз примену неких решења из *Закона о општинама* од 1903. године, с тим што се начело изборности општинских часника (председник општине, кмет, општински одборници) није примењивало него је ове часнике постављала и разрешавала полицијска власт. Чл. 7. *Уредбе* прописао је да председници општина и остале општинске деловође у градовима морају бити српске националности. У другом делу *Уредбе* наведена су кривична дела поводом којих поступају општински судови, као и запрећене казне за та дела.

Милорад Вујичић није био задовољан чињеницом да је донесена уредба само за једно подручје новоослобођених области. Поред тога, сматрао је да се одредбом чл. 7. *Уредбе* Треће армије озбиљно нарушава начело равноправности грађана у поступку формирања нових власти. Вероватно на Вујичићев подстицај, новопостављени начелник Приштинског округа Димитрије Калајџић саставио је нацрт једне опште уредбе о уређењу ослобођених области. Међутим, ни овим нацртом Вујичић није био задовољан пошто се радило о незнатно измењеном тексту *Привременог закона о уређењу ослобођених предела* од 3. јануара 1878. године. Због

⁵⁸ Јагодић 2010, 13.

⁵⁹ Јагодић 2010, 48.

⁶⁰ *Зборник закона и уредаба. Пречишћено и систематски уређено издање*, 1912, 268–298.

тога је он израдио сопствени предлог уредбе и доставио га у новембру 1912. године министру унутрашњих дела Стојану Протићу.⁶¹

7.2. Примена Уредбе о уређењу ослобођених предела од 1912. године

Краљ Петар је указом од 14. децембра 1912. године (27. децембра по новом календару), такође на основу *Закона о војсци*, прогласио *Уредбу о уређењу ослобођених предела*.⁶² Уредба је имала, уз преамбулу, 88 чланова распоређених у четири главе, а по свему судећи – израђена је на основу Калајџићевог нацрта.⁶³ Ова уредба је и по садржини и по структури била веома слична *Привременом закону о уређењу ослобођених предела* од 1878. године, што показује да је српска власт и сада имала у суштини исти правни приступ према новоослобођеним областима као и 1878. године.

Прва глава *Уредбе* (чл. 1–14) односила се на уређење општина. Величину општина одређивале су среске власти, а могле су се мењати само по одлуци министра унутрашњих дела. Општински органи били су, као и у доратној Краљевини Србији: *председник општине*, *сеоски кметови*, *општински одбор* и *општински збор*. Начело изборности општинских власти није било предвиђено већ су општинске органе постављале среске власти. Општинска власт је управљала свим општинским пословима: вршила је полицијско-управну, а у мањој мери финансијску и судску власт.

Председник општине је одржавао јавни ред и мир у својој општини. Такође, судио је у свим парницама поводом покретних ствари, као и у грађанским споровима поводом непокретних ствари и потрица (мањи имовински спорови поводом штете коју усевима сељака нанесе туђа стока, и сл.) у вредности 20–50 динара. Сеоски кмет је пресуђивао у свим споровима у вредности до 20 динара. У овим споровима судило се по „души и правди“, а пресуђивање је било усмено и кратко. Председник општине је судио и за кривична дела из трећег дела Кривичног законика за која су се могле изрећи казне до 10 дана затвора или 100 динара у новцу. Жалбе на пресуде председника општина подносиле су се среским властима.

⁶¹ Јагодић 2010, 16.

⁶² Архив Србије, Министарство правде, Ф. 41, р 41, 1912. Ова *Уредба* није имала „премапотпис“ ниједног министра, а није била објављена ни у *Српским новинама*, као ни укази о постављењу чиновника у новоослобођеним областима. Вид. о томе детаљније у: Јагодић 2010, 16–24.

⁶³ Јагодић 2010, 17.

У *Уредби* није прецизирано ко саставља буџет општина, али се из целине садржине *Уредбе* може закључити да су то чинили председник општине и сеоски кметови. Буџете сеоских општина одобравало је окружно начелство, а буџете окружних вароши министар унутрашњих дела. Плате свих општинских часника подмириване су из општинских прихода и приреза.⁶⁴

Општински одбор је имао саветодавну улогу, без јасно утврђене надлежности. Његове чланове је постављало и смењивало среско начелство на општинском збору, који су обично чинили пунолетни грађани с правом гласа, а по саслушању угледних кућних старешина у општини. Иако личи на неку врсту општинске (сеоске) скупштине, општински збор није имао стварну власт него само саветодавну улогу.

Одредбама друге главе *Уредбе* (чл. 15–30) уређено је функционисање срезова. Територијални опсег, назив и центар среза, као и општине и села која му припадају, одређивао је министар унутрашњих дела. Среског начелника и писаре постављала је „врховна управа“ (заправо Врховна команда) на предлог министра унутрашњих дела, а практиканте окружна начелства.⁶⁵ Среско начелство је одржавало јавни ред и мир на свом правном подручју и, што је најважније, вршило је надзор над радом општинских органа власти. Ако у срезу није било нарочитог војног старешине, срески начелник је био обавезан да врши и његове дужности са истим правима. Среска власт је истраживала све преступе и кривична дела, а кривце спроводила окружном суду на суђење. Она је ислеђивала и пресуђивала за све кривичне ствари и парнице које су прелазиле надлежност председника општине. За подмиривање свих среских потреба, редовних и ванредних трошкова, разрезивао се срески прирез. Срески буџет је састављао срески начелник у договору са председницима општине, а одобравао га је окружни начелник. Ванредне војне потребе у срезу подмиривале су се на исти начин као и на нивоу општине.⁶⁶

Трећа глава *Уредбе* (чл. 31–72) посвећена је окрузима и организацији окружних судова. Одређивање територијалног опсега, назива и седишта округа било је у надлежности министра унутрашњих дела. Окружног начелника, секретара и писаре постављала је „врховна управа“ на предлог министра унутрашњих дела, а окружног благајника и потребан број финансијских чиновника на предлог министра финансија. Практиканте и служитеље постављао је окружни начелник. Они су за свој рад добијали плату, чију је висину одређивао окружни начелник. Окружна власт вршила је у округу полицијско-управну, финансијску и судску власт. То је

⁶⁴ Јагодић 2010, 17–18.

⁶⁵ Јагодић 2010, 19.

⁶⁶ Јагодић 2010, 19–20.

чиниола преко среских и општинских власти над којима је вршила надзор. Окружна власт је најпре, одржавала јавни ред и мир у округу, а била је и последња инстанца за жалбе на пресуде среских и општинских власти у иступним кривичним делима.⁶⁷ Окружно начелство састављало је годишњи окружни буџет. Окружни, срески и општински прирез, одобрени буџетом, разрезивали су се одсеком на општине према њиховој величини и финансијској могућности грађана. Општине су после разрезивале прирез на своје грађане по степену имућности, у споразуму са општинским одбором. Предвиђено је да се на исти начин распоређује и порез, уколико и када држава буде нашла за сходно да га наплаћује. Требало је да ближа упутства о распореду пореза и начину наплате пропише министар финансија.

Окружне, среске и општинске полицијске власти биле су подређене министру унутрашњих дела у погледу одржавања јавног реда и мира, а у погледу стручних послова поступале су по налозима ресорних министарстава. Но, за војне потребе – у случају рата – сви чиновници (и државни и општински) стајали су на располагању војним властима.

У сваком округу постојао је окружни суд кога су чинили један судија, један секретар и потребан број писара. Постављала их је „врховна управа“ на предлог министра правде. Пуноважну седницу за суђење кривичних предмета састављали су судија, секретар и писар, а за суђење парница – судија, секретар или писар и један судија-грађанин. Општински одбор окружне вароши бирао је на годину дана петорицу судија – грађана и тројицу њихових заменика. Окружни суд је судио у свим парницама које су прелазиле надлежност општинске власти, сва преступна и кривична дела спроведена од окружне власти и сва војна кривична дела учињена од војних власти. Окружни суд је вршио и све друге послове првостепених судова у Краљевини Србији, изузев потврђивања преноса својине на непокреностима. Сви купопродајни уговори који су закључени пре објављивања ратног стања између Краљевине Србије и Османског царства (октобар 1912. године), а до тада нису били потврђени од надлежних власти, као и уговори о хипотекарном зајму – нису сматрани важећим (па стога нису ни могли бити предмет судских спорова) до закључења мировног уговора по окончању ратног стања. До тог момента полицијске власти су привремено решавале спорове о државини ради обезбеђења јавног реда и мира. Суђење је било јавно, осим када јавни морал или општа потреба не би допуштала јавни претрес. Пресуда се изрицала већином гласова. У погледу висине казни у кривичним стварима важио је Кривични законик Краљевине Србије. Смртне пресуде су по дужности морале бити

⁶⁷ Окружни и срески начелници имали су право употребе личног ватреног оружја у свим случајевима када би њихови животи били угрожени нападом ватреним оружјем или другим оруђем (Јагодић 2010, 20).

достављене Врховном суду у року од пет дана. У Скопљу је установљен Велики суд, који је био надлежан за све новослобођене области. Судско веће чинила су тројица судија, а имао је и потребан број секретара и писара. Постављала их је „врховна управа“ на предлог министра правде. Овај суд је имао сва овлашћења апелационог и касационог суда. Његове су пресуде одмах биле извршне, а једино је смртне пресуде морао у кратком року од три дана доставити „врховној управи“ на одобрење. Плате свег судског особља падале су на терет ванредног војног кредита.⁶⁸

Четврта глава (чл. 74–88) садржала је „општа наређења“ (прелазне и завршне одредбе). Овим одредбама *Уредбе* проглашена је једнакост свих грађана пред законом, зајемчена је слобода вероисповести, уз строгу забрану прозелитизма. Источноправославна вера „автокефалне цркве“ проглашена је државном. Министру финансија је стављено у дужност да пропише државне и општинске таксе, и то независно од постојећих закона Краљевине Србије.⁶⁹

На концу, *Уредбом* је уведен у правни живот *Закон о хватању и утамањивању хајдука* од 1895. године (који се заправо није више примењивао у Краљевини Србији од 1905. године).⁷⁰ То показује да је у новоослобођеним областима још било хајдучије и сличног насилничког понашања.

7.3. Примена *Уредбе о уређењу ослобођених области од 1913. године*

После закључења Букурешког мира у августу 1913. године уследила је наредба о демобилизацији српске војске, а краљевим указом је престала са радом Врховна команда. Самим тим није могла остати на снази *Уредба о уређењу ослобођених предела* од 1912. године, те је 21. августа 1913. године (по старом календару) проглашен нови акт – *Уредба о уређењу ослобођених области*.⁷¹ *Уредба* је допуњавана три пута: два пута крајем 1913. године и једном почетком 1914. године.⁷² Ова уредба је по структури и садржини била веома слична *Уредби* од 1912. године, уз извесне мање разлике, а није имала ни преамбулу као претходна. *Уредба* је

⁶⁸ Јагодић 2010, 21–22.

⁶⁹ Јагодић 2010, 23.

⁷⁰ *Зборник закона и уредаба. Пречишћено и систематски уређено издање*, 1912, 266–268.

⁷¹ *Српске новине*, бр. 181/1913 (21. август / 3. септембар)

⁷² *Српске новине*, бр. 200/1913 (13. септембар / 26. септембар); бр. 238/191 (30. октобар / 12. новембар); бр. 23/1914 (1. фебруар / 11. фебруар).

такође донесена краљевим указом, али на предлог Министарског савета (Владе), а садржала „премапотпис“ свих чланова Владе.⁷³

Овај акт је имао двојаки циљ: 1) да разреши односе између војних и цивилних власти у корист цивилних у новоослобођеним областима; 2) да повећа ефикасност рада цивилних органа власти у новоослобођеним областима.

Према чл. 1 *Уредбе*, „свако село или варошица или варош, што се приликом заузећа затекне као општина, односно прва управна јединица, остаје и од сада тако, у колико управне власти не нађу разлога да то промене, било спајањем више села у једну општину, било разгруписавањем у више општина“.

Као што се види, *Уредба* је обавезивала нову српску власт да уважава затечене границе ранијих општина (које су по правилу имале више села у свом саставу), осим кад нађе посебне разлоге за промену. У том случају, према чл. 2 *Уредбе*, границе између општина „одређује“ срески начелник, с тим што се „једанпут образоване општине могу мењати“ убудуће „само по одобрењу министра унутрашњих дела“.

На челу општине налазио се председник, коме је у вршењу општинских послова помагао по један кмет за свако село у саставу његове општине, поред писара и осталог персонела (чл. 4).

Председнике општина, кметове и писаре постављала је среска власт из редова одабраних грађана у општини. Среска власт их је и смењивала „кад год за то нађе разлога“. Међутим, за ове функције могли су се узети и други „способни људи из других општина“, под условом да се настане у њој (чл. 5). При постављању председника и кметова начелници су углавном одабирали „сигурније људе“, тј. оне који су били одани новим властима.

Одредбама чл. 6–10 *Уредбе* уређене су надлежности општинске власти:

1) „управља свим општинским пословима и општинским имањем“;

2) „врши полицијску и управну власт“, као и „све остале државне послове који јој се у дужност ставе“;

3) суди у грађанским споровима (парницама) „у вредности од 20–50 динара“ (кметови села – до 20 динара);

4) општински председник суди за „сва иступна кривична дела, која су предвиђена у III части Кривичног закона“, с тим што „не може изрицати већу казну од 10 дана затвора“, а „ни код оних дела где је предвиђена и већа максимална казна“ (може изрицати новчану казну до 100 динара, а за „мање непослушности“ – „до два дана затвора или 20 динара“);

⁷³ Јагодић 2010, 25.

5) општински суд „не може пресуђивати о својини непокретности“ (већ решава само о државини над спорном непокретном имовином) – због затечених османских феудално-чифчијских односа, које је у блиској будућности тек требало решити посебним законом;

б) „суд не може потврђивати исправе о куповини и продаји непокретности, као и о убаштињењу“ – из истих разлога; та права су ускраћена и среској власти, окружним судовима и начелствима (чл. 21. и 37).

Судски поступак пред општинским судом регулисан је чл. 8. *Уредбе*. У овом члану прописано је да „претседник и кметови суде по души и по правди“ (уз ослањање на Полицијску уредбу Србије од 18. маја 1850. године и Кривични закон од 29. марта 1860. године).

Жалбе против пресуда кметова подносе се председнику општине, а против пресуде председника – среском начелнику. Њихове одлуке су извршне.

Свака општина састављала је свој буџет, који је одобравао: за сеоске општине – окружни начелник, а за окружне вароши – министар унутрашњих дела. Сви општински трошкови намирују се „прирезом и приходом општинским“, које прикупља „општинска власт“ (чл. 11).

У општинама „постоје и општински одбори“, које бира среска власт на општинском састанку, по саслушању кућних старешина дате општине. Општине до 100 кућа бирају 10 одборника, општине до 200 кућа бирају 15 одборника, а општине изнад 200 кућа 20 одборника. Мандат општинског одбора траје годину дана. Среска власт га може разрешити „кад год нађе за потребно“.

На концу, *Уредбом* је прописано да се сви прирези – окружни, срески и општински, разрезају одсеком на општине, према величини самих општина и материјалним приликама њених грађана, у споразуму са општинским одбором (чл. 43).

Једна од најважнијих дужности додељена је пореском одбору. Он утврђује имовинско стање сваког становника општине и величину пореза коју има да плаћа, и то „по души и савести“. У његов састав улазе: управник пореског одељења, председник општине и писар (у градским општинама и тројица грађана које одреде општински одбор).⁷⁴ Састав и надлежност пореског одбора били су делимично промењени посебним владиним одлукама наредне 1914. године.⁷⁵ Ради контроле рада пореских органа установљене су четири инспекције за новоослобођене области.⁷⁶

Према *Уредби* новоослобођене области биле су подељене на 11 округа: Пријепољски, Новопазарски, Приштински, Призренски, Кума-

⁷⁴ *Српске новине*, бр. 181/1913.

⁷⁵ *Измене и допуне пореске Уредбе о разрезу и исплати пореза у ослобођеним областима*, [у:] *Српске Новине*, бр. 109. од 17. маја 1914.

⁷⁶ Гузина 1976, 451.

новски, Скопљански, Тетовски, Штипски, Кавадарски, Дебарски и Битољски, а у њиховом саставу било је 46 срезова. На челу округа налазио се окружни начелник, коме су помагали: секретар, благајник, писар, практиканти и служитељи. Начелнике и писаре постављао је краљ на предлог министра унутрашњих дела, а благајнике је постављао министар финансија. Практиканте и служитеље у окрузима постављали су окружни начелници. При окружним начелствима постојали су шумарски одељци и порески одбори. На исти начин била су организована и среска начелства, на челу са среским начелницима. Уз њих су постављани и срески порески одбори.⁷⁷

На концу, у сваком округу формиран су и окружни судови као првостепене инстанце, а за муслимане су и даље постојали посебни судови за решавање брачних и породичних спорова и поступка поводом наслеђивања. Постојао је и највиши суд за целу област Старе Србије и Македоније – Велики суд, са седиштем у Скопљу. Ипак, и поред успостављања државне управе и судских органа подређених одговарајућим министарствима, врховна власт је и даље припадала Војној команди, са седиштем у Скопљу. Све власти су остале под пуном контролом официра и у сваком тренутку су могле, без образложења, бити замењене војним установама. Изборност није била примењена чак ни у општинама.⁷⁸

Као што се види, *Уредба о уређењу ослобођених области* од 1913. године извршила је крајњу централизацију локалних органа власти у новослобођеним областима. Сви локални органи непосредно су зависили од централних органа власти и могли су лако бити смењени из било ког разлога. Углавном су обављали државне послове који су им били пренесени делегацијом надлежности.

У једном таквом чврстом систему државне управе, заснованом на начелу бирократског централизма и субординације, није било места за органе локалне самоуправе (окружна скупштина и окружни одбор, среска скупштина и срески одбор). То је правдано великом привредном и културном заосталошћу новоослобођених области, као и разлозима још недовољне безбедности у њима. Веровало се да ће овакав чврст полицијски режим обезбедити њихов напредак и омогућити њихово што безболније уклапање у државно-правни поредак Краљевине Србије, заснован на *Уставу* од 1903. године. Као што је већ речено, овим су ипак цивилни органи власти стекли предност над војним властима у Старој Србији и Македонији.

Међутим, и *Уредба о уређењу ослобођених области* од 21. августа 1913. године имала је карактер привременог (подзаконског) акта. Одредбом чл. 92. *Уредбе* наглашено је да ће се она примењивати „докле Народ-

⁷⁷ Гузина 1976, 448.

⁷⁸ Гузина 1976, 448.

но претставништво законским путем ослобођене области не присаједини досадашњој Краљевини, што ће се учинити у првој сесији редовног сазива“.⁷⁹

7.4. Прогласи краља Петра I Карађорђевића од 1913. године

Краљ Петар I Карађорђевић је 7. септембра 1913. године донео два прогласа. *Прогласом српском народу* краљ је прокламовао присаједињење новоослобођених области Краљевини Србији. Овај проглас садржао је „премапотписе“ свих чланова Владе и објављен је у службеном гласилу *Српским новинама*.⁸⁰ Овим краљевим актом проглашено је и формално припајање новоослобођених области Краљевини Србији. Претходно су биле међународно утврђене нове границе Краљевине Србије са Бугарском, Грчком, Црном Гором и Албанијом – на основу Лондонског и Букурешког мировног споразума и међудржавних уговора са суседним земљама.

У погледу правног поретка у новоослобођеним областима – у краљевом прогласу каже се да ће се краљевим уредбама и одлукама Владе уводити у живот поједини закони Краљевине Србије – док се законским путем не уреди управа у присаједињеним областима. Тиме је наговештено поступно увођење правног поретка Краљевине Србије у присаједињене области.⁸¹

Краљ је истог дана такође издао и посебан *проглас народу* (становништву) *присаједињених области*. И овај акт садржао је „премапотписе“ свих чланова Владе и објављен је у *Српским новинама*.⁸² У прогласу је посебно наглашено да је захваљујући српској војсци остварено историјско право Србије на присаједињене области и поновљено је да ће се овим областима владати уредбама до дефинитивног законског увођења уставно-правног поретка у тим областима.

7.5. Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој од 1913. године

После краљевих прогласа Влада је изнела свој програм законског уређивања правног положаја присаједињених области – престоном бесе-

⁷⁹ Гузина 1976, 452.

⁸⁰ Овај краљев проглас објављен је у *Српским новинама*, бр. 186 од 27. августа / 9. септембра 1913. У истом броју објављен је и текст Букурешког мировног споразума (уп.: Јагодић 2010, 32–34).

⁸¹ Јагодић 1976, 33.

⁸² Овај други краљев проглас објављен је један дан после његовог првог прогласа у *Српским новинама*, бр. 187 од 28. августа / 10. септембра 1913.

дом од 17. октобра 1913. године. Тада је наговештено да ће Влада изнети пред Народну скупштину „предлог за постављање законске основе о уређењу и управи Старе Србије, који се у првим годинама нешто морају разликовати од уређења и управе досадашње Краљевине Србије“.⁸³ При том су се термином *Стара Србија у Предлогу закона* означавале све новоослобођене области, тј. и подручје Старе Србије и подручје Македоније – како су та подручја напред дефинисана.

Већ 12. децембра 1913. године министар унутрашњих дела Стојан Протић поднео је *Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој* (у даљем тексту: *Предлог закона*), заједно са мишљењем Државног савета о овом законском предлогу.⁸⁴ Према *Предлогу закона* процес присаједињења новоослобођених области подразумевао је увођење низа закона Краљевине Србије на њихово правно подручје, као и могућност потпуне или делимичне примене уставних одредаба, о чему одлучује Влада Краљевине Србије. Свака њена одлука у вези с тим редовно се објављује у *Српским Новинама*.⁸⁵

Према чл. 2. *Предлога закона* новоослобођене области биле су обухваћене подручјима 12 округа и 45 срезова у њиховом саставу. Били су предвиђени окрузи: Пријепољски, Рашки, Звечански, Косовски, Призренски, Кумановски, Скопски, Тетовски, Охридски, Битољски, Брегалнички и Тиквешки. Вароши Скопље и Битољ имале су сличну управну структуру као вароши Београд и Ниш. Те су се вароши делиле се на ниже јединице – квартове, које су биле под надзором окружног начелника (чл. 3).

Највећи значај имале су одредбе чл. 5, 13, 15, 16. и 21. *Предлога закона*, којима је утврђиван карактер државне управе у новоослобођеним областима.

Чл. 5. *Предлога закона* овлашћивао је министра унутрашњих дела да – за време важења предложеног закона – мења границе округа и срезова, као и њихове називе, ако се за то укаже потреба, али само уз сагласност Државног савета (чл. 5).

Према чл. 13. *Предлога закона* „председници општина у окружним и српским местима постављају се краљевим указом. Све остале општинске председнике постављају начелници дотичних округа“ (чл. 13).

⁸³ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914*, 4. Уп.: Јагодић 2010, 35.

⁸⁴ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914*, 506–512. Уп.: Гузина 1976, 446–447; Јагодић 2010, 35–43.

⁸⁵ Чл. 7. *Предлога закона* предвиђао је: „Уставни прописи, Закони и уредбе Краљевине Србије примењиваће се делимично и поступно у ослобођеним областима Старе Србије. Да поједини прописи Устава, Закона или уредба Краљевине Србије важе у целини или потпуно, или измењени, или само у појединим деловима својим за област Старе Србије, објављује се Краљевом Уредбом у облику указа у Српским Новинама“.

Чл. 15. *Предлога закона* прописивао је да „сви чиновници и официри, за време службе своје у ослобођеним областима Старе Србије, плаћају само непосредни порез, без икаквих државних и других приреза“.

Према чл 16. *Предлога закона* „свима чиновницима и официрима у ослобођеним областима Старе Србије рачунаће се свака трећа одслужена година указне службе двоструко за пензију“.

И на послетку, према чл. 21. *Предлога закона* „чиновници у области Старе Србије имаће и нарочити додатак који може ићи до 10 процената њихове систематичне плате“; поред ове, биле су предвиђене и неке друге олакшице, као нпр: бесплатан стан, право на накнаду трошкова за осветљење и огрев и сл.

Поднети *Предлог закона* имао је и писмено образложење. Из овог образложења и мишљења Државног савета може се јасно видети да су сви органи у новоослобођеним областима били потпуно централизовани. Они нису имали никакву самосталност у свом раду и непосредно су зависили од Владе. Ту фактички није била предвиђена никаква локална самоуправа. *Предлог закона* је подразумевао деташирање војних, судских и административних чиновника из старих области Краљевине Србије у округе и срезове новоослобођених области.⁸⁶

Законодавни одбор Народне скупштине поднео је 14. марта 1914. године извештај којим се прихвата *Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој*, али уз једну битну измену, с којом се Влада као предлагач сложила: измењен је чл. 9. *Предлога закона* тако што је рок трајања „изузетног режима“ за новоослобођене области скраћен са 10 на шест година. Међутим, Народна скупштина није стигла да гласа о *Предлогу закона* све до избијања Првог светског рата. Тек по окончању рата, 30. јуна 1919. године, регент Александар указом је наредио да 1. августа исте године *Устав* и сви закони „раније Краљевине Србије“ ступе на снагу у областима присаједињеним Србији и Црној Гори после Балканских ратова.⁸⁷

7.6. Примена Устава и прописа Краљевине Србије у новоослобођеним областима

И поред привремене организације локалне управе, у новоослобођеним областима почела је примена прописа Краљевине Србије после доношења *Уредбе* Владе од 21. августа и краљевих указа од 7. септембра 1913. године. Највећи број закона почео се примењивати у септембру

⁸⁶ Уп.: *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914*, 513–516.

⁸⁷ Јагодић 2010, 42–43.

1913. године – у целости или у појединим деловима. Увођени су у живот доношењем решења Министарског савета.⁸⁸

На основу посебног указа краља Петра I Карађорђевића од 21. новембра (3. децембар по новом календару) 1913. године, а на предлог Владе, почела је примена извесних делова важећег *Устава* Краљевине Србије у новоослобођеним областима. Тиме се желело показати да привремени правни режим у новоослобођеним областима има уставни основ. Почела је примена – у целини или ограничено – уставних одредаба које су се односиле на: облик владавине, државну веру и државну територију; уставна права српских грађана; државну власт; краља; Министарски савет; Државни савет, судску власт; државне финансије, државну економију и државно имање; Главну контролу, државну службу; цркву, школе и добротворне заводе; војску.⁸⁹

За новоослобођене области доношене су у форми краљевог указа и посебне уредбе, од септембра 1913. до маја 1914. године.⁹⁰ Било је донето укупно 16 уредаба, а посебан значај за организацију и функционисање локалне управе имале су: *Уредба о јавној безбедности у ослобођеним областима* од 23. септембра (6. октобар по новом календару)⁹¹ 1913. године (измењена 15. октобра исте године);⁹² *Пореска уредба, о разрезу и наплати пореза у ослобођеним и присаједињеним областима Краљевине Србије* од 30. јануара / 11. фебруара 1914. године;⁹³ *Уредба о уређењу судова и судском поступку у присаједињеним областима Старе Србије* од 2. марта 1914. године⁹⁴ (незнатно измењена 7. јуна / 20. јуна 1914. године); *Уредба о насељавању у новоослобођеним и присаједињеним областима Краљевине Србије* од 20. фебруара / 5. марта 1914. године⁹⁵ (измењена 9. маја / 22. маја 1914. године).

Уредба о насељавању у новоослобођеним и присаједињеним областима Краљевине Србије односила се на егзистенцијална питања становништва, како у новоослобођеним областима тако и у ранијим границама Србије. Њена је примена отворила сложenu проблематику уређења аграр-

⁸⁸ Списак закона који су уведени у живот у новоослобођеним областима вид. у: *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914*, 516–517. Уп.: Јагодић 2010, 45–58.

⁸⁹ Вид. о томе опшриније у: Јагодић 2010, 59–61.

⁹⁰ Списак свих уредаба са подробнијим објашњењем њихове садржине вид. у: Јагодић 2010, 63–110.

⁹¹ *Српске новине*, бр. 208, 23. септембар / 6. октобар 1913. године.

⁹² *Српске новине*, бр. 227, 16. октобар / 29. октобар 1913. године.

⁹³ *Српске новине*, бр. 26, 2. фебруар / 15. фебруар 1914. године.

⁹⁴ *Српске новине*, бр. 40, 19. фебруар / 5. март 1914. године.

⁹⁵ *Српске новине*, бр. 44, 23. фебруар / 8. март 1914. године.

них односа у новоослобођеним областима, али је избијање Првог светског рата одгодило решавање овог осетљивог социјалног и политичког питања за каснија времена. Аграрном реформом бавиће се власти новоформиране државе – Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (потом: Краљевина Југославија) током целог раздобља између два светска рата.⁹⁶

Применом наведених уставних одредаба и правних прописа у новоослобођеним областима процес њиховог увођења у укупан уставно-правни поредак Краљевине Србије није био завршен: уследило је ново ратно стање и окупација земље (1914–1918). Под налетом удружених непријатеља Србије – Аустроугарске, Немачке и Бугарске – дошло је до принудног дислоцирања српских државних институција. Оне су привремено функционисале на острву Крфу у Грчкој.⁹⁷ У таквим ратним и међународним околностима питање коначног уређења новоослобођених области изгубило је приоритет у српској државној политици – све до окончања рата.

⁹⁶ О установама аграрне реформе у југословенској држави 1919–1941. године вид. више у: Маловић 2006.

⁹⁷ О раду најважнијих институција Краљевине Србије у раздобљу од априла 1916. до новембра 1918. године вид. више у: Митровић 1983, 107–138. На острву Крфу излазиле су и *Српске новине* од 7. априла 1916. до 31. новембра 1918. године, у којима су објављивани прописи и други службени акти Краљевине Србије; вид. о томе више у: Луковић 1994, 74–75.

ЗАКЉУЧЦИ

I

У доба вишевековне владавине Османског царства (крај XIV – крај XVIII века), па и уочи самог Првог српског устанка (1804–1813), није постојало једно одређено подручје које би одговарало свести српског народа о територији Србије, мада се у народу снажно чувала успомена на српску средњовековну државу. После исцрпљујућих аустро-турских ратова (1683–1699, 1716–1718, 1737–1739) и територијалних губитака Османског царства на подручју средње Европе посебан **стратешки значај** добија област око ушћа Саве у Дунав на северозападној периферији Царства. Тако је формиран *Београдски пашалук* (*елажет/беглербеглук*), који је обухватао територију Смедеревског санџака, као и делове суседних санџака: Зворничког и Крушевачког (а до 1718. године и део некадашњег Сремског санџака). Компетенције београдског војног заповедника досезале су чак до утврђења Ниш и Пирот (у Нишком санџаку), што је обезбеђивало већу војну ефикасност целог Пашалука. Тако је створен сложени систем османске војне одбране с центром у Београду, а подручје Београдског пашалука постаће територијално језгро будуће модерне српске државе – Књажевства/Краљевине Србије.

У процесу развоја органа локалне управе на подручју Србије од почетка XIX века до почетка Првог светског рата 1914. године јасно се уочавају уже етапе, у којима су били изграђивани поједини типови локалних органа власти. Све те уже етапе имају своје посебне законитости развоја, али се могу посматрати и као једна еволутивна целина у оквиру процеса политичке еманципације модерне српске државе од османске власти и изградње њене националне културе.

Предисторију тог процеса на подручју Београдског пашалука представљало је функционисање институција народне (кнежинске и сеоске)

самоуправе у XVIII веку, за чији се опстанак и признавање у оквирима Османског царства вазда борио српски народ. Даље етапе чинила су следећа раздобља: а) Први српски устанак (1804–1813), под вођством Карађорђа Петровића; б) прва владавина кнеза Милоша Обреновића 1815–1839. године; в) владавина тзв. уставобранитеља 1839–1858. године; г) друга владавина кнеза Милоша и кнеза Михаила Обреновића 1859–1868. године; д) време Кнежевског намесништва и неколико краткотрајних влада (Јована Мариновића, Аћима Чумића, Данила Стевановића, Стевче Михаиловића, Љубомира Каљевића и опет Стевче Михаиловића) 1868–1878. године, уз снажно идејно-политичко деловање Светозара Марковића и Адама Богосављевића (крај ове етапе обележиле су ратне околности *Источне кризе* 1875–1878. године); њ) прве године раздобља државне независности 1878–1882. године (посебно у новоослобођеним областима – Нишки, Пиротски, Топлички и Врањски округ) и конституисање правих политичких странака (Либерална странка, Напредна странка и Народна радикална странка); е) сукобљавање политичких странака око приоритета државне политике (1883–1903): залагање Народне радикалне странке за увођење парламентаризма и локалне самоуправе; борба радикала парламентарним и ванпарламентарним средствима против напредњака и личног режима краља Милана (1883–1888); Тимочка буна (1883) и њене правно-политичке последице; институционална борба против личног режима краља Александра Обреновића и заверенички подухват војске против краљевског пара окончан њиховим убиством – Мајски преврат (1894–1903); ж) раздобље владавине краља Петра I Карађорђевића до Балканских ратова (1903–1912), уз снажан успон парламентаризма и јачање локалне самоуправе, као и политичке улоге војске; з) раздобље функционисања привремених органа власти у Старој Србији и Македонији од ослобођења у Балканским ратовима до избијања Првог светског рата (1912–1914).

