

Мирослав СВИРЧЕВИЋ
Балканолошки институт САНУ
Београд

ЛОКАЛНА УПРАВА ПОД УСТАВОБРАНИТЕЉИМА

Апстракт: Овај чланак објашњава развој локалне управе за време уставобранитељске владе, у контексту изградње модерног државног апарата и правног поретка. Овај процес је обрађен кроз анализу *Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* и *Закона о устројству општина*, оба од 1839. године. Овим законима установљена је крута централизација власти на релацији попечитељ унутрашњих дела – окружно начелство – среско начелство – општина, што је потпуно било у духу успостављеног олигархијског режима, заснованог на одредбама Турског устава од 1839. Посебан значај има први Закон пошто је био најдуже на снази у уставној историји Србије XIX века (1839–1888, и 1894–1903). На њему су се темељили сви облици олигархијских и личних режима. Због тога и заслужује да буде предмет посебне анализе.

1. Политичке прилике у Србији после Милошеве абдикације

За Милошеву абдикацију 1839. године највише заслуга су имали истакнути вођи саветске опозиције, који су упорно тражили доношење устава ради ограничења његове апсолутне власти, успостављања правног поретка, и посебно ради заштите личне сигурности и приватне сопствености. Тој групи политичара, на чијем челу су се налазили Тома Вучић-Перишић, Аврам Петронијевић, Стојан и Алекса Симић, Хаџи-Милутин Гарашанин и његов син Илија, припада заслуга што је Србија добила Устав од 1838. Због тога су и познати под именом уставобранитеља.¹ Убрзо је Милошева деспотија била замењена њиховим олигархијском владавином.

¹ Поред ових главних вођа, у редовима истакнутијих непријатеља кнеза Милоша било је и других виђенијих људи који су трпели од кнежеве самовоље и његовог монопола на трговину: прота Матеја Ненадовић, Јеврем Ненадовић, Лазар Тодоровић, Паун Јанковић, митрополит београдски Петар Јовановић и епископ ужички Нићифор Максимовић, затим и чланови Саве-

Пошто се одрекао престола у корист свог старијег сина Милана, Милош је напустио Србију. Кнежевићу Милану је несумњиво припадало право на наслеђе престола према Хатишерифу од 1830, Брату од исте године и према важећем Турском уставу. Али, у то време он је лежао тешко болестан те није био способан да преузме владалачку власт. С друге стране, уставобранитељи су упорно тврдили да новоименовани кнез још мора да добије званичну потврду од Порте како би могао почети да управља земљом. То су били разлози за формирање Намесништва које је требало привремено да врши кнежевску власт у име новопроглашеног кнеза.²

За првог намесника Савет 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 Савета и стриц новог кнеза, а за трећег намесника познати букач и демагог, иначе саветник – Тома Вучић.³

Кнез Милан је умро већ 8. јула 1839. 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.

Међутим, ни Михаило се није дуго задржао на престолу. По избијању Вучићеве буне кнез Михаило је почетком септембра 1842. напустио Србију.⁴ Био је то крај његове прве владе. Уставобранитељи су

та: Милисав Здравковић-Ресавац, Стеван Стојановић-Ђоса, 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 (А. Ивић, *Из доба Карађорђевог и сина му кнеза Александра*, Београд, 1926, 76–77). Драгослав Страњаковић је веома успешно израдио портрете многих од поменутих уставобранитеља (видети: Д. Страњаковић, *Влада уставобранитеља 1842–1853*, Београд, 1932, 83–88).

² Избор Намесништва је извршен без икаквог важећег правног акта пошто ову установу није предвидео ниједан позитиван пропис аутономне Кнежевине Србије. У овом случају, Савет се послужио одредбама неважећег Срепског устава (Р. Љушић, *Прво Намесништво (1830–1840)*, Београд, 1995, 29).

³ О Вучићевом животу и историјској улози видети подробније у монографији биографског карактера Радомира Ј. Поповића *Тома Вучић-Перишић*, Београд, 2003.

⁴ Радомир Поповић назива овај догађај *Вучићевом револуцијом* а не бунном, образлажући своје опредељење чињеницом да се ради о преврату а не о обичној побуни каквих је било на претек до тада. Наима, Вучићева „буна“ није имала карактер обичне оружане кавге него правог преврата који је имао за последицу промену династије на српском престолу и прву значајну смену

на престо довели вождовог сина Александра Карађорђевића.⁵ Почетак његове не баш успешне владавине означио је заправо и почетак уставобранитељског режима. Његов пад на Светоандрејској скупштини 1858. године довео је до пада и саветске олигархије.⁶ Другим речима, овај период (1842–1858) у уставној историји Србије који је познат под именом владавине уставобранитеља поклапа се са владавином кнеза Александра. Након династијског преврата 1858. наступио је нови моменат у уставној историји са битно другачијим правно-политичким обележјима. Тако уставобранитељски режим траје свега 16 година.

