

## OKRUŽNA I SRESKA SAMOUPRAVA U SRBIJI PREMA ZAKONU O UREĐENJU OKRUGA I SREZOVA IZ 1890. GODINE

Radikalna stranka, preko svoje Skupštine i vlade, donošenjem organskih zakona, započinje postupak uvođenja u život Ustava Srbije od 1888. godine. Taj postupak označava, u uslovima tek konstituisanog buržoaskog parlamentarizma, posle abdikacije kralja Milana, i početak vladavine Radikalne stranke.

Konačno je Radikalna stranka mogla, u Ustavom određenim okvirima buržoaske parlamentarne vladavine, po svojoj nesumnjivoj brojčanoj premoći nad drugim dvema strankama, da pristupi realizaciji onih programske načela koja su je u dugoj političkoj borbi popularisala i kojih se ranije ni u oštrim političkim sukobima nije odričala. Ali, bilo bi ravno političkom idealizmu, čak utopiji, s obzirom na ukupnost društvenih i političkih odnosa u Srbiji posle Timočke bune i mesto i ulogu Radikalne stranke u njima, sada očekivati puno ostvarenje radikalizma kao nekadašnjeg programa Radikalne stranke. Jer se ta, nekadašnja, Radikalna stranka, baš zbog ovakvih mogućnosti koje joj je buržoaski parlamentarni sistem obezbeđivao, već u postupku njegovog konstituisanja kroz kompromisu izradu Ustava od 1888. godine, počela prilagođavati izgledima vlasti i potrebama državnopravnog konstituisanja sistema buržoaske vlasti. Prilagođavanje vlasti i novim odnosima se i sastojalo upravo u odričanju od svih onih načela radikalizma koja su Radikalnu stranku kao jednu od građanskih stranaka u Srbiji krajem XIX veka udaljavale od vlasti, jer se na tim načelima (narodni suverenitet, narodna samouprava, izborni sistem sa neposrednim izborima i opštim pravom glasa) kao osnovi ukupne političke organizacije nije mogao zasnivati i održavati sistem buržoaske vlasti.

Prilagođavanje ranijeg strankinog programa izgledima i potreba vlasti izvršeno je u dve faze, već najavljenе naznakom cilja prilagođavanja (izgledi i potrebe vlasti).

Prvu fazu obeležava Ustav od 1888. godine, odnosno sva ona odstupanja radikala od ranijeg programa, koja su oni žrtvovali kompromisu kao konačno prihvaćenom načinu ustavne promene. Ta su odstupanja velika (princip srazmernog predstavništva, kvalifikovani poslanici, izborni sistem, Državni savet, administrativno-teritorijalna podela na opštine, srezove i okruge i dr.), ali su omogućila parlamentarni sistem koji je ovim Ustavom uveden. U ime toga cilja, Radikalna stranka je, u okolnostima pritisaka i ucenjivanja, pristala i na ograničenja svojoj punoj parlamentarnoj vladavini, koju joj je njena brojčana premoć nad drugim dvema strankama obezbeđivala. Kompromisno vođstvo Radikalne stranke, kome su se neposredno najavljavali izgledi

vlasti, prihvatalo je onu meru parlamentarizma koja je ustavnim principima određena, kao i sva druga ograničenja, koja su tražila odričanje od ranijeg programa narodnog suvereniteta i narodne samouprave.

Drugu fazu prilagođavanja označava upravo postupak donošenja i sama sadržina organskih zakona uz Ustav od 1888. godine, kao početak ukupnog procesa uvođenja Ustava u život. Iako je ovaj posao Radikalna stranka imala da obavi na Skupštini (vanrednog saziva i prvog redovnog saziva) gde je imala većinu i sa svojom vladom (ili baš zbog toga!), odstupanja od ranijeg njenog programa se nastavljaju. Nova, dalja odstupanja su istina određena oranicama koje su diktirale usvojene ustavne odredbe, ali ih određuju i nove okolnosti u kojima se ova stranka našla. Sada su ukupno ponašanje radikalske stranačke strukture diktirale potrebe državnopravnog konstituisanja buržoaskog sistema vlasti, njegovog održanja i zaštite, jer se nije moglo izvan suštinskog, klasnog karaktera društvenih odnosa. Sa pozicija vlasti Radikalna stranka nastavlja odstupanja od ranijeg programa, koja je započela čim su joj politički najavljene mogućnosti osvajanja tih pozicija. Nova odstupanja su, iako dobrim delom određena nužnošću sprovođenja ustavnih odredbi, rezultat potreba i interesa same stranke, posle tako bitne izmene njenog političkog statusa u zemlji. Centri partijske moći se sada poklapaju sa centrima političke moći u zemlji, pa su prilagođavanja i iz razloga što dužeg trajanja takve podudarnosti bila nužna. Vodstvo Radikalne stranke je razumljivo, i u ovoj fazi nosilac procesa prilagođavanja i odstupanja od ranijeg programa, oblikujući ga i obrazlažući ga.