II

Први српски устанак имао је три главна центра отпора терору дахија – узурпатора османске власти у Београдском пашалуку, а потом и централној власти османске државе. У Шумадији, у средишту Пашалука, на челу устаника био је Карађорђе Петровић са својим оданим војводама. У ваљевској области, у западној Србији, устанике је предводио Јаков Ненадовић са својим синовцем протом Матејом Ненадовићем. На подручју источно од Велике Мораве Устанком су руководили Миленко Стојковић и Петар Теодоровић Добрњац. Пре избијања Устанка ове велике војводе нису били кнезови, а нису ни били много познати и утицајни у народу. Ратни догађаји су их избацили на површину и начинили од њих историјске личности. Тако је у Устанку формиран нови старешински слој, у коме

су се, поред неких кнезова из предустаничког доба, нашли још: трговци, попови и архимандрити, хајдуци, буљубаше и припадници распуштеног фрајкора из времена аустро-турског рата 1788–1791. године.

Организација врховне и локалне власти устаничке државе непосредно је зависила од односа између Карађорђа и великих војвода. Ту су се жестоко сукобиле три политичке групе, које су заступале сасвим различите концепције о устројству државе. Група коју је предводио Карађорђе залагала се за централизовану државну управу, у којој би врховна власт била усредсређена у личности врховног војводе Устанка. Група на челу са Јаковом Ненадовићем истакла је идеју о стварању једног државног тела чији би положај био изнад свих војвода, а које би имало законодавну власт. Миленко Стојковић и Петар Добрњац, као предводнице треће групе, ушли су се у преговоре с руском војском у доњем Подунављу, а фактички су тежили да буду што независнији од Карађорђа и неограничени господари у својим областима.

Већ 1805. године стварено је посебно тело – Правитељствујушчи совјет српски, који није успео да обезбеди ауторитет врховног политичког органа, а вршио је управне, војне и судске послове. Због тога се процес решавања уставног питања настављао, пре свега, на војводским скупштинама. Ова форма политичког одлучивања била је у пракси мање институционализована од Правитељствујушег совјета, али јој је политички значај био неупоредиво већи. Све оно што није спадало у надлежност Совјета, а оцењивано је као питање од политичког значаја – решавано је управо на оваквим скупштинама. На војводској скупштини у Београду 1811. године Карађорђе је поразио своју опозицију и прогласио уставни акт којим је себи обезбедио врховну војну и политичку власт.

Пошто је преузео врховну власт у своје руке, Карађорђе је извршио коренито преуређење локалне управе, нарочито у погледу локалног војног старешинства. Издрибио је војводске области на мање војно-управне јединице, ограничио делокруг војвода, променио старешински кадар и установио систем хијерархијске одговорности, у којем војводе више нису имале самосталност: биле су потпуно потчињени врховном војводи, чија ја реч била последња. Оваква Карађорђева реформа локалне управе умањила је убојитост устаничке војске, што је знатно допринело пропасти саме устаничке државе 1813. године.

III

У околностима нове прерасподеле моћи великих сила у Европи после Наполеоновог пораза – Други српски устанак (који је трајао неколико месеци 1815. године) окончан је усменим споразумом главног заповедника османске војске у Румелији Марашли Али-паше (потоњи

београдски везир) и вође Устанка Милоша Обреновића. Висока порта је накнадно оснажила тај споразум почетком 1816. године пославши Марашли Али-паши осам фермана, којима је регулисан положај Срба под новом турском управом у Београдском пашалуку. После тога у Пашалуку је успостављена нека врста двовлашћа, мешовите српско-турске управе, а Милош Обреновић је прећутно признат за главног кнеза на подручју Пашалука. Међутим, кнез Милош је поступно одузимао једну по једну полугу власти из турских руку: судску, финансијску и полицијско-управну. То је представљало велики лични успех кнеза Милоша, који је био од значаја за српски народ. Поистовећујући своје личне интересе са државним интересима, а у намери да изгради и ојача националну, државну власт, кнез Милош је морао савладати четири врсте препрека које су пред њим стајале: 1) ривалство народних старешина; 2) отпор нахијских и кнежинских кнезова; 3) појаву хајдучије; 4) повремене народне буне.

Пошто је током наредним 15 година савладао све ове препреке, кнез Милош је сјединио у својим рукама законодавну, управну и судску власт и постао истински самодржац. Султановим хатишерифом од 1830. године подручје Београдског пашалука стекло је статус *аутономног књажества* Османског царства, што је дало нови квалитет правном поретку на том подручју. На томе се темељила даља борба за националну еманципацију од османске власти и уставност у земљи. Истовремено је кнез Милош стекао достојанство наследног српског кнеза, што је имало утицаја на даље профилисање односа централних и локалних органа у *Књажеству Србији*. У раздобљу 1830–1835. године све кључне обавезе Књажества Србије према Порти биле су такође дефинисане (пре свега плаћање годишњег трибута), уз укидање османских аграрних односа и територијално проширење Књажества на подручја која су ослобођена током Првог устанка (припајање тзв. *Шест нахија*, које су се налазиле изван Београдског пашалука). Међутим, јачао је и правни основ за борбу кнежевих опонената за поштовање принципа законитости, а посебно правне сигурности приватног поседа.

Последња велика оружана буна против кнежевог апсолутизма 1835. године (кнез-Милетина буна) приморала је кнеза Милоша да попусти и сагласи се са доношењем првог српског устава исте године (тзв. *Сретењски устав*), који је, међутим, био кратког века јер га нису одобриле Porta, Русија и Аустрија. Нови устав је, уз учешће руских представника, израђен у Цариграду и у форми султановог хатишерифа дарован житељима „провинције Србије“ 1838. године (тзв. *Турски устав*). Овим уставом уведен је Совјет као посебно државно тело, које је заједно са кнезом делило врховну власт: Совјет је добио „право апсолутног вета“ на сваки законски предлог који потекне од кнеза, што му је обезбеђивало велики политички ауторитет у земљи. Високе народне старешине које су

се нашле у саставу Совјета (совјетници) желеле су ићи до краја у свом настојању да што више развласте кнеза. На тај начин приморале су кнеза Милоша да у априлу 1839. године донесе и посебан закон о устројству Совјета, који је додатно ограничио кнежева овлашћења у законодавству и државној управи. Због свега тога кнез Милош се одлучио на абдикацију у јуну 1839. године, што је отворило нову епоху у политичком и уставном развоју Књажества Србије.

IV

На челу опозиције која се борила против апсолутистичке владавине кнеза Милоша а за успостављања правног поретка (тзв. уставобранитељи) налазили су се истакнуте народне старешине: Тома Вучић-Перишић, Аврам Петронијевић, Стојан и Алекса Симић, Хаџи Милутин Гарашанин и његов син Илија. Убрзо по абдикацији кнеза Милоша кнежев апсолутизам био је замењен њиховом олигархијском владавином. После краткотрајне владавине младог кнеза Михаила Обреновића (1839–1842) уставобранитељи су 1842. године довели на престо Александра Карађорђевића, сина војда Првог српског устанка – Карађорђа Петровића. Тако је до 1858. године трајао уставобранитељски режим, који је окончан уклањањем кнеза Александра са престола и одлукама Светоандрејске скупштине.

Турски устав, који је у међувремену био на снази, омогућио је уставобранитељима да несметано остварују своје тежње за примену начела законитости и централизацију државне управе, уз обезбеђивање стабилног статуса чиновништва. Један од најважнијих закона уставобранитељског режима био је *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* од 1839. године. Он је конституисао пирамидалну хијерархију и круту бирократску субординацију у односима органа управе (централна управа – окрузи – срезови). Овај процес је настављен доношењем *Закона о устројству општина* од 1839. године, који је централној управи потпуно потчинио органе најнижих административно-територијалних јединица – општина (општинари, примирителни суд и збор), и то посредством среских и окружних власти. Овакав модел локалне управе и њене зависности од централних органа власти биће измењен тек у наредном раздобљу развоја модерне српске државности – за време друге владавине кнеза Михаила Обреновића.

V

Пад уставобранитељског режима на Светоандрејској скупштини 1858. и повратак кнеза Милоша Обреновића на српски престо 1859. године отворили су ново десетогодишње раздобље државно-правног развитка

(1858–1868), које је било обележено јачањем кнежеве власти, слабљењем политичке позиције Совјета и увођењем Народне скупштине као редовне политичке установе. Све то означавало је даље јачање централизма у целој државној управи.

За време краткотрајне друге владавине кнеза Милоша (1859–1860) није било нових правних аката о локалној управи, зато што је кнез до своје смрти (1860) настојао обновити свој некадашњи апсолутизам у управљању државом. Крупне промене – како у централној тако и у локалној управи – донеће друга владавина кнеза Михаила (1860–1868), с тим што је и сам кнез Михаило бранио централизам и апсолутизам у начину владавине, између осталог и разлозима своје амбициозне спољне политике. Кнез је у свом раду имао два политичка циља: 1) да изгради најбољи могући правно-политички поредак у конкретним околностима Књажевства Србије, уз подизање општег благостања народа; 2) да подигне све балканске народе на општи устанак против Османског царства и створи јединствену државу Јужних Словена под вођством Србије. То је подразумевало, између осталог, и промену *Турског устава*.

У том раздобљу централна управа реорганизована је серијом организационих закона, који су донети следећим редом: *Закон о Народној скупштини* од 1861. године; *Закон о устројству Државног совјета* од 1861. године; *Закон о устројству народне војске* од 1861. године; *Закон о чиновницима грађанског реда* од 1861. године; *Закон о устројству Централне управе у Књажевству Србији* од 1862. године. Реформа локалне управе спроведена је на основу *Закона о устројству општина* од 1866. године. Према овом закону, сви општински органи (општински збор, општински суд, општински одбор, кмет) стоје под врховним надзором централне власти, без могућности за самостално деловање. Исте године донет је и посебан закон о томе која су се насеља у Србији сматрала окружним варошима и варошицама, а која селима. На тај начин заокружена је правна регулатива о локалној управи и органима централне власти.

VI

Трагичном смрћу кнеза Михаила 1868. године почело је ново десетогодишње раздобље (1868–1878) у политичком и државно-правном развоју Србије, које је окончано променом међународно-правног статуса Србије – стицањем независности од Османског царства. Пошто је војска 1868. године прогласила за кнеза малолетног Милана Обреновића, унука Јеврема Обреновића (који је био брат кнеза Милоша), формирано је Кнежевско намесништво, које је вршило кнежевску власт 1868–1872. године (до пунолетства кнеза Милана). Чланови Намесништва били су Милоје Петровић Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић, а главну улогу

поступно је преузимао други намесник Ристић. Тих година Ристић се политички споразумео с једним делом либерала, који су били најутицајнија политичка група у земљи од Светоандрејске скупштине, а потом је и постао њихов вођ. Овај политички компромис водио је преуређењу врховних правно-политичких институција у земљи.

Најважнија потврда прихватања либералнијег политичког правца у државној политици било је доношење – независно од Високе порте – новог устава 1869. године (тзв. *Намеснички устав*). Обликовању новог Устава највише су допринели Јован Ристић и министар унутрашњих дела Радивоје Милојковић. Ристић се залагао за умерени либерализам, проширења права народног представништва и деобу власти између народног представништва и владаоца, али уз очување централистичке државне управе и снажне извршне власти – оличене у кнезу и министрима. То се огледа и у одредбама *Намесничког устава*.

Држећи управу земље у својим рукама, Ристић и његови либерали схватили су да је за њихову владавину заправо најпогоднија снажно централизована локална управа, помоћу које би елиминисали остатке конзервативних елемената (из уставобранитељског доба) у државној управи. Зато су либерали задржали локалну управу наслеђену од кнеза Михаила и само је незнатно модификовали прилагођавајући је додатно својим страначким интересима. Јован Ристић и либерали започели су праксу постављања проверених, послушних и партијски оданих људи на важна места у окрузима, срезовима и општинама не водећи рачуна о њиховим стручним квалитетима (ова појава је била позната као „партајство“ или „партизанство“). Имајући овакве политичке тежње и интересе, они су задржали уставобранитељски *Закон о уређењу окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* од 1839. године и важећи *Закон о устројству општина* јер су им омогућавали да доследно спроведу „партајство“ у локалној управи.

Међутим, народ се почео опирати властима и приговарати њеним одлукама. Осећало се да је државну управу захватила криза и да је било потребно пронаћи неко решење за такво стање. И поред тога, либерали још нису размишљали о једној целовитој реформи локалних органа власти. За све време намесничког режима није био донесен ниједан правни акт о преуређењу округа, срезова и општина.

„Младоконзервативна влада“ Љубомира Каљевића (1875–1876) извршила је реформу локалне управе доношењем 1875. године посебних новела *Закона о устројству општина* од 1866. године. Овим новелама значајно су проширена права општина, које су добиле много већу самосталност у односу на централну власт него што су је раније имале: знатно су проширене надлежности општинских органа (у првом реду оп-

штинског збора и одбора) на штету државних власти, нарочито у погледу надзора над радом кметова и чланова општинског суда.

Међутим, ове законске новеле нису дуго биле на снази. Већ у јуну 1876. године – поводом избијања рата Књажества Србије с Османским царством (1876–1878), донето је *Решење о поновном стављању кметова и општинских судова под непосредан надзор полиције*. Тиме су заправо поништене све одредбе законских новела о аутономији општинских органа власти: полицијски органи поново су добили овлашћење да сами постављају и смењују кметове у општинама, тј. селима. *Решење* је било још једном потврђено децембра 1877. године, када је обновљено ратно стање, чиме је потврђена важност свих законских прописа донесених пре избијања рата с Османским царством 1876. године.

VII

Током владавине Кнежевског намесништва (1868–1872) на политичку и интелектуалну сцену Србије ступио је Светозар Марковић (1846–1875). Он је представљао изузетно значајну, занимљиву и надасве оригиналну појаву у политичкој историји Србије XIX века. Оштрином своје критике правно-политичког поретка заснованог на *Намесничком уставу* и духовног живота тадашње Србије – Марковић је проузроковао праву „ерупцију идеја“ каква се ни пре ни после није видела у Србији XIX века. Под утицајем идеја руског и западног социјализма Марковић је израдио посебан концепт државног устројства, који је сукцесивно дорађивао како би га што боље прилагодио политичкој, економској и социјалној стварности тадашње Србије. Проучавајући укупну друштвену структуру Србије, Марковић је прошао кроз три фазе у развијању свог идејног концепта државно-правног, политичког и економског преуређења Србије. Посебно је дорађивао концепт у погледу места и улоге општина у држави, пошто су општине представљале тежиште политичког система за који се он залагао. Суштину Марковићевог концепта давала је тежња за што простијом и јефтинијом управом, уз елиминисање бирократије као непотребног друштвеног слоја.

У првој фази свог деловања Светозар Марковић је развијао концепт општине као потпуно самосталне правно-политичке јединице са свим обележјима државе. Централна држава – уколико би и постојала као правна личност – представљала би савез слободних општина, са војно-одбрамбеном функцијом као једином „оригинерном“ надлежношћу. Залажући се за примену начела апсолутне слободе, Марковић је сматрао да између централне власти и општина не треба да постоје посредне управне инстанце, јер су оне – према његовом уверењу – представљале искључиво фактор ограничења аутономије и овлашћења општина. Због

тога је Марковић, у овој фази, потпуно искључио срезове и округе из свог организационог концепта сматрајући да би требало да општина, као права мала политичка заједница, буде извор управљања свих јавних полова. Имајући то у виду, он је доделио општини комплетну власт: законодавну, управну и судску. Оваква општина омогућила би формирање народног представништва уз употребу референдума и „народне иницијативе“. Тако би општина оличавала савршену демократију и народну самоуправу и имала велики политички значај.

У другој фази Марковић је био под снажним утицајем идеја Париске комуне од 1871. године и Бакуњинове теорије о држави као „удружењу општина“. У вези с тим, извршио је корекцију свог концепта државног преуређења дајући му физиономију федерације са неким посебним, врло необичним елементима. Он је дошао до закључка да су српске општине биле просторно мале, економски слабе, технички заостале и кадровски оскудне, те ипак нису биле у стању да приме на себе функције општине-државе које им је био наменио. Због тога је Марковић дошао до идеје да је потребно створити „велику општину“, тј. срез, који би као самоуправна инстанца вишег реда настао просторним и функционалним срастањем постојећих малих општина. Стога је требало да срез има своју скупштину, управу и суд, који би се конституисали на начелу „народне самоуправе“. У оваквим условима и држава би имала структуру федерације слободних срезова са централном управом и представничким телом.

У трећој фази Светозар Марковић је, поред самоуправе општина и срезова, унео у свој концепт још једну самоуправну инстанцу – округ. Очигледно је да Марковић није био задовољан ни економском структуром срезова, као ни њиховом техничком и кадровском опремљеношћу. Због тога је установио и самоуправу округа. То се јасно види из Програма који је 1873. године израдио са својим сарадницима. У тој трећој верзији његовог концепта о државном преуређењу Србије округ јесте, по свом политичком бићу и структури, само органски дериват из срезова са једног ширег управног подручја – нека врста знатно проширене општине. Округ има исти састав и функцију као срез, с тим што је изглед за његову друштвену мисију неупоредиво бољи у односу на срез јер има за то шире могућности. Тако је у тој последњој фази развоја Марковићеве визије правно-политичког устројства Србије – држава добила изглед федерације слободних округа.

Пред крај свог краткотрајног живота Марковић је потпуно напустио социјалистичке идеје приближивши се идеји демократског радикализма. Своју пажњу усмеравао је на борбу за парламентаризам и стварну локалну самоуправу. Тако је и постао главни идеолог раних радикала, који ће се неколико година касније, преко покрета Адама Богосављевића,

организовати у Народну радикалну странку и водити борбу за уставност, грађанску демократију и локалну самоуправу.

VIII

С појавом Адама Богосављевића (1843–1880) у политичком животу Србије наступила је нова фаза у борби за локалну самоуправу, а покрет Светозара Марковића добио је свој пуни смисао и значај. Међутим, Адам Богосављевић, који је и поред факултетског образовања одлучио да остане сељак, задржао је од Марковићевих идеја само оне које су ишле у прилог „класној“ сељачкој борби. Богосављевић је државу посматрао очима рационалног сеоског домаћина. Навикнут да у свом домаћинству води рачуна о свему што може корисно послужити, он је државу замишљао као једну велику кућну задругу, у којој би требало да људи из народа буду домаћини, а не чиновници. Као што је у редовним пословима од јутра до мрака окопавао њиве и требио их од корова, тако је упорно настојао да свој сељачки рационализам уноси у политику не би ли се остварило преуређење правно-политичког поретка сагласно интересима друштвеног слоја којем је и сам добровољно припадао.

Из корпуса Марковићевих идеја Богосављевић је издвојио две на којима је утемељио своју народњачку идеологију. То су биле: 1) идеја о доследној борби против бирократије као „непродуктивног, паразитског друштвеног слоја“; 2) идеја о упрошћеној и јефтинијој државној администрацији на начелу „народне самоуправе“. Дубоко убеђени да је тада постојећи систем државне управе био у интересу само чиновничког staleжа, Адам Богосављевић и његови сарадници дубоко су веровали да се српско друштво развијало на неприродан начин: државна власт је поступала прилично једнострано у изградњи државне управе и формирању чиновничког апарата запостављајући економске проблеме народа; она није истовремено развијала и економску базу друштва, из које долазе средства за ефикасно функционисање државних институција; стога би било природније да се паралелно са изградњом правно-политичког поретка радило и на економском подизању народа како би се постигла равнотежа између државне и социјалне структуре друштва.

Гледајући на проблем уређења државне управе из оваквог угла, Адам Богосављевић је предложио њено комплетно преуређење како би се и држава и друштво вратили у свој природни ток развоја, без друштвених подела и сукоба већих размера. То се може постићи под условом да се држава организује на начелу народне суверености, да се уведе „народна самоуправа“ и обезбеди потпуна слобода штампе, збора, говора и удруживања, а власт препусти најпродуктивнијем друштвеном реду. Ово су – према Богосављевићевим схватањима – биле основне претпоставке за

природан ток свакодневног живота, у којем би човек могао усавршавати племенити карактер свог социјалног бића.

Као прави народни трибун, он је свој идеолошки занос пренео на селачке масе, које су одједном живнуле и осетиле да и њима припада место у српском политичком животу. А као посланик у Народној скупштини, Адам Богосављевић је истицао сасвим конкретне захтеве за преуређење државне администрације и подносио их у форми законских предлога. Овакве законодавне иницијативе обележиле су политички живот Србије и рад Народне скупштине док је он био посланик. Оне су имале велики одјек у јавности. Њихов утицај је био толико јак да је и *Закон о устројству општина* из доба кнеза Михаила – који је од ових локалних институција начинио круте административно-територијалне јединице – морао бити измењен.

Захваљујући Адаму Богосављевићу и његовом политичком раду идеја локалне самоуправе прерасла је у идеју о одговорној влади, која се брзо ширила по народу. После смрти Адама Богосављевића 1880. године ову „радикализацију“ њихових основних политичких замисли спроводили су њихови најближи истомишљеници под окриљем Народне радикалне странке, која је основана 1881. године.

IX

Окончањем српско-турских ратова 1876–1878. године и стицањем међународног признања Књажества Србије на Берлинском конгресу 1878. године, наступило је ново раздобље у њеном правно-политичком и културном развоју. Србија је стекла проширење државне територије (тзв. *Нови крајеви*). Српске власти су настојале да изврше уједначавање правно-политичког поретка у *Новим крајевима* са правно-политичким поретком доратног Књажества Србије, али је процес трајао око пет година: од времена ратног стања 1877. до 1882. године. За то време на подручју доратне Србије и даље се водила борба за промене у централној и локалној управи, како у Народној скупштини тако и у штампима.

Процес уједначавања правно-политичког поретка *Нових крајева* с правно-политичким поретком Књажества Србије био је изузетно сложен и нимало лак за спровођење. Требало је да он донесе стабилност једној заосталој полуфеудалној средини – са специфичним демографским распоредом становништва, густином насељености и учесталим миграционим кретањима, са замршеним и заоштреним етничко-верским односима и са изузетно ниским степеном социјално-економског развика. Уз то требало је извршити и прецизне обавезе из Берлинског мировног уговора које су се односиле на Србију. Стога је процес изградње државне администрације и локалне управе у *Новим крајевима* текао паралелним

решавањем три значајна правно-политичка питања: 1) уређивањем организације нових локалних органа власти; 2) уређивањем аграрних односа; 3) насељавањем *Нових крајева*.

Процес изградње домаће цивилне управе у *Новим крајевима* имао је два периода: 1) период привремене организације власти; 2) период успостављања сталних органа власти какви су постојали у доратном Књажеству Србији. Први период трајао је годину дана, од децембра 1877. године (тј. од доласка првих Владињих изасланика на ослобођена подручја) до 17. децембра 1878. године, када је био донесен *Закон о подели присаједињеног земљишта на округе и срезове*, којим је извршена дефинитивна административно-територијална подела *Нових крајева* на четири округа (Нишки, Пиротски, Топлички и Врањски) са 15 срезова. Други период трајао је од доношења овог закона па до 1881. године, када је донесен *Закон о увођењу у живот за ослобођене и присаједињене пределе закона по струци полицијској*.

Аграрни односи су били регулисани *Законом о уређењу аграрних одношаја у ново-ослобођеним пределима* од 1880. године. Овај закон је признао право на накнаду и спахијама и читлук-сахибијама који су претходно, за време османске власти, живели у новоослобођеним крајевима. То право је остваривано у пракси по посебној процедури, али је већ 1882. године српска држава преузела обавезу да колективно намири потраживања бивших „господара“ посредством Високе порте, а у ту сврху подигла је кредит у Аустроугарској.

Законом о насељавању од 1880. године свака земљорадничка породица (из Србије или других земаља) која се населила у *Новим крајевима* добила је по четири хектара земље на пунолетног мушког члана домаћинства и 20 ари за окућницу. Овим законом држава је подвргла свом правном поретку процес насељавања *Нових крајева*, где је остало доста слободног земљишта иза одбеглих муслимана („мухаџири“). Досељавањем српског становништва са територије Османског царства, из Црне Горе, из Херцеговине (која је већ била под аустроугарском окупацијом), из Бугарске, па чак и из Аустроугарске (Срби из Баната и Бачке) и западне Србије (ужички крај), чиме је ојачан српски етнички састав *Нових крајева* – створене су популационе претпоставке за ефикасније правно организовање локалне управе у *Новим крајевима*.

X

Осамдесетих година XIX века у Србији (која је 1882. године проглашена за краљевину) појавиле су се прве организоване политичке странке западноевропског типа. Најстарија политичка група која се још средином XIX века појавила у борби за „скупштински систем“ владавине била је

група либерала. Окосницу ове политичке групе представљали су „отачествени синови“, представници прве генерације домаћих интелектуалаца који су се – као стипендисти уставобранитељске владе – школовали на западним (претежно француским) универзитетима, где су се и упознали с либералним политичким идејама. Вративши се у земљу, истакли су начело „слобода изнутра и независност споља“ и упустили се у политичку борбу за модернизацију српских политичких установа. После Светоандрејске скупштине 1858. године либерали су се лагано и поступно ображавали у истинску политичку странку, која је формално конституирана 1882. године. Њен неприкосновени вођ био је Јован Ристић. Године 1888. и 1889. првобитни програм Либералн странке био је допуњен и разрађен новим политичким начелима. Према програму од 1888. године либерали захтевају да се општине организују на начелу самоуправе, али под извесном државном контролом. То је представљало значајну еволуцију у схватањима либерала о организацији државне и локалне управе.

Напредна странка је била формирана 1881. године. Била је састављена од проверених конзервативаца, а имала је четири политички јаке личности: Милана Пироћанца, Милутина Гарашанина, Стојана Новаковића и Чедомиља Мијатовића. Њихови страначки погледи на организацију централне власти и локалне управе произлазили су из два значајна пројекта: 1) *Предлога закона о уређењу власти унутрашње земаљске управе* од 1882. године; 2) *Нацрта устава за Краљевину Србију* од 1883. године. По *Предлогу закона*, реформа локалне управе извела би се укидањем округа, увођењем пет области и додатним јачањем среске управе, и то у централизовану државну структуру. Слична идеја била је представљена и у напредњачком *Нацрту устава*.

Народна радикална странка основана је 1881. године. Идеолошки формирана – делом под утицајем Адама Богосављевића (сељачки део), а делом под утицајем Светозара Марковића (интелигенција) – ова странка је формулисала свој политички програм, а тежиште политичке борбе усмерила је против бирократије. И радикали су имали четири изразита вођа: Николу Пашића, Перу Тодоровића, Стојана Протића и Милована Миловановића. После Тимочке буне 1883. године радикали су прешли на терен борбе за политичке промене: за уставност; за поштовање начела народне суверености и парламентарне демократије; за увођење локалне самоуправе; за поштовање политичких слобода и права; за правду као врхунску вредност за сваког грађанина-појединца у држави. Ове идеје нарочито су дошле до изражаја у уставима од 1888. и 1903. године и у многим законима који су донесени у време радикалских влада. У брошури *Организација среза на начелу самоуправе и изборног права* из пера Раше Милошевића, члана Главног одбора Народне радикалне странке, разрађена је идеја о организацији српске администрације на начелу само-

управе. Милошевић је издвојио три начела на којима је ваљало изградити срезове и цео систем локалне управе: 1) начело народне суверености; 2) начело изборног права; 3) начело самоуправе, док би конститутивни елементи срезова били: народ у срезу; среска скупштина; срески надзорни одбор; среска управа; општинска власт. Тадашњи срезови ипак нису били довољно добро технички, кадровски и финансијски опремљени да би могли успешно заменити округе на начин како су то замислили Раша Милошевић и радикали. У амбијенту сељачког, патријархалног и прединдустријског друштва, са ниском стопом економског раста и врло лошим саобраћајним везама, срезови нису били у могућности да преузму на себе све оне послове које су дотле вршили окрузи нити би се укидањем округа остварила реална финансијска уштеда.

XI

Уставно и законско уређивање локалне управе представљало је изузетно осетљиво политичко питање у раздобљу од избијања Тимочке буне 1883. године до повратка на снагу *Намесничког устава* 1894. године, за време владавине краља Александра Обреновића. Већ је 1884. године донет *Закон о изменама и допунама у Закону о устројству општина и општинских власти*. Према овом закону у општинама су постојали следећи органи: председник (уместо главног кмета као до тада), општински збор, општински суд и општински одбор. Надзор над општинама вршила је централна власт. Овај закон је имао два циља: 1) да ојача централизацију власти и прошири надзор државних органа на све надлежности општине; 2) да додели полицији широка дискрециона овлашћења у погледу надзора и смењивања општинских институција у циљу заштите државних или општинских интереса.

Устав Србије од 1888. године, као либерално-демократски акт, био је један од најнапреднијих устава у Европи тог времена. Основна начела овог устава била су: јемство свих политичких и грађанских права – која се остварују у оквирима вишестраначке демократије; слободан избор свих народних представника (опште право гласа) и једнодомни парламент (Народна скупштина); потпуна министарска одговорност – политичка и кривична; право Народне скупштине да доноси буџет; административна подела државне територије уз примену начела самоуправе у срезовима и општинама.

На основу тог устава био је донет *Закон о општинама* од 1889. године. Његова садржина показује да у Народној скупштини нису били пречишћени појмови о општинској самоуправи, тј. о самосталном и пренесеном делокругу општинске власти. Према овом закону у општинама су постојали следећи органи: кмет, општински збор, општински суд и оп-

штински одбор. Над општинама надзор су вршили: окружног одбор, полиција (окружни и срески начелници) и Државни савет. Стога је усвајање овог закона представљало значајан корак у изградњи истинске општинске самоуправе. Овај напредак се, на првом месту, огледа у томе што је право избора општинских органа додељено општинском збору без права мешања било кога са стране, а посебно институција централне управе. Међутим, и поред ових веома значајних добрих страна, примена *Закона* је наилазила на велике тешкоће у пракси. То доказују бројне жалбе на рад општинских органа и надзорних власти и остали поднесци који су стизали до Државног савета, као јединог овлашћеног државног органа да о њима расправља и одлучује.

Законом о уређењу округа и срезова од 1890. године извршена је нова административно-територијална подела Краљевине Србије на округе и срезове. По том закону окрузи су највише управне јединице у којима постоји двојство власти: државне и самоуправне. На једној страни стоји окружни начелник, као представник државне, а на другој страни стоје окружна скупштина, стални окружни одбор, срески изасланици и секретар окружног одбора, као представници самоуправне власти. Као највиши представник централне власти окружни начелник врши различите послове и делује као највиша надзорна власт у округу. С друге стране, окружна скупштина представља најважнију институције окружне самоуправе. Један од најважнијих послова окружне скупштине јесте доношење окружног буџета. Стални окружни одбор је извршни орган окружне скупштине. Срески изасланици су заправо чланови сталног окружног одбора. Сваки срез бира по једног изасланика, који отправља послове при извршном органу окружне скупштине. Основна обавеза изасланика је да извршавају одлуке и наредбе окружне скупштине и сталног окружног одбора у свом срезу. Институција среског изасланика врло је необична у систему локалне самоуправе. Она заправо највише говори о подређеној, заправо потпуно слабој улози среза. *Закон о уређењу округа и срезова* увео је у законску регулативу по први пут начело самоуправе у окрузима и срезovima, што је до тог момента било незамисливо.

XII

Краљ Милан Обреновић абдицирао је 1889. године и именовao Намесништво ради вршења краљевске власти док наследник престола Александар не постане пунолетан. Чланови Намесништва били су: Јован Ристић и генерали Коста Протић и Јован Белимарковић. Намесништво је одмах поверило мандат за састав Владе Народној радикалној странци, као најјачој и најутицајнијој странци у земљи. Радикали су се налазили на управи земље од фебруара 1889. до почетка августа 1892. године. За то време из-

градили су један сасвим нови правни поредак у земљи, који се умногоме разликовао од свих претходних режима. Међутим, већ 1893. године Александар Обреновић је – прогласивши се пре времена пунолетним – збацио Намесништво и преузео краљевску власт у своје руке. Од тог тренутка краљ Александар је почео изграђивати свој лични режим. Већ 1894. године краљ Александар је укинуо либерално-демократски Устав од 1888. године, а вратио на снагу *Намеснички устав* од 1869. године са свим пратећим законима из најважнијих области јавног живота. Између осталог, враћени су на снагу уставобранитељски *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* од 1839. и *Закон о устројству општина и општинских власти* кнеза Михаила од 1866. године. Затим су донети нови закони који су имали за циљ да ојачају нови режим.