2. Уставобранитељски програм и локална управа

Вођи уставобранитеља нису били по свом васпитању и размишљању никакви реформатори. Махом су то били прости и нешколовани народни трибуни чија се политичка способност највише огледала у дизању и угушивању буна под Милошем.⁷ Али иза њих је стајала једна нова генерација која је захтевала напуштање турског начина управе и спровођење политичких реформи. Тај нараштај се разликовао од оних конзервативних елемената који су били задовољни простом чињени-

чиновништва из политичких разлога. Осим тога, овај преврат је био изванредно организован уз снажну турску аустријску помоћ. Све су то аргументи који – према Поповићевом мишљењу – иду у прилог термину *револуција* а не *буна* за опис догађаја од 1842 (Р. Ј. Поповић, исто, 139). О Вучићевој „буни“ видети у: А. Ивић, исто, 67–82; Д. Страњакловић, исто, 6–22, *Србија – 1834–1858*, Београд, 1937, 41–48, *Вучићева буна 1842 године*, Београд, 1936, 1–164; Ж. Митровић, *Српске политичке странке*, Београд, 1939, 35–36; Ј. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији I*, Београд, 1947, 121–127; Р. Ј. Поповић, исто, 139–146).

⁵ О избору Александра Карађорђевића за српског кнеза видети у: А. Ивић, исто, 83–108.

⁶ С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, том 3, Београд, 1991, 25, 261–262.

⁷ Најважнији међу њима био је Вучић, вођ буне против кнеза Михаила. Он није исповедао никакве политичке идеје. Он је умео 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. Ни Александар Карађорђевић није имао политичке идеје, али је он уз то био лишан и сваке иницијативе која Вучићу није недостајала. Ово су биле најкраће црте два најважнија политичка представника уставобранитељског времена (С. Јовановић, исто, 25).

цом да је уклоњена непосредна турска управа.⁸ Он је тражио нешто ново: успостављање правног поретка који обезбеђује личну и имовинску сигурност и ограничење владалачке власти.⁹ Како све то постићи и организовати – народна маса није имала јасну представу, али је била спремна да прихвати препоруке своје иначе оскудне интелигенције, како да реши то питање. Под Милошем, интелигенцију су представљали Срби из Аустрије, тзв. „немачкари“.¹⁰ Будући да је Србија била примитивна сељачка земља без уређеног система образовања, интелигенција се могла добавити само „из прека“. Када су вођи опозиције успели да обору кнеза Милоша, они су могли само да се ослоне на „немачкаре“, да затраже њихову помоћ у стварању нове државне управе, како се Милошев лични режим не би више повратио.¹¹

Срби из Аустрије поседовали су реформаторске идеје у право време: после пада једног снажног владоца и победе саветске опозиције, која није знала како даље, њихове идеје су биле више него драгоцене. Они су имали пресудан утицај на српски политички развитак среди-

⁸ Старије 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 су просто пресакле. Они више нису имали шта да траже. Суочили су се са Милошевом деспотијом и некако је подносили инстинктивно осећајући да је то ипак мање зло него све оно горко и крваво искуство под дахијама или Сулејман-пашом Скопљаком (С. Јовановић, исто, 26; Ж. Митровић, исто, 36).

⁹ С. Јовановић, исто, 27–28.

¹⁰ Овај термин је представљао погрдни назив за аустријске Србе који су чинили 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* (М. Луковић, *Развој српскога правног стила. Прилог историји језика и права у Србији*, Београд, 1994, 36).

¹¹ Срби-пречани заузимали су готово најзначајније положаје у Кнежевини. Били су кнежеви дипломатски представници, саветници, први секретари кнежеве канцеларије, главни секретари Савета, начелници министарства, управитељи школа, професори, учитељи, свештеници, инжењери, лекари, канцеларијски чиновници. По наводима у службеном попису из јула 1836, Србија је имала укупно 68 учитеља. Од тог броја 25 је било из Срема, 12 из Баната, 7 из Бачке, 3 из Славоније, 2 из Хрватске, 2 из „Цесарије уопште“, док је остатак (њих 17) било из Србије (П. Крстић, „Швабе“ или „немачкари“ у *Србским народним новинама Теодора Павловића*, Зборник Матице српске за историју, бр. 49, Нови Сад, 1994, 34).