U nastavku izlaganja postupka donošenja i saržine organskih zakona uz Ustav od 1888. godine, posle Zakona o opštinama, preko materije zakonskog regulisanja položaja okruga i srezova i mera uvedene okružne i sreske samouprave, polazi se od ovih faza prilagođavanja Radikalne stranke sistemu vlasti i potrebama njenog državnopravnog konstituisanja posle ustavne promene. Materija organizacije samoupravnih i državnih vlasti u okruzima i srezovima će biti razmatrana u paraleli konkretnih rešenja, programskog načela narodne samouprave, odstupanja od njega u postupku izrade ustavnih principa položaja okružnih i sreskih vlasti, ustavnih principa kao obavezujućih okvira konkretnih rešenja pojedinih pitanja, ali i u paraleli, u novim okolnostima nastaloga, stranačkog interesa i zadovoljenja stranačkog sastava i potreba. Takav pristup treba da doprinese razumevanje puta koji je Radikalna stranka prešla od načela narodne samouprave kao osnove ukupne političke organizacije društva do sistema lokalne samouprave u sistemu beržoaske vlasti, u kome su tek bledi tragovi nekadašnjih programskih opredeljenja.

## I

Radikalna stranka od svog osnivanja 1881. godine do donošenja Zakona o opštinama iz 1889. godine i Zakona o uređenju okruga i srezova iz 1890. godine, u različitim prilikama i različitim povodima, objavila svoj program samoupravnog organizovanja opština i sreza.

Njihovo praćenje najbolje ilustruje kretanje od načela samouprave ka lokalnoj samoupravi u sistemu buržoaske državnosti. Napominjem da se iz ovog razmatranja izostavlja izlaganje o opštinama, jer je predmet posebnog rada, naravno u meri u kojoj je uopšte moguće to razdvojiti.<sup>1)</sup>

Pre formalnog konstituisanja stranačkih organizacija, od Name-sničkog ustava 1869. godine do početka 80-tih godina, izgradili su se u neposrednoj političkoj borbi za vlast svi elementi kasnijeg samoupravnog programa Radikalne stranke, tako da se već u prvom njenom programu iz 1881. godine nalazi samoupravno načelo kao osnova ukupne političke organizacije društva. U takvoj samoupravnoj organizaciji društva Radikalna stranka je sintetizovala sve umne i praktične napore u nalaženju najboljeg puta i programa u borbi protiv centralizma i birokratizma, koji su ekonomski i politički ugnjetavali srpskog seljaka, na čijem radu počiva ukupna društvena i politička organizacija. Tome seljaku je Radikalna stranka, između ostalog, ponudila samoupravu i samostalnost u rešavanju opštinskih i sreskih poslova koji ga se neposredno tiču i tražila njegovu podršku da ga na istim osnovama samoupravnosti podigne do odlučujućeg, suverenog političkog činioca u zemlji.

Osnovu svoga samoupravnog programa Radikalna stranka je imala u teoretski ispravno postavljenom, razrađenom i obrazloženom konceptu Svetozara Markovića o samoupravno organizovanom društvu od opštine do skupštine, kao uslova narodnog suvereniteta, a praktičnu meru i mogućnosti borbe za njegovo ostvarenje u delatnosti radikalne skupštinske grupe na čelu sa Adamom Bogosavljevićem.