Други део своје владавине (1897–1903) краљ Александар је започео формирањем непартијске владе Владана Ђорђевића. Краљ Милан је добио команду над војском, што је савременицима изгледало као да се некадашњи краљ на велика врата враћа у политику. Основни задатак Ђорђевићеве владе био је да спроведе један амбициозан политички програм, који је у историји остао забележен као *Програм од 11. октобра*. Донесени су многи закони којима су обухваћене готово све области друштвеног живота. Такође, извршене су промене и у локалној управи. Оне су изведене *Законом о изменама и допунама у Закону о општинама* од 1898. и *Законом о окружним и среским скупштинама* од исте године. Ови закони су имали за циљ да додатно централизују и смање надлежности органа окружне, среске и општинске управе.

Догађај који је узнемирио духове у Србији била је одлука краља Александра да се ожени удовицом Драгом Машин, која је од њега била старија 12 година. У знак протеста због краљеве веридбе, Ђорђевић је поднео оставку своје владе, а Александар није био у могућности да састави један кабинет који би подржао његову женидбу. Као спасење дошла је чиновничка влада Алексе Јовановића, у којој су се нашли политички потпуно непознати људи. Уз њену подршку склопљен је брак између краља Александра и Драге Машин 1900. године.

Године 1901. краљ Александар је прогласио нови *Устав* једностранним актом. Овај устав је значајан по томе што је предвидео дводомни систем Народног представништва. Оно се састојало од Сената (Горњег дома) и Народне скупштине (Доњег дома). У Сенат су улазиле три категорије чланова: сенатори по положају; 30 сенатора које је доживотно постављао краљ; 18 сенатора које је бирао народ. Требало је да Сенат заједно с краљем „обуздава“ Народну скупштину од 130 посланика, као оличење народне воље. Краљ Александар се надао да ће напредњачко-радикалски споразум, тзв. „фузија“, склопљена под његовим покривитељством, учврстити тек успостављени уставни поредак.

Нови *Закон о општинама* донет је 1902. године. И према овом закону општинску управу сачињавају: општински збор, општински одбор и општински суд. *Закон* је предвидео и посебне органе надзорне власти над општинама, који имају уско разграничена контролна овлашћења. Врховну надзорну власт над општинама (као деловима државне целине) вршио је министар унутрашњих дела преко носилаца непосредне контролне власти – окружних и среских начелника, док је у Београду непосредну контролну власт имао министар унутрашњих дела.

У ноћи 29. маја (по старом календару) 1903. године група официра извршила је атентат на краља Александра и краљицу Драгу (Мајски преврат). Смрт краља Александра означила је трагичан крај владавине куће Обреновића, што је уједно створило могућност за нове политичке процесе у земљи.

XIII

Непосредно после убиства краља Александра Обреновића и краљице Драге 1903. године образована је нова Влада под заштитом заверничке групе официра. За новог српског краља проглашен је Петар I Карађорђевић, унук војда Првог српског устанка – Карађорђа Петровића. Наступило је ново раздобље у правно-политичком и културном развоју Србије (1903–1914), које је било обележеном успоном парламентаризма, јачањем улоге војске и развојем локалне самоуправе. Убрзо је враћен на снагу *Устав* од 1888. године с мањим изменама (познат као *Устав* од 1903. године). Политичке борбе у овом раздобљу углавном су биле обележене борбама између две непомирљиве групе некада јединствених радикала (Народне радикалне странке, тзв. „фузионаша“, и Самосталне радикалне странке, противника „фузије“), док су остале странке имале понекад већи, а понекад мањи утицај на јавност. То су биле: Народна (Либерална) и Либерално-демократска странка (народњаци), Напредна странка, Српска социјал-демократска странка, Српска народна сељачка слога, Српска привредно-демократска странка и Српска конзервативна странка.

Убрзо је враћен на снагу *Закон о општинама* од 1902. године. Он је био веома сличан истоименом закону из 1889. године, те у тој чињеници и треба тражити разлог што је он враћен на снагу, а не његов „радикалски претходник“. Овај закон је делимично био мењан и допуњаван: 1903, 1904, 1905. године. Новелама од 1909. године извршене су такве промене у регулативи општинских власти да се оне могу сматрати потпуно новим законом. Иако је у овом радобљу достигнут највиши домет у функционирању општинске самоуправе у дотадашњем правно-политичком развоју Србије, примена *Закона* није текла без тешкоћа. Из сачуване архивске

грађе може се запазити да су жалбе поводом општинских избора често биле подношене. На изборе су се жалили и појединци и групе „општинара“ из различитих разлога. Такође, може се запазити да су појединачни интереси појединих странака утицали на избор општинске управе. Стога су и министри унутрашњих дела доносили одговарајуће подзаконске акте у циљу заштите уставности и законитости током општинских избора. *Закон* од 1909. године био је последњи закон о општинама који је донесен у Краљевини Србији. Он је унео значајне промене у поступак избора општинских органа власти. Детаљно је регулисао: састављање „бирачких“ и „гласачких“ спискова, као и све друге радње везане за поступак гласања. Међутим, подаци из стенографских белешки са заседања Народне скупштине упућују на закључак да се стање у општинској управи није суштински променило и поред мера које је власт предузимала.

Закон о уређењу округа и срезова од 1905. године детаљно је регулисао правни положај округа и срезова, њихову организациону структуру и начин функционисања. Био је веома сличан истоименом закону од 1890. године, мада су постојале и извесне разлике међу њима. *Закон* је мењан у три наврата: 1909. и два пута 1910. године.

Успостављени систем општинске управе у Србији у раздобљу 1903–1914. године могао би се квалификовати општинском самоуправом. Ипак, он је функционисао у врло специфичном правно-политичком социјалном, економском и културном окружењу, чије су карактеристике биле: врло низак степен политичке културе, који је проистицао из посебне социјалне, образовне и привредне структуре становништва; распаљеност политичких страсти и немилосрдне политичке борбе до „истребљења“ конкурената; присуство веома видљивих слабости и пропуста у организованој државној интервенцији приликом заштите начела законитости и свих других принципа на којима је почивао систем општинске самоуправе; 4) честа промена закона о општинама.

С друге стране, успостављени систем окружне и среске самоуправе није имао карактер стварне самоуправе. Органи окружне и среске самоуправе били су директно зависни од централне власти: Влада и Државни савет (структурисан по партијским мерилима) мешали су се у готово сва поља њихове делатности не остављајући им могућност за самостално деловање. Окружна и среска самоуправа биле су толико слабе да су у пракси изгледале сасвим илузорно.

XIV

У Балканским ратовима 1912–1913. године Краљевина Србија је ослободила тзв. Стару Србију и Македонију од османске власти. Балкански ратови су показали да надахнута мобилизација целог српског дру-

штва – од обичног грађанства до највиших официра – може донети величанствени војни тријумф. Међутим, ови ратови су имали и своју другу страну: обелоданили су сукоб између цивилних и војних кругова око питања организације власти у ослобођеним областима. Војни кругови су ојачали у Балканским ратовима приписијући себи главну заслугу за њихово успешно окончање. Али, они нису представљали јединствени блок по свом односу према цивилним властима, државној политици и владачкој кући. На једној страни били су официри из Врховне команде, који су руководили ратним операцијама. Они су били лојални краљу П-етру и престолонаследнику Александру Карађорђевићу и предлагали су петогодишњу војну управу у Старој Србији и Македонији, као прелазну етапу до потпуног увођења ових области у државно-правни поредак Краљевине Србије. Најмилитантнији део официра био је окупљен у полутајној организацији „Уједињење или смрт“, која је основана 1911. године. Та организација није презала ни од отворених претњи политичарима и легитимним цивилним властима у Србији уколико би само и помислили да не следе њену политику. Највећи број њених чланова чинили су некадашњи учесници Мајског преврата од 1903. године, чиме је започет процес корених промена у уставном и политичком поретку државе.

На другој страни, цивилне власти предводили су радикали, који су уживали парламентарну већину. Сматрајући новоослобођене области сфером свог утицаја и новим извором политичке и економске моћи своје странке, радикали су процењивали да у новоослобођеним областима треба конституисати цивилне органе власти, што би осигурало и њихову превласт у односу на војску и остале политичке странке и обезбедило победу на новим парламентарним изборима у Србији.

Процес изградње уставног поретка и локалних органа власти у Старој Србији и Македонији прошао је кроз неколико фаза: 1) прву фазу чинио је период изградње привремене управе на основу инструкција инспектора министарстава и Милорада Вујичића, начелника Полицијског одељења Штаба Врховне команде; 2) другу фазу чинио је период примене *Уредбе о уређењу ослобођених предела* од 14. децембра 1912. године; 3) трећу фазу чинио је период примене *Уредбе о уређењу ослобођених области* од 21. августа 1913. године.

Конечно, на основу посебног указа краља Петра I Карађорђевића од 1913. године, а на предлог Владе, почела је примена извесних делова важећег *Устава Краљевине Србије* у новоослобођеним областима. Тиме се желело показати да привремени правни режим у новоослобођеним областима има уставни основ. Почела је примена – у целини или ограничено – уставних одредаба које су се односиле на: облик владавине, државну веру и државну територију; уставна права српских грађана; државну власт; краља; Министарски савет; Државни савет, судску власт; државне

финансије, државну економију и државно имање; Главну контролу, државну службу; цркву, школе и добротворне заводе; војску. Крајем децембра 1913. године министар унутрашњих дела Стојан М. Протић поднео је Народној скупштини *Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој*, заједно са мишљењем Државног савета о *Предлогу закона*. Међутим, Народна скупштина није стигла да гласа о њему све до избијања Првог светског рата 1914. године. Тако је у новим ратним и међународним околностима питање коначног уређења Старе Србије и Македоније изгубило приоритет у српској државној политици – све до окончања рата.

SUMMARY

I

The medieval Serbian state remained very much alive in popular memory during the centuries of Ottoman rule, but not even on the eve of the First Serbian Insurrection (1804–13) was there in the popular mind a geographic area distinctly identified as Serbia. After the exhausting Austro-Ottoman wars (1683–99; 1716–18; 1737–39) and Ottoman territorial losses in central Europe, the confluence of the Sava and Danube rivers on the Ottoman Empire's north-western periphery gained strategic importance. It was then that the pashalik (*eyalet, beylerbeylik*) of Belgrade was created, encompassing the sanjak of Smederevo, and parts of the adjacent sanjaks of Zvornik and Kruševac (until 1718, also a portion of the former sanjak of Srem). The authority of the Ottoman Belgrade military commander reached as far as the forts of Niš and Pirot (sanjak of Niš), ensuring a greater military efficiency of the entire pashalik. This resulted in an elaborate Ottoman system of defence centred on Belgrade. The territory of the pashalik was to become the nucleus of the modern Serbian state—Principality/Kingdom of Serbia.

The local government building process in Serbia between the early 1800s and 1914 went through several clearly recognizable stages, within which certain types of local government institutions were being developed. Even though each of these stages is distinctive in its own right, taken together they form a single evolutionary phase in the process of the modern Serbian state's political emancipation from Ottoman rule and national culture building.

What had preceded this process in the pashalik of Belgrade in the eighteenth century was the functioning of institutions of self-government (village and a group of villages/*knežina*), for the perpetuation and recognition of which within the Ottoman Empire the Serbian population had been persistently struggling. The phases that followed were:

- 1804–13: First Serbian Insurrection led by Karadjordje Petrović
- 1815–39: First reign of Prince Miloš Obrenović
- 1839–58: Regime of the so-called Constitution Defenders
- 1858–58: Second reign of Prince Miloš and Prince Michael (Mihailo) Obrenović
 - 1868–78: Regency period with a succession of short-lived governments, strongly marked by the political ideas and activity of Svetozar Marković and Adam Bogosavljević, and with its closing years marked by the Eastern Crisis (1875–78)
 - 1878–83: Early years of independence (especially in the newly-liberated areas, the counties of Niš, Pirot, Toplica and Vranje) and the formation of political parties in the modern sense (Liberal, Popular and Popular Radical)
 - 1883–1903: Period of political strife over the national interest priorities, marked by the Popular-Radicals' demand for the introduction of a parliamentary system and local self-government; the Radicals' struggle, by parliamentary and non-parliamentary means, against the Progressives and the autocratic regime of King Alexander Obrenović (1883–1903); the Timok Rebellion (1883) and its legal and political consequences; the institutional struggle against the autocratic regime of King Alexander Obrenović, and the military conspiracy against the King, ending in the May Coup and the assassination of the royal couple (1894–1903)
 - 1903–12: Reign of King Peter I Karadjordjević until the Balkan Wars, marked by a notable strengthening of the parliamentary system, local self-government and the political role of the military
 - 1912–14: Functioning of provisional authorities in Old Serbia and Macedonia from their liberation in the Balkan Wars until the outbreak of the First World War

II

The First Serbian Insurrection had three centres of resistance to the reign of terror perpetrated by the Janissaries who had usurped power in the pashalik of Belgrade, defying Ottoman central authority. In Šumadija, the heartland of the pashalik, the insurgents were led by Karadjordje Petrović; in the Valjevo region, western Serbia, by Jakov Nenadović and his nephew Mateja; east of the Velika Morava river, by Milenko Stojković and Petar Teodorović Dobrnjac. Before the outbreak of the insurrection, few of its leaders, which came to be known as *vojvodas*, had been village heads (*knez*) and had had little influence among the people. It was the insurrection that propelled them to the forefront, giving rise to a new leadership stratum which, apart from some *knezes* of the pre-insurrection period, included merchants, priests, archimandrites, *hajduks*, *bolukbashis*, members of the *freikorps* disbanded after the Austro-Ottoman war of 1788–91.

The functioning of the insurgent state's central and local governments directly depended on the relationship between Karadjordje and local leaders. Three political groups, each advocating a different form of government, entered into a fierce conflict. The one led by Karadjordje advocated a centralized structure with power concentrated in the hands of the insurrection's supreme leader. The group around Jakov Nenadović advocated the setting up of a governing body to which all leaders would be accountable. Stojković and Dobrnjac, leaders of the third group, became involved in negotiations with the Russian troops stationed in the lower Danube, while in fact aspiring to be absolute masters of their own respective areas and as independent from Karadjordje as possible.

A governing body—Serbian Governing Council—was set up as early as 1805. It managed administrative, military and judicial affairs, but was unable to impose itself as the highest political body. The issue of a constitution, however, was discussed at the assemblies of *vojvodas*. This form of political decision-making was less institutionalized than the Council, but its political importance was incomparably greater. Whatever was deemed a matter of political significance and did not fall under the jurisdiction of the Council was discussed at such assemblies. At the assembly held in Belgrade in 1811, Karadjordje overpowered his opponents and proclaimed a constitutional act ensuring him supreme military and political power.

Now disposing of supreme power, Karadjordje carried out a radical restructuring of local government, especially as regards local military headship. He fragmented the areas controlled by *vojvodas* into smaller military-administrative units, limited the powers of *vojvodas*, replaced the commanding cadre, and instituted a hierarchical system of responsibilities under which *vojvodas* were no longer independent, but, on the contrary, completely subordinated to the supreme commander. This reform of local government blunted the edge of the insurgent army, which in turn considerably contributed to the collapse of the insurgent state in 1813.

III

The Second Serbian Insurrection broke out in 1815, against the backdrop of a new balance of power in Europe as a result of Napoleon's defeat, and after a few months ended with an oral agreement between the Ottoman general of Rumelia, Marashli Ali Pasha (subsequently vizier of Belgrade) and the leader of the uprising, Miloš Obrenović. In early 1816, the Porte sanctioned the agreement by eight firmans to Ali Pasha regulating the position of the Serbs in the pashalik of Belgrade under the new Ottoman administration. After that, a sort of dual, Serbian-Ottoman, administration was established in the pashalik, and Miloš Obrenović was tacitly recognized as its *knez* or prince. Slowly but surely, however, Miloš took control of the levers of power one

by one: judicial, financial, police and administrative. It was a great personal success for Miloš, but it also was significant for the Serbian population. Identifying his personal interests with the state interest, and intent on building and strengthening domestic government, Prince Miloš had to overcome four kinds of obstacles: (1) rivalries among local leaders; (2) resistance from heads of *nahiyes* and *knežinas*; (3) brigandry; and (4) occasional popular revolts.

Having overcome all these obstacles within the next fifteen years, Miloš concentrated legislative, executive and judicial power in his hands and became an autocrat. The Sultan's hatti-sherif of 1830 accorded autonomous status to the pashalik of Belgrade, which lent a new quality to the domestic legal system and provided a basis for the further struggle against Ottoman rule and for establishing a constitutional system. Miloš, on the other hand, was granted the hereditary title of *knez* (prince). In 1830–35, all main obligations of the Principality of Serbia towards the Ottoman suzerain also came to be defined, notably the annual tribute; the Ottoman agrarian system was abolished; and the Principality incorporated the areas liberated during the First Insurrection (known as “six *nahiyes*”, which had not been part of the pashalik of Belgrade). At the same time, however, the legal basis was strengthening for the struggle of Prince's opponents for the legality principle, especially legal protection of private property.

The last large-scale revolt against Prince Miloš's absolutist rule, *knez*-Mileta's rebellion of 1835, forced the Prince to acquiesce in the promulgation of the first Serbian constitution, known as *Sretenjski ustav* (Presentation-Day Constitution). Rejected by Ottoman Turkey, Russia and Austria, however, it was short-lived. The next constitution was drawn up in Istanbul, with the participation of Russian representatives. It had the form of the Sultan's hatti-sherif granted to the inhabitants of the “Province of Serbia” in 1838, and thus popularly known as the *Turkish Constitution*. This Constitution provided for the sharing of power between the Prince and a newly-established state body, the Council (*Sovjet*). The Council was granted “absolute veto power” to stop any bill proposed by the Prince, which ensured it a great political authority in the country. The notables who became its members were prepared to strip the Prince of his powers to the greatest extent possible, and in April 1839, Miloš was forced into promulgating a law on the Council, which additionally limited his legislative and executive powers. Miloš's abdication in June 1839 as a result of these developments ushered in a new phase in the political and constitutional development of the Principality of Serbia.

IV

The opposition to Miloš's absolutism, a party known as Constitutionalists or Constitution Defenders, was led by prominent popular leaders (Toma Vučić Perišić, Avram Petronijević, Stojan and Aleksa Simić, Milutin Garašanin and his son Ilija). Miloš's absolutist regime was soon replaced with their oli-

garchic rule. After the short-lived reign of Miloš's son Michael (1839–42), the Constitutionals installed Prince Alexander Karadjordjević, son of the leader of the First Insurrection, Karadjordje Petrović. The Constitutionals' regime was ended in 1858 by the deposition of Alexander and the decisions of the Assembly known as St Andrew's Day Assembly.

The *Turkish Constitution* of 1838, meanwhile in effect, had allowed the Constitutionals to pursue their goals undisturbed: the principle of legality, centralized government, and the security of tenure for bureaucracy. One of the most important laws enacted under the Constitutionals was the *Law on Counties and Districts* of 1839. It established a pyramidal hierarchy and rigid bureaucratic subordination (central administration—counties—districts). The process continued with the *Law on Municipalities* of 1839, whereby municipal organs were fully subordinated to the central administration. This model of local government and its utter dependence on central government was not to be changed until the following stage in the development of the modern Serbian state, under the second reign of Michael Obrenović.

V

The fall of the Constitutionals' regime at the Saint Andrew's Day Assembly in 1858 and the return of Prince Miloš to the throne in 1859 ushered in the new ten-year phase in the state and legal system building process (1858–68). It was marked by the strengthening of princely power, the weakening of the political position of the Council and the introduction of the Popular Assembly as a regular political institution, all of which gave a further boost to centralization.

During the brief second reign of Prince Miloš (1859–60) there was no new legislation on local government. Major change—both on central and local levels—occurred in the second reign of Prince Michael (1860–68), even though the Prince himself stood for centralism and absolutism, defending his position by, among others things, his ambitious foreign policy agenda.

Central administration was reorganized by a series of organic laws enacted in 1861/2. Local administration reform was carried out on the grounds of the *Law on Municipalities* of 1866, according to which all municipal organs (municipal assembly, municipal court, municipal board, mayor) were subordinate to and overseen by central authorities, with no margin for independent action.

VI

The tragic death of Prince Michael in 1868 marked the beginning of another ten-year period (1868–78) in the development of Serbia's political

and legal systems. It ended with the change of her international status—she became a sovereign state independent of the Ottoman Empire.

Milan Obrenović, proclaimed Prince by the army in 1868, was minor, and therefore until 1872 the princely authority was exercised by a body of regents (Miloje Petrović Blaznavac, Jovan Ristić and Jovan Gavrilović). One of the regents, Jovan Ristić, was gradually taking control. Ristić came to a political understanding with a liberal group and soon became their leader. This political compromise led to the reshaping of the highest political institutions in the country.

The most important proof that state policy was taking a liberal course was the promulgation in 1869 of a new constitution (*Regency Constitution*) independently of the Porte. Those who were instrumental in its shaping were Jovan Ristić and Radivoje Milojković, Minister of the Interior. Ristić advocated moderate liberalism, a wider range of powers for the popular representative body and division of power between the representative body and the Prince, while safeguarding a centralized state administration and a strong executive power embodied in the Prince and ministers.

With the control of the country in their hands, Ristić and his liberals realized that a strongly centralized local government was in their own best interest and that it might be used to purge the state administration of the remaining conservative elements (from the period of the Constitutionals). For this reason, they retained the system of local government inherited from the reign of Prince Michael, while introducing slight modifications to adjust it to their party interests. Jovan Ristić and his liberals began the practice of installing obedient officials in counties, districts and municipalities regardless of their abilities and qualifications (the practice known as partisanship). For the same reason, they retained the Constitutionals' *Law on Counties and Districts* and the *Law on Municipalities*, which allowed them to pursue partisanship on local level.

The Young Conservative government of Ljubomir Kaljević (1875/6) reformed local government in 1875 through amendments to the 1866 *Law on Municipalities*. The amendments considerably broadened the powers of municipalities (most of all the municipal assemblies and boards), which became more independent in relation to central authorities.

However, the amendments were in force for only a brief period of time. During the Serbian-Ottoman wars of 1876–78, they were revoked and the pre-war laws were re-enacted.

VII

Under the Regency (1868–72), Svetozar Marković (1846–75) stepped onto Serbia's political scene. Influenced by the ideas of Russian and West-

ern socialism, he developed a distinctive concept of government, modifying it successively to make it suit the political, economic and social reality of Serbia. Marković's concept of state, political and economic reorganization of Serbia went through three phases.

In the first phase, Marković developed the concept of municipality as a politically and legally autonomous unit with all attributes of a state. The central state—should there be one as a legal person—was supposed to be an association of free municipalities with defence as its only “original” competence. Such a municipality would enable the formation of the popular representative body using referendum and “popular initiatives”. In that way, the municipality would embody perfect democracy and popular self-government, and have tremendous political importance.

In the second phase, Marković was powerfully influenced by the Paris Commune of 1871 and Bakunin's theory of the state as an “association of communes” or municipalities. As a result, he revised his concept of state reorganization, which now became more of a federation with some quite unusual elements. He found that Serbian municipalities were small in area, economically weak, technologically lagging and lacking well-trained cadres, and that therefore they were incapable of assuming the responsibilities of a municipality-state he had envisaged. This led him to the concept of a “big municipality”, i.e. the district, a self-governing entity created by the spatial and functional merging of the existing municipalities.

In the third phase, in addition to self-governing municipalities and districts, Marković introduced yet another self-governing entity—the county. According to his Programme of 1873, the state was conceived of as a federation of free counties.

Towards the end of his short life, Marković shifted from socialism to democratic radicalism, focusing on parliamentarianism and actual local self-government.

VIII

With Adam Bogosavljević (1843–80) a new phase in the struggle for local self-government in Serbia's political life began, and the movement started by Svetozar Marković attained its full significance. Bogosavljević, who chose to stay a farmer even though he had higher education, retained only those of Marković's ideas that were in favour of the peasantry's “class” struggle. He saw the state through the eyes of a rational rural householder.

Bogosavljević adopted two ideas from the corpus of Marković's thought to underpin his populist ideology: (1) struggle against bureaucracy seen as an “unproductive, parasitic social stratum”; and (2) simplified and cheaper state administration based on the principle of “popular self-govern-

ment”. Convinced that the existing state administration was only in the interest of bureaucracy, Bogosavljević proposed its thorough reorganization: the state was to be organized on the principle of popular sovereignty and “popular self-government” in order for the freedom of the press, assembly, speech and association, to be secured and power ceded to the most productive social stratum—the peasantry.

In his capacity as National Assembly member, Bogosavljević put forth concrete demands for the reorganization of state administration, submitting them in the form of law proposals. They received so strong public response that the *Law on Municipalities* which had been in effect since the reign of Prince Michael—turning them into rigid administrative and territorial units—had to be modified.

Owing to Bogosavljević and his political activity, the idea of local self-government led to that of responsible government, which was rapidly gaining popular support. After his death in 1880, this “radicalization” of basic political tenets was carried on by the like-minded Popular Radical Party, which was founded in 1881.

IX

Once the Serbo-Ottoman wars of 1876–78 ended and the Principality of Serbia achieved independence and international recognition at the 1878 Congress of Berlin, a new phase in its legal, political and cultural development began. Serbia was now territorially expanded with the so-called *New Areas*: the Niš, Pirot, Toplica and Vranje counties. The process of integrating the *New Areas* into Serbia’s political and legal systems took five years: from 1877, when Serbia was still at war, until 1882.

The integration process was exceptionally complex and difficult to carry through. For that reason, the process of building state apparatus and local government in the *New Areas* ran in parallel with three major legal and political issues: (1) establishing of new local government bodies; (2) regulation of agrarian relations; and (3) colonization.

The process of building civil administration in the *New Areas* had two phases: (1) establishing of provisional local authorities; and (2) establishing of permanent authorities such as those existing in the Principality of Serbia. The first phase lasted from December 1877 (when the first government officials arrived in the liberated areas), until 17 December 1878 (when the *Law on the Division of the Annexed Territory into Counties and Districts* was enacted). The second phase lasted until 1881, when the *Law on the Police in the Newly-Liberated Areas* was enacted.

Agrarian relations were regulated under the *Law on Agrarian Relations in the Newly-liberated areas* of 1880. It acknowledged the right to compensa-

tion to the *spahis* and *chiftlik*-owners who had lived in the newly-liberated areas under the Ottoman Empire. The right could be exercised under a special procedure, but in 1882 the Serbian government took the obligation to pay collective compensation to the former “masters” through the mediation of the Porte, and it took a loan in Austria-Hungary for that purpose.

Under the *Law on Colonization* of 1880 every farming family who settled in the *New Areas* was allotted four hectares of farming land and a house lot of twenty acres. Under this law the state subjected the process of populating the *New Areas* to its legal system. Serbian settlers from the Ottoman Empire, such as Montenegro, Herzegovina (already under the Austrian occupation), Bulgaria, and even from Austria-Hungary (Serbs from the Banat and Bačka) and western Serbia (Užice region), strengthened the ethnic Serbian component and created demographic conditions for a more efficient organization of local administration in the *New Areas*.

X

The 1880s saw the emergence of first Western-style political parties in Serbia. Liberals constituted the oldest political group, which had emerged as early as the mid-1800s, fighting for a “parliamentary system”. Its mainstays were “sons of the fatherland”, members of the first generation of domestic intellectuals. As holders of scholarships provided by the Constitutionalists’ government, they had been educated at Western (mostly French) universities, where they had become familiar with liberal political ideas. Upon returning to the country, they advertised the principle: “liberty internally, independence externally”, and engaged in the political struggle for the modernization of domestic political institutions. After the 1858 Saint Andrew’s Day Assembly, the liberals slowly but surely grew into a true political party, formally founded in 1882. Its unquestioned leader was Jovan Ristić. In 1888 and 1889, the original Liberal Party programme was amended and supplemented with new political tenets, demanding self-government for municipalities, though with some measure of central government control. This was a significant evolution in the Liberals’ understanding of the organization of central and local governments.

The Progressive Party, founded in 1881, assembled conservatives and had four key figures: Milan Piroćanac, Milutin Garašanin, Stojan Novaković and Čedomilj Mijatović. Its views on the organization of central and local government stemmed from two major projects: (1) *Law Proposal on the Organization of State Administration* of 1882; and (2) *The Kingdom of Serbia Draft Constitution* of 1883. According to the *Law proposal*, local government reform would consist in the abolishing of counties, the establishing of five provinces (*oblast*) and the strengthening of district government, and all this

in a centralized state structure. A similar idea was put forward in their *Draft Constitution*.

The Popular Radical Party, founded in 1881, was ideologically shaped under the influence of Adam Bogosavljević (its rural wing) and Svetozar Marković (the intelligentsia). It focused on a struggle against the bureaucracy. The party also had four key figures: Nikola Pašić, Pera Todorović, Stojan Protić and Milovan Milovanović. However, after the Timok Rebellion in 1883, the Radicals became fully committed to the struggle for political change: for constitutionalism; the principle of popular sovereignty and parliamentary democracy; local self-government; political rights and liberties; justice as the ultimate value for every citizen. These ideas were particularly manifest in the constitutions of 1888 and 1903, and in many laws enacted under successive Radical governments. The Radical Raša Milošević published a booklet titled *The structure of districts based on the principle of self-government and voting right*, elaborating the principle of self-government as a basis for the organization of administration. Milošević stressed three principles for organizing districts and the entire system of local government: (1) popular sovereignty; (2) voting right; and (3) self-government.

XI

The building of a constitutional and legal framework for local government was a highly sensitive political issue between the Timok Rebellion in 1883 and the reinstatement of the *Regency Constitution* in 1894 in the reign of King Alexander Obrenović. As early as 1884, the *Law on Amendments and Supplements to the Law on Municipalities* was enacted, bolstering centralization and conferring discretionary powers upon the police in the area of overseeing and appointing or removing municipal institutions in the name of protecting the national or municipal interest.

Serbia's liberal and democratic Constitution of 1888 was one of the most progressive constitutions in Europe at the time. Its underlying principles were: guaranteed political and civil rights—exercised in a democratic multi-party system; free election of all popular representatives (general suffrage) and a unicameral parliament (National Assembly); full ministerial responsibility—political and criminal; the power of the National Assembly to pass the government budget; implementation of the principle of self-government in districts and municipalities.

This Constitution was the basis for the *Law on Municipalities* of 1889, stipulating the following municipal organs: the mayor, the municipal assembly, the municipal court and the municipal board. Municipalities were still controlled by the county council, the police (district and county governors) and the State Council. The enactment of this law was a significant step for-

ward in the process of building genuine local self-government, reflected most of all in that the right to elect municipal organs was conferred upon the municipal assembly and freed from any interference, especially by the central authority.

The *Law on Counties and Districts* of 1890 introduced a different administrative-territorial division of the Kingdom of Serbia. Counties were the largest units with dual government: central and self-government. On the one hand, there was the county governor as representative of the central authority, and on the other, the county assembly, the permanent county board, district representatives and the county council secretary as representatives of self-government. As the highest representative of the central authority, the county governor acted as the highest oversight authority in the county. On the other hand, the county assembly was the principal institution of county self-government.

XII

King Milan Obrenović abdicated in 1889 and appointed a Regency (Jovan Ristić and Generals Kosta Protić and Jovan Belimarković) to exercise the royal authority during the minority of his son and heir Alexander. The Regency immediately entrusted the mandate to constitute a cabinet to the Popular Radical Party as the strongest and most influential. The Radicals were in power from February 1889 until early August 1892. In 1893, however, Alexander Obrenović, even though still in minority, ousted the Regency, took over royal power, and began to build his own personal regime. In 1894 the King abolished the liberal democratic Constitution of 1888 and reinstated the *Regency Constitution* of 1869 with all related laws regulating the major spheres of public life. For instance, he reinstated the 1839 *Law on Counties and Districts* passed under the Constitutionals' regime and Prince Michael's *Law on Municipalities* of 1866.

King Alexander began the latter part of his reign (1897–1903) by forming a non-party government led by Vladan Djordjević. His father, King Milan, was appointed Commander-in-Chief, which contemporaries saw as the former king's grand return into politics. The government's main task was to carry through an ambitious political project, known as *11th October Programme*. The purpose of the *Law on the Amendments and Supplements to the Law on Municipalities* and the *Law on County and District Assemblies*, both of 1898, was to additionally centralize political power and limit the powers of the county, district and municipal organs.

In 1901 King Alexander unilaterally introduced a new constitution, which is important inasmuch as it provided for a bicameral system, with Senate as the upper and National Assembly as the lower chamber. The Senate and

the King were supposed to “rein in” the Assembly, which embodied the popular will. The King hoped that the agreement between the Progressives and the Radicals, known as “fusion”, reached under his aegis, would consolidate the freshly-established constitutional system.

A new *Law on Municipalities*, enacted in 1902, stipulated the same municipal government bodies: the municipal assembly, the municipal board and the municipal court. The municipalities were under the authority of the Minister of the Interior exercised through immediate overseers—county and district governors, while Belgrade was under the direct oversight of the Minister.

In the night of 29 May (Old Style) 1903 a group of military officers assassinated King Alexander and Queen Draga (May Coup). The King’s death was the tragic end of the House of Obrenović, but it opened up possibilities for new political processes in the country.

XIII

Shortly after the assassination of King Alexander in 1903, a new government was constituted under the patronage of the conspiracy group, while Peter I Karadjordjević, grandson of Karadjordje Petrović, leader of the First Serbian Insurrection, was proclaimed King, which ushered in a new phase in the legal, political and cultural development of Serbia (1903–14), marked by the strengthening role of parliament, the army and local self-government. The 1888 Constitution with minor modifications was soon reinstated (known as the Constitution of 1903).