ном XIX века.¹² Побеђивали су са својим предлозима и онда када им је Вучић, као симбол новог режима чије је темеље управо он ударио, био противан.¹³ Морало се приступити изградњи установа како би се организовала унутрашња управа. Оно што највише карактерише владу уставобранитеља, то је увођење првих модерних државних установа и стварање првог чиновничког реда. Изградња судске власти (стварање модерног судства са првостепеним, апелационим, врховним и касационим судом; доношење Грађанског (1844) и Кривичног (1850) законика са поступцима), унапређење школског система (посебно када је реформу водио Платон Симоновић),¹⁴ појава буџета као рачунско-правног акта,¹⁵ развој трговине и тржишних односа, као и стварање бирократије,¹⁶ само су неки од резултата владавине уставобранитеља. На њихова правно-политичка достигнућа, која су све више пуштала корен, наслањали су се каснији режими. У томе се и огледа историјски значај уставобранитељске владе.

¹² В. Чубриловић, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Београд, 1982, 115.

¹³ Вучић је могао да виче на „немачкаре“, могао неке од њих да гони, па чак и да понижава, али оно што су оно начинили, он више није могао да квари јер није умео да каже како би другачије могло да се политички уради. Зато је и пуштао аустријске Србе да према својим идејама изграђују државну управу, премда она није одговарала његовом политичком укусу (С. Јовановић, исто, 27).

¹⁴ Платон Симоновић је био аустријски Србин. У Русији је радио као професор лицеја а у Србију је дошао као пензионер. Он је 1853. започео реформу образовног система. Укинуо је: митологију, древности словенске и толковање стихотвораца. Уместо ових предмета увео је старословенски, старогрчки и француски, који су се изучавали поред латинског и немачког, који су се до тада већ били учили (С. Јовановић, исто, 70).

¹⁵ Као рачунско-правни акт буџет је почео да се формира још за време прве Михаилове владе (М. Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије*, Београд, 1901, 933–942). Ипак, своју праву физиономију добио је у време кнеза Александра Карађорђевића (С. Јовановић, исто, 106–118).

¹⁶ Уставобранитељски режим је посветио велику пажњу подизању чиновничког кадра. Чиновници су престали да буду обичне слуге као под Милошем. Они су постали независни. Та њихова независност је ишла толико далеко да су чиновници постали непокретни, јер нису могли бити ни по чијем ћефу отпуштани. У Србији се тако, први пут у историји модерне уставности, чиновништво организује у посебан ред по једном јасно профилисаном концепту. Оно добија свој правни статус у односу на државу и све више постаје угледна социјална установа (видети детаљније: Ж. Митровић, исто, 37–38; А. Драгонић, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку*, Горњи Милановац, 1989, 36–37; М. Луковић, исто, 35).

Већ је наглашено да је Турским уставом деспотија кнеза Милоша била замењена колегијалном олигархијском владом највиђенијих људи тадашње Србије. Нови Устав није променио суштину државног и политичком 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 допао апсолутизам и централизам неколико народних старешина. Власт је из руку свемоћног кнеза прешла у руке Савета, састављеног од 17 чланова. Овом трансферу власти и моћи допринео је и *Закон о устројству Савета* који је додатно ослабио положај кнеза. Иако је био у оштрој супротности са Уставом, овај Закон је служио као најважнији извор политичке моћи Савета. Ово изразито несагласје између Устава (према којем кнез управља преко министара, а Савет само врши контролу законитости рада кнеза и Савета) и *Устројства Савета* (према којем државом управља Савет док попечитељи сачињавају само један „саветски одбор“ који стоји под контролом Савета, а кнез може именовати попечитеље само из реда саветника уз сагласност Савета) представљало је извор честих сукоба између кнеза и Савета. То је давало повода Порти да се у њих отворено меша и арбитрира, претежно с позиција политичког прагматизма, а много мање с чисто правног гледишта. Ови перманентни сукоби између два поменута уставна чиниоца довешће напослетку да сазивања Светоандрејеске скупштине, која је симболично означила крај уставобаранитељске епохе.

Што се тиче самих погледа уставобранитеља на локалну управу, може се запазити да они нису били исти пре доласка на власт и после преузимања власти. Док су били у опозицији према кнезу Милошу, борили су се за децентрализацију власти са што самосталнијом локалном управом.¹⁷ Међутим, чим су преузели врховну власт у централној управи, тј. у Савету, променили су одмах и свој ранији политички став према организацији локалне управе.¹⁸ Они више нису желели 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 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 изграђивати правни поредак. Власт је сила која извршава законе и која чува личну и имовинску сигурност, а да би

¹⁷ Ф. Никић, *Локална управа у Србији у XIX и XX веку*, Београд, 1927, 73.

¹⁸ Ф. Никић, 73.