Prvi program Radikalne stranke iz 1881. godine bitno ističe načelo samouprave kao protivtežu birokratskoj sistemi u Srbiji. U njegovoj razradi predviđa se ukidanje okružnih načelstava, napuštanje dosadašnje administrativno-teritorijalne podele na okruge, srezove i opštine i zavođenje podele na opštine i srezove, koji će se urediti po načelu samouprave. Srezovi treba da budu dovoljno veliki, da bi bili finansijski jaki za uspešno vršenje ekonomskih, prosvetnih i zdravstveno-policijskih zahteva.

Ovaj deo stranačkog programa razradio je kroz više članaka u „Samoupravi”, kasnije objavljenih pod jedinstvenim naslovom „Organizacija sreza, na načelu narodne samouprave i izbornog prava — odnos sreza prema opštini i državi”, Raša Milošević, član Glavnog odbora Stranke još od osnivanja. (U prethodnom radu bliže je data koncepcija samoupravne organizacije sreza i veza sa opštinom i državom; ovde se za potrebe kontinuiteta u izlaganju programa, samo naglašava rezimirani stav ovog reda).

„Uređenje sreza i opštine pa i same države na osnovu načela samouprave i izbornog prava“<sup>2)</sup> je „opšti nacrt državnog uređenja“ koji

<sup>1)</sup> Analiza Zakona o opštinama data je u radu „Samouprava u Srbiji prema Zakonu o opštinama iz 1889. godine“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 1982, Niš, str. 159 — 179.

<sup>2)</sup> R. Milošević, *Timočka buna 1883. godine, Uspomene*, 1923, Beograd, str. 103.

zastupa Radikalna stranka. „Prema organizaciji koju je radikalna stranka istakla na svojoj političkoj zastavi, Srbija bi se podelila na opštine i srezove, a skup opština i srezova sastavljao bi državu. Od uređenja prava dva politička tela zavisi i uređenje same države“.<sup>3)</sup> Stavljajući načelo samouprave u osnovu državnog organizma, Raša Milošević bliže razrađuje organizaciju sreza.

Srbija treba da se podeli na srezove i opštine, a skup opština i srezova sastavljao bi državu. Srez mora biti dovoljno veliki da bi mogao sam svojim sredstvima da podmiruje sve svoje sreske potrebe. To može srez od deset hiljada poreskih glava, Srbija bi trebalo da ima 36 srezova. Svaki srez da se podeli na 20 opština, svaka prosećno po 500 poreskih glava.

U srezu postoje samo organi samoupravne vlasti, na koje narod u srezu, kao izvor vlasti, prenosi svoju vlast. To su: sreska skupština, skupštinski nadzorni odbor i sreska uprava. Najvažniji organ sreske samoupravne vlasti je sreska skupština koja se sastoji od poslanika neposredno izabranih. Ona donosi, na predlog sreskih poslanika ili svake poreske glave u srezu zaključke koji imaju snagu sreskih zakona. Skupština utvrđuje budžet i bira i otpušta sreske činovnike; vrši razrezu poreza i prireza na opštine i pojedine građane. Skupština sreza bira iz svoje sredine skupštinski nadzorni odbor (5 poslanika), na koji skupština prenosi svoju nadzornu vlast (jer „samouprava i nekontrolisanje, to su dva načela koja se nikako ne trpe, koja ne mogu opstati jedno pored drugog“<sup>4)</sup>). Odbor se stara o izvršenju skupštinskih odluka i kontroliše rad sreskih činovnika. Priprema predloge za sresku skupštini i sreski budžet, a skupštini podnosi godišnji izveštaj o radu sreske uprave. Sreska skupština bira i sresku upravu kao najvišu sudsku, upravnu i izvršnu vlast u srezu. Sresku upravu čine izabranici za vršenje privrednih, prosvetnih, sudskih, administrativnih, finansijskih, statističkih, tehničkih, sanitetskih i crkvenih poslova u srezu.