The *Law on Municipalities* of 1902 was also reinstated. The fact that it was quite similar to the *Law on Municipalities* of 1889 should be seen as the reason for putting it back into effect rather than its Radical-enacted predecessor. The 1902 *Law* was amended and supplemented three times, in 1903, 1904 and 1905. The amendments of 1909 were so extensive that this new version may be seen as an entirely new law. It was the last law on municipalities enacted in the Kingdom of Serbia. It considerably modified the municipal election process, regulating in detail the compiling of electoral rolls and all other procedures.

The *Law on Counties and Districts* of 1905, very similar to the law of the same name of 1890, regulated in detail the status of counties and districts, their organizational structure and mode of operation. It was modified in 1909 and twice in 1910.

XIV

In the Balkan Wars of 1912/3, the Kingdom of Serbia liberated Old Serbia and Macedonia, showing that the mobilization of the entire society

round the cause of liberation could result in a glorious military victory. But they also highlighted the competing views of civilians and militaries on the form of government to be established in the liberated areas. Military circles came out stronger from the war and tended to take all credit for its success to themselves. On the other hand, the civilian domain, headed by the Radicals, advocated civilian rule, expecting that it would ensure their predominance both over the militaries and over other political parties, and their victory in the next parliamentary election in Serbia.

The process of building a constitutional system and local government in Old Serbia and Macedonia went through several phases: (1) the setting up of provisional local organs of authority as instructed by ministry inspectors and head of the Police Department of the Supreme Command; (2) implementation of the *Decree on the Management of the Liberated Areas* of 14 December 1912; and (3) implementation of the *Decree on the Management of the Liberated Areas* of 21 August 1913.

Finally, under the royal decree issued on the proposal of the government, the implementation of some portions of the *Constitution of the Kingdom of Serbia* began in the liberated areas. It was intended to demonstrate that the provisional legal regime was grounded in the Constitution. In late December 1913, Stojan M. Protić, Minister of the Interior, submitted to the National Assembly the *Law Proposal on the Annexation of Old Serbia to the Kingdom of Serbia*, enclosing the opinion of the State Council. However, the National Assembly did not get round to voting on the proposal by the time the First World War broke out in 1914.

ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

ИЗВОРИ

Службена гласила Књажества/Краљевине Србије

I. Званични зборници правних прописа штампани су у Београду (у Државној штампарији) од 1840. до 1913. године, у складу с тада важећим правописним правилима, под следећим називима:

Сбедекром по Југоисточној Европи. Mit Reiseführen durch Südosteuropa, [уредник Ђорђе Костић], Балканолошки институт САН У, Београд, 2004.

Сборникъ законâ, уредба, и уредбены' указа изданы' у Књажеству Србскомъ – до краја 40-их година;

Сборникъ закона', уредба', и уредбены' указа', изданы' у Књажеству Србији – током 50-их година;

Сборникъ закона и уредба у Књажеству Србији; Сборникъ закона и уредба издани у Књажеству Србији – током 60-их година, до 1868. године;

Зборник закона и уредба у Књажеству Србији; Зборник закона и уредби изданих у Књажеству Србији; Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији; Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији – од 1868. до 1882. године;

Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији – од 1882. до 1912. године;

Зборник закона и уредаба. Пречишћено и систематски уређено издање, I књига: Устав, органски закони и општи административни закони – у овој новој концепцији Зборник је објављен само 1913. године.

II. У службеном делу *Српских новина* (раније су називане *Новине Србске*), које су излазиле у Београду, такође су објављивани правни прописи. У овој књизи цитирани су следећи бројеви *Српских новина*: бр. 229 од 21. октобра, 1883; бр. 152, 12. јуни 1891; бр. 214. од 29. септембра 1891; бр. 109. од 17. маја 1914. године.

Устави и закони објављени као посебне публикације

Уставъ Књажества Сербіе. Издањъ и заклетвомъ потврђенъ о Сретенској Скупштини 1835 год., у Књажеско-Србској Типографији, [брошура] у Крагуевцу 1835.

Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903, САНУ. Одељење друштвених наука. Извори српског права VIII, Београд, 1988.

Закон о општинама, [брошура], Београд, 1889.

Закон о уређењу округа и срезова, [брошура], Београд, 1891.

Закон о општинама од 5. јуна 1903. са изменама и допунама од 22. децембра 1903, 3. децембра 1904, 3. децембра 1905. и 24. децембра 1909, [брошура], Београд, 1910.

Закон од 12. априла 1910. о Изменама и допунама у Закону о уређењу округа и срезова од 18. марта 1905. године са изменама и допунама од 26. априла 1909. године и од 5. фебруара 1910. године, [брошура], Београд, 1910.

Грађански законик Краљевине Србије – Протумачен одлукама одељења и опште седнице Касационог суда, [приредио Гојко Никетић], Београд, 1922.

Објављени протоколи Народне скупштине

Протоколи Народне скупштине за 1870, Београд, 1870.

Протоколи Народне скупштине за 1872, Београд, 1872.

Протоколи Народне скупштине за 1873, Београд, 1873.

Објављене стенографске белешке Народне скупштине

Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1874/75, Београд, 1875.

Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1875/76, Београд, 1876

Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1876, Београд, 1876.

Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1878, Београд, 1878.

Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1879/80, Београд, 1880.

Стенографске белешке са заседања Народне скупштине за 1889, књ. I–II, Београд, 1889.

Стенографске белешке са заседања Народне скупштине 1909. (редован сазив), књига IV, Београд, 1910.

Стенографске белешке са заседања Народне скупштине 1909. (редован сазив), књига V, Београд, 1911.

Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913, Београд, 1914, 506–512.

Објављени протоколи окружних скупштина из 1891–1892. године

Протоколи окружних скупштина. Ваљевски округ. Седми редовни састанак одржан 2. октобра 1891. у Ваљеву, [у:] Српске новине, бр. 247, 10. новембар, 1891.

Протоколи окружних скупштина. Моравски округ. Пети редовни састанак одржан 27. септембра 1891. у Ћуприји, [у:] Српске новине, бр. 275, 15. децембар 1891.

Протоколи окружних скупштина. Подрински округ. Шести редовни састанак одржан 29. септембра у Шапцу, [у:] Српске новине, бр. 229, 18. октобар 1891.

Протоколи окружних скупштина. Руднички округ. Десети редовни састанак одржан 30. септембра 1891. у Чачку, [у:] Српске новине, бр. 285, 31. децембар 1891.

Протоколи окружних скупштина. Ужички округ. Тринаести редовни састанак одржан 2. октобра 1891. у Ужичу, [у:] Српске новине, бр. 274, 14. децембар 1891.

Протоколи окружних скупштина. Црноречки округ. Ванредан сазив окржан 11. маја 1892. у Зајечару, [у:] Српске новине, бр. 120, 4. јуни 1892.

Необјављени протоколи Државног савета

Архив Србије, Протоколи Државног савета (4, 6. и 8. јуни 1890, инв. бр. 285, микро-филм; 30. март 1891, инв. бр. 287. и 288, микро-филм, 1. октобар, 7. новембар и 27. новембар, инв. бр. 288, микро-филм, инв. бр. 289, инв. бр. 309).

Архив Србије, Протоколи Државног савета (Ф. XI, Р. 141/1903, Ф. XV, Р. 37/1903, Ф. XVII, Р. 111/1903, Ф. XVI, Р. 3/1903, Ф. XV, Р. 58/1906, Ф. XVII, Р. 76/1906, Ф. III, 11/1907).

Статистичке публикације

Државопис Србије. Из статистичког одељења Министарства народне привреде. Преглед по презовима, свеска XVI, Београд, 1889, 244–247.

Статистика Краљевине Србије, Београд: књ. I за 1893; књ. V за 1895; књ. XXVI за 1907.

Stanovništvo Narodne Republike Srbije od 1834–1953 I, Zavod za statistiku i evidenciju N. R. Srbije, serija B, sveska 1, Beograd, 1953.

Краљевске владе 1903–1935, средно Р. М., штампарија Драг. Поповића, Београд, 1935.

Новински чланци

„Чему се спрема Србија и што се приправља на Западу“ [аутор Драгиша Станојевић; отворено писмо Јовану Павловићу], [у:] *Панчевац*, бр. 26, Панчево, 1869.

„Допис“ [аутор Адам Богосављевић], [у:] *Тежак*, 15. јануар, Београд, 1870.

„Шта хоћемо и како хоћемо“ [аутор Љубомир Каљевић], [у:] *Будућност*, бр. 1, Београд, 1873.

„Вести из народа“, [у:] *Исток*, бр. 114, Вршац – Београд, 1875.

„Адвокатима. ГГ. др. С. Милетићу, др. Полит Десанчићу, др. Миши Димитријевићу, др. Илији Вучетићу, др. Касапиновићу и другим српским адвокатима у Аустро-Угарској, које ми не знамо да именујемо“, [у:] *Старо ослобођење*, бр. 52, Крагујевац, 1876.

„Изборна борба“ [аутор: „Један гледалац“], [у:] *Старо Ослобођење*, бр. 27, Крагујевац, 1876.

„Последице рата“, [у:] *Стража*, Нови Сад, 1878, 115–116.

„Шест херцеговачких племена као шест малих република“ [аутор Васа Пелагић], [у:] *Стража*, Нови Сад, 1878, 271–275.

„Уводник“, [аутор А. Новаковић], [у:] *Видело*, бр. 1, Београд, 1880.

„Збор Напредне странке састављен на основу програма изнесеног у ’Виделу’ 4. децембра 1879. године, утврђеног и освештаног у престоној беседи 4. јануара

1881. године, и свечаног усвојеног у Богојављенској адреси Српске народне скупштине“, [у:] „**Видело**“, бр. 11, Београд, 1881.
- „Наше политичко стање“ [аутор Мита Ценић], [у:] *Радник*, угледни број, 2. март, Београд, 1881.
- „Разоружање народне војске“, [у:] *Самоуправа*, бр. 26, Београд – Ниш, 1881.
- „Стара кајмакамија у новом Виделовом руху“ [аутор Пера Тодоровић], [у:] *Самоуправа*, бр. 3, Београд – Ниш, 1882.
- „Ко су и шта су српски радикали“, [у:] *Народност*, Панчево, 1900.
- „Наша прва реч“, [у:] *Одјек*, бр. 1, Београд, 1902.
- „Савременост демократизма“, [у:] *Одјек*, бр. 8. и 9. Београд, 1904.
- „Народ је извор и утока власти“, [у:] *Одјек*, бр. 203. Београд, 1905.
- „Светозар Марковић“, [у:] *Одјек*, бр. 48, Београд, 1905.
- „У Србији“, [у:] „**Одјек**“, бр. 186, Београд, 1905.
- „Владина оставка“, [у:] *Одјек*, бр. 80, Београд, 1906.
- „Начела Српске Напредне странке“, [у:] *Видело*, бр. 30, Београд, 1906.
- „Народна скупштина“ [аутор Драгиша Лапчевић], [у:] *Борба*, бр. 19, 1. октобар, Београд, 1910.
- „Тимочка буна. Проглас побуњеника“ [аутор Љубомир Божиновић], [у:] *Политика*, 11. април, Београд, 1927.

ЛИТЕРАТУРА

- Алексић-Пејковић 1985 — Љиљана Алексић-Пејковић, *Јован Ристић и Илија Гарашанин (1861–1867)*, [у:] *Живот и рад Јована Ристића. Поводом 150–годишњице рођења. Зборник прилога са научног скупа одржаног 17. и 18. XI 1981. године*, [издање САНУ], Београд, 1985, 133–148.
- Андрејев 1974 — Михаил Андреев, *Обичајно право Јужних Словена и њихове самоуправне организације за време отоманске владавине*, [у:] *Обичајно право и самоуправе на Балкану и у суседним земљама. Зборник радова са међународног научног скупа одржаног 1. и 2. новембра 1971. год. у Београду*, [посебно издање Балканолошког института САНУ], Београд, 1974, 13–31.
- Арнаутовић 1912 — Александар Арнаутовић, *Штампарија у Србији у XIX веку*, Београд, 1912.
- Банцовић 1993 — Сафет Банцовић, *Токови исељавања муслимана из Босне и Херцеговине и Санџака у Турску*, „Новопазарски зборник“, књ. 17, Нови Пазар, 1993, 103–113.
- Батаковић 1982–1983 — Душан Т. Батаковић, *Сукоб војних и цивилних власти у Србији у пролеће 1914*, „Историјски часопис“, бр. XXIX–XXX, Београд, 1982–1983, 477–492.
- Батаковић 1992 — Dušan T. Bataković, *Kosovo Chronicles*, Belgrade, 1992.

- Батаковић 1997 — Душан Т. Батаковић, *Француски утицаји у Србији 1835–1914. Четири генерације „Паризлија“*, „Зборник Матице српске за историју“, бр. 56, Нови Сад, 1997, 73–95.
- Батаковић 1998 — Душан Т. Батаковић, *Предговор*, [у:] *Савременици о Косову и Метохији 1852–1912*, Београд, 1998.
- Батаковић 2001a — Dušan T. Bataković, *Vladimir Jovanović: apostol liberalizma u Srbiji*, [у:] *Liberalna misao u Srbiji. Prilozi istoriji liberalizma od kraja 18. do sredine 20. veka*, Београд, 2001, 141–172.
- Батаковић 2001б — Dušan T. Bataković, *Jevrem Grujić: Obzori slobode*, [у:] *Liberalna misao u Srbiji. Prilozi istoriji liberalizma od kraja 18. do sredine 20. veka*, Београд, 2001, 109–132.
- Батаковић 2007 — Dušan T. Bataković, *Kosovo and Metohija: Identity, Religions and Ideologies*, [у:] *Kosovo and Metohija. Living in the Enclave*, [edited by Dušan T. Bataković], Belgrade, 2007, 9–82.
- Батаковић 2008 — Dušan T. Bataković, *Le chemin vers la démocratie. Le développement constitutionnel de la Serbie 1869-1903*, „Balcanica“, бр. XXXVIII, Belgrade, 2008, 133–173.
- Батаковић 2010 — Dušan T. Bataković, *Le modele français en Serbie avant 1914*, [у:] *La Serbie et la France: Une Alliance Atypique: Relations politiques, économiques et culturelles, Relations Politiques, Économiques et Culturelles 1870-1914*, [Institut Des Études Balkaniques, Académie Serbe des Sciences et des Arts, Éditions Speciales, dir. Dušan T. Bataković], Belgrade, 2010, 13–101.
- Баталака 1988 — Лазар Арсенијевић Баталака, *Историја српског устанка*, књ. 1. и 2. [фототипско издање], Београд, 1988.
- Бјелица 1985 — Михаило Бјелица, *Однос Јована Ристића према штампи и јавном мњењу*, [у:] *Живот и рад Јована Ристића. Поводом 150-годишњице рођења. Зборник прилога са научног скупа одржаног 17. и 18. XI 1981. године*, [издање САНУ, серија: Научни скупови, књ. XXV], Београд, 1985, 215–222.
- Божовић 2011 — Бранислав Божовић, *Управа и управници вароши Београда 1839–1944. године*, Београд, 2011.
- Бојанић 1971 — Душанка Бојанић, *Власи у северној Србији и њихови први кануни*, „Историјски часопис“, бр. XVIII, Београд, 1971, 255–269.
- Бугарски-Златић 1939 — Глигорије Бугарски-Златић, *Енглеска кабинетска влада*, Београд, 1939.
- Васиљевић 1939 — Хаџи-Јован Васиљевић, *Арнаути наше крви*, „Браство“, књ. XXX, Београд, 1939.
- Васић 1959 — Милан Васић, *Кнежине и кнезови тимарлије у Зворничком санџаку у XVI вијеку*, „Годишњак Историског друштва Босне и Херцеговине“, бр. X, Сарајево, 1959, 247–278.
- Васић 2003 — Драгиша Васић, *Деветсто трећа*, Београд, 2003.
- Веига 2003 — Fransisko Veiga, *Balkanska zamka (1804–2001). Jedna evropska kri-za*, Beograd, 2003.
- Вивијен 1897 — Herbert Vivian, *Servia – the poor man’s paradise*, London, 1897.
- Владисављевић 1938 — Милан Владисављевић, *Развој уставности у Србији*, Београд, 1938.

- Војводић 2003 — Михаило Војводић, *Стојан Новаковић и Владимир Карић*, Београд, 2003.
- Вујић 1902 — Јоаким Вујић, *Путешествије по Србији*, књ. 2, Београд, 1902.
- Вукановић 1986 — Татомир Вукановић, *Срби на Косову*, књ. I, Врање, 1986.
- Вукановић 1998 — Татомир Вукановић, *Дреница. Друга српска Света гора, Приштина*, 1998.
- Вукићевић 1907 (1912) — Миленко Вукићевић, *Карађорђе*, књ. 1, Београд, 1907 (друго издање 1912).
- Вукићевић 1907 — Миленко Вукићевић, *Карађорђе*, књ. 2, Београд, 1907.
- Вукосављевић 1953 — Сретен Вукосављевић, *Историја сељачког друштва. Организовање земљишне својине*, књ. 1, Београд, 1953.
- Вучић 2005 — Оливера Вучић, *Промена и трајање устава*, Београд, 2005.
- Вучковић 1965 — Војислав Ј. Вучковић, *Унутрашње кризе Србије и Први светски рат*, „Историјски часопис“, бр. XIV–XV, 1963–1965, 173–224.
- Вучо 1955 — Никола Вучо, *Привредна историја Србије. До Првог светског рата*, Београд, 1955.
- Гавриловић 1908 — Михаило Гавриловић, *Милош Обреновић*, књ. 1, 1813–1820, Београд, 1908.
- Гавриловић 1909 — Михаило Гавриловић, *Милош Обреновић*, књ. 2, 1821–1826, Београд, 1909.
- Гавриловић 1912 — Михаило Гавриловић, *Милош Обреновић*, књ. 3, 1827–1835, Београд, 1912.
- Гавриловић 1986 — Славко Гавриловић, *Ка српској револуцији*, [у:] *Историја српског народа. Срби у XVIII веку*, књ. IV, том 1, Београд, 1986, 351–431.
- Гилџердинг 1972 — Александар Ф. Гилџердинг, *Путовање по Херцеговини, Босни и Старој Србији*, Сарајево, 1972.
- Гоати 2007 — Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007.
- Гопчевић 1890 — Спиридон Гопчевић, *Стара Србија и Македонија*, Београд, 1890.
- Грачев 2003 — Виктор Петрович Грачев, *Сербы и черногорцы в борьбе за национальную независимость и Россия (1805–1807 гг.)*, Москва, 2003, 214–221.
- Грол 1989 — Војислав Грол, *Правна мисао Милована Миловановића*, Београд, 1989.
- Грујић 1923 — Јеврем Грујић, *Записи Јеврема Грујића. Светоандрејска купитина*, књ. 2, Београд, 1923.
- Гузина 1955 — Ружица Гузина, *Кнежина и постанак српске буржоаске државе*, Београд, 1955.
- Гузина 1976 — Ružica Guzina, *Opština u Srbiji (1839–1918)*, Beograd, 1976.
- Гузина 1985 — Ружица Гузина, *Локална управа према Сртењском Уставу*, [у:] *Сто педесет година од доношења Сртењског устава* [реферат поднет на научном симпозијуму који је одржан 1985. године у Крагујевцу, чији материјали нису објављени; цео материјал са симпозијума налази се у рукопису у Библиотеци Правног факултета у Београду].

- Давинић 2008 — Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, Београд, 2008.
- Дашић 2003 — Миомир Дашић, *Незаобилазно у историографији Црне Горе*, Подгорица, 2003.
- Дејзингс 2005 — Ger Dejjings, *Religija i identitet na Kosovu*, Beograd, 2005.
- Денковић 1985 — Драгаш Денковић, *Развој државне управе у Србији и значај Сретењског устава од 1835*, [у:] *Сто педесет година од доношења Сретењског устава*, [реферат поднет на научном симпозијуму који је одржан 1985. године у Крагујевцу, чији материјали нису објављени; цео материјал са симпозијума налази се у рукопису у Библиотеци Правног факултета у Београду].
- Димитријевић 1913 — Мита Димитријевић, *Привреда и трговина у Новој Србији*, књ. 1, Београд, 1913.
- Димон 2002 — Пол Димон, *Период Танзимата (1839–1878)*, [у:] *Историја Османског царства*, [приредио: Робер Мантран], Београд, 2002.
- Динић 1978 — Михаило Динић, *Српске земље у средњем веку. Историјско-географске студије*, Београд, 1978.
- Драгнић 1974 — Alex N. Dragnich, *Serbia, Nikola Pasic and Yugoslavia*, New Brunswick, N. J., 1974.
- Драгнић 1978 — Alex N. Dragnich, *The Development of Parliamentary Government in Serbia*, [Columbia University Press], New York, 1978.
- Драгнић 1989 — Алекс Драгнић, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку*, Горњи Милановац, 1989.
- Драгнић 1994 — Alex N. Dragnich, *Serbia's Historical Heritage*, [Columbia University Press], New York, 1994.
- Дубовац 1985 — Јован Дубовац, *Ристић и социјалисти*, [у:] *Живот и рад Јована Ристића. Поводом 150–годишњице рођења. Зборник прилога са научног скупа одржаног 17. и 18. XI 1981. године*, [издање САНУ], Београд, 1985, 223–226.
- Ђорџијев 2002 — Драги Ђорџијев, *Британски извештај од 1880 година за романската активност во Македонија*, [у:] *Зборник на трудови од меѓународниот научен симпозиум „Власите на Балканот“ одржан на 09–10. ноември во Скопје*, Скопје, 2002.
- Ђорђевић 1924 — Тихомир Ђорђевић, *Из историје Кнеза Милоша. Становништво – насеља*, Београд, 1924.
- Ђорђевић 1962 — Димитрије Ђорђевић, *Милован Миловановић*, Београд, 1962.
- Ђорђевић 1963–1965 — Димитрије Ђорђевић, *Парламентарна криза у Србији 1905*, „Историјски часопис“, бр. XIV–XV, Београд, 1963–1965, 157–172.
- Ђорђевић 1984 — Живота Ђорђевић, *Српска народна војска. Студија о уређењу народне војске Србије 1861–1864*, Београд, 1984.
- Ђурђев 1948 — Бранислав Ђурђев, *О кнезовима под турском управом*, „Историјски часопис“, бр. 1–2, Београд, 1948, 132–166.
- Ђуретић 1992 — Веселин Ђуретић, *Разарање српства у XX веку*, Београд, 1992.
- Ђурић 2005 — Живка Ђурић, *Локална управа у Србији и Црној Гори*, 2005.
- Екмечић 1973 — Милорад Екмечић, *Ратни циљеви Србије*, Београд, 1973.

- Екмечић 1981 — Милорад Екмечић, *Српски народ у Турској од средине XIX века до 1878*, [у:] *Историја српског народа. Од Првог устанка до Берлинског конгреса 1804–1878*, књ. V, том 1, Београд, 1981, 449–526.
- Живановић 1923 — Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века. Од Светоандрејске скупштине до прогласа независности (1858–1878)*, књ. 1, Београд, 1923.
- Живановић 1924а — Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века. Од стицања независности до абдикације краља Милана (1878–1889)*, књ. 2, Београд, 1924.
- Живановић 1924б — Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века. Краљевско Намесништво по абдикацији краља Милана и прва половина владавине краља Александра I (1889–1897)*, књ. 3, Београд 1924.
- Живановић 1925 — Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века. Друга половина владавине краља Александра I, до угашења динстије Обреновића (1897–1903)*, књ. 4, Београд, 1925.
- Живојиновић 1982 — Драгољуб Р. Живојиновић, *Краљ Петар I Карађорђевић*, књ. II, Београд, 1982.
- Жоржон 2002 — Франсоа Жоржон, *Последњи трзаји (1878–1908)*, [у:] *Историја Османског царства*, [приредио: Робер Мантран], Београд, 2002.
- Журек 2009 — Piotr Żurek, *Czarnogórcy i Serbowie w rosyjskiej polityce księcia Adama Jerzego Czartoryskiego (1802–1806)*, Kraków, 2009
- Збукја 2001 — Gheorghe Zbucnea, *Varieties of Nationalism and National Ideas in 19th and 20th– Century Southeastern Europe. The Case of Yugoslavia*, [у:] *Politics and Culture in Southeastern Europe*, [edited by Răzvan Theodorescu and Leland Conley Barrows], Bucharest, 2001, 257–258.
- Зиројевић 1998 — Жељко Видаков Зиројевић, *Иситна о Апису*, Приштина, 1998.
- Златарски 1940 — Васил Николов Златарски, *История на българската държава през средните векове. III част. България при Асневици (1187–1280)*, София, 1940.
- Зундхаузен 1989 — Holm Sundhussen, *Historische Statistik Serbiens 1834–1914. Mit europäische Vergleichsdaten*, München, 1989.
- Ивић 1926 — Алекса Ивић, *Из доба Карађорђева и сина му кнеза Александра*, Београд, 1926.
- Ивић 1929 — Алекса Ивић, *Историја Срба у Војводини. Од најстаријих времена до оснивања Потиско-Поморшике границе 1703*, Нови Сад, 1929.
- Ивић 1935 — Алекса Ивић, *Списи бечких архива о Првом српском устанку*, књ. 1, Београд, 1935.
- Ивић/Кашић 1981 — Павле Ивић, Јован Кашић, *О језику код Срба у раздобљу од 1804. до 1878. године*, [у:] *Историја српског народа. Од Првог устанка до Берлинског конгреса 1804–1878*, књ. V, том 2, Београд, 1981, 311–380.
- Илић 1909 — Драгутин Ј. Илић, *Зајечарска буна*, Београд, 1909.
- Илић 1977 — Никола П. Илић, *Ослобођење јужне Србије 1877–1878*, Београд, 1977.

- Јагодић 2004 — Милош Јагодић, *Насељавање Кнежевине Србије 1861–1880*, Београд, 2004.
- Јагодић 2010 — Милош Јагодић, *Уређење ослобођених области Србије 1912–1914. Правни оквир*, Београд, 2010.
- Јакшић 1933 — Гргур Јакшић, *Европа и васкрс Србије (1804–1834)*, Београд, 1933.
- Јакшић/Вучковић 1963 — Гргур Јакшић, Војислав Вучковић, *Стољна политика Србије за владе кнеза Михаила. Први балкански савез*, Београд, 1963.
- Јанковић 1951 — Драгослав Јанковић, *О политичким странкама у Србији XIX века*, Београд, 1951.
- Јанковић 1951–1952 — Драгослав Јанковић, *Прве радничке демонстрације у Србији (у Крагујевцу 1875). Прилог историји радничког покрета у Србији*, „Историјски часопис“, бр. III, Београд, 1951–1952, 157–188.
- Јанковић 1975 — Драгослав Јанковић, *За једну ново монографију о Светозару Марковићу*, „Историјски гласник“, Београд, 1975, 1–2.
- Јанковић 1985 — Драгослав Јанковић, *Предисторија Сретењског устава и неке напомене у вези с њим*, [у:] *Сто педесет година од доношења Сретењског устава*, [реферат поднет на научном симпозијуму који је одржан 1985. године у Крагујевцу, чији материјали нису објављени; цео материјал са симпозијума налази се у рукопису у Библиотеци Правног факултета у Београду].
- Јанковић 1997 — Драгослав Јанковић, *Рађање парламентарне демократије. Политичке странке у Србији XIX века*, Београд, 1997.
- Јастребов 1904 — Иван Степанович Јастребов, *Стара Србија и Албанија*, Београд, 1904.
- Јелавић 1983 — Barbara Jelavich, *History of the Balkans. 18th and 19th Centuries*, vol. I, [Cambridge University Press], Cambridge, 1983.
- Јовановић 1889 — Алекса С. Јовановић, *Правда и управа у Врањанској покрајини за владе Турака*, „Бранич“, Београд, 1889.
- Јовановић 1907 — Слободан Јовановић, *Уставно право*, Београд, 1907.
- Јовановић 1962 — Слободан Јовановић, *Моји савременици*, Виндзор, 1962.
- Јовановић 1988 — Владимир Јовановић, *Успомене*, Београд, 1988.
- Јовановић 1990 — Јован М. Јовановић, *Јужна Србија од краја XVIII века до ослобођења*, Београд, [репринт издање] 1990.
- Јовановић 1991а — Слободан Јовановић, *Кнез Милош*, [у:] *Из историје и књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 39–60.
- Јовановић 1991б — Слободан Јовановић, *Карађорђе и његове војводе*, [у:] *Из историје и књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 17–37.
- Јовановић 1991в — Слободан Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку*, [у:] *Политичке и правне расправе*, [сабрана дела, том 2], Београд, 1991, 13–41.
- Јовановић 1991г — Слободан Јовановић, *Милош и његови противници*, [у:] *Из историје и књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 64–67.
- Јовановић 1991д — Слободан Јовановић, *Милошев пад*, [у:] *Из историје и књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 61–64.
- Јовановић 1991ђ — Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, [сабрана дела, том 3], Београд, 1991.

- Јовановић 1991е — Слободан Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*, [сабрана дела, том 4], Београд, 1991.
- Јовановић 1991ж — Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, [сабрана дела, том 5], Београд, 1991.
- Јовановић 1991з — Слободан Јовановић, *Светозар Марковић*, [у:] *Политичке и правне расправе*, [сабрана дела, том 2], Београд, 1991, 43–167.
- Јовановић 1991и — Слободан Јовановић, *Кнез Милош и сељачко питање*, [у:] *Из историје и књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 67–81.
- Јовановић 1991ј — Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића II*, [сабрана дела, том 6], Београд, 1991.
- Јовановић 1991к — Слободан Јовановић, *О држави. Основи једне правне теорије*, [сабрана дела, том 9], Београд, 1991.
- Јовановић 1991л — Слободан Јовановић, *Милан Пироћанац*, [у:] *Политичке и правне расправе*, [сабрана дела, том 2], Београд, 305–341.
- Јовановић 1991љ — Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића II*, [сабрана дела, том 8], Београд, 1991.
- Јовановић 1991м — Слободан Јовановић, *Пера Тодоровић*, [у:] *Политичке и правне расправе*, [сабрана дела, том 2], Београд, 1991, 167–229.
- Јовановић 1991н — Слободан Јовановић, *Вођи француске револуције*, [сабрана дела, том 1], Београд, 1991.
- Јовановић 1991њ — Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића I*, [сабрана дела, том 7], Београд, 1991.
- Јовановић 1991о — Слободан Јовановић, *Апис*, [у:] *Из историје књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 297–347.
- Јовановић 1991п — Слободан Јовановић, *Примери политичке социологије. Енглеска, Француска, Немачка*, [сабрана дела, том 10], Београд, 1991.
- Јовановић 1991р — Слободан Јовановић, *Милован Миловановић*, [у:] *Из историје и књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 211–256.
- Јовановић 1991с — Слободан Јовановић, *Павле Маринковић*, [у:] *Из историје књижевности I*, [сабрана дела, том 11], Београд, 1991, 267–297.
- Јовичић 1969 — Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969.
- Јовичић 1985 — Миодраг Јовичић, *Устав Књажевства Србије (Сретењски устав) и његово место у свету савремене уставности*, [у:] *Сто педесет година од доношења Сретењског устава*, [реферат поднет на научном симпозијуму који је одржан 1985. године у Крагујевцу, чији материјали нису објављени; цео материјал са симпозијума налази се у рукопису у Библиотеци Правног факултета у Београду].
- Јовичић 1993 — Миодраг Јовичић, *Нацрт Устава Радикалне странке од 1883. – акт који је ишао испред свога времена*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 3, Београд, 1993, 487–494.
- Јовичић 1996 — Миодраг Јовичић, *Осам (српских и југословенских устава) и Српски грађански законик*, [у:] *Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844–1994). Зборник радова са научног скупа одржаног 23. и 24. маја 1994*, [издање САНУ], Београд, 1996, 23–28.