могла да врши ту улогу она мора да буде снажна, тј. јединствена и централизована. Без такве власти нема ни правног поретка. Њена добро изведена организација је неопходан услов за исто тако добро организовани правни поредак.¹⁹ Овако су отприлике резоновали идеолози уставобранитељске владе. На тој основи је почивало њено законодавство, рачунајући ту и законе о локалној управи.

3. Уставобранитељски закони о локалној управи

Турски устав је омогућио уставобранитељима да своје тежње за остваривање начела законитости, чиновничке сталности и централизације државне управе несметано реализује још за време Првог намесништва. За само годину дана (од прокламације Устава до доласка кнеза Михаила у Србију) донели су око 30 закона и уредаба.²⁰ Закони о локалној управи су били донесени на основу чланова 61, 62, 63, 64. и 65. Устава. Чл. 61. је општом формулацијом предвидео основни принцип устројства државне управе: Србија се дели на 17 окружја, окружја на срезове, а срезови на села. Чл. 62. је дефинисао правни положај и делокруг рада окружног начелника у систему власти: он је обавезан да извршава налоге и заповести централне управе и судске пресуде.²¹ Чланови 63, 64. и 65. одредили су положај и делокруг рада среског начелника: „да предохрани добра и земље села од сваког нападања, да заштити народ од „злехотника“, „скитница“ и „разврашчени“, да врши преглед пасоша и надзире рад примирителних судова.“²²

Ове основне одредбе Устава о локалној управи показују да су у његову структуру биле уграђене две идеје водиле: 1) потчињеност локалних органа власти према централној управи, тј. начело централизације власти (ово начело чини од локалних органа централизоване нецентралне органе власти), и 2) ограничени делокруг послова окружних и среских начелника.

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

¹⁹ Ф. Никић, *исто*, 74.

²⁰ Видети: *Сборникъ закона и уредбени указа*, Београд, 1840, даље: *Зборник закона и уредба*.

²¹ Видети: *Уставъ Княжества Сербіе* од 1838, чл. 62, [у:] *Устави Кнежевине и Краљевине Србије*, Београд, 1988, 78, даље: *Устав Србије од 1838*.

²² *Устав Србије од 1838*, чланови: 63, 64. и 65, *исто*, 78–79.

У складу с тим начелом, Устав је дефинисао правни карактер округа и срезова, као и њихових најважнијих чиновника.²³ Округ и срез се третирају искључиво као ниже подручне полицијско-управне јединице без додатних атрибута. Због тога је и делокруг рада 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.²⁴ Другим речима, чланови 62–65. 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 напред поменуте замисли.

3.1. *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника од 12. маја 1839. године.*²⁵

Ово је био један од најзначајнијих закона уставобранитељске владе. То је уједно и најважнији закон у уставној историји Србије XIX века јер је био најдуже на снази. Важио је 1839–1888. и 1894–1903. године. Није био на снази само у време важења Устава од 1888. када је био донесен другачији закон о правном 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 разраду.

Поменути Закон је детаљније уређен делокруг рада и функција окружних и среских начелника, 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 округа а остало особље положај његових чланова.²⁶ Надлежност окружних начелника дефинисана је у чл. 4: *занимат ће се извршенијем налога који ће им дола-*

²³ Устав Србије од 1838, чл. 61, исто, 78.

²⁴ Устав Србије од 1838, чл. 65, исто, 79.

²⁵ Устроение окружны началничества, и главне должности срезски начелника, [у:] Зборник закона и уредба, Београд, 1840, 78–83; даље: Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника.

²⁶ Чл. 2. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 78.

зиту од стране Централног Управленија Књажества.²⁷ То значи да су сва 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 (Савет и попечитељи) и мора се строго управљати према заповестима свих попечитеља.²⁸ 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.²⁹ Та директна потчињеност окружних начелника према министру унутрашњих дела и њихова директна зависност од њега, 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 округу.³⁰ 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.³¹ Поменуте дужности, окружни начелник је обављао или сам или преко среских начелника.³²

Према томе, делокруг рада окружног начелника није исти када делује као централизован и нецентрализовани орган Централног Правленија, и када делује као полицијски орган у субординацији са попечитељем унутрашњих дела као само с једним министром у Централном Правленију Књажества Србије. У првом случају окружни начелник стоји под Централним Правленијем (владом), а у другом случају, само под попечитељством унутрашњих дела. Јасно се може уочити двојаки правни идентитет окружног начелника према овом уставобранитељском закону.

Код среских начелстава и њихових начелника ствари стоје нешто другачије. Среско начелство је мања полицијска јединица од окру-

²⁷ Чл. 4. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 79.

²⁸ Чл. 4. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, исто.

²⁹ Чл. 9. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 81.

³⁰ Чл. 5. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 79.

³¹ Чл. 5. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, исто.

³² Чл. 12. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 82.