U srezu nema organa državne vlasti, ni državne kontrole u liku vladinog komesara. Veza sreza sa državom biće precizirana ustavnim odredbama o delokrugu vlasti i rada sreskih samoupravnih organa, a državna vlast ima pravo da spreči svako prekoračenje nadležnosti. Zato je sreska skupština dužna da svako svoje rešenje saopšti državnoj vlasti, koja može staviti svoj prigovor da rešenje ne spada u delokrug sreske skupštine. Vladin prigovor se razmatra na sreskoj skupštini, pa ako ga sreska skupština ne usvoji, žali se Narodnoj skupštini kao najvišoj kontrolnoj vlasti u zemlji.<sup>5)</sup>

<sup>3)</sup> Isto, str. 70.

<sup>4)</sup> Isto, str. 82.

<sup>5)</sup> Unoseći 1923. godine tekst pomenutih članaka iz „Samouprave“ u tekst svoje knjige »Timočka buna 1883, Uspomene«, Raša Milošević iznosi razloge zbog kojih to čini: »Oni su toliko važni za upoređenje tadanje shvatanja samoupravnog principa sa sadanjim primenjivanjem samoupravne organizacije... biće dobro da sadanji članovi radikalne stranke to znaju, jer izgleda da su im slabo poznate misli, kojima su se sagrevали osnivači radikalne stranke“. (str. 61) Milošević je u pravu, jer se tada u novim društvenim i političkim uslovima, raniji radikalni program već sasvim izgubio, što se Radikalne stranke tiče bio je samo deo njene prošlosti. Međutim, sam Milošević je posle Timočke bune bio u grupi beogradskih radikala koji su u kompromisnoj izradi nacrta Ustava od 1888. go-

Ovakva organizacija sreza našla je mesto i u nacrtu ustava Radikalne stranke iz 1883. godine. U IX glavi, „Zemaljska uprava i administrativna podela zemlje”, predviđena su načela na osnovu kojih će se bliže regulisati opštine i srezovi. Zemlja se administrativno deli na opštine, i srezove koji su u svojim unutrašnjim poslovima samoupravni. Najviša vlast u srezu je sreska skupština sastavljena od sreskih poslanika koji se biraju na tri godine. Sastaje se svake godine i samostalno upravlja svojim poslovima. Bira sreske činovnike na 10 godina koji sastavljaju sresku upravu odgovornu sreskoj skupštini.

U izmenjenim društveno-političkim uslovima posle Timočke bune došlo je do sužavanja prostora za ovakva samoupravna programska načela Radikalne stranke. Sa oživljavanjem svoje aktivnosti, u novim uslovima, Radikalna stranka 1886. godine u drugom delu tzv. Niških odluka između ostalog opredeljuje se i za osnove najavljenе ustavne promene. Među njima u tački 11. predviđena je administrativna podela zemlje na opštine i srezove „koji će se organizovati u glavnom po načelu samouprave, a pod izvesnom državnom kontrolom”,<sup>6)</sup> na tim osnovama nastao je 1886. godine radikalno-liberalni savez i savezna vlada Jovana Ristića. U formalnom aktu sporazuma, u opredeljenju za promenu ustava, dve strane, nabrajajući osnove i načela ustavne promene, u tački 13. predviđaju organizovanje opština „po načelu samouprave, a pod izvesnom državnom kontrolom”, dok srezove i njihovu organizaciju i ne spominju.<sup>7)</sup>

Pre ustavne promene Radikalna stranka, odnosno radikalski skupštinski klub će imati novu priliku da progovori, i rečima i delom o svom programu samoupravne organizacije opština i srezova. U vreme raskida liberalno-radikalnog saveza, Kralj Milan je, pozivajući, preko skupštinskog kluba, radikale da formiraju svoju vladu, zatražio da mu klub podnese program buduće vlade u delokrugu njenog skupštinskog rada. Program rada nove vlade u političkom pogledu obuhvata i doношења новог zakona o opštinama „na načelu samouprave pod rezervom, da državi bude ostavljeno potrebno jemstvo za izvršenje državnih poslova od strane opštine”.<sup>8)</sup> Osnova novog zakona bila bi opštinski zakon iz 1875. g. O organizaciji srezova ni reči. Na kraju političkog dela programa radikalski skupštinski klub konstatuje potrebu reorganizacije i uprošćavanja administracije.<sup>9)</sup>

Ovaj program tekuće politike, podnet kralju Miljanu od izabrane dvadesetorice članova radikalnog skupštinskog kluba