- Јовичић 1999 — Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, Београд, 1999.
- Казимировић 1997 — Васа Казимировић, *Црна рука. Личности и догађаји у Србији од преврата 1903. до Солунског процеса 1917. године*, Крагујевац, 1997.
- Каљевић 1908 — Љубомир Каљевић, *Моје успомене*, Београд, 1908.
- Кандић 1963 — Љубица Кандић, *Скупштине у систему власти државе Првог устанка 1804–1813*, Београд, 1963.
- Кандић 1988 — Љубица Кандић, *Устав од 1838. године*, [у:] *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, [издање САНУ], Београд, 1988, 61–68.
- Каниц 1985 — Феликс Каниц, *Србија. Земља и становништво од римског доба до краја XIX века*, књ. 2, Београд, 1985.
- Карасјов 1950 — Виктор Георгиевич Карасев, *Светозар Маркович – социјално-политическе везљавде*, Москва, 1950.
- Караџић 1896 — Вук Караџић, *Српске народне пјесме*, књ. 4 [државно издање], Београд, 1896.
- Караџић 1964а — Вук Караџић, *Живот и обичаји народа српског. Манастир*, [у:] *Вукови записи*, Београд, 1964, 64–65.
- Караџић 1964б — Вук Караџић, *Живот и обичаји народа српског. Кнез*, [у:] *Вукови записи*, Београд, 1964, 72–74.
- Караџић 1964в — Вук Караџић, *Прва година српског војевања на даије. Друга година српског војевања на даије*, [у:] *Вукови записи*, Београд, 1964, 87–114.
- Караџић 1964г — Вук Караџић, *Правителствујућий Совѣтъ Сербскій за времена Карађорђевића или Отимање ондашњијех великаша око власти*, [у:] *Вукови записи*, Београд, 1964, 114–125.
- Караџић 1964д — Вук Караџић, *Житије Ајдук-Вељка Петровића*, [у:] *Вукови записи*, Београд, 1964, 126–127.
- Караџић 1969 — Вук Караџић, *Писмо кнезу Милошу Обреновићу од 12/24 априла 1832*, [у:] *Историјски списи I*, књ. 15, Београд, 1969.
- Караџић 1972 — Вук Караџић, *Етнографски списи*, [сабрана дела, књ. XVII], Београд, 1972.
- Колаковић 2010а — Aleksandra Kolaković, *Srpska elita i Evropa krajem XIX i početkom XX века*, [у:] *Slovanský areál a Evropa*, Praha, 2010, 107–115.
- Колаковић 2010б — Aleksandra Kolaković, *L'Élite serbe et le modèle culturel français dans la revue Delo (l'Œuvre) de 1894 à 1915*, [у:] *La Serbie et la France: Une Alliance Atypique: Relations politiques, économiques et culturelles. Relations Politiques, Économiques et Culturelles 1870-1914*, [Institut Des Études Balkaniques, Académie Serbe des Sciences et des Arts, Éditions Speciales, dir. Dušan T. Bataković], Belgrade, 2010, 205–217.
- Краснићи 1957 — Марк Краснићи, *Дуље – насеље у Призренском Подгору „Гласник етнографског института САНУ“*, књ. II–III (1953–1954), Београд, 1957.
- Краснићи 1960 — Марк Краснићи, *Сува Река*, „Гласник етнографског института САНУ“, књ. VIII (1959), Београд, 1960.

- Крестић 1994 — Петар Крестић, *Швабе или немачкари у Србским народним новинама Теодора Павловића*, „Зборник Матице српске за историју“, бр. 49, Нови Сад, 1994.
- Крестић/Љушић 1991 — Василије Крестић, Радош Љушић, *Програми и статуту српских политичких странака до 1918. године*, Београд, 1991.
- Кркљуш 2005 — Љубомирка Кркљуш, *Светозар Милетић о Уставу Кнежевине Србије од 1869*, „Истраживања“, бр. 16, Нови Сад, 2005, 137–152.
- Кумануди 1909 — Коста Кумануди, *Административно право*, Београд, 1909.
- Лапчевић 1922 — Драгиша Лапчевић, *Историја социјализма у Србији*, Београд, 1922.
- Лемпи/Џексон 1982 — John R. Lampe, Marvin R. Jackson, *Balkan Economic History 1500–1950. From Imperial Borderland to Developing Nations*, Bloomington, 1982.
- Либер 2006 — Francis Lieber, *On Civil Liberty and Self-government*
<http://books.google.com/books?id=NFcSAAAAIAAJ&dq=on+civil+liberty+and+local+self-government/05/03/2007>
- Лилић 1990 — Борислава Лилић, *Историја Пирота и околине*, књ. 2, Пирот, 1990.
- Лилић 2000 — Борислава Лилић, *Куриумлија и Горња Топлица у списима савременика у време ослобађања од Турака*, [у:] *Куриумлија кроз векове*, [зборник радова са научног скупа у Пролом Бањи], Београд 2000, 57–70.
- Лилић 2006 — Борислава Лилић, *Југоисточна Србија (1878–1918)*, Београд, 2006.
- Лукић 1970а — Радомир Д. Лукић, *Увод у право*, Београд, [седмо неизмењено издање] 1970.
- Лукић 1970б — Радомир Д. Лукић, *Опита социологија*, Београд, [шесто допуњено издање] 1970.
- Луковић 1994 — Милош Луковић, *Развој српског правног стила. Прилог историји језика и права у Србији*, Београд, 1994.
- Луковић 1998 — Милош Луковић, *Митрације из Црне Горе у јужну Србију (Топлички и Врањски округ) у раздобљу 1878–1912. године*, [у:] *Десети конгрес историчара Југославије (15–17. јануар 1998)*, Београд, 1998, 207–221.
- Луковић 2004 — Милош Луковић, *Цинцари у Урошевцу и другим „косовским железничким варошима“ – прилог историји Цинцара у Србији*, „Гласник етнографског института САНУ“, бр. ЛП, Београд, 2004, 165–185.
- Луковић 2005 — Милош Луковић, *Историјске, урбано-демографске и социолингвистичке особености Косовске Митровице*, [у:] „Лицеум“ [тематски број: *Живот у енклави*], бр. 9, Крагујевац, 2005, 11–89.
- Луковић 2007 — Miloš Luković, *Kosovska Mitrovica: Present and Past*, [у:] *Kosovo and Metohija. Living in the Enclave*, [edited by Dušan T. Bataković], Belgrade, 2007, 83–105.
- Луковић 2009 — Милош Д. Луковић, *Богшићев законик. Припрема и језичко обликовање* [посебно издање Балканолошког института САНУ], Београд, 2009.
- Луковић 2010а — Милош Луковић, *Језички израз уставâ Кнежевине/Краљевине Србије*, [у:] *Два века српске уставности. Зборник радова са научног скупа*

- одржавно 11–12. марта 2010. године, [издање САНУ и Правног факултета у Београду] Београд, 2010, 159–175.
- Луковић 2010б — Милош Луковић, *Инкорпорирањето на статусот на Власите во правниот систем на Отоманската империја и развојот на институциите во племенската самоуправа во зоната на динарските планини на Балканот*, реферат поднет на: Четврти меѓународен конгрес „Исламската цивилизација на Балканот“, Скопје, Македонија, 13–17 октомври 2010, [организатори: Македонска академија на науките, Скопје; IRCICA – организација на Исламската Конференција, Истражувачки центар за исламска историја, уметност и култура, Истанбул; реферати у штампи].
- Лутовац 1954 — Милисав Лутовац, *Ибарски Колашин*, Београд, 1954.
- Лутовац 1955 — Милисав Лутовац, *Гора и Опље*, Београд, 1955.
- Лутовац 1972 — Милисав Лутовац, *Географски и политичко–географски положај Покрајине Косова у Србији*, „Глас САНУ“, књ. 34, Београд, 1–39.
- Љушић 1985 — Радосл Љушић, *Јован Ристић и уставно питање 1869*, [у:] *Живот и рад Јована Ристића. Поводом 150–годишњице рођења. Зборник прилога са научног скупа одржаног 17. и 18. XI 1981. године*, [издање САНУ], Београд, 1985, 191–214.
- Љушић 1992 — Радосл Љушић, *Тумачења Српске револуције у историографији XIX и XX века*, Београд, 1992.
- Љушић 1995 — Радосл Љушић, *Прво Намесништво (1839–1840)*, Београд, 1995.
- Љушић 2001 — Радосл Љушић, *Историја српске државности. Нововековне српске државе. Србија и Црна Гора*, књ. II, Нови Сад, 2001.
- Љушић 2003 — Радосл Љушић, *Вожд Карађорђе*, Београд, 2003.
- Љушић 2004 — Радосл Љушић, *Кнежевина Србија 1830–1838*, Београд, [друго издање] 2004.
- Мазауер 2003 — Mark Mazower, *The Balkans – from the End of Byzantium to the Present Day*, [Phoenix Press], London, 2003.
- Макензи 2004 — Дејвид Макензи, *Јован Мариновић. Један европски државник*, Београд, 2004.
- Макензи 2007а — David McKenzie, *Jovan Ristic Outstanding Serbian Statesman*, [Columbia University Press], New York, 2007.
- Макензи 2007б — Дејвид Макензи, *Милован Миловановић. Српски дипломата и државник*, Београд, 2007.
- Макензи 2008 — Дејвид Макензи, *Стојан Протић, српски новинар и државник*, Београд, 2008.
- Макинтош 1962 — John P. McKintosh, *The British Cabinet*, [Stevens], London, 1962.
- Маклелан 1964 — Woodford McClellan, *Svetozar Markovic and Origins of Balkan Socialism*, [Princeton University Press], New Jersey, 1964.
- Маловић 2006 — Гојко Маловић, *Установе аграрне реформе Краљевине Југославије 1919–1941*, „Архив – часопис Архива Србије и Црне Горе“, бр. 1–2, Београд, 2006, 9–19.
- Маринковић 1998 — Радојоје Маринковић, *Локална самоуправа*, Београд, 1998.

- Марковић 1960 — Светозар Марковић, *Српске обмане*, [у:] *Сабрани списи*, том 1, Београд, 1960, 167–179.
- Марковић 1965а — Светозар Марковић, *Начела народне економије или наука о народном благостању по А. Г. Чернишевском, израдио Светозар Марковић*, [у:] *Сабрани списи*, том 4, Београд, 1965, 131–341.
- Марковић 1965б — Светозар Марковић, *Програм из 1873*, [у:] *Сабрани списи*, том 3, Београд, 1965, 235–236.
- Марковић 1965в — Светозар Марковић, *Општина*, [у:] *Сабрани списи*, том 3, Београд, 1965, 300–309.
- Марковић 1965г — Светозар Марковић, *Срез. Среска управа*, [у:] *Сабрани списи*, том 4, Београд, 1965, 9–27.
- Марковић 1997 — Ратко Марковић, *Милован Миловановић као правни писац* [поговор], [у:] Милован Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997, 319–360.
- Марковић 2000 — Slobodan G. Markovich, *British Perceptions of Serbia and the Balkans 1903–1906*, Paris, 2001
- Марковић 2006 — Слободан Г. Марковић, *Гроф Чедомил Мижатовић. Викторијанац међу Србима*, Београд, 2006.
- Марковић 2008 — Slobodan G. Marković, *Čedomilj Mijatović, a Leading Serbian Anglophile*, „Balkanica“, бр. XXXVIII, Belgrade, 2008, 105–133.
- Маслеша 1945 — Веселин Маслеша, *Светозар Марковић*, Београд, 1945.
- Микић 1983 — Ђорђе Микић, *Између балканских суседа и великих сила; Под младотурцима*, [у:] *Историја српског народа. Од Берлинског конгреса до уједињења 1878–1918*, књ. VI, том 1, Београд, 1983, 316–348.
- Микић 1988 — Ђорђе Микић, *Друштвене и економске прилике косовских Срба у XIX и XX веку – од чифчијства до банкарства*, Београд, 1988.
- Милетић 1872 — Светозар Милетић, *О Уставу и установама у Србији*, „Летопис матице српске“, књ. 114, Нови Сад, 1872, 78–113.
- Милисавец 1946 — Живан Милисавец, *Светозар Марковић (1846–1875)*, „Слободна Војводина“, Нови Сад, 1946.
- Милић-Грчић 1967 — Јелена Милић-Грчић, *Књажевска канцеларија 1815–1839*, [водич архива Србије, књ. I], Београд, 1967.
- Милићевић 1964 — Јован Милићевић, *Јеврем Грујић. Историјат светоандрејског либерализма*, Београд, 1964.
- Милићевић 1973а — Јован Милићевић, *О политичким схватањима конзервативаца и либерала 1859. године*, „Зборник историјског музеја Србије“, бр. 10, Београд, 1973, 31–39.
- Милићевић 1973б — Милан Ђ. Милићевић, *Краљевина Србија. Нови крајеви*, [фототипско издање], Београд, 1973.
- Миловановић 1997 — Милован Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997.
- Милосављевић/Поповић 2009 — Богољуб Милосављевић, Драгољуб М. Поповић, *Уставно право*, Београд, 2009.
- Милошевић 1923 — Аранђел – Раша Милошевић, *Тимочка буна 1883. године. Успомене Раше Милошевића члана Главног одбора Радикалне странке*, Београд, 1923.

- Миљковић-Бојанић 1998 — Ема Миљковић-Бојанић, *Кнежинска самоуправа у Смедеревском санџаку у другој половини XV и првој половини XVI века*, „Зборник Матице српске за историју“, бр. 57, Нови Сад, 1998, 87–97.
- Миљковић-Катић 2002 — Бојана Миљковић-Катић, *Структура градског становништва Србије средином XIX века*, Београд, 2002.
- Митровић 1983 — Андреј Митровић, *Надрастање пораза и подела*, [у:] *Историја српског народа. Од Берлинског конгреса до Уједињења 1878–1918*, књ. VI, том 2, Београд, 1983, 107–254.
- Митровић 1991 — Живан Митровић, *Српске политичке странке* [репринт издање], Београд, 1991.
- Михаиловић 1989 — Стевча Михаиловић, *Мемоари. Мемоарска проза – XVIII и XIX век I*, Београд, 1989.
- Мишић 2002 — Синиша Мишић, *Југоисточна Србија средњег века*, Врање 2002.
- Мушовић 1978 — Ејуп Мушовић, *Санџачке миграције и имиграције у XIX веку*, [зборник радова са петог симпозијума: „Сеоски дани Сретена Вукосављевића“], Пријепоље, 1978, 207–218.
- Ненадовић 1988 — Прота Матеја Ненадовић, *Мемоари*, Београд, 1988.
- Никић 1927 — Федор Никић, *Локална управа и самоуправа у Србији у XIX и XX веку*, Београд, 1927.
- Никифоров 1995 — Константин Владимирович Никифоров, *Србија средином XIX века. Почетак активности на уједињењу српских земаља*, Приштина, 1995.
- Николајевић 1927 — Душан С. Николајевић, *Краљ Милан и Тимочка буна*, Београд, 1927.
- Николић 1937 — Јован Николић, *Споменица двадесетпетогодишњице ослобођења Јужне Србије 1912–1937*, Скопље, 1937.
- Николић 1980 — Драгутин Д. Николић, *Стојан Протић или онај који је имао право*, Рим, 1980.
- Николић 1988 — Драган К. Николић, *Устав од 1869. Намеснички устав*, [у:] *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, [издање САНУ], Београд, 1988, 81–88.
- Николић 1991а — Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1991.
- Николић 1991б — Драган К. Николић, *Кривични Законик Кнежевине Србије*, Ниш, 1991.
- Николић-Стојанчевић 1975 — Видосава Николић-Стојанчевић, *Лесковац и ослобођени предели Србије 1877–1878*, Лесковац, 1975.
- Николић-Стојанчевић 1980 — Видосава Николић-Стојанчевић, *Етничке промене и миграциона кретања у ослобођеним крајевима као последица српско-турских ратова 1876–1878*, [у:] *Србија у завршној фази Источне кризе 1877–1878. године*, Београд, 1980, 99–112.
- Нинчић 1956 — Велизар Нинчић, *Пера Тодоровић*, Београд, 1956.
- Новаковић 1906 — Стојан Новаковић, *Турско царство пред Први српски устав*, Београд, 1906.
- Новаковић 1912 — Стојан Новаковић, *Двадесет година уставне политике у Србији 1883–1903*, Београд, 1912.

- Новаковић 1986 — Stojan Novaković, *Vaskrs države srpske. Pronijari i baštinici (spahije i čitluk-sahibije). Udava ili samovlasno apšenje za dug. Srednjevekovna Srbija i rimsko pravo. Poslanicia Stojana Novakovića*, Београд, 1986.
- Новаковић 1988 — Стојан Новаковић, *Уставно питање и закони Карађорђевог времена*, Београд, 1988.
- Новаковић 1993 — Стојан Новаковић, *С Мораве на Вардар 26–29. октобра 1886*, [у:] *Врање кроз векове. Избор радова I*, [уредник Момчило Златановић], Врање, 1993, 223–235.
- Новаковић 2006 — Стојан Новаковић, *Правни списи*, Београд, 2006.
- Нушић 1902 — Бранислав Нушић, *Косово. Опис земље и народа. I*, Нови Сад, 1902.
- Ог 1938 — Фредерик Остен Ог, *Политичко уређење савремене Енглеске*, књ. друга, Београд, 1938.
- Павићевић/Никчевић 1970 — Branko Pavićević, Tomica Nikčević, *Crna Gora od kraja XVIII do početka XX veka*, [у:] *Istorija država i prava jugoslovenskih naroda*, [група аутора], Београд, 1970, 326–370.
- Павловић 1901 — Драгољуб – Дража Павловић, *Аустријска владавина у северној Србији (1718–1739)*, Београд, 1901.
- Павловић 1910 — Драгољуб – Дража Павловић, *Србија за време последњег аустријског рата (1788–1791)*, Београд, 1910.
- Павловић 1955–1957 — Радослав Ј. Павловић, *Сеобе Срба и Арбанаса у ратовима 1876 и 1877–1878 године (са 2 карте и 2 скице)*, „Гласник етнографског института САНУ“, бр. IV–VI, Београд, 1955–1957, 53–101.
- Павловић 1986 — Војислав Павловић, *Српски студенти у Паризу 1839–1856*, „Историјски часопис“, бр. XXXIII, Београд, 1986, 187–202.
- Павловић 1989 — Марко Павловић, *Уставно законодавство кнеза Михаила* [текст докторске дисертације, налази се у Библиотеци Правног факултета у Београду], Београд, 1989.
- Павловић 2001 — Стеван К. Павловић, *Историја Балкана*, Београд, 2001.
- Павловић 2004 — Стеван К. Павловић, *Србија. Историја иза имена*, Београд, 2004.
- Палавистра 1992 — Предраг Палавистра, *Балканско опредељење Светозара Марковића и Љубена Каравелова*, [у:] *Светозар Марковић и Љубен Каравелов. У контексту словенске књижевности и културе*, [посебно издање Балканолошког института САНУ и Института за књижевност и уметност], Београд, 1992, 9–14.
- Пантелић 1930 — Душан Пантелић, *Кочина крајина*, Београд, 1930.
- Пантелић 1931 — Душан Пантелић, *Једна тужба против капетана Коче*, Београд, 1931.
- Пантелић 1933 — Душан Пантелић, *Прилози уз расправу ухођења Србије пред Кочину крајину*, Београд, 1933.
- Пантелић 1936 — Душан Пантелић, *Сеоба Коче Анђелковића у Банат*, Београд, 1936.
- Перић 1914 — Живојин Перић, *Конзерватизам и радикализам*, Београд, 1914.
- Перовић 1979 — Душан Перовић, *Из историје Првог српског устанка*, Београд, 1979.

- Перовић 1983 — Латинка Перовић, *Пера Тодоровић*, Београд, 1983.
- Перовић 1985 — *Latinka Perović, Srpski socijalisti 19. veka*, књ. 2, Београд, 1985.
- Перовић 1994 — Латинка Перовић, *Српски социјалисти XIX века*, књ. 3, Београд, 1994.
- Перуничкић 1989 — Бранко Перуничкић, *Зудуми ага и бегова у Косовском вилајету*, Београд, 1989.
- Петровић 1901 — Мита Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије*, Београд, 1901.
- Петровић 1930 — Јеленко Петровић, *Окућје или заштита земљорадничког минимума*, Београд, 1930.
- Петровић 1972 — Растислав В. Петровић, *Адам Богосављевић*, Београд, 1972.
- Петровић 2002 — Драгољуб Петровић, *Власи во Србија и Власи-Цинцари во Македонија. Компаративно согледување*, [у:] *Зборник на трудови од меѓународниот научен симпозиум „Власите на Балканот“ одржан на 09–10. ноември во Скопје*, Скопје, 2002, 30–37.
- Попов 1981 — Чедомир Попов, *Србија 1868–1878*, [у:] *Историја српског народа. Од Првог устанка до Берлинског конгреса 1804–1878*, књ. V, том 1, Београд, 1981, 305–421.
- Попов 1983 — Чедомир Попов, *Србија 1878–1918*, [у:] *Историја српског народа. Од Берлинског конгреса до Уједињења*, књ. VI, том 1, Београд, 1983, 7–208.
- Попов 1990 — Чедомир Попов, *Друштвено-политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869*, [у:] *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990, 87–92.
- Попов 1997 — Чедомир Попов, *Полемика Јована Ристића и српских конзервативаца 1877. године*, Београд, 1997.
- Поповић 1928 — Васиљ Поповић, *Источно питање. Историјски преглед борбе око опстанка османлијске царевине у Леванту и на Балкану*, Београд, 1928.
- Поповић 1950 — Душан Ј. Поповић, *Србија и Београд од Пожаревачког до Београдског мира 1718–1739*, Београд, 1950.
- Поповић 1951 — Душан Поповић, *Изабрани списи*, Београд, 1951.
- Поповић 1954 — Душан Ј. Поповић, *Велика сеоба Срба*, Београд, 1954.
- Поповић 1957 — Душан Ј. Поповић, *Срби у Војводини. Од најстаријих времена до Карловачког мира 1699*, књ. 1, Нови Сад, 1957.
- Поповић 1959 — Душан Ј. Поповић, *Срби у Војводини. Од Карловачког мира 1699. до Темишварског сабора 1790*, књ. 2, Нови Сад, 1959.
- Поповић 1963 — Душан Ј. Поповић, *Срби у Војводини. Од Темишварског сабора 1790. до Благовештенског Сабора 1861*, књ. 3, Нови Сад, 1963.
- Поповић 1985 — Драгољуб М. Поповић, *Сретењски устав и ограничена монархија*, [у:] *Сто педесет година од доношења Сретењског устава*, [реферат поднет на научном симпозијуму који је одржан 1985. године у Крагујевцу, чији материјали нису објављени; цео материјал са симпозијума налази се у рукопису у Библиотеци Правног факултета у Београду].
- Поповић 1986 — Љубодраг Поповић, *Административно-територијалне промене Лесковачког краја од 1878. до 1918*, „Лесковачки зборник“, бр. XXVI, Лесковац, 1986, 303–315.

- Поповић 1988 — Драгољуб М. Поповић, *Устав од 1835. године*, [у:] *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, [издање САНУ], Београд, 1988, 40–43.
- Поповић 1989 — Dragoljub M. Popović, *Ogled o odgovornoj vladi. Na primeru njenog nastanka u Francuskoj*, Београд, 1989.
- Поповић 1991а — Миливоје Поповић, *Порекло и постанак Устава од 1888*, Београд, [репринт издање] 1991.
- Поповић 1991б — Миливоје Поповић, *Борба за парламентарни режим у Србији*, Београд, [репринт издање] 1991.
- Поповић 1994 — Драгољуб М. Поповић, *Стварање модерне државе*, Београд, 1994.
- Поповић 2003 — Радомир Ј. Поповић, *Тома Вучић-Перишић*, Београд, 2003.
- Поповић 2009 — Љубодраг Поповић, *Пописи становништва у Лесковачком крају*, „Лесковачки зборник“, књ. XLIX, Лесковац, 2009, 21–36.
- Поповић-Обрадовић 1998 — Олга Поповић-Обрадовић, *Парламентаризам у Србији 1903–1914. године*, Београд, 1998.
- Продановић 1947а — Јаша Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији*, књ. 1, Београд, 1947.
- Продановић 1947б — Јаша Продановић, *Уставни развој и уставне борбе у Србији*, Београд, 1947.
- Продановић 1961 — Димитрије Продановић, *Схватање Светозара Марковића о држави*, Београд, 1961.
- Протић 1971 — Милан Ст. Протић, *Пашић и Протић пре 1914*, „Историјски гласник“, бр. I, Београд, 1971.
- Протић 1990 — Милан Ст. Протић, *Радикали у Србији. Идеје и покрет 1881–1903*, Београд, 1990.
- Протић 1994 — Милан Ст. Протић, *Успон и пад српске идеје*, Београд, 1994.
- Протић 2000 — Стојан Протић, *Ниш – друга српска престоница. Записи из политичке историје Србије*, Ниш, 2000.
- Пусић 1990 — Eugen Pusić, *Lokalna samouprava. Očekivanja, tјere, pitanja*, [у:] *Reforma lokalne samouprave*, Zagreb, 1990, 9–19.
- Раденић 1956 — Андрија Раденић, *Војвођанска штампа према Намесништву 1868–1872*, Београд, 1956.
- Раденић 1964 — Андрија Раденић, *Светоандрејска скупштина – збирка докумената*, Београд, 1964.
- Раденић 1988 — Андрија Раденић, *Радикална странка и Тимочка буна*, „Историјски архив“, Зајечар, 1988, 496–506.
- Радовановић 1965 — Милован Радовановић, *Становништво Призренског Подгора*, „Гласник Музеја Косова и Метохије“, књ. IX, (1964), Приштина, 1965.
- Радовановић 1973 — Милован Радовановић, *Призрен*, [у:] *Косово – Kosova*, Београд, 1973.
- Радовановић 1994 — Милован Радовановић, *Шара – Scardus – Catena Mundi*, „Лековите сировине“, бр. 13, Београд, 1994.
- Радовановић 2004 — Милован Радовановић, *Етнички и демографски процеси на Косову и Метохији*, Београд, 2004.

- Радојевић 2010 — Миодраг Д. Радојевић, *Један оглед о развоју српске уставности. Намеснички устав*, „Политичка ревија“, бр. 1, Београд, 2010, 457–486.
- Рајић 2003 — Сузана Рајић, *Влада Николе Христића 1889–1889*, Београд, 2003.
- Рајић 2011 — Сузана Рајић, *Александар Обреновић. Владар на прелазу векова сукобљених светова*, Београд, 2011.
- Ракочевић 1983 — Новица Ракочевић, *У Турском царству. Политичке и друштвене прилике*, [у:] *Историја српског народа. Од Берлинског конгреса до Уједињења 1878–1918*, књ. VI, том 1, Београд, 1983, 263–290.
- Ранке 2004 — Леополд Ранке, *Српска револуција*, Београд, 2004.
- Рејноу 1957 — Robert Reinow, *Introduction to Government*, [Alfred & Knopf], New York, 1957.
- Ризај 1970 — Скендер Ризај, *Устројство Нишког ејајета*, „Врањски гласник“, бр. 6, Врање 1970.
- Ризај 1971 — Скендер Ризај, *Модерна османска власт у Врањској и Прешевској кази 1839–1912*, „Врањски гласник“, бр. 7, Врање 1971.
- Ризај 1972 — Скендер Ризај, *Структура становништва Косовског вилајета у другој половини XIX века*, „Врањски гласник“, бр. 8, Врање, 1972.
- Ризај 1979 — Скендер Ризај, *Управно-политичко и друштвено уређење Дунавског вилајета – Нишког санџака у светлости османских извора (1864–1878)*, „Врањски гласник“, бр. 15, Врање 1979.
- Ристић 1898 — Јован Ристић, *Дипломатска историја Србије за време српских ратова за ослобођење и независност 1875–78. Друга књига. Други рат*, Београд, 1898.
- Ристић 1955 — Милован Ристић, *Народне скупштине у првом српском устанку*, Београд, 1955.
- Ристић 2008 — Љубодраг П. Ристић, *Велика Британија и Србија 1856–1862*, Београд, 2008.
- Рудић 1978 — Вујадин Рудић, *Становништво Топлице*, Београд, 1978.
- Русо 1949 — Жан–Жак Русо, *Друштвени уговор. О пореклу и основним неједнакостима међу људима*, Београд, 1949.
- Самарцић 1976 — Радован Самарцић, *Писци српске историје*, књ. 1, Београд, 1976.
- Самарцић 1986 — Радован Самарцић, *Срби у Турском царству 1699–1718*, [у:] *Историја српског народа. Срби у XVIII веку*, књ. IV, том 1, Београд, 1986, 7–30.
- Самарцић 1989 — Radovan Samardžić, *Migrations in Serbian history*, [у:] *Migrations in Balkan history* [Зборник радова са научног скупа „Миграције на Балкану“ у организацији Балканолошког института САНУ и Универзитета Санта Барбара у САД], Belgrade, 1989, 83–89.
- Самарцић 1991 — Радован Самарцић, *Сеобе у српској историји. Време туђинске власти до 1739*, [библиотека „Политика и друштво“, бр. 53], Београд, 1991.
- Самарцић 1993 — Радован Самарцић, *Српски народ под турском влашћу; Срби у ратовима Турске до 1683*, [у:] *Историја српског народа. Срби под туђинском влашћу 1537–1699*, књ. 3, том 1, Београд, 1993, 7–424.
- Самарцић 2006 — Момир Самарцић, *Европа и обележавање границе Србије 1878–1879*, Нови Сад, 2006.

- Свирчевић 2001 — Miroslav Svirčević, *Svitanje demokratije u Vestminsteru*, Београд, 2001.
- Свирчевић 2003а — Miroslav Svirčević, *The Legal Structure of Households in Serbia and Bulgaria in the 19th Century*, „Balcanica“, бр. XXXIV, Београд, 2003, 285–312.
- Свирчевић 2003б — Мирослав Свирчевић, *Карађорђе и војводе*, „Даница“, Београд, 2003, 91—104.
- Свирчевић 2004а — Мирослав Свирчевић, *Миграције у Србији XVIII века и установе патријархалног друштва*, „Гласник етнографског института САНУ“, бр. LII, Београд, 2004, 311–326.
- Свирчевић 2004б — Miroslav Svirčević, *Migrations and Patriarchy In 18th Century Serbia*, „Yugoslav Law – Droit Yougoslave“, Nr. 1–3, Belgrade, 2004, 63–81.
- Свирчевић 2004в — Miroslav Svirčević, *Constitutional systems of Serbia and Greece on the Eve of the World War One*, „Balkan Studies“, Nr. 45, Thessaloniki, 2004, 45–58.
- Свирчевић 2005 — Miroslav Svirčević, *Ideje Francuske revolucije na Crkvenonarodnom saboru u Temišvaru 1790*, [у:] Banat. Kulturna i istorijska prošlost, Timișoara – Novi Sad – Reșițe, 2005, 394–410.
- Свирчевић 2009 — Мирослав Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914)*, Београд, 2009.
- Свирчевић 2010а — Miroslav Svirčević, *Le constitutionnalisme de Serbie (1835–1903): l’influence de Benjamin Constant*, [у:] *La Serbie et la France: Une Alliance Atypique: Relations politiques, économiques et culturelles. Relations Politiques, Économiques et Culturelles 1870–1914*, [Institut Des Études Balkaniques, Académie Serbe des Sciences et des Arts, Éditions Speciales, dir. Dušan T. Bataković], Belgrade, 2010, 101–133.
- Свирчевић 2010б — Мирослав Свирчевић, *Карактер система власти према Намесничком уставу*, [у:] *Два века српске уставности. Зборник радова са научног скупа одржаног 11–12. марта 2010. године*, [издање САНУ и Правног факултета у Београду], Београд, 2010, 205–218.
- Сикимић 2004 — Биљана Сикимић, *Етнолингвистичка истраживања скривених мањина. Могућности и ограничења*, [у:] *Скривене мањине на Балкану* [посебно издање Балканолошког института САНУ], Београд, 2004, 259–280.
- Сикимић 2005 — Biljana Sikimić, *Metafora praznog prostora: Čerkezi na Kosovu, Slavia Meridionalis*, „Studia Linguistica Slavica et Balcanica“, Nr 5, Warszawa 2005, 165–180.
- Симовић 1966 — Војислав Симовић, *Комунални систем и комунална политика*, Београд, 1966.
- Скерлић 1922 — Јован Скерлић, *Светозар Марковић. Његов живот, рад и идеје*, Београд, 1922.
- Спасић 1890 — Милован Спасић, *Податци о аграрним односима хришћана у ослобођеним крајевима, округа топличког и врањског за време турске владавине*, „Гласник Српског ученог друштва“, бр. LXXI, Београд, 1890, 219–258.
- Спасић/Витковић 1976 — Живомир Спасић, Благоје Витковић, *Црвени барјак*, књ. 1. и 2, Крагујевац, 1976.
- Становчић 2003 — Војислав Становчић, *Власт и слобода*, Београд, 2003.