га, и поред председника обухвата још писара и одређени број пандура, који по потреби може бити мањи или већи.³³ Срески начелник не стоји непосредно ни под *Централним Правленијем* 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.³⁴ Поред свих оних дужности полицијско-управног карактера које су наведене у члановима 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),³⁵ законодавац је увео још једну врло значајну дужност за 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.³⁶ Ове послове срески начелник обавља сам или преко кметова оних села која улазе у састав његовог среза.³⁷

Осим ових непосредних дужности, срески начелник има још и обавезу да извршава све оне послове који улазе у делокруг рада 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.

Из претходне анализе излази закључак да је овај уставобранитељски закон конституисао пирамидалну хијерархију и кругу бирокуратску централизацију органа управе у правној структури државне администрације. На челу ове пирамиде налази се Централна управа (оличена у олигархијском Савету и попечитељима), која врши врховну власт потискујући и развлашћујући кнеза, затим се на нижем ступњу налазе окружни начелници као шефови округа, 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 Савета, тј. владе, и окружних начелника,

³³ Чл. 15. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 83.

³⁴ Чл. 16. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 82.

³⁵ Све ове дужности су такође наведене и у чл. 14. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 82.

³⁶ Видети: став г) чл. 14. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 83.

³⁷ Чл. 14. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 82.

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 да учине 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 да комуницира 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 административног командовања: од Централне управе долазиле су заповести и налози које су окружни и срески начелници а затим и сеоски кметови морали да извршавају. 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 има 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.³⁸ С друге стране, Закон је својим 14. чланом (став е) строго забранио среском начелнику да се меша у земаљске послове.³⁹

Дакле, једина дужност окружних и среских начелника јесте да примају и извршавају заповести Централне управе и да шаљу извештаје: окружни начелници попечитељу унутрашњих дела, а срески начелници својим колегама на челу округа. Јасно се види да су окружни и срески начелници сведени на чисто полицијске органе. У таквом систему државне управе није било места за органе народне самоуправе као што су окружна и среска скупштина. Њихова правно-политичка природа је 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 само једна готово ишчезла народна светиња према којој је обичан сељак био веома сентименталан. Суочен са првим модерним 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 мира и благостања.

³⁸ Чл. 10. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 82.

³⁹ Став е) чл. 14. Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, 83.

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 округа и срезова наилазило је на бројне тешкоће: лоше саобраћајне везе на релацији влада – округ – срез, неуконост окружних и среских начелника, јавашлук и осиноност чиновника. Поврх тога, хајдучија, крађе, похаре и метежи били су скоро редовна појава. Хајдуци и разбојници су дрско харали и пљачкали све одреда, док је власт била потпуно немоћна.⁴⁰ Пракса је показала да *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* има бројне недостатке и правне празнине, што је спречавало његову ефикасну примену. Уставобранитељи су били разочарани и незадовољни оваквим стањем, па су већ 8. јула издали један нови акт. То су *Следујућа Наставленија* намењена окружним и среским начелницима, која су представљала неку врсту упутства за примену Закона.⁴¹

У њима се, под претњом одговорности, наређује окружним начелницима да посећују срезове свог округа како би се упознали са стањем у њима, и како би сазнали на који начин срески начелници врше своја законска овлашћења и дужности.⁴² Среским начелницима се исто тако под претњом одговорности, наређује да пазе на лопове и хајдуке, да обавесте себи надређеног окружног начелника о свакој повреди правног поретка, и да му предају свако лице које се не би покорило кмету или примирителном суду.⁴³

Према Никићевом мишљењу, уставобранитељи су овим упутством желели да постигну два циља: 1) да окружним и среским начелницима скрену пажњу на неке негативне појаве у народу, и 2) да што више појачају полицијски карактер њиховог правног идентитета.⁴⁴

Уставобранитељски систем управљања окрузима и срезовима провоцирао је бројне отпоре и незадовољства. Тако су депутати на *Мартовској скупштини* 1840. 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 организа-

⁴⁰ Ф. Никић, исто, 78; Р. Љушић, исто, 54.

⁴¹ Зборник, *Следујућа Наставленија*, 84–86; У даљем тексту: *Следујућа Наставленија*.

⁴² *Следујућа Наставленија*, 84.

⁴³ *Следујућа Наставленија*, 85.

⁴⁴ Ф. Никић, исто, 79.

цији локалне власти.⁴⁵ Наравно, то се није догодило јер је Михаило две године касније био свргнут Вучићевом буном.

Свим поменутих правних актима требало би додати још и *Уредбу за окружне казначеје* од 8. новембра 1839. Она је детаљније регулисала дужности окружних благајника: како да располажу новчаним приходима и порезима, како да воде евиденцију прихода и расхода и сл. Према овој уредби, казначеј и начелник су заједнички руководили окружном касом. За законитост свог рада одговарали су попечитељу финансија.⁴⁶

На овај начин бисмо завршили анализу *Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима средских начелника*, и пратећих правних докумената. Остаје да се још анализира и уставобранитељска организација општинске управе. О томе ће бити речи у наредним редовима.

3.2. Закон о устројству општина од 13. јула 1839. године.⁴⁷

Ово је био први закон о општинама у Србији. Одштампан је у 2000 примерака и врло брзо је био упућен окружним начелницима да их ови преко средских начелника разделе свим општинама и да им наредне да по њима поступају.⁴⁸

Овај Закон је поделио све српске општине 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.⁴⁹

Првој класи „за сада“ припада само варош Београд.⁵⁰ Окружне и „остале“ општине спадају у другу, а све сеоске општине у трећу класу.⁵¹ У свим општинама постоје следећи органи власти: примирителни суд,⁵² општинари и збор.

⁴⁵ Р. Љушић, исто, 55.

⁴⁶ Р. Љушић, исто.

⁴⁷ [у:] *Зборник закона и уредба, Устроение община*, 94–100; даље: Закон о устројству општина.

⁴⁸ Р. Љушић, исто.

⁴⁹ 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. *Закона о устројству општина*, 95).

⁵⁰ Чл. 2. *Закона о устројству општина*, 94.

⁵¹ Чл. 2. *Закона о устројству општина*, исто.

⁵² Према овом Закону, сваки примирителни суд је морао имати једну кућицу за своје седнице, другу кућицу која је служила као апсана, и једне мацке с дрвеним клинцима. То је био минимум њихове опреме (С. Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*, сабрана дела, том 3, Београд, 1991, 371).

Београдска општина, као и све остале, има свој примирителни суд.⁵³ Захваљујући својој величини и великом броју послова, београдска општина има право да увећа свој персонал и да изврши разграничење судско-административних од полицијских овлашћења.⁵⁴ Према чл. 5. Закона, београдски примирителни суд располаже следећим персоналом: председник, 3 члана, 1 писар, 2 практиканта и неколико пандура.⁵⁵ 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, поседовање бирачког права), дужину трајања мандата, као и њихов опозив (у којим случајевима и ко то чини).

Као носилац судске функције овај суд, заправо његов председник, првенствено решава парничне спорове између Београђана у вредности до 100 гроша.⁵⁶ Изузетно, ако парничне странке на то пристану, примирителни суд може пресуђивати и у грађанским предметима чија вредност превазилази поменути износ.⁵⁷ Исто тако, овај суд пресуђује у кривичним споровима за мање кривице за које је прописана затворска казна – до 3 дана или телесна казна – до 10 удараца штапом.⁵⁸

Као носилац полицијско-управне функције, председник примирителног суда носи службено звање управника вароши, коме се, ради отправаљања, послова ставља на располагање посебан стручни персонал: 2 полицајца, 1 писар, 1 практикант, неколико кварталника и пандура.⁵⁹

Овако обједињене судска и полицијско-управна функција у једној локалној институцији носе званичан назив – Управа вароши Београда.⁶⁰

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

⁵³ Чл. 4. Закона о устројству општина, 95.

⁵⁴ Чл. 4. Закона о устројству општина, 95.

⁵⁵ Чл. 5. Закона о устројству општина, 95.

⁵⁶ Став а) чл. 5. Закона о устројству општина, 95.

⁵⁷ 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); (став б) чл. 5. Закона о устројству општина, 95).

⁵⁸ Чл. 5. Закона о устројству општина, 95.

⁵⁹ Чл. 7. Закона о устројству општина, 96.

⁶⁰ Чл. 7. Закона о устројству општина, 96.

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.⁶¹

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.⁶²

Занимљива је редакција чл. 10. Овај члан прописује да варош Београд *из своје средине* бира 32 општинара који би требало да буду разумни и поштени људи.⁶³ Чланови 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. 12.⁶⁴ 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 најважнијим питањима која утичу на живот општине и њених житеља: доносе одлуке о положају општинских чиновника (опредељење плата и сл.), о подизању нових грађевина, о давању општинских добара под закуп, прегледају данак, прирез и сл.⁶⁵

И напослетку, чл. 14, 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 отправљање довољно присуство $\frac{1}{4}$ свих општинара. Одлуке се доносе апсолутном већином гласова.⁶⁶

Већ је на први поглед видљиво да и у овом случају 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 празни-

⁶¹ Чл. 8. Закона о устројству општина, 96.

⁶² Чл. 9. Закона о устројству општина, 96.

⁶³ Чл. 10. Закона о устројству општина, 96.

⁶⁴ Чланови 11. и 12. Закона о устројству општина, 97.