- Стефановски 2010 — Мирјана Стефановски, *Парламентаризам по Уставу од 1901. године*, [у:] *Два века српске уставности. Зборник радова са научног скупа одржавно 11–12. марта 2010. године*, [издање САНУ и Правног факултета у Београду], Београд, 2010, 239–257.
- Стојановић 1985 — Радослав Стојановић, *Јован Ристић као дипломата*, [у:] *Живот и рад Јована Ристића. Поводом 150–годишњице рођења. Зборник прилога са научног скупа одржаног 17. и 18. XI 1981. године*, [издање САНУ], Београд, 1985, 99–118.
- Стојановић 2003 — Дубравка Стојановић, *Србија и демократија 1903–1914. године*, Београд, 2003.
- Стојанчевић 1966 — Владимир Стојанчевић, *Кнез Милош и његово доба*, Београд, 1966.
- Стојанчевић 1968 — Владимир Стојанчевић, *Један документ о аграрно-правним односима после српско-турског рата 1877/78*, „Архивски алманах“, бр. 1–2, Београд, 1968, 279–282.
- Стојанчевић 1975 — Владимир Стојанчевић, *Југоисточна Србија у време ослобођења 1877/78*, „Лесковачки зборник“, књ. XV, **Лесковац, 1975, 71–78.**
- Стојанчевић 1978 — Владимир Стојанчевић, *Коџабаша трнске казе Аранђел Станојевић и српско-бугарски спор око Трна и Знепоља 1878–1879*, „Историјски часопис“, књ. XXV, **Београд, 195–216.**
- Стојанчевић 1981а — Владимир Стојанчевић, *Српска национална револуција и обнова државе од краја XVIII века до 1839*, [у:] *Историја српског народа. Од Првог устанка до Берлинског конгреса 1804–1878*, књ. V, том 1, Београд, 1981, 7–156.
- Стојанчевић 1981б — Владимир Стојанчевић, *Пирот и његово управно подручје у светлу историјске документације XIX века*, [у:] *Пирот и срез Нишавски 1801–1918*, књ. I, **Пирот, 1981.**
- Стојанчевић 1988 — Владимир Стојанчевић, *Вук Караџић и његово доба. Расправе и чланци*, Београд, 1988.
- Стојанчевић 1990 — Владимир Стојанчевић, *О становништву у Призренском вилајету пред српско-турске ратове 1876–78. године*, „Косовскометохијски зборник“, бр. 1, **Београд, 1990.**
- Стојанчевић 1994 — Владимир Стојанчевић, *Срби и Арбанаси 1804–1912*, Нови Сад, 1994.
- Стојанчевић 1997 — Владимир Стојанчевић *Стара Србија*, „Даница“, Београд, 1997.
- Стојанчевић 2000 — Владимир Стојанчевић, *Поглед на исламизацију Горе и осталих шарпланинских жупа*, [у:] *Горанци, Муслимани и Турци у шарпланинским жупама Србије*, Београд, 2000.
- Стојанчевић 2004 — Владимир Стојанчевић *Један парцијални попис Срба у северно-македонским крајевима из 1907. године*, „Споменик“, бр. СXXXIX, vol. 13, Београд, 2004, 169–187.
- Стојанчевић 2010 — Владимир Стојанчевић, *Уставноправни положај и национална политика Србије за време владе кнеза Милоша*, [у:] *Два века српске уставности. Зборник радова са научног скупа одржавно 11–12. марта 2010. године*, [издање САНУ и Правног факултета у Београду] Београд, 2010, 61–71.

- Стојичић 1975 — Слободанка Стојичић, *Нови крајеви Србије 1878–1883*, Лесковац, 1975.
- Стојичић 1980 — Слободанка Стојичић, *Уставни развитак Србије 1869–1888*, Лесковац, 1980.
- Стојичић 1986 — Слободанка Стојичић, *Тимочка буна и уставна реформа у Србији 1888*, [у:] *Тимочка буна и њен друштвено-политички значај за Србију XIX века*, Београд, 1986, 153–172.
- Стојичић 1987 — Слободанка Стојичић, *Аграрно питање у новоослобођеним крајевима Србије после српско-турских ратова 1878–1907*, Лесковац, 1987.
- Стојичић 1988 — Слободанка Стојичић, *Устав од 1888. године*, [у:] *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, [издање САНУ], Београд, 1988, 124.
- Столић 2000 — Ана Столић, *Краљица Драга*, Београд, 2000.
- Столић 2003 — Ана Столић, *Ђорђе Симић. Последњи српски дипломата XIX века*, Београд, 2003.
- Стоукс 1975 — **Gale Stokes**, *Legitimacy through Liberalism. Vladimir Jovanović and the Transformation of Serbian Politics*, [University of Washington Press], Washington, 1975.
- Страњаковић 1932 — Драгослав Страњаковић, *Влада уставобранитеља 1842–1853*, Београд, 1932.
- Страњаковић 1936 — Драгослав Страњаковић, *Вучићева буна 1842. године*, Београд, 1936.
- Страњаковић 1937 — Драгослав Страњаковић, *Србија 1834–1858*, Београд, 1937.
- Таљандије 1990 — Сен-Рене Таљандије, *Србија у деветнајестом веку*, Краљево, 1990.
- Тасић 1928 — Ђорђе Тасић, *О нашем парламентаризму*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. XVII, књ. XXXIV, Београд, 1928, 425–442.
- Ташковски 1969 — Драган Ташковски, *Рађање македонске нације*, Београд, 1969.
- Текелија 1989 — Сава Текелија, *Описаније живота мог*, Београд, 1989.
- Терзић 2009 — Славенко Терзић, *Пљевља на путу у ново доба (1804–1913)*, [у:] *Историја Пљевља*, [монографија, група аутора], Пљевља, 2009.
- Терзић 2010 — Славенко Терзић, *Опти балкански и европски амбијент Устава из 1888. године (Расправа о дводомном систему и карактерности у политичком животу)*, [у:] *Два века српске уставности. Зборник радова са научног скупа одржаног 11–12. марта 2010. године*, [издање САНУ и Правног факултета у Београду], Београд, 2010, 259–269.
- Тодоровић 1965 — Драгоје Тодоровић, *Горачићка буна 1893. Слободарске борбе Драгачева у XIX веку*, Чачак, 1965.
- Тодоровић 1981 — Драгоје Тодоровић, *Народни трибун Рајко Тајсић*, Београд, 1981.
- Трговчевић 1986 — Љубинка Трговчевић, *Научници Србије и стварање југословенске државе 1914–1920*, Београд, 1986.
- Трговчевић 1998 — Љубинка Трговчевић, *Генерације интелектуалаца или генерације образованог грађанства у Србији 19. века*, [у:] *Српске политичке*

- генерације (1788–1918). Чланци са Округлог стола 28–29. мај 1997, [издање Историјског института], Београд, 1998, 47–57.
- Трговчевић 2003 — Љубинка Трговчевић, *Планирана елита*, Београд, 2003.
- Трговчевић/Вулегић 2003 — Љубинка Трговчевић, Александра Вулегић, *Ауто-биографске белешке Радивоја Милојковића*, [едиција: *Мешовита грађа*, бр. 21, Историјски институт], Београд, 2003, 61–87.
- Трифонов 2000 — Стајко Трифонов, *Историја на Бџлгария*, Софија, 2000.
- Трифуневски 1950 — Јован Трифуневски, *Качаничка клисура*, Београд, 1950.
- Трифуневски 1976 — Јован Трифуневски, *Полог – антропогеографска проучавања*, Београд, 1976.
- Трифуневски 1978 — Јован Трифуневски, *Мухачири из Србије 1878. г. насељени у Македонији*, „Лесковачки зборник“, бр. XVIII, Лесковац, 1978, 203–206.
- Трифуневски 1990 — Јован Трифуневски, *Ранија черкеска насеља у Македонији*, „Balcanica“, бр. XXI, Београд, 1990.
- Тричкових 1995 — Радмила Тричкових, *Београд под турском влашћу 1521–1804. године*, [у:] *Историја Београда*, [група аутора, посебно издање Балканолошког института САНУ], Београд 1995, 91–141.
- Турових 2002 — Добросав Ж. Турових, *Горња Јабланица кроз историју*, Београд, 2002.
- Турових 2004 — Добросав Ж. Турових, *Горња Јабланица – људи и време (прилози за студију)*, Лесковац, 2004.
- Туцових 1981 — *Сабрана дела*, [10 томова], Београд, 1981.
- Урошевић 1965 — Атанасије Урошевић, *Косово*, [*Насеља и порекло становништва*, књ. 39, САНУ], Београд, 1965.
- Урошевић 1987 — Атанасије Урошевић, *Етнички процеси на Косову током турске владавине*, Београд, 1987.
- Филипових 1937 — Миленко Филипових, *Етничке прилике у Јужној Србији*, [у:] *Споменица двадесетпетогодишњице ослобођења Јужне Србије 1912–1937*, Скопље, 1937.
- Филипових 1954–1955 — Nedim Filipović, *Odžakluk timari*, „Prilozi za orijentalnu filologiju i istoriju jugoslovenskih naroda pod turskom vladavinom“, br. V, Сарајево, 1954–1955, 251–274.
- Филипових 1963 — Миленко Филипових, *Катун у нашој историографији*, [у:] *Симпозијум о средњовековном катуну*, Сарајево, 1963, 9–14.
- Хан 1876 — Ј. Г. Хан, *Путовање кроз поречину Дрима и Вардара*, Београд, 1876.
- Хасани 1995 — Харун Хасани, *Миграције становништва Горе*, [у:] *Шарпланинске жупе Гора, Опље и Средска*, Београд, 1995.
- Хасани 2007 — Harun Hasani, *Migrations of Goranians*, [у:] *Kosovo and Metohija. Living in the Enclave*, [edited by Dušan T. Bataković], Belgrade, 2007, 143–151.
- Хеде 2000 — Katja Heede, *European Ombudsman, Redress and Control at Union Level*, The Haag – London – Boston, 2000.
- Цветић 1984 — Лепосава Цветић, *Мешовита грађа (Miscellanea)*, књ. XIII [издавач Историјски институт], Београд, 1984.

- Цвијић 1902 — Јован Цвијић, *Антропогеографски проблеми Балканскога полуострва, Београд, 1902.*
- Цвијић 1906–1911 — Јован Цвијић, *Основе за географију и геологију Старе Србије и Македоније*, књ. I–III, Београд, 1906–1911.
- Цвијић 1921а — Јован Цвијић, *Распоред балканских народа*, [у:] *Говори и чланци*, књ. 1, Београд, 1921.
- Цвијић 1921б — Јован Цвијић, *Политички значај Новопазарског санџака*, [у:] *Говори и чланци*, књ. 1, Београд, 1921.
- Цвијић 1966 — Јован Цвијић, *Балканско полуострво и јужнословенске земље. Основи антропогеографије*, Београд, 1966.
- Цвијић 1987а — Јован Цвијић, *Балканско полуострво* [сабрана дела, том 2], Београд, 1987.
- Цвијић 1987б — Јован Цвијић, *Антропогеографски и етнографски списи* [сабрана дела, том 4, књ. 1], Београд, 1987.
- Чалић 2004 — Мари-Жанин Чалић, *Социјална историја Србије 1815–1941. године*, Београд, 2004.
- Чубриловић 1930 — Васа Чубриловић, *Политички узроци сеоба на Балкану од 1860–1880. године*, „Гласник Географског друштва“, Београд, 1930, 26–49.
- Чубриловић 1954 — Васа Чубриловић, *Први српски устанак*, „Историски гласник“, бр. 1–2, Београд, 1954, 3–14.
- Чубриловић 1960 — Васа Чубриловић, *Србија и Пећка патријаршија. Развитак сеоске самоуправе у Србији и борбе с Турцима*, [у:] *Историја народа Југославије. Од XVI до краја XVIII века*, књ. 2, Београд, 1270–1299.
- Чубриловић 1970 — Васа Чубриловић, *Дели-Ахмед*, „Зборник Филозофског факултета“, књ. XI-1, Београд, 1970, 551–573.
- Чубриловић 1982 — Васа Чубриловић, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Београд, 1982.
- Чубриловић/Ћоровић 1938 — Васа Чубриловић, Владимир Ћоровић, *Србија 1858–1903*, Београд, 1938.
- Шабановић 1964 — *Hazim Šabanović, Krajište Isa-bega Ishakovića. Zbirni katastarski popis iz 1455. godine. Uvod, turski tekst, prevod i komentari Hazima Šabanovića*, Sarajevo, 1964.
- Шабановић 1982 — *Hazim Šabanović, Bosanski pašaluk. Drugo izdanje*, Sarajevo, 1982.
- Шемјакин 1997 — Андреј Леонидович Шемјакин, *Либерална идеја и традиција: унутрашња борба у Србији у првој деценији независности*, „Српска политичка мисао“, бр. 1–2, вол. IV, Београд, 1997, 119–136.
- Шемјакин 2000 — Андреј Леонидович Шемјакин, *Устав осуђен на неуспех. Српски устав из 1888. године*, „Годишњак за друштвену историју“, бр. 2–3, Београд, 2000, 164–189.
- Шемјакин 2008 — Андреј Леонидович Шемјакин, *Идеологија Николе Пашића (1868–1891)*, Београд, 2008.
- Штјепанек 2011 — *Václav Štěpánek, Jugoslávie – Srbsko – Kosovo. Kosovská otázka ve 20. století*, Brno, 2011.

РЕГИСТАР ИМЕНА

- Абдул Хамид (1842–1918; турски: Abdülhamid), султан Османског царства 1876–1909. године, 528.
- Абдурахман (турски: Abdurrahman), османски високи чиновник у Караманији крајем XVIII и почетком XIX века, 47.
- Абдурахман-паша (турски: Abdurrahman Paşa), београдски и босански везир у првој половини XIX века, 78
- Абу Бефир-паша (турски: Ebu Bekir Paşa), управитељ Београдског пашалука крајем XVIII века, 45.
- Авакумовић, Јован (1841–1928), српски правник, политичар, либерал, председник Владе Србије, 445, 422, 424, 454–455.
- Аганлија Хусеин-алемдар, дахија у Београдском пашалуку крајем XVIII и почетком XIX века, 52.
- Агатоновић, Радослав, српски политичар, либерал у другој половини XIX века, 505.
- Алабин, Пјотр Владимирович (1824–1896; руски: Петр Владимирович Алабин), руски гроф, дипломата и историчар, 280.
- Александар II (1818–1881; руски: Александр II), руски цар, 222.
- Алексић-Пејковић, Љиљана, савремена српска историчарка, 168.
- Али-ага, командант турске коњице у сламању Првог српског устанка, 78.
- Али-паша Јањински (1740–1822; арбанашки: Ali Pashë Tepelena; турски: Tepedenli Ali Paşa), османски обласни господар у Јањини (Епир), 48.
- Али-паша Тепеленски, вид. Али-паша Јањински.
- Алипић, Ранко (1826–1882), српски официр и државник, либерал, 137, 147.
- Алковић, Коста, српски политичар, либерал у другој половини XIX века, 310.
- Андрaши, Ђула (1823–1890; мађарски: Gyula Andrássy), мађарски гроф, шеф аустроугарске дипломатије и државник, историчар, 303–304.
- Андрејић, Ђирко, српски политичар у другој половини XIX века, 277.
- Ана од Велике Британије (1665–1714; енглески: Ann of Great Britain), краљица Енглеске, Шкотске и Ирске 1702–1714. године, 468.
- Анастасијевић, Миша – Капетан Миша (1803–1885), српски велетрговац, политичар и задужбинар, 136–137.
- Андоновић, Јеврем, српски политичар крајем XIX и почетком XX века, министар, либерал, 451, 475–476.
- Андрејев, Михаил (бугарски: Михаил Андреев), бугарски правни историчар у другој половини XX века, 26, 30.
- Андрејевић, Арсеније, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 107.
- Анђелковић, Ђока, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 403.
- Анђелковић, Коча (1740–1788), командант српских добровољаца у аустријско-турском рату 1788–1791. године, 43.
- Антић, Анта, српски официр, учесник Мајског преврата 1903. године, 453.
- Антонијевић, Макса, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 331.
- Арсенијевић, Лазар – Баталака (1793–1869), српски историчар, 57–59, 75.
- Арсиф, Божидар, начелник Јабланичког среза 1879. године, 299.
- Арнаутовић, Александар, српски историчар у првој половини XX века, 110.
- Атанацковић, Јован (1848–1921), српски официр и министар војске, учесник Мајског преврата 1903. године, 453.

- Бабадуђи, богата и утицајна породица у Србији средином XIX века (пореклом из Приштине), 183.
- Бабеф, Грах (1760–1797; француски: Gracchus Babeuf), француски филозоф, социјал-утописта, 345.
- Бабић, Хусеин, арбанашки учитељ у селу Сијарина (Јабланички срез) крајем XIX века, 303.
- Бакалов, Јорданча-паша, пиротски мутесариф у време српско-турских ратова 1876–1878. године, 280.
- Бакуњин, Михаил Александрович (1814–1876; руски: Михаил Александрович Бакунин, енглески: Mikhail Alexandrovich Bakunin), руски револуционар и анархистички филозоф, најплоднији део живота провео на Западу, 215, 227, 569.
- Бала, Палев – Атанасије (руски: Балла Палев), руски пуковник и представник Русије на војводској скупштини у Београду 1811. године, 73.
- Банковић, Милац, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 331.
- Банковић, Таса, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 331.
- Банцковић, Сафет, савремени бошњачки историчар у Босни и Херцеговини, 536.
- Барјактаровић, Милоје, свештеник, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 201.
- Батаковић, Душан Т., савремени српски историчар, професор и дипломата, 18, 19, 137–138, 372, 460, 526, 536, 545, 546.
- Белимарковић, Јован (1827–1906), српски официр, управник вароши Београда и државник, 132, 183, 421.
- Белимарковић, Љубомир, српски државни питомац, студент технике у Цириху 60-их година XIX века, 210.
- Берисављевић, Коста, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 331.
- Беџот, Волтер (1826–1877; енглески: Walter Bagehot), енглески предузетник, публициста и филозоф, 464.
- Бирчанин, Илија (1764–1804), кнез Подгорске кнежевине у Ваљевској нахији, страдао у Сечи кнезова 1804. године, 34–35.
- Бјелински, Висарион Григоријевич (1811–1848; руски: Висарион Григорьевич Берлинский), руски књижевник, књижевни критичар, публициста и филозоф.
- Бјелица, Михаило, савремени српски историчар, 215.
- Блан, Луј (1811–1882; француски: Louis Blanc), француски новинар, историчар и државник, 210, 215.
- Богвићевић, Милош, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.
- Богвишић, Валтазар (1834–1908), српски правни историчар родом из Цавтата, службеник Дворске библиотеке у Бечу, професор Правног факултета у Одеси, кодификатор имовинског права у Црној Гори, црногорски министар правде, 29.
- Богосављевић, Адам (1843–1880), српски народни трибун, земљорадник, политичар и публициста, 224, 234–249, 252–255, 262–264, 266, 309, 328–329, 338, 341, 345, 402, 404, 562, 569, 570–571, 573.
- Богосављевић, Андрија, брат Адама Богосављевића, 249.
- Богосављевић, Радисав, стриц Адама Богосављевића, 255.
- Богосављевић, Станисав, отац Адама Богосављевића, 236.
- Божиновић, Драгољуб, учесник Тимочке буне 1883. године, 359.
- Божиновић, Љубомир Д., индустријалац у Књажевцу, 359.
- Божовић, Бранислав, савремени српски историчар, 18–19, 132.
- Бојанић, Душанка, српска историчарка у другој половини XX века, 35, 40.
- Бољетинац, Иса (1864–1916; арбанашки: Isa Boletini), арбанашки поглавица из околине Косовске Митровице, вођ герилских побуњеника против османске, српске и црногорске власти, 544.
- Бонту, Пол (1820–1904; француски: Paul La Bonte), француски банкар и индустријалац, председник компаније „Унион Жeneral“, којој је поверена изградња железнице у Србији, 327.
- Бошковић, Јован, српски политичар и професор средином XIX века, рани либерал, 192, 197, 310.
- Бошковић, Стојан, српски политичар и публициста средином XIX века, светоандрејски либерал, 196.

- Бранковић, Ђурађ (1377–1456), српски средњовековни владалац, деспот, 28.
- Бренер, Лео, вид. Гопчевић Спиридон.
- Бруне (француски: Brunet), белгијски новинар почетком XX века, 469.
- Бугарски-Златић, Глигорије, српски правни историчар у првој половини XX века, 173.
- Букагаревић, Јован, мештанин Кладова у другој половини XIX века, 494.
- Бурмаз, хајдучки предводник за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 90.
- Бутењев, Аполинариј Петровић (1787–1866; руски: Аполлинариј Петровић Бутнев), руски дипломата, 105.
- Васиљевић, Алимпије (1831–1911), српски професор, политичар и државник, либерал, 271–273, 275, 310.
- Васић, Вуја, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 263.
- Васић, Драгиша (1885–1945), српски књижевник, правник, публициста и историчар, 452, 455.
- Васић, Милан, српски историчар-османиста из Босне и Херцеговине у другој половини XX века, 35, 41.
- Вашченко, Герасим Васиљевич (рођен 1790. године; руски: Герасим Васиљевич Вашченко), руски дипломата, генерални конзул царске Русије у Србији за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 108.
- Веига, Франсиско (шпански: Francisco Veiga), савремени шпански историчар, 518.
- Вели Зоде-ефендија (турски: Veli Zoda Efendi), османски високи чиновник, извршилац реформи султана Селима III, 46.
- Великић, Коста, српски политичар у другој половини XIX века, 191–193.
- Велимировић, Пера (1848–1911), српски политичар и државник, председник Владе, радикал, 199, 201, 264, 446, 525.
- Величковић, Живојин, српски политичар у првој половини XX века, либерал, 476.
- Вељковић, Војислав (1865–1931), српски правник и политичар, либерални демократа, 455, 478.
- Вељковић, Стојан, српски правник и политичар, министар у другој половини XIX века, либерал, 191.
- Вемић, Велимир, српски официр, учесник Мајског преврата 1903. године, члан организације „Црна рука“, 543–544.
- Ветерани, генерал (латински: *Veterani*), аустријски војни заповедник у аустријско-турском рату 1737–1739. године, покретом из Венеције, 26.
- Видојковић, Милан, мештанин села Бачина у Темњићком срезу у другој половини XIX века, 390.
- Вивијен, Херберт (енглески: Sir Herbert Vivian), енглески официр и историчар, службовао у Србији крајем XIX века, 312, 316–317, 330.
- Виртембершки, Александар (1684–1737; немачки: Karl Alexander von Württemberg), аустријски фелдмаршал, управник „Краљевине Србије“ 1722–1733. године, 31.
- Витковић, Благоје, српски историчар у другој половини XX века, 204.
- Владисављевић, Милан, српски правни историчар у првој половини XX века, 175, 372, 441, 444, 460.
- Војвода Вук, вид. Поповић Војин.
- Војвода од Велингтона (1769–1852; енглески: Arthur Wellesley, 1st Duke of Wellington), енглески официр и државник, 178.
- Војводић, Михаило, савремени српски историчар, 316.
- Волпол, сер Роберт (1676–1745; енглески: Sir Robert Walpole, 1st Earl of Orford), енглески државник, 178.
- Вујић, Јоаким (1772–1847), српски књижевник, оснивач позоришта у Србији, 90–91.
- Вујић, Михаило (1853–1913), српски економиста професор, политичар и државник, дворски радикал, 333, 426, 445–446.
- Вујичић, Милорад, члан Штаба Врховне команде за време Балканских ратова 1912–1913. године, 547–548, 579.
- Вукановић, Татомир, српски етнолог у другој половини XX века, 536.
- Вукићевић, Миленко (1867–1930), српски историчар, 50, 75.

- Вуковић, Павле, српски трговац и политичар у другој половини XIX века, рани радикал, 199.
- Вукосављевић, Сретен (1881–1960), српски етнолог, социолог и професор, 24–26.
- Вулетић, Александра, савремена српска историчарка, 169.
- Вулићевић, Вујица (1773–1828), велики војвода из Првог српског устанка, Карађорђевог кум, 73, 86–87.
- Вулићевић, Ђуша, велики војвода из Првог српског устанка, брат Вујице Вулићевића, 62.
- Вулићевић, Петар, обор-кнез Смедеревске нахије, син великог војводе Вујице Вулићевића, 87.
- Вучетић, Илија, српски правник и адвокат из Аустроугарске, 202.
- Вучић, Оливера, српски савремени теоретичар права и професор, 175.
- Вучић-Перишић, Тома (1788–1859), велики војвода из Првог и Другог српског устанка, опонент кнезу Милошу Обреновићу, уставобранитељ, 87, 97, 112, 114, 117–120, 133, 135–136, 140, 331, 565.
- Вучковић, Божа, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 366.
- Вучковић, Војислав, српски историчар у другој половини XX века, 145, 543, 545.
- Вучковић, Јован, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.
- Вучковић, Милоје, рођак Младена Николића, председника општине Свилајнац у другој половини XIX века, 391.
- Вучо, Никола, српски економски историчар у другој половини XX века, 354, 518–519.
- Гавриловић, Јован (1796–1877), српски политичар и државник, 166, 566.
- Гавриловић, Михаило, српски историчар крајем XIX и почетком XX века, 79, 80, 82–83, 85–86, 90, 92, 93, 94, 105.
- Гавриловић, Славко, српски историчар у другој половини XX и почетком XXI века, 43.
- Гарашанин, Илија (1812–1874), српски политичар, државник, председник Владе, уставобранитељ, 117, 133, 135–136, 138, 165.
- Гарашанин, Милутин (1843–1898), српски политичар, државник, председник Владе, напредњак, син Илије Гарашанина, 313–316, 319, 321–328, 360, 362, 364–365, 565, 573.
- Гарашанин, Хаџи Милутин (1762–1842), велики војвода из Првог и Другог српског устанка, уставобранитељ, 117–118.
- Гашић, Мијанло, српски избеглица из Метохије у Србију 1879. године, 298.
- Гашић, Милош, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века, радикал, 284, 262.
- Генчић, Ђорђе (1861–1938), српски индустријалац, политичар и државник, учесник Мајског преврата 1903. године, либерал, 454–455, 478.
- Герман, Јован, српски официр, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.
- Герман, Михаило, српски политичар, соvjетник и дипломата за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 102, 105–106.
- Гершић, Глигорије – Гига (1842–1918), српски правник, професор, политичар и публициста, радикал, 170, 257, 331–332, 374.
- Гилџердинг, Александар Фјодорович (1831–1872; руски: Александр Федорович Гилџердинг), руски слависта и дипломата, 536.
- Гица, хајдучки предводник за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 90.
- Главац, Станоје (1763–1815), хајдук, велики војвода из Првог српског устанка, 54.
- Глигоријевић, Вуле, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 89, 98, 112.
- Глигоријевић, Милан, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века, радикал, 242.
- Глигоријевић, Хаџи Продан (1760–1825), велики војвода из Првог српског устанка, вођ неуспешног устанка против Турака 1814. године, 77.
- Глишић, Милош, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века радикал, 262, 284.
- Гоати, Владимир, савремени српски социолог и политиколог, 308.

- Гопчевић, Спиридон (1855–1928), српски истраживач централног Балкана, 536, 538.
- Горуновић, Драгић, велики војвода из Првог и Другог српског устанка, 86.
- Грачев, Виктор Петровић, савремени руски историчар, 67.
- Грбовић, Никола (погинуо 1806. године), обор-кнез Колубарске кнежине у Ваљевској нахији, 34–35
- Грковић, Љубомир, мештанин Бељинске општине у Србији крајем XIX века, 390.
- Грковић, Павле, српски држављанин чија је смрт била повод за додатне сукобе либерала и конзервативаца за време владе Данила Стевановића 1874. године, 249.
- Грол, Војислав, српски правник и теоретичар у другој половини XX века, син Милана Грола, 336, 338, 444.
- Грол, Милан (1876–1952), српски књижевник и политичар, самостални радикал, 452, 474.
- Грујић, Јеврем (1827–1895), српски правник и политичар, светоандрејски либерал, 136–137, 142, 147, 168, 196, 260–261, 311,
- Грујић, Сава (1840–1913), српски официр, политичар и државник, председник Владе, радикал, 260, 355, 363, 364, 374, 403–404, 422, 458, 470.
- Грујовић Божа (1778–1807), српски правник из Аустрије, професор у Харкову, интелектуалац у служби вођа Првог српског устанка, 64–67.
- Гузина, Ружица, српска правна историчарка и професор у другој половини XX века, 18–19, 162, 259, 271–272, 275, 308, 381–383, 460, 492, 494, 546.
- Давидовић, Димитрије (1789–1838), српски новинар, публициста, политичар и дипломата, писац Сретењског устава од 1835. године, 99–100, 103–105.
- Давидовић, Љубомир (1853–1940), српски политичар и државник, самостални радикал. 445.
- Давинић, Марко, савремени српски правни теоретичар, 102.
- Дамјановић, Миле, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 192.
- Дамјановић, Радован, управник вароши Београда за време владавине уставобрањитеља, 132, 135.
- Дантон, Жорж Жак (1759–1794; француски: Georges Jacques Danton), француски револуционар, политичар и државник, 346.
- Дарвин, Чарлс (1809–1882; енглески: Charles Darwin), енглески научник, биолог, творац теорије еволуције у природи, 215.
- Дашић, Миомир, савремени историчар и професор у Црној Гори, 16.
- Дејзингс, Гер (холандски: Ger Dujzings), савремени холандски антрополог и етнолог, 536.
- Дели-Ахмед, јаничарски првак у Београдском пашалуку крајем XVIII и почетком XIX века, 45–46.
- Денковић, Драгаш, српски правни теоретичар и професор у другој половини XX века, 88, 105.
- Дидић, Љубомир – Љуба, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века, један од вођа Тимочке буне 1883. године, радикал, 318.
- Димитријевић, Драгутин – Апис (1876–1917), српски официр, учесник Мајског преврата 1903. године и оснивач организације „Црна рука“, 453–454, 543–545,
- Димитријевић, Мита, српски историчар у првој половини XX века, 539.
- Димитријевић, Миша, српски правник, политичар и публициста у Аустроугарској, 202, 341.
- Димон, Пол (француски: Paul Dumont), савремени француски историчар, 528.
- Димурије, Шарл (1739–1823; француски: Charles-François du Périer Dumouriez), француски револуционар, политичар и државник, 346.
- Динић, Михаило, српски историчар и професор у XX веку, 13.
- Диринг, Карл (1833–1921; немачки: Karl Eugen Düring), немачки економски теоретичар и филозоф, 210.
- Добрњац, Петар, вид. Теодоровић Петар.
- Добрњац, Стеван, вид. Теодоровић Стеван.
- Доброљубов, Николај Александрович (1836–1861; руски: Николай Александрович

- вич Добролюбов), руски њивевник, књижевни критичар и публициста, револуционарни демократа, 210, 215, 223.
- Докић, Лазар (1845–1893), српски политичар, државник, председник Владе, лични лекар и васпитач малолетног принца Александра Обреновића, 333, 426–427.
- Домановић, Радоје (1873–1908), српски књижевник и публициста, 452.
- Драгнић, Алекс (енглески: Alex Dragnich), америчко-српски политиколог и историчар у XX веку, 119, 121, 139, 165, 175–179, 421, 425, 432, 444, 451, 453, 460.
- Драговић, Перо, српски адвокат, бранилац учесника манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 202.
- Драговић, Радован (1878–1906), српски политичар и публициста, социјалиста, 480.
- Драшковић, Милорад, српски политичар и државник почетком XX века, самостални радикал, 473.
- Дреновац, Арса, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 284.
- Дубовац, Јован, српски историчар у другој половини XX века, 192.
- Дулић, Драгутин, српски официр, учесник Мајског преврата 1903. године, 453.
- Ђаја, Јован (1846–1928), српски политичар и државник родом из Дубровника, радикал, 331–332, 386, 404, 411–412.
- Ђак, хајдучки предводник из Рађевине за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 90.
- Ђикадија, Мијаило, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 331.
- Ђорџијев, Драги (македонски: Ѓорѓиев Драги), савремени македонски историчар-османиста, 538.
- Ђорђевић, Андра (1854–1914), српски правник, професор, политичар и министар, напредњак, 432, 479.
- Ђорђевић, Владан (1844–1930), српски лекар, политичар и председник Владе, оснивач Српског лекарског друштва, напредњак, 431–432, 434, 438, 440, 576.
- Ђорђевић, Димитрије (енглески: Dimitrije Djordjevic), америчко-српски историчар и професор у другој половини XX века, 336, 460, 540.
- Ђорђевић, Ђорђе Ж., српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 263, 310.
- Ђорђевић, Живота, савремени српски војни историчар, 113, 153.
- Ђорђевић, Тихомир (1868–1944), српски етнолог и професор, 25, 37, 38, 40, 89.
- Ђурђев, Бранислав, српски историчар-османиста и професор у Босни и Херцеговини у XX веку, 35.
- Ђуретић, Веселин, савремени српски историчар, 217.
- Ђурић, поп Марко, свештеник, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века, радикал, 426.
- Ђурић, прота Милан, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 284, 438.
- Ђурић, Живка, савремени српски теоретичар права, 21.
- Ђуровић, Петар, ћупријски кнез и врховни кнез у Београдском пашалуку крајем XVI–II века, 51.
- Екмечић, Милорад, савремени српски историчар и професор, 269, 460.
- Емин-ефендија (турски: Emin Efendi), османски великаш у нишкој области пред српско-турске ратове 1876–1878. године, 270.
- Етем-паша (турски: Ethem Paşa), изасланик Високе порте у Србији 40-их година XIX века, 136.
- Живановић, Живан (1852–1931), српски политичар, државник и историчар, либерал, 136, 154, 165, 168, 194–196, 203, 258, 261, 263, 304–305, 362, 421–425, 438–439, 446, 455, 476–477.
- Живановић, Јаков, српски државник и дипломата у XIX веку, 109.
- Живковић, Љубомир – Љуба, српски политичар и државник крајем XIX и почетком XX века, самостални радикал и радикал, 438, 445.
- Живковић, Никола, српски политичар у првој половини XX века, радикал, 497.
- Живковић, Петар (1879–1947), српски официр и оснивач организације „Бела рука“, 545.

- Живковић, Сима, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 263.
- Живојиновић, Димитрије, српски политичар у првој половини XX века, самостални радикал, 473.
- Живојиновић, Драгољуб Р., савремени српски историчар и професор, 460.
- Жоржон, Франсоа (француски: *François Geogeon*), савремени француски историчар, 528.
- Жујовић, Алекса, српски политичар и државник у првој половини XX века, радикал, 503–504.
- Жујовић, Јован (1856–1936), српски геолог и политичар, председник Српске краљевске академије, самостални радикал, 473.
- Жујовић, Младен, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.
- Журек, Пјотр (пољски: *Piotr Żurek*), савремени пољски историчар и балканолог, 64.
- Збукја, Георге (румунски: *Gheorghe Zbucnea*), савремени румунски историчар, 538.
- Здравковић, Алекса, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века, радикал, 242.
- Здравковић, Милосав – Ресавац (1780–1854), велики војвода из Првог и Другог српског устанка, државни чиновник и политичар, 98, 112, 117.
- Зиројевић, Жељко Видаков, савремени српски војни историчар, 543–545.
- Златарски, Васил Николов, бугарски историчар у XX веку, 267.
- Зундхаузен, Холм (немачки: *Holm Zundhausen*), савремени немачки историчар, 519.
- Ибрахим Манзур-ефендија (турски: *Ibrahim Mensur Efendi*), турски путописац на почетку XIX века, 77.
- Ивић, Алекса, српски историчар и професор у XX веку, 25, 65, 117–119.
- Ивић, Павле, српски лингвиста и професор у другој половини XX века, 99.
- Ивковић, Стеван, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 310.
- Илић, Васа, мештанин села Липница у Крагујевачком округу у другој половини XIX века, 415.
- Илић, Драгутин Ј., српски историчар у XX веку, 358.
- Илић, Јован (1824–1901), српски књижевник, политичар и државник, либерал, 137, 147, 311.
- Илић, Михаило, српски правник, професор и политичар у првој половини XX века, социјалиста, 483–484.
- Илић, Никола П., савремени српски локални историчар, 297, 303.
- Ичко, Петар (1775–1808), српски дипломатски изасланик за време Првог српског устанка, 76.
- Јагодић, Милош, савремени српски историчар, 18, 19, 395, 546–553, 556–559.
- Јакшић, Гргур, српски историчар у првој половини XX века, 77, 81, 145.
- Јанковић, Алекса, српски политичар у првој половини XIX века, опонент кнезу Милошу, 135.
- Јанковић, Божидар, официр српске војске, учесник Балканских ратова 1912–1913. године, 548.
- Јанковић, Драгослав, српски правни историчар и професор у другој половини XX века, 57–59, 105–106, 199, 200–204, 214, 308, 339–340.
- Јанковић, Милован (1828–1899), српски економиста, политичар и публициста, светоандрејски либерал, 137, 146, 147, 168, 311.
- Јанковић, Паун, народни старешина у првој половини XIX века, уставобранитељ, 117, 135.
- Јастребов, Иван Степанович (1839–1897; руски: *Иван Степанович Ястребов*), руски дипломата, историчар, етнограф и археолог, конзул у Скадру, Призрену, Јањини и Солуну, 536.
- Јелавић, Барбара (енглески: *Barbara Jelavich*), америчка историчарка у другој половини XX века, 121.
- Јеличић, Јован, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 366.
- Јеремић, Гаврило – Гаја, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.

- Јовановић, Алекса (1846–1920), српски правни историчар и професор, политичар, председник Владе Србије, 29, 269–270, 439.
- Јовановић, Арсеније IV Шакабента (1698–1748), српски патријарх, предводник сеобе Срба у јужну Угарску 1737. године, 25, 295.
- Јовановић, Владимир (1833–1922), српски економиста, политичар, државник и публициста, светоандрејски либерал, 137, 141, 146–147, 168, 212, 215–216, 219, 311, 477.
- Јовановић, Драгутин А., српски политичар почетком XX века, члан Српске народне сељачке слоге, 484.
- Јовановић, Јован, епископ бачки крајем XVIII века, 49.
- Јовановић, Јован, свештеник, српски политичар у другој половини XIX века, 150.
- Јовановић, Јован М., српски историчар у првој половини XX века. 526–528, 536–538, 543, 546.
- Јовановић, Коста, српски политичар у другој половини XIX века, напредњак, 319.
- Јовановић, Љубомир – Љуба, српски политичар и државник у првој половини XX века, самостални радикал, 503, 513,
- Јовановић, Милош, мештанин села Стапари у Ужичком округу, окружни посланик у другој половини XIX века, 515.
- Јовановић, Никола С. – Американац, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 310.
- Јовановић, Павле, локални српски политичар у Смедеревској Паланци у првој половини XX века, 504.
- Јовановић, Панта, српски политичар и министар у другој половини XIX века, члан породице Бабадуђић, 183.
- Јовановић, Пера, средњи писар у Смедеревској Паланци у првој половини XX века, 504.
- Јовановић, Пера И., српски политичар у првој половини XX века, либерал, 476.
- Јовановић, Петар (1800–1864), београдски митрополит, 117.
- Јовановић, Слободан (1869–1958), српски правник, историчар, социолог, политиколог и професор, председник Српске краљевске академије, 18–21, 55, 74, 90–91, 148, 162–163, 169, 173, 175, 184, 201, 203, 205, 422–424–426, 428–429, 432–434, 438, 439, 440, 444–446, 451–454, 526–527, 528, 543, 544.
- Јовановић, Стеван, архимандрит манастира Трноша крајем XVIII века, 49–50.
- Јовичић, Миодраг, српски правни теоретичар и професор у другој половини XX века, 21, 101–102, 175, 444.
- Јокић, Петар, хајдучки буљубаша, велики војвода из Првог српског устанка, 54.
- Јуришић, Станко, народни старешина, совјетник, уставобранитељ, 112.
- Кабули-ефендија (турски: **Kabuli Efendi**), османски представник у Књажевству Србији за време друге владавине кнеза Милоша Обреновића 1859–1860. године, 139.
- Кадипаша (турски: **Kadı Paşa**), вид. Абдурахман.
- Кадлец, Карел (чешки: **Karel Kadlec**), чешки правни историчар и етнолог у Аустроугарској, 29.
- Казер, Карл (немачки: **Karl Kaser**), савремени аустријски антрополог, етнолог и историчар, 29.
- Казимировић, Васа, српски историчар у другој половини XX века, 543–546.
- Калајџић, Димитрије, начелник Приштинског округа током Балканских ратова 1912–1913. године, 548.
- Каљевић, Љубомир (1841–1907), српски политичар и државник, председник Владе Србије, конзервативац, 18, 105, 167, 170, 193–196, 201, 243–244, 250, 264, 309, 314, 455, 562, 567.
- Кандић, Љубица, савремена српска правна историчарка и професор, 68, 108–110,
- Каниц, Феликс (1829–1904; немачки: **Felix Philipp Emanuel Kanitz**), аустроугарски путописац, археолог и етнолог, 60, 297, 303.
- Кара Мустафа, представник дахија (кабадахија) у Крагујевцу уочи Првог српског устанка, 52.
- Карабиберовић, Живко, српски банкар и политичар у другој половини XIX века, 183.

- Каравелов, Љубен (1834–1879; бугарски: Любен Стойчев Каравелов), бугарски књижевник, књижевни критичар и револуционар, 208.
- Карађорђе / Карађорђевић, вид. Петровић Ђорђе – Карађорђе.
- Карађорђевић, Александар (1806–1885), син војводе Карађорђа Петровића, српски кнез 1842–1858. године, 119, 121, 134–140, 153, 332, 565.
- Карађорђевић, Александар (1888–1934), српски престолонаследник и регент, југословенски краљ 1921–1934. године, 543–544, 558, 579.
- Карађорђевић, Персида (1813–1873), унука великог војводе Јакова Ненадовића и супруга српског кнеза Александра Карађорђевића, 134–135.
- Карађорђевић, Петар I (1844–1921), син кнеза Александра Карађорђевића, српски краљ 1903–1918. године и југословенски краљ 1918–1921. године, 455–456, 458, 469, 549, 556.
- Каралешкић, Светозар, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 310–311.
- Карасјов, Виктор (руски: Виктор Карасев), руски (совјетски) историчар средином XX века, 218.
- Караџић, Вук Стефановић (1787–1864), српски филолог, реформатор српског књижевног језика, сакупљач народних умотворина, историчар и етнолог, 13–14, 16, 35–37, 39–42, 55, 57–60, 66, 67, 73–76, 96, 99, 100, 110–111, 146, 147, 171, 215.
- Касапиновић, Светислав, српски правник и политичар у Аустроугарској, 202.
- Катић, Димитрије, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века, радикал, 363, 366.
- Катић, Јанко (погинуо 1806. године), велики војвода из Првог српског устанка, 54, 75.
- Катић, Марко, војвода из Првог српског устанка, брат Јанка Катића, 75.
- Катић, Сима, српски политичар на почетку XX века, самостални радикал, 473.
- Кашић, Јован, српски лингвиста и професор у другој половини XX века, 99.
- Кит, сер Роберт Мјуреј, (1730–1795; енглески: sir Robert Murray Keith) енглески дипломата, 44.
- Кичев, В., бугарски истраживач Балкана у другој половини XIX века, 538.
- Клемансо, Жорж (1841–1929; француски: Georges Benjamin Clemenceau), француски политичар и државник, председник Владе, француски радикал, 338, 344.
- Кнежевић, Коле, учесник Тимочке буне 1883. године, 359.
- Кнежевић, Стеван, атентатор на краља Милана 1899. године, 438.
- Кнежевић, Урош, српски адвокат, бранилац учесника манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 202.
- Ковачевић, Аксентије, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 249, 263.
- Колаковић, Александра, савремена српска историчарка млађе генерације, 336.
- Константиновић, Анка, мајка Катарине Константиновић, вереница кнеза Михаила Обреновића, 164–165.
- Константиновић, Катарина, вереница кнеза Михаила Обреновића, унука Јеврема Обреновића, 164.
- Конт, Огист (1798–1857; француски: Auguste Comte), француски математичар и филозоф, оснивач социологије, 215.
- Костић, Ђорђе, савремени српски историчар књижевности и професор, 519.
- Костић, Јосиф, српски официр, члан организације „Бела рука“, 545.
- Коџа-беј (турски: Коџа Веу), османски државник из прве половине XVII века, 45.
- Краснићи, Марк (арбанашки: Mark Krasniqi), арбанашки етнолог са Косова и Метохије у другој половини XX века, 536.
- Крстић, Василије, савремени српски историчар и професор, 363, 473–474, 476, 477, 479, 481, 483–485.
- Крстић, Петар, савремени српски историчар, 120.
- Кркљуш, Љубомирка, савремена српска правна историчарка и професор, 186.
- Крстић, Никола, српски политичар из Аустрије, високи државни чиновник за време друге владавине кнеза Михаила Обреновића 1860–1868. године, 156.

- Крстић, Никола, српски политичар у другој половини XIX века, напредњак, 319.
- Кујунџић, Милан – Абердар (1842–1893), српски политичар, публициста и филозоф, 257, 313–314.
- Кујунџић, Периша, мештанин села Пријевор у Љубићком срезу у другој половини XIX века, 387.
- Кумануди, Коста, српски правни теоретичар и професор у првој половини XX века, 523.
- Кундовић, Велизар, српски политичар у другој половини XIX и почетком XX века, либерал, 476.
- Куниберт, Бартоломеј, лекар кнеза Милоша Обреновића, 108.
- Куртовић, Милосав П., српски политичар почетком XX века, члан Српске народне сељачке слоге, 483.
- Кучук Алија Ђеврљић, дахија у Београдском пашалуку крајем XVIII и почетком XIX века, 52.
- Кучук Сали-ага, кабадахија (представник дахија) у Пожаревцу уочи Првог српског устанка, 52.
- Лавелеј, Емил де (француски: *Émile de Laveleye*), белгијски економиста и економски историчар, 29.
- Лавров, Петар Лаврович (1823–1900; руски: Петр Лаврович Лавров), руски филозоф, социолог и револуционар, народњак, 210, 215, 223.
- Лазаревић, Лазар, члан локалне управе у Ваљевоу у другој половини XIX века, 417.
- Лазаревић, поп Лука (1774–1852), свештеник, велики војвода из Првог српског устанка, 54, 73.
- Лазаревић, Милован, српски политичар почетком XX века, самостални радикал, 473.
- Лазаревић, Стефан (1377–1427) српски средњовековни владалац, деспот, 28.
- Лапчевић, Драгиша (1867–1939), српски политичар, публициста и историчар, вођ Српске социјал-демократске странке, 480–481.
- Ласал, Фердинанд (1825–1864; немачки: Ferdinand Lassalle), немачки правни теоретичар и политичар, социјалиста, 210.
- Лемпи, Џон Р., (енглески: John R. Lampe), савремени амерички историчар, 520.
- Лешјанин, Рајко (1826–1872), српски правник и политичар, члан Кнежевског намештва, 165.
- Либер, Френсис (1800–1872; немачки: Franz Lieber; енглески: Francis Lieber), немачко-амерички правни теоретичар и филозоф, 21.
- Лилић, Борислава, српска историчарка крајем XX и почетком XXI века, 267, 269, 280, 290, 298, 300, 302.
- Лозанић, Сима (1847–1935), српски хемичар и професор, политичар, министар, председник Српске краљевске академије, напредњак, 432.
- Лојд Хоџес, Џорџ (1792–1862; енглески: George Lloyd Hodges), енглески официр и дипломата, конзул у Србији за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 106, 108.
- Луј Филип I (1773–1850; француски: Louis-Philippe I), француски краљ 1830–1848. године, 174.
- Лукић, Радомир, српски правни теоретичар, социолог, филозоф и професор, 19–21, 216.
- Лукић, Стојан, српски политичар на почетку XX века, самостални радикал, 473.
- Луковић, Милош, савремени српски правни историчар и филолог, 97, 99, 100–101, 109, 110, 120–121, 138, 147, 169, 302, 366, 441, 458, 536, 538, 539, 560.
- Луњевица, Никодије, српски официр, брат краљице Драге Обреновић, 451.
- Луњевица, Никола, српски официр, брат краљице Драге Обреновић, 451.
- Лутовац, Милисав, српски етнолог у XX веку, 536, 539.
- Љотић, Михаило, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.
- Љочић, Ђура, српски државни питомац, студент технике у Цириху 60-их година XIX века, 210.
- Љушић, Радош, савремени српски историчар и професор, 16–17, 57, 61, 63, 68, 78, 93–98, 105, 107–108, 114, 118, 120, 126–128, 169, 310–311, 318, 329, 331, 347, 363, 473–474, 476–477, 479, 481, 483–485.

- Магазиновић, Константин – Коста, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.
- Мајсторовић, Живко, кмет села Папратиште у Пожешком срезу крајем XIX века, 391.
- Мајсторовић, Ранко, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша, совјетник, уставобранитељ, 112.
- Мајцен, Аугуст (немачки: August Meitzen), немачки статистичар и аграрни историчар у другој половини XIX века, 29.
- Макензи, Дејвид (енглески: David MacKenzie), савремени амерички историчар, 336, 543.
- Макинтош, Џон П. (енглески: John Pitcairn McKintosh), шкотски (британски) правни и политички теоретичар, политичар и државник, лабуриста, 174.
- Маклелан, Вудворд (енглески: Woodford McIlellan), амерички историчар у другој половини XX века, 207, 218.
- Максимовић, Нићифор, епископ ужички за време уставобранитеља, опонент кнезу Милошу, 117.
- Максимовић, Пера, српски правник и политичар крајем XIX и почетком XX века, министар, радикал, оснивач Српске привредно-демократске странке, 366, 484.
- Маловић, Гојко, савремени српски историчар, 560.
- Мандић, Никола, српски политичар крајем XIX века, радикал, 284.
- Манчевић, Миладин, српски политичар у другој половини XIX века, 285, 287.
- Марашли Али-паша – Марашлија (турски: Maraşlı Ali Paşa), заповедник османске војске у Румелијском беглербеглуку, београдски везир 1815–1821. године, 78–83, 85.
- Маринковић, Аранђел, српски политичар у другој половини XIX века, 285–286.
- Маринковић, Војислав, српски политичар и државник крајем XIX и почетком XX века, напредњак, 480.
- Маринковић, Димитрије, српски политичар и државник у другој половини XIX века, напредњак, 478.
- Маринковић, Павле Д., српски политичар крајем XIX и почетком XX века, напредњак, 440, 478, 480.
- Маринковић, Радивоје, српски политиколог и професор у другој половини XX века, 18–19, 21, 381, 383, 406, 408, 440.
- Маринковић, Стеван, мештанин села Пиносава у околини Београда крајем XIX века, локални политичар, 415.
- Мариновић, Јован (1821–1893), српски политичар и државник, председник Владе Србије, конзервативац, 135, 165, 176–178, 243, 313, 562.
- Марић, Лазар, председник београдског окружног суда, осумњичен за учешће у организовању убиства кнеза Михаила Обреновића, 165.
- Марић, Панта, мештанин села Жабари у Подринском округу почетком XX века, 495.
- Марићевић, Теодосије, трговац и велики војвода из Првог српског устанка, 54.
- Марковић, Ђока, српски политичар почетком XX века, самостални радикал, 473.
- Марковић, Јеврем, српски официр у другој половини XIX века, брат Светозара Марковића, 244.
- Марковић, Коца (1795–1836), српски поштител за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 97.
- Марковић, Лазар, српски правни теоретичар и политичар почетком XX века, 464.
- Марковић, Милош, мештанин села Богатић у Мачви крајем XIX века, 415.
- Марковић, Радоје, отац Светозара Марковића, 209.
- Марковић, Ратко, савремени српски правни теоретичар, професор и министар, 336–337.
- Марковић, Светозар (1846–1875), српски социјални теоретичар, публициста и политичар, оснивач социјалистичког покрета у Србији, 18, 185–186, 189–190, 192, 199, 203, 205, 207–220, 223–235, 237–238, 241, 253, 255, 329, 334, 338, 340, 345–355, 474, 568–569.
- Марковић, Сима (1768–1817), обор-кнез у Београдској нахији, велики војвода из Првог и Другог српског устанка, 54, 72, 86.
- Марковић, Слободан Г., савремени српски историчар и професор, 317, 455.
- Марковић, Стеван, српски политичар за време владавине уставобранитеља, 135.

- Маркс, Карл (1818–1883; немачки: Karl Marx), немачки социјални теоретичар, филозоф и политичар, 210, 212, 218,
- Маслеша, Веселин (1906–1943), српски књижевник, публициста и политичар у Босни и Херцеговини, комунистички руководиолац, 214.
- Матејић, Радисав, мештанин села Макци у Рамском срезу крајем XIX века, 389.
- Матић, Димитрије (1821–1884), српски професор и министар, председник Друштва српске словесности, 137.
- Матић, Димитрије, члан окружне скупштине у Неготину крајем XIX века, 414.
- Махмуд II (1785–1839;), султан Османског царства 1808–1839. године, 101.
- Махмуд Челеби-ефендија (турски: Mahmud Çelebi Efendi), османски високи чиновник, извршилац реформи султана Селима III, 46–47.
- Машин, Александар, српски официр, учесник Мајског преврата 1903. године, 453, 455.
- Машин, Драга, вид. Обреновић Драга.
- Мерси, Флоримунд (1666–1734; немачки: Claudius Florimund Mercy), аустријски војсковођа, учесник аустријско-турског рата 1716–1718. године, 31.
- Метерних, Клеменс Венцел фон (1773–1859; немачки: Klemens Wenzel Lothar Graf/Fürst von Metternich-Winneburg zu Beilstein), аустријски политичар и државник, 105.
- Мехмед, арбанашки хоџа у селу Сијарина (Јабланички срез) крајем XIX века, 303.
- Мехмед-Алија (1805–1849; турски: Kavalalı Mehmet Ali Paşa, арбанашки: Mehmet Ali Pasha), османски намесник у Египту, 48.
- Мијатовић-Лотон, Илодија (1825–1908; енглески: Elodie Lawton Mijatovich), енглеска књижевница, супруга српског политичара и државника Чедомиља Мијатовића, 317.
- Мијатовић, Чедомиљ (1842–1932), српски књижевник, економиста, историчар, политичар и дипломата, председник Српске краљевске академије, напредњак, 236, 305, 314–315, 317.
- Микавица, хајдучки предводник за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 90.
- Микић, Ђорђе, српски историчар у другој половини XX века, 526, 528, 536.
- Мил, Џон Стјуарт (1806–1873; енглески: John Stuart Mill), енглески филозоф и политички реформатор, класик либерализма, 215.
- Милетић, Светозар (1826–1901), српски правник и политичар у Аустроугарској, градоначелник Новог Сада, 185–187.
- Милисавац, Живан, српски књижевник и публициста у другој половини XX века, 214.
- Милисавац, Лазар, мештанин села Велика Дренова код Трстеника почетком XX века, 495.
- Милић-Грчић, Јелена, српски архивиста у другој половини XX века, 81.
- Милићевић, Јован, српски историчар и професор у другој половини XX века, 141–142, 169.
- Милићевић, Милан Ђ., (1831–1908), српски књижевник, фолкориста, професор и политичар, председник Српске краљевске академије, напредњак, 29, 267, 313, 314–315.
- Миловановић, Ђорђе, српски политичар и државник, отац Милована Ђ. Миловановића, 337.
- Миловановић, Милан Гр., српски официр и члан организације „Црна рука“, 544.
- Миловановић, Милија, српски народни трибун и политичар, радикал, 318, 366.
- Миловановић, Милован Ђ. (1863–1912), српски правник, политичар, државник и дипломата, председник Владе Србије, радикал, 333–334, 336–338, 440, 545.
- Миловановић, Младен (1760–1823), велики војвода из Првог српског устанка, 14, 54, 63, 68–70, 72.
- Миловић, Јован, јагодински протојереј крајем XVIII века, 49.
- Милувук, Милан, учитељ Адама Богосављевића, директор реалне гимназије у Београду, члан Друштва за пољску приреду, 236.
- Милојевић, Љубомир, српски адвокат, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 201.
- Милојковић, Радивоје (1832–1888), српски политичар, државник и министар, либерал, 169–170, 180, 189, 258, 266, 311.

- Милорадовић, Драгослав, кмет села Прућевац у Србији крајем XIX века, 390.
- Милосављевић, Богољуб, савремени српски правни теоретичар и професор, 148.
- Милосављевић, Јаков, српски политичар крајем XIX века, радикал, 366.
- Милосављевић, Јоксим, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 89, 98.
- Милосављевић, Јоксим, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 89, 98.
- Милосављевић, Милентије, мештанин села Липница у Крагујевачком округу крајем XIX века, 414.
- Милосављевић, Светозар, српски политичар и министар крајем XIX и почетком XX века, дворски радикал, 331, 500.
- Милошевић, Аранђел – Раша (1851–1939), српски политичар и публициста у другој половини XIX века, радикал, 331–332, 347, 348–356, 358–358, 381, 399.
- Милошевић, Новак, српски народни трибун и политичар крајем XIX века, радикал, 329.
- Милошевић, Сава, српски народни трибун и политичар крајем XIX века, радикал, 329.
- Миљковић-Бојанић, Ема, савремена српска историчарка-османиста, 35, 40.
- Миљковић-Катић, Бојана, савремена српска историчарка, 154.
- Мирабо, Оноре Габриел (1749–1791; француски: *Onore Gabriel markis de Mirabo*), француски револуционар, политичар и државник, 346.
- Митерауер, Михаел (немачки: *Michael Miterauger*), савремени аустријски историчар и антрополог, 29.
- Митровић, Андреј, савремени српски историчар и професор, 560.
- Митровић, Живан, српски историчар у првој половини XX века, 56, 63–64, 78, 84–85, 119, 121, 261, 314, 329, 347, 362, 372, 445, 460, 478.
- Митровић, Милорад (1867–1907), српски песник и публициста, 452.
- Митровић, Нешко, српски политичар крајем XIX века, 286.
- Мијаиловић, Паја К., српски политичар крајем XIX века, радикал, 331–332,
- Михаиловић Паја К., вид. Мијаиловић Паја К.
- Михаиловић, Стевча (1804–1888), српски политичар, државник и председник Владе, либерал, 114–115, 137, 196, 250, 260, 562.
- Михаљевић, Михаило, аустријски официр српског порекла, заповедник добровољачких јединица (фрајкора) у аустријско-турском рату 1788–1791. године, 43, 54–55.
- Мишић, Живојин (1855–1921), српски официр крајем XIX и почетком XX века, војвода у Првом светском рату, 543
- Мишић, Јаков, мештанин Бељанске општине у Србији крајем XIX века, 390.
- Мишић, Петар, српски официр и учесник Мајског преврата 1903. године, члан организације „Бела рука“, 545.
- Мишић, Синиша, савремени српски историчар и професор, 267.
- Мишковић, Јован (1844–1908), српски официр, војни теоретичар и географ, председник Српске краљевске академије, 260.
- Мула Јусуф Новопазарац, хахија у Београдском пашалуку уочи Првог српског устанка, 52.
- Мус-ага, кабадахија (представник хахија) у Шапцу уочи Првог српског устанка.
- Мустафа Барјактар (турски: *Mustafa Bayraktar*), османски чиновник у Рушчуку крајем XVIII и почетком XIX века, 47.
- Мушовић, Ејуп, етнолог и историчар у Србији у другој половини XX века, 536.
- Нанчић, Лазар, српски политичар у другој половини XIX века, социјалиста, 329.
- Наполеон Бонапарта (1769–1821; француски: *Napoléon Bonaparte*), генерал у Француској револуцији, први конзул Републике, француски војсковођа и цар Француске, 71, 76.
- Наполеон III (1808–1873; француски: *Charles Louis Napoleon Bonaparte*), француски политичар и државник, синовац Наполеона Бонапарте; председник друге француске републике 1848-1852. и цар другог француског царства 1852-1870. године, 430.

- Наум, пратилац Карађорђа Петровића при његовом повратку у Србију 1817. године, 454.
- Наумовић, Михаило, српски официер почетком XX века, страдао у Мајском преврату 1903. године, 454.
- Недељковић, Драгутин, српски адвокат, бранилац учесника манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 202.
- Недин, Илија (бугарски: Илия Недин), савремени бугарски етнолог и антрополог, 29.
- Немањићи, српска средњовековна владалачка династија (XII–XIV век), 305.
- Ненадовић, Алекса (1749–1804), кнез Тамнавско-посавске кнежине у Ваљевској нахији, страдао у Сечи кнезова 1804. године, 34.
- Ненадовић, Александар, српски попечитељ за време владавине уставобранитеља, син великог војводе Јакова Ненадовића, 135.
- Ненадовић, Јаков (1765–1836), велики војвода из Првог српског устанка и попечитељ, млађи брат Алексе Ненадовића, 54, 72, 76, 562.
- Ненадовић, Јеврем (1793–1867), велики војвода из Првог и Другог српског устанка.
- Ненадовић, Љубомир (1826–1895), српски књижевник, дипломата и министар, син проте Матеје Ненадовића, 137.
- Ненадовић, прота Матеја (1777–1854), војвода из Првог и Другог српског устанка, уставобранитељ, син кнеза Алексе Ненадовића, 34–35, 42, 54, 64, 66–67, 75–76, 85, 112, 117, 118, 562.
- Ненадовићи, кнежевска породица у Тамнавско-посавској кнежини Ваљевске нахије, давала војводе у Првом и Другом српском устанку, 65.
- Несторовић, Сима, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 403, 476.
- Никетић, Гојко, српски правник у првој половини XX века, 221.
- Никић, Федор, српски правни историчар и професор у XX веку, 18–19, 63, 64–65, 69–70, 84, 107, 224–226, 228–233, 264, 319, 321–322, 324–326, 329, 400–402, 409–410, 511.
- Никифоров, Константин Владимирович, савремени руски историчар, 119.
- Николај, протосинђел, српски свештеник и политичар крајем XIX века, либерал, 310.
- Николај I (1796–1855; руски: Николай I), руски цар, 93.
- Николајевић, Душан С., српски историчар у првој половини XIX века, 358.
- Николајевић, Константин, српски политичар и совјетник за време владавине уставобранитеља, 135.
- Николајевић, Никола, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 86.
- Николајевић, Петар – Молер (1775–1816), велики војвода из Првог и Другог српског устанка, председник Народне канцеларије, опонент кнезу Милошу Обреновићу, 85.
- Николајевић, Светомир (1844–1922), српски писац, професор, политичар и државник, председник Владе Србије, дворски радикал, касније напредњак, 331, 333, 479.
- Николић, Андра (1853–1918), српски књижевник, политичар и публициста, радикал, 331–332.
- Николић, Драган К., савремени српски правни историчар и професор, 133, 175.
- Николић, Јован, српски историчар у првој половини XX века, 528.
- Николић, Јован, српски политичар у другој половини XIX века, 285.
- Николић, Младен, председник општине Свилајнац крајем XIX века, 391.
- Николић, Никола, српски политичар крајем XIX и почетком XX века, радикал, касније самостални радикал, 284.
- Николић, Павле, савремени српски правни теоретичар и професор, 20, 21, 102, 351, 444, 460.
- Николић, Пера М., српски политичар почетком XX века, либерал, 476.
- Николић-Стојанчевић, Видосава, српски етнолог у другој половини XX века, 268, 271–274, 281, 290–291, 295, 298, 302,

- Никчевић, Томица, српски правни историчар у другој половини XX века, 16.
- Никшић, Хаџи Мелентије (1780–1816. године), епископ шабачки и ужички, војвода из Првог и Другог српског устанка, народни старешина, 54, 78, 85.
- Нинковић, Анка, пријатељица Светозара Марковића, 209.
- Нинчић, Велизар, српски историчар у другој половини XX века, 323.
- Новаковић, А., српски политичар у другој половини XIX века, уводничар у листу „Видело“, напредњак, 307.
- Новаковић, Алекса, српски адвокат и политичар, један од организатора Мајског преврата 1903. године, 454.
- Новаковић, Илија, српски трговац, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 201.
- Новаковић, Петар – Чардаклија, члан депутације српских устаника у Петрограду крајем 1804. године, 64.
- Новаковић, Стојан (1842–1915) српски историчар и филолог, државник и дипломата, председник Владе Србије, председник Српске краљевске академије, напредњак, 57, 59–60, 170, 195, 291–293, 305, 316–318, 429–431, 440, 445, 478–480, 539.
- Нушић, Бранислав (1864–1938), српски комедиограф, публициста и дипломата, 536, 539.
- Обрадовић, Доситеј (1742–1811), српски просветитељ, филозоф и попечитељ за време Првог српског устанка, 72.
- Обрадовић, Ђорђе – Ђурчија, велики војвода из Првог српског устанка, 54.
- Обрадовић, Сава Ж., српски политичар почетком XX века, напредњак, 479.
- Обреновић, Александар (1876–1903), српски краљ 1893–1903. године, 179, 332–333, 337, 364, 372–374, 400, 421, 423, 425–432, 435, 437–442, 444–446, 449–456, 469, 472, 476, 485, 543, 574, 575,
- Обреновић, Драга (1864–1903), српска краљица 1900–1903. године, супруга краља Александра Обреновића, претходно удовица инжењера Светозара Машина, 438, 439, 451–452, 454, 543, 576, 577.
- Обреновић, Јеврем (1790–1856), обласни управитељ („господар“) и државник за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, брат кнеза Милоша Обреновића, 89, 112, 118, 166.
- Обреновић, Јован (1787–1850), обласни управитељ („господар“) и државник за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, брат кнеза Милоша Обреновића, 89, 98, 107, 109.
- Обреновић, Јулија (1831–1919), једно време српска кнегиња и супруга кнеза Михаила Обреновића, потицала из угарске грофовске породице Хуњади (мађарски: Hunyady de Kéthely), 164.
- Обреновић, Милан (1819–1839), најстарији син кнеза Милоша Обреновића, краткотрајно српски кнез 1839. године, 60, 297, 305.
- Обреновић, Милан (1854–1901), унук Јеврема Обреновића, српски кнез 1872–1882. године, српски краљ 1882–1889. године и врховни командант српске војске 1897–1900. године, 60, 166, 297, 303–305, 309, 315, 321, 330, 332–333, 335, 337–359, 362, 363–366, 371, 372, 374, 409, 419, 422, 575–577.
- Обреновић, Милан (око 1770–1810), велики руднички војвода из Првог српског устанка, старији брат (по мајци) кнеза Милоша Обреновића 56, 70, 71–72.
- Обреновић, Милош (1780–1860), војвода из Првог и Другог српског устанка, српски кнез 1815–1839. и 1859–1860. године, родоначелник династије Обреновић, 16, 17, 73, 78–109, 112–117, 139–143, 400, 563–565.
- Обреновић, Михаило (1823–1868), српски кнез 1839–1842. и 1860–1868. године, син кнеза Милоша Обреновића 17, 18, 100, 118, 139, 143–166, 565–566.
- Обреновић, Наталија (1859–1941), српска кнегиња и краљица, супруга кнеза и краља Милана Обреновића, потицала из руске племићке породице Кешко (у Молдавији), 312, 363.
- Обреновићи, српска владалачка породица у Србији 1815–1842. и 1859–1903. године, 18, 102, 142, 146, 166, 373, 456, 472, 480, 491, 506.
- Овен, Роберт (1771–1858; енглески: Robert Owen), велшки (британски) филозоф, социјал-утописта, 215.