⁶⁵ Чл. 13. Закона о устројству општина, 97.

⁶⁶ Чл. 14. Закона о устројству општина, 97.

на је отварала могућност за широко тумачење норми и арбитрарност у вршењу законских овлашћења, што је иначе било редовна појава.

Окружне и остале вароши које припадају другој класи, као и Београд, има свој примириелни суд.⁶⁷ Он је састављен од: једног главног кмета као председника, два помоћника који истовремено врше дужност кварталника, једног писара, и два пандура.⁶⁸ Делокруг овог суда покрива све оне судске и полицијско-управне предмете који су код *Управитеља вароши Београда мало више избројени*.⁶⁹

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.⁷⁰

Свака општина друге класе има и своје општинаре. Њихов број варира 8–16, зависно од величине и укупне структуре.⁷¹ Општинари би требало да буду *најразумнији и најправдољубивији* људи који ће се окупљати ради решавања питања од важности за општину.⁷² Они врше своју функцију бесплатно док професионални персонал (кметови помоћници, учитељ и бабица) прима надокнаду из општинске касе.⁷³ 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 подразумева 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 велике тешкоће у примени Закона и функционисању институција.

Општине треће класе (све сеоске) такође имају примириелни суд, састављен од главног кмета, 2 помоћника и 1 биров (послужитеља).⁷⁴ Закон садржи следеће могућности у погледу именовања главног кмета: када више села сачињава једну општину, главни кмет мора да буде из оног села у којем се налази суд, а помоћници су обавезно из другог села;⁷⁵ ако се општина састоји од два села, из већег села се би-

⁶⁷ Чл. 15. Закона о устројству општина, 97–98.

⁶⁸ Чл. 15. Закона о устројству општина, 97–98.

⁶⁹ Чл. 16. Закона о устројству општина, 97–98.

⁷⁰ Чл. 17. Закона о устројству општина, 97–98.

⁷¹ Чл. 19. Закона о устројству општина, 97–98.

⁷² Чл. 19. Закона о устројству општина, 97–98.

⁷³ Чланови 20. и 21. Закона о устројству општина, 97–98.

⁷⁴ Чл. 22. Закона о устројству општина, 97–98.

⁷⁵ Чл. 25. Закона о устројству општина, 99.

рају кмет и помоћник, а из мањег села само помоћник.⁷⁶ И примирителни суд у сеоској општини има двојаку природу. Као судски орган потчињен је окружном суду, а као полицијско-управни орган среском начелнику.⁷⁷

Општине које се састоје од више села обезбеђују плату за кмета и помоћнике на тај начин што свако село издржава свог кмета.⁷⁸

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 егзекуцији санкције.⁷⁹

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 среских начелника*. Како је овај потоњи закон конституисао округе и срезове, тако је и он први конституисао општине. Организација уставобранитељског система државне управе је, на тај начин, 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 општине треће класе. *Закон о устројству општина* је покушао 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 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 нија могла до краја учинити. Кумулација обе функције у једној личности је то спречила.

⁷⁶ Чл. 27. *Закона о устројству општина*, 99.

⁷⁷ Чл. 23. *Закона о устројству општина*, 99.

⁷⁸ Чл. 28. *Закона о устројству општина*, 99–100.

⁷⁹ Чл. 24. *Закона о устројству општина*, 99.

Као и многи други закони, тако и овај има бројне недостатке (бројне правне празнине на кључним местима Закона) од којих се неки могу уочити већ легитимичним погледом. Приликом анализе правног положаја и делокруга најважнијих општинских органа (примирителних судова, општинара и зборова) установили смо 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.⁸⁰ Ружица Гузина је врло убедљиво и аргументовано навела још један од великог значаја – непрецизност Закона у одвајању материјалних средстава за накнаду општинских расхода.⁸¹ Ови велики пропусти у *Закону о устројству општина* били су више него очигледан доказ да је српска држава, заправо њено законодавство у епохи уставобранитеља, пролазило кроз „дечје болести“ у изградњи модерног државног апарата и правног поретка.

4. Завршна разматрања

Циљ који су уставобранитељи желели да постигну доношењем свих закона, уредаба и указа о локалној управи, посебно о општини, било је успостављање, очување и јачање мира и поретка у унутрашњости земље. Али од оног реда, мира и организације по селима, како су то они замишљали, скоро да није било ништа. Јавашлук и нереди су били стална појава: кметови без дисциплине чинили су бројне злоупотребе с 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.⁸² Власт је још увек била слаба, а локални чиновници као органи полиције још нису стекли никакав ауторитет у народу. Би-

⁸⁰ Бројне правне празнине о уређењу и надлежности у *Закону о устројству општина* од 1839. попуњаване су применом следећих закона и уредаба: *Привремено устројеније примирителних судова* од 17. маја 1839. (Зборник, 200); *Упутство свим окружним начелствима о начину избора општинара и чланова примирителних судова у општинама прве и друге гласе, у које све вароши и паланке, осим Београда, спадају*, (према: Р. Гузина, *Општина у Србији 1839–1918*, Београд, 1976, 51–53); *Уредба о избирању кметова, њиховој плати и дужностима* од 4. јуна 1840 (Зборник, 201–205) и *Уредба за општинске приходе* (према: Р. Гузина, исто, 81).

⁸¹ Р. Гузина, исто, 81–87.

⁸² Ф. Никић, исто, 79.

ло је дошло дотле, да људи нису хтели ни да се одазивају на позиве власти, док су се административне одлуке с тешком муком извршавале.⁸³ Изгледало је да полиција не може очувати мир и поредак у земљи ако им се не би каквим накнадним законом 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. 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.⁸⁴ Да би то извео, Гарашанин је морао да уради 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 се ударају на све стране и полиција је веровала да ће на тај начин доћи до потребног *уваженија*.⁸⁵ Тако је резоновало 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.⁸⁶

Уопштено говорећи, чиновништво је својим бахатим понашањем и бројним злоупотребама постало несношљиво. Ова непопуларност чиновника је постепено 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.⁸⁷ Обичан свет је тражио од власти да стане на пут овој појави. Зато су уставобранитељи били приморани да 8. и 9. децембра 1858. донесу *Закон о образовању нарочитих, изванредних комисија*. Те 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 тиранију кметова у општинама, али и на бахатост окружних и среских начелника.⁸⁸

Без обзира на све, полиција је и даље батином одржавала мир и поредак, али то није било оно што су уставобранитељи хтели да по-

⁸³ Ф. Никић, 79.

⁸⁴ С. Јовановић, исто, 54–55; О Законику видети детаљније у: Д. Николић, *Кривични Законик Кнежевине Србије*, Градина, 1991.

⁸⁵ Ф. Никић, исто, 79.

⁸⁶ С. Јовановић, исто, 60–61; Ф. Никић, исто, 80.

⁸⁷ С. Јовановић, 60–61.

⁸⁸ Ф. Никић, исто, 80.

стигну. Иако су намеравали да створе јаку и ауторитативну власт која би одржавала ред, мир и законитост, стање је било сасвим другачије. Оно што су уставобранитељи успели да створе, то је била круга, централизована и бирократизована државна управа са окружним и сремским начелницима (претежно у улози полицијских органа) и кметовима као њиховим испоставама у сеоским општинама. И поред тога, њен историјски значај је више него драгоцен. Била је то прва домаћа локална управа која се изграђивала као део модерног државног апарата младе Кнежевине Србије. Без обзира на бројне слабости како у својој нормативној структури, тако и у свом практичном функционисању, локална управа под уставобранитељима показала је сву своју снагу и виталност, те је и послужила као основа за многе доцније режиме. Све то показује њен непроцењиви значај у процесу изградње Кнежевине Србије као истинске модерне државе, изван патријархалне друштвене структуре и турских државно-правних институција.

LOCAL GOVERNMENT UNDER THE DEFENDERS OF THE CONSTITUTION

Summary

The paper explains the development of local government under the rule of the constitution defenders 1842–1858. The author describes the historical facts that led to the abdication of Prince Miloš and the establishment of an oligarchic government of chieftains assembled in a council (Toma Vučić Perišić, Avram Petronijević, Hadji Milutin Garašanin and his son Ilija, Stojan and Aleksa Simić), as well as the process of building a modern state administration and cultural identity, an integral part of which was a narrower process of constituting local government. A distinct role in the latter process was played by the Austrian-born Serbs, the only intelligentsia in the Principality of Serbia which was still under Turkish suzerainty. Special attention is given to the analysis of two local government acts instituting centralized local authorities with an enhanced law enforcement role in the districts, counties and communes. Those are: District Prefectural System and of County Prefect Office Act of 12 May 1839, and Communal System Act of 13 July the same year. Of great importance was the former law, one of the longest-lived in the history of nineteenth-century Serbian constitutionalism. It was in force in 1839–88 and 1894–1903. Every autocratic regime in Serbia was to rely on it. Its distinctive feature is that it subordinated district and county prefects to the central authority and to the minister of internal affairs. They were reduced to mere police agents deprived of any freedom of action. Thus the local officials assumed the character of rigid administrators looking down on the common people. A natural continuation of this law was the other law of communal organization which turned the lowest local units into mere executive agencies of counties. Thus local government took on the form of a mere transmission of the central government, functioning according to a principle similar to the medieval lord-vassal system: my vassal's vassal is not my vassal.