- Пазван-Оглу, Осман (1758–1807; турски: Osman Pazvan Oğlu), османски официер, управник Видинског санџака после 1794. године и вођ од султана осамостаљених (нерегуларних) војних јединица, 48.
- Павићевић, Бранко, савремени историчар у Црној Гори, 16.
- Павићевић, Иван, српски политичар и министар почетком XX века, самостални радикал, 445, 489, 498–499.
- Павловић, Војислав, савремени српски историчар, 138.
- Павловић, Драгољуб – Дража, српски историчар у првој половини XX века, 31–32, 43.
- Павловић, Ђорђе, српски политичар крајем XIX века, напредњак, 319.
- Павловић, Јован (1843–1892), оснивач и главни уредник листа „Панчевац“ и уредник цетињског листа „Глас Црногорца“, 185.
- Павловић, Марко, савремени српски правни историчар, 148.
- Павловић, Милован, српски официер, политичар и министар почетком XX века, 454.
- Павловић, Милорад (1865–1957), српски преводилац и публициста, уредник листа „Народна одбрана“ 452.
- Павловић, Михаило, српски трговац и политичар крајем XIX века, напредњак, 314.
- Павловић, Радослав Љ., српски етнолог у другој половини XX века, 297.
- Павловић, Стеван К. / Steven K. Pavlowitch, савремени британски историчар српског порекла, 318, 526, 527, 537.
- Палавестра, Предраг, савремени српски историчар књижевности, књижевни критичар и професор, председник српског ПЕН-центра, 208–209.
- Панић, Јеремија, српски политичар у другој половини XIX века, 285.
- Пантелић, Душан, српски историчар у првој половини XX века, 43, 45–46, 49–52.
- Пантелић, Ђорђе, српски политичар у другој половини XIX века, напредњак, 319.
- Панчић, Јосиф (1814–1888), српски лекар и ботаничар, први председник Српске краљевске академије, 286.
- Парезан, Ђорђе, народни старешина, со-вјетник, уставобранитељ, 112.
- Паулучи, маркиз (1779–1849; руски: Филипп Осипович Паулуччи), француски и руски официер и дипломата; изасланик цара Александра I за време Првог српског устанка, 67.
- Пачу, Лазар (1855–1915), српски лекар, публициста, политичар и министар почетком XX века, радикал, 264–265.
- Пашић, Никола – Баја (1845–1926), српски политичар и државник, председник Владе Србије и Владе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, један од оснивача Народне радикалне странке, 210, 331–336, 338–346, 358, 376, 422–424, 426, 438, 513, 544–545.
- Пелагић, Васа (1833–1899), пропагатор народне медицине, публициста и политичар, социјал-утописта, 264–266, 345.
- Пелетен, Камил (француски: *Camille Pelletain*), француски политичар у другој половини XIX века, француски радикал 344.
- Пенковић, Сава, мештанин села Прошти-нац у општини Свилајнац почетком XX века, 493.
- Перић, Живојин (1868–1953), српски правни теоретичар, професор и политичар, члан Напредне и оснивач Српске конзервативне странке, 479, 484, 512.
- Перовић, Душан, српски историчар и професор у другој половини XX века, 64, 68.
- Перовић, Латинка, савремена српска историчарка, једно време политичар, 68, 207, 214–217, 323, 340–342.
- Перуничкић, Бранко, српски историчар у другој половини XX века, 536.
- Петар I (1672–1725; руски: Петр I / Петр Великий), руски цар и реформатор 1694–1725. године, 222.
- Петар Велики, вид. Петар I.
- Петковић, Алекса, српски политичар у другој половини XIX века, 286,
- Петковић, Милан, српски политичар почетком XX века, либерал, 504
- Петровић, Вићентије, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 89
- Петровић, Вукашин (1847–1924), српски политичар и државник, напредњак, 432.

- Петровић, Глигорије, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 284.
- Петровић, Драгољуб, савремени српски етнолог, 538.
- Петровић, Ђорђе, српски политичар, члан привременог Кнежевског намесништва после убиства кнеза Михаила Обреновића, 165.
- Петровић, Јеленко, српски правни историчар у првој половини XX века, 95, 220–221.
- Петровић, Ђорђе – Карађорђе (1762–1817), вожд Првог српског устанка, родоначелник владалачке породице Карађорђевић, 17, 27, 51, 53–77, 119, 562–563.
- Петровић, Коста, мештанин села Чукуровац у Кулинској општини у Србији почетком XX века, локални политичар, 505
- Петровић, Лазар, српски официр, маршал двора краља Александра Обреновића, страдао у Мајском преврату 1903. године, 454.
- Петровић, Марко, српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 263.
- Петровић, Марко, свештеник, политичар у другој половини XIX века, радикал, 403.
- Петровић, Миливоје – Блазнавац (1824–1873), српски официр, управник вароши Београда и државник, 132, 165–166, 565.
- Петровић, Милоје – Трнавац, велики војвода из Првог српског устанка, 53, 63, 70, 75.
- Петровић, Милутин – Ера (1791–1861), учесник Првог српског устанка и српски официр, брат Хајдук Вељка Петровића, 117.
- Петровић, Мита (1852–1911), високи државни чиновник и економски историчар, 82, 93–94, 98, 112, 121.
- Петровић, Петар, епископ темишварски крајем XVIII века, 49.
- Петровић, Растислав, српски историчар и професор у другој половини XX века, 236–237, 242, 244, 250, 255.
- Петровић, Хајдук Вељко (1780–1813), велики крајишки војвода из Првог српског устанка, 14, 53–54, 69, 73.
- Петронијевић, Аврам (1791–1852), српски политичар и државник, попечитељ, уставобранитељ, 98, 109, 112, 117–118, 565.
- Пећић, Драгутин, српски политичар почетком XX века, самостални радикал 473, 496.
- Пешић, Димитрије, председник општине у Љубићком срезу почетком XX века, 494.
- Пијевчевић, Вељко, мештанин села Гостинци у Ужичком округу почетком XX века, 515.
- Пироћанац, Милан (1837–1897), српски политичар и државник, председник Владе Србије, напредњак, 305, 313–315, 319, 357, 326.
- Писарев, Димитриј Иванович (1840–1868; руски: Дмитрий Иванович Писарев), руски књижевни критичар и публициста, револуционарни демократа, 215, 223.
- Пљакић, Хаџи-баша, (кабадахлија) представник дахија у Карановцу (данашње Краљево), 52.
- Полит-Десанчић, Михаило (1833–1920), српски правник и политичар у Аустроугарској, 202.
- Полићевић, Михаило, српски политичар почетком XX века, самостални радикал, 473.
- Попов, Нил Александрович (1833–1891), руски историчар и слависта, 87.
- Попов, Чедомир, савремени српски историчар и професор, 169, 194–195.
- Поповић, Алекса Ђ., локални српски политичар у Ужичком округу у другој половини XIX века, 263.
- Поповић, Алекса, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године 200.
- Поповић Александар – Аца барјактар, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 200.
- Поповић, Васиљ, српски историчар у првој половини XX века, 43, 47–48.
- Поповић, Војин (1881–1916), српски четнички војвода и официр српске војске, члан организације „Црна рука“, 453.
- Поповић, Дамјан, српски официр, учесник Мајског преврата 1903. године, члан организације „Црна рука“, 453.
- Поповић, Драгољуб М., савремени српски правни историчар, професор и дипломата, 99, 102, 106, 148, 174, 368.

- Поповић, Душан (1884–1918), српски политичар и публициста почетком XX века, социјалиста, 480.
- Поповић, Душан Ј., српски историчар у XX веку, 25–26, 31–32, 43, 49.
- Поповић, Ђорђе – Ђелеш, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 87.
- Поповић, Илија, народни старешина, совјетник, уставобранитељ, 112.
- Поповић, Лазар, српски политичар и министар крајем XIX века, 439.
- Поповић, Љубодраг, савремени српски архивиста и публициста, 281, 302.
- Поповић, Миливоје, српски новинар, публициста и правни историчар у првој половини XX века, 372, 458–460.
- Поповић, Милоје – Ђак, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, предводник буне против кнежевог апсолутизма 1825. године, 87, 98.
- Поповић, Милорад, српски политичар почетком XX века, радикал, 504.
- Поповић, Радомир, савремени српски историчар, 118.
- Поповић, Чедомиљ – Чеда, српски официр, члан организације „Црна рука“, 453–454.
- Поповић-Обрадовић, Олга, српска правна историчарка у другој половини XX века, 456, 460–465, 467, 469–470.
- Пореч Алија, кабадахија (представник дахија) у Ваљеву уочи Првог српског устанка, 52.
- Продановић, Јаша (1867–1948), српски политичар, публициста и историчар, самостални радикал, 63–65, 68, 170, 183, 185, 196, 200, 310–311, 430, 440, 444, 452–453, 473.
- Прокић, Милош, начелник Крагујевачког округа за време манифестације Црвени барјак 1875. године, 201.
- Прокопијевић, Арса, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 366.
- Протић, Антоније – Анта, народни старешина, совјетник, уставобранитељ, 112.
- Протић, Ђорђе, попечитељ за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 97–98.
- Протић, Јован, члан депутације српских устаника у Петрограду крајем 1804. године, 64.
- Протић, Коста (1831–1891), српски генерал и државник, члан Краљевског намесништва малолетном Александру Обреновићу, 421, 424, 575.
- Протић, Милан Ст., српски економиста, политичар и историчар, син Стојана М. Протића 336.
- Протић, Милан Ст., савремени српски историчар, професор, политичар и дипломата, праунук Стојана М. Протића, 175, 185, 187, 203, 205, 217, 323, 336, 340, 343, 372, 444, 460.
- Протић, Стојан, савремени српски новинар, публициста и историчар, унук Стојана М. Протића, 263.
- Протић, Стојан М. (1857–1923), српски политичар, публициста и државник, први председник Владе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, радикал, 333, 336, 438, 489, 496–497, 506, 545, 549, 557, 573, 580.
- Прудон, Пјер Жозеф (1809–1865; француски: Pierre-Joseph Proudhon), француски економиста и социјални филозоф, зачетник анархистичког правца у филозофији, 210.
- Пујић, Димитрије, начелник Топличког округа 1879. године, 298.
- Пусић, Еуген, хрватски правни теоретичар и професор у другој половини XX века, 21.
- Путник, Мојсије (1728–1790), митрополит српске Карловачке митрополије, 49.
- Путник, Радомир (1847–1917), српски војвода и војсковођа, 543.
- Равништановић, Павле, српски избеглица из Метохије у Србији 1879. године, 298.
- Равништановић, Стеван, српски избеглица из Метохије у Србији 1879. године, 298.
- Раденић, Андрија, савремени српски историчар, 136, 183, 343.
- Раденковић, Богдан, српски официр почетком XX века, члан организације „Црна рука“, 544.
- Радовановић, Ђорђе, банкротирани трговац, саучесник у атентату на кнеза Михаила Обреновића 1868. године, 165.

- Радовановић, Љубомир, адвокат у Ваљеву за време друге владавине кнеза Михаила Обреновића, осуђен због фалсификовања исправа, 165.
- Радовановић, Милован, савремени српски етнолог и професор, 526, 536,
- Радовановић, Милорад, мештанин села Јајчићи у Ваљевском округу почетком XX века, 494.
- Радовановић, Павле, адвокат, организатор убиства кнеза Михаила Обреновића 1868. године, 165.
- Радовић, Димитрије, српски политичар крајем XIX века, напредњак, 319.
- Радојевић, Миодраг Д., савремени српски правни теоретичар, 175.
- Радојковић, Милета, народни старешина, вођ буне против кнеза Милоша Обреновића 1835. године, 98–99.
- Радосављевић, Василије, студенички архимандрит крајем XVIII века, 49.
- Радосављевић, Мата, српски историчар у другој половини XIX век, 29.
- Рајић, Сузана, савремена српска историчарка, 366, 421, 423–426, 428, 438, 453.
- Рајовић, Драгомир (1836–1911), српски политичар и совјетник, 454.
- Рајовић, Цветко (1793–1873), српски државни чиновник и попечитељ 112, 135.
- Ракочевић, Новица, српски историчар у Црној Гори у другој половини XX века, 526, 528–529, 533, 535, 536.
- Ранке, Леополд (1795–1886; немачки: Leopold von Ranke), немачки историчар, 57, 60–61, 215.
- Рашић, Никола – Коле, вођ устаника у јужној Србији и српски политичар у другој половини XIX века, 285–286.
- Рејноу, Роберт (енглески: Robert Reinow), амерички политиколог у другој половини XX века, 21.
- Рибарац, Стојан Д. (1855–1922), српски правник и политичар, либерал, 423–424, 476, 546.
- Ризај, Скендер, савремени арбанашки историчар-османиста са Косова и Метохије, 269, 536.
- Ристић, Арса, управник полугимназије у Београду у другој половини XIX века, члан Друштва за пољску привреду, 237.
- Ристић, Јован (1831–1899), српски политичар, државник, председник Владе Србије, историчар и председник Српске краљевске академије, либерал, 258, 260–264, 266–267, 282, 303–304, 309–314, 316, 325, 362–366, 374, 444, 476, 546.
- Ристић, Љубодраг, савремени српски историчар, 106.
- Ристић, Милија, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 366.
- Ристић, Милован, српски историчар у другој половини XX века, 68.
- Робеспјер, Максимилијан (1758–1794; француски: Maximilien François Marie Isidore de Robespierre), француски револуционар, правник и политичар, 346.
- Рогвић, Станоје, трговац, саучесник у убиству кнеза Михаила Обреновића 1868. године, 165.
- Родофиникин, Константин Константинович (1760–1838), руски дипломата, изасланик руског цара Александра I за време Првог српског устанка, 67–69.
- Рудић, Вујадин, савремени српски демограф и етнолог, 302.
- Русо, Жан-Жак (1712–1778; француски: Jean-Jacques Rousseau), француски филозоф, политички теоретичар и писац, 240, 254, 349.
- Сава, хајдучки предводник из села Месарац за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 90.
- Савић, Милован, мештанин села Добрић у Шабачком округу почетком XX века, 492.
- Савковић, Стеван А., српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 331.
- Саиловић, „Саид-паша“, арбанашки поглавица, турски официр и политичар у Јабланичком срезу у другој половини XIX века, 297, 303.
- Сали-ага, кабадахија (представник дахија) у рудничком крају уочи Првог српског устанка, 52.
- Самарџић, Момир, савремени српски историчар, 272.
- Самарџић, Радован, српски историчар и професор у другој половини XX века, 14–15, 25–27, 33–34, 42, 317, 267.

- Самарџић, Стеван, мештанин општине Равањ почетком XX века, 494.
- Самуровић, Драгић, српски политичар почетком XX века, напредњак, 479.
- Сарамандић, Владимир, српски трговац, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 201.
- Сарач, Петар, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 200.
- Светић, Милош, вид. Хаџић Јован.
- Свирчевић, Мирослав, савремени српски правни историчар и публициста, 18, 19, 24, 29, 49, 100, 174–175, 178, 372, 460, 466, 468, 479, 546.
- „Сеит-паша“, вид. Саиловић „Саид-паша“.
- Селим III (1761–1808; турски: *Selim-i Salis*), султан Османског царства 1789–1807. године, 30, 46–48.
- Сикимић, Биљана, савремени српски етнолингвиста, 536.
- Симић, Алекса (1800–1872), српски народни старешина, уставобранитељ, 96, 112, 117, 565.
- Симић, Ђорђе (1843–1921), српски политичар, државник и дипломата, председник Владе Србије, дворски радикал, 333, 431.
- Симић, Јован, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 331–332.
- Симић, Јован – Бобовац, народни старешина за време прве владавине кнеза, Милоша Обреновића, 87.
- Симић, Јошка, вид. Симић Јован.
- Симић, Стојан (1797–1852), српски народни старешина, уставобранитељ, 96, 98, 112, 117, 565.
- Симовић, Војислав, српски правни теоретичар и професор у другој половини XX века, 21.
- Симоновић, Платон, српски политичар, совјетник и реформатор просвете, уставобранитељ, 121.
- Скерлић, Јован (1877–1914), српски књижевни критичар, историчар књижевности, професор и политичар, самостални радикал, кратко и члан Српске социјал-демократске странке, 207, 209, 211–213, 216, 452, 472–473.
- Спалајко, Јова, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 200.
- Спасић, Божидар, трговац из Неготина у другој половини XIX века, 415.
- Спасић, Живомир, српски историчар у другој половини XX века, 204.
- Спасић, Јованча, српски народни старешина и дипломата, високи државни чиновник за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 107, 109.
- Спасић, Милован, српски адвокат, начелник „Економног“ одељења у Министарству финансија, истраживач аграрних односа у Новим крајевима после ослобођења од османске власти 1878. године, 292.
- Спасић, Никола (1838–1916), српски велетрговац, политичар, добротвор и задужбинар, напредњак, 479.
- Спасојевић, Михаило, мештанин села Буари у Ужичком округу почетком XX века, 515.
- Спенсер, Херберт (1820–1903; *Herbert Spencer*), енглески филозоф и социолог, 215.
- Сретеновић, Крста – Крле, један од радничких вођа крагујевачке тополивнице, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 200–201.
- Сретеновић, Павле, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 87.
- Срећковић, Панта (1834–1903), српски историчар и политичар у другој половини XIX века, либерал, 263, 280, 374, 403.
- Стаменковић, Димитрије, српски политичар почетком XX века, либерал, 476.
- Станишић, Павле, попечитељ за време владавине уставобранитеља, 117, 135.
- Станко Н., кмет села Батушинац у околини Ниша пред српско-турске ратове 1876–1878. године, 270.
- Станковић, Димитрије, мештанин села Жабари у Подринском округу почетком XX века, 495.
- Станковић, Ђорђе, српски политичар почетком XX века, напредњак, 479.
- Станковић, Никола, начелник Подунавског округа у другој половини XIX века, 413.
- Станковић, Филип, агент кнеза Милоша Обреновића за време Светоандрејске скупштине 1858. године, 137.

- Становчић, Војислав, савремени српски правни теоретичар, политиколог, филозоф, историчар књижевности и професор, 308.
- Станојевић, Аранђел (1830–1886), народни представник пред османским властима у Знепољу и Трну (данашња Бугарска); начелник привремене српске управе (1878–1879) Трског среза по ослобођењу од османске власти, емигрант у Србији, 279–280, 300.
- Станојевић, Аца, српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 438.
- Станојевић, Драгиша, српски политичар и публициста крајем XIX века, социјалиста, 185–186, 329.
- Станојевић, Милутин, српски политичар почетком XX века, самостални радикал, 473.
- Станојевић, Стеван, мештанин Неготина крајем XIX века, локални политичар, 415.
- Стевановић, Данило, српски политичар и државник, председник Владе Србије, конзервативац, 195, 562, 249.
- Стевановић, Стева, вид. Стефановић Стева Л.
- Стевановић, Стефан, Тенка, вид. Стефановић Стефан Тенка.
- Стефановић, Стева Л., српски политичар у другој половини XIX века, радикал, 332.
- Степић, Риста, српски трговац, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 201.
- Стефановић, Спасоје, српски политичар почетком XX века, либерал, 476.
- Стефановић, Стефан – Тенка (1797–1865), српски политичар и совјетник, уставобранитељ, 112, 118, 132, 135.
- Стефановски, Мирјана, савремена српска правна историчарка и професор, 440, 444, 446.
- Стојановић, Дубравка, савремена српска историчарка и професор, 460.
- Стојановић, Илија, српски политичар у другој половини XIX века, 248.
- Стојановић, Љубомир – Љуба (1860–1930), српски филолог, политичар и државник, самостални радикал, 445, 473,
- Стојановић, Никола – Мандрда, хајдучки предводник за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 90.
- Стојановић, Радослав, српски правни теоретичар, политичар и дипломата у XX веку и на почетку XXI века, 167.
- Стојановић, Стеван – Ћоса, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 117.
- Стојанчевић, Владимир, савремени српски историчар, 13, 15–16, 42, 78–79, 81, 95–96, 101, 109–110, 268–269, 279–281, 526, 536–537.
- Стојилов, Симон, српски политичар у другој половини XIX века, 285, 288.
- Стојичић, Слободанка, савремена српска правна историчарка и професор, 272, 274, 290–291, 292, 294, 301, 358, 372.
- Стојковић, Миленко (1769–1831), велики војвода из Првог српског устанка, емигрант у Русији, 53–54, 56, 62, 64–65, 68–69, 70–74, 76, 562–563.
- Столић, Ана, савремена српска историчарка, 333, 438.
- Стоукс, Гејл (енглески: Gale Stokes), савремени амерички историчар, 137.
- Стошић, Васа, српски народни трибун и политичар у другој половини XIX века, радикал, 329.
- Стошић, Миле, мештанин села Пиносава у околини Београда крајем XIX века, 415.
- Страњаковић, Драгослав, српски историчар у првој половини XX века, 117–118, 134.
- Стратимировић, Стефан (1757–1836), митрополит српске Карловачке митрополије, 49, 64.
- Сулејман-паша Скопљак (турски: Süleyman Paşa), београдски везир између Првог и Другог српског устанка, 119.
- Тајсић, Ранко (1843–1903), српски народни трибун, политичар, радикал, 242, 250, 262–263, 284, 318, 329, 338, 363, 366, 403, 426, 438.
- Тасић, Ђорђе, српски правни теоретичар, професор и политичар у првој половини XX века, 460.
- Таљандије, Сен-Рене (1817–1879; француски: Saint-René Taillandier), француски књижевник, књижевни критичар и историчар књижевности, 57, 60.

- Танкосић, Војислав – Воја (1881–1915), српски официр и четнички војвода, члан организације „Црна рука“, 543.
- Таушановић, Коста С. (1854–1902), српски политичар и министар, радикал, 331–332, 340, 384, 400–401, 404, 426, 438.
- Текелија, Сава (1761–1842), трговац, угарски племић, први доктор права међу Србима, ктитор задужбине „Текелијанум“ и председник Матице српске, 49.
- Терзић, Славенко, савремени српски историчар, 364, 528.
- Тијанић, Спасоје, мештанин села Липница у Крагујевачком округу у другој половини XIX века, локални политичар, 415.
- Тимотијевић, Коста, српски политичар почетком XX века, самостални радикал, 473.
- Тодорић, Илија, српски новинар, уредник и штампар листа „Старо ослобођење“, учесник манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 201–202.
- Теодоровић, Лазар, народни старешина, совјетник, уставобранитељ, 117.
- Теодоровић, Петар – Добрњац (1771–1828), велики војвода из Првог српског устанка, емигрант у Русији, 53–54, 56, 62, 64–65, 68–69, 70–76, 562–563.
- Теодоровић, Стеван (1778–1835), велики војвода из Другог српског устанка, брат Петра Добрњца, 87.
- Тодорова, Марија (бугарски: Марија Тодорова, енглески: Maria Todorova), савремена америчко-бугарска историчарка, 29.
- Тодоровић, Велимир – Веља (1848–1920), српски политичар и министар, дворски радикал, 333, 454.
- Тодоровић, Влада, српски политичар почетком XX века, самостални радикал 473.
- Тодоровић, Драгоје, српски историчар у другој половини XX века, 425, 262.
- Тодоровић, Лазар, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 86, 107.
- Тодоровић, Марко – Абдула (1780–1823), кнез Пожаревачке нахије за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 86–87.
- Тодоровић, Пера (1852–1907), српски новинар, публициста и политичар, један од оснивача Народне радикалне странке, 199, 201–205, 264–265, 278.
- Тодоровић, Пеша, нишки кмет у другој половини XIX века, 286.
- Трговчевић, Љубинка, савремена српска историчарка и професор, 169, 484.
- Трифонов, Стајко (бугарски: Стајко Трифонов), бугарски историчар у другој половини XX века, 526.
- Трнавац, Милоје, вид. Петровић Милоје – Трнавац.
- Трифуновски, Јован, етнолог и професор у Републици Македонији у другој половини XX века, 290, 536.
- Тричковић, Радмила, савремена српска историчарка, 15.
- Трпковић, Стеван, српски избеглица из Метохије у Србији 1879. године, 298.
- Туровић, Добросав Ж., савремени српски локални историчар, 294, 296–297, 299–303.
- Туцаковић, Јаков, српски политичар у другој половини XIX века, министар, либерал, 288–289, 310–311.
- Туцаковић, Петар, народни старешина и совјетник, уставобранитељ, 112.
- Туцаковић, Тодор П., српски политичар у другој половини XIX века, либерал, 199, 263, 289, 476.
- Туцовић, Димитрије (1881–1914), српски публициста и политичар, социјалиста, 203, 480.
- Ћеловић, Лука (1854–1929), српски велетрговац, задужбинар и политичар, радикал, 340.
- Ћоровић, Владимир, српски историчар и професор у првој половини XX века, 144–145.
- Урошевић, Атанасије, српски етнолог и професор у XX веку, 536, 538, 539.
- Утјешиновић-Острожински, Огњеслав (1817–1890), српски књижевник и политичар у Аустроугарској, 29.
- Фердинанд, Сакс-Кобург-Готски (1861–1948; бугарски: Фердинанд Максимилиан Карл Леополд Мари Сакскобургготски; немачки: Ferdinand Maximilian

- Karl Leopold Maria von Saxe-Coburg und Gotha), бугарски кнез 1887–1908. и краљ (цар) 1908–1918. године, 526.
- Филиповић, Мага, српски правник, истражни судија у поступку против учесника манифестације Црвени барјак у Крагујевцу 1875. године, 201.
- Филиповић, Миленко, српски етнолог и професор у XX веку, 29, 41, 536.
- Филиповић, Милутин, српски политичар почетком XX века, самостални радикал, 474.
- Филиповић, Недим, историчар-османиста у Босни и Херцеговини у другој половини XX века, 33.
- Филиповић, Теодор, вид. Грујовић Божа.
- Фочић, Мехмед-ага, дахија у Београдском пашалуку очи Првог српског устанка, 52.
- Хајдук Велько, вид. Петровић Хајдук Велько.
- Хајмерле, барон (1828–1881; немачки: Vargon Heinrich Karl von Haymerle), аустроугарски дипломата, 304.
- Халперн, Џоел (енглески: Joel Martin Halpern), амерички антрополог и етнолог у XX веку, 29.
- Хан, Јозеф (немачки: Josef Hahn), аустројски путописац на Балкану средином XIX века, 536.
- Хаџи-Васиљевић, Јован (1866–1948), српски историчар, 536.
- Хаџи Мустафа-паша (турски: **Hacı Mustafa Paşa**), београдски везир крајем XVIII века, 51, 54–55, 89.
- Хаџи Тома / Тома Опулос (1796–1885), један од првих београдских велетрговаца, оснивач утицајне београдске породице Хаџитомић, 183.
- Хаџитомић (Хаџи-Тома), Никола, српски велетрговац и политичар крајем XIX и почетком XX века, учесник Мајског преврата 1903. године, 454.
- Хаџитомићи, утицајна српска грађанска породица, потекла од београдског велетрговца Хаџи Томе, 183.
- Хаџић, Јован (1799–1869), српски правник и књижевник из Аустрије, један од оснивача Матице српске, кодификатор грађанског права у Србији, 108.
- Хеде, Катја (холандски: **Katja Heede**), савремени холандски правни теоретичар, 102.
- Христић, Коста Н., (1852–1927), српски правник и политичар, министар, напредњак, 479.
- Христић, Никола (1818–1911), српски политичар, управник вароши Београда и председник Владе Србије, конзервативац, 266, 332, 357–359, 363, 366, 428–429.
- Хубер, Алфонс (немачки: **Alfons Huber**), аустројски историчар у другој половини XIX века, 29.
- Хусеин-паша (турски: **Hüseyin Paşa**), високи османски чиновник, извршилац реформи султана Селима III, 46.
- Хусеин-паша Гаваноз-оглу (турски: **Gavanosoglu Hüseyin Paşa**), београдски везир 1827–1833. године, 78.
- Цветић, Лепосава, српски економиста, статистичар и професор у другој половини XX века, 97.
- Цвијић, Јован (1865–1927), српски географ, антрополог и професор, балканолог, председник Српске краљевске академије, 23–24, 26–29, 41, 290, 296, 534, 536.
- Ценић, Мита (1851–1888), српски политичар и публициста, социјалиста, 314, 329–330.
- Цинкајзен, Јохан (1803–1863; немачки: **Johann Wilhelm Zinkeisen**), немачки историчар, 44.
- Цинцар-Марковић, Димитрије (1849–1903), српски генерал, војни теоретичар и политичар, председник Владе Србије, страдао у Мајском преврату 1903. године, 333, 451–452, 454.
- Црногорац, Коста, члан Друштва за пољску привреду и професор у другој половини XIX века, 237.
- Цукић, Коста (1826–1879), српски економиста, професор и министар, 137, 156.
- Цукић, Павле, велики војвода из Првог и Другог српског устанка, опонент кнезу Милошу Обреновићу, 85–86.
- Чавић, Станоје, кмет из Коцељеве у Поцерском срезу крајем XIX века, 388.
- Чалић, Мари Јанин (немачки: **Marie Janine Calic**), савремена немачка историчарка, 354.

- Чарапић, Васа (1770–1806), велики грочански војвода из Првог српског устанка, 62.
- Чарапић, Ђорђе, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 86.
- Чарапић, Илија, управник вароши Београда за време владавине уставобранитеља, 132.
- Чарапић, Марко, народни старешина за време прве владавине кнеза Милоша Обреновића, 86.
- Чарнојевић, Арсеније III (1633–1706), српски патријарх, предводник Велике сеобе Срба у Угарску 1690. године, 25.
- Чарториски, Адам (1770–1861; пољски: Adam Jerzy Czartoryski; руски: Адам Ежи Чарторьский), пољски племић, шеф дипломатије царске Русије 1802–1806. године и пољски национални идеолог у емиграцији, 64.
- Чернишевски Николај Гаврилович (1828–1889; руски: Николай Гаврилович Чернышевский), руски економиста, филозоф, публициста и политичар, револуционарни демократа, 209–210, 212–213, 215, 218, 220, 223, 264.
- Чича-Данило, вид. Стевановић Данило.
- Чубриловић, Васа (1897–1990), припадник револуционарне организације „Млада Босна“, српски историчар, професор и министар, 24, 35, 53, 120–121, 144–145, 170, 207, 214–215, 372–373, 460.
- Чумић, Аћим (1836–1901), српски правник, професор и политичар, председник Владе Србије, конзервативац, 176–178, 195, 244, 249, 314, 562.
- Џавић, Хасан-ага, кабадахија (представник дахија) у Ужицу уочи Првог српског устанка, 52.
- Џексон, Марвин Р. (енглески: Marvin R. Jackson), савремени амерички историчар, 521.
- Шабановић, Хазим, историчар-османиста у Босни и Херцеговини у другој половини XX века, 41, 535.
- Шелбурн, лорд (1737–1805; енглески: William Petty-Fitz Maurice, 1st Marquess of Lansdowne), енглески политичар и државник, 178.
- Шемјакин, Андреј Леонидович (руски: Андрей Леонидович Шемякин), савремени руски историчар, 219, 341–342, 362, 372–373.
- Штајн, Лоренц (1815–1890; немачки: Lorenz von Stein), немачки економиста и филозоф, 215.
- Штјепанек, Вацлав (чешки: Václav Štěpánek), савремени чешки слависта и балканолог, 536.

Мирослав Свирчевић
ЛОКАЛНА УПРАВА И РАЗВОЈ МОДЕРНЕ СРПСКЕ ДРЖАВЕ
ОД КНЕЖИНСКЕ ДО ОПШТИНСКЕ САМОУПРАВЕ

Издавач

Балканолошки институт САНУ
Београд, Кнез Михаилова 35/IV
e-mail: balkinst@bi.sanu.ac.rs
www.balkaninstitut.com

ISBN 978-86-7179-072-7

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352.07(497.11)''17/19''
94(497.11)''17/19''

СВИРЧЕВИЋ, Мирослав, 1970-

Локална управа и развој модерне српске државе :
од кнежинске до општинске самоуправе / Мирослав Свирчевић. - Београд :
Балканолошки институт САНУ, 2011 (Београд : Чигоја штампа). - 643 стр. ;
24 см. - (Посебна издања / САНУ, Балканолошки институт = Special Editions /
Serbian Academy of Sciences and Arts, Institute for Balkan Studies ; 114)

На спор. насл. стр.: The Origins of Local Government and the
Development of the Modern Serbian State. - "Књига ... резултат рада
на пројекту 'Историја политичких идеја и институција на Балкану
у XIX и XX веку' (бр. 177011) ..." --> колофон. - Тираж 500. -

Напомене и библиографске референце уз текст.

- Summary. - Библиографија: стр. 595-617. -

Регистар.

ISBN 978-86-7179-072-7

а) Локална самоуправа - Србија - 18-20в б)
Србија - Историја - 18-20в
COBISS.SR-ID 186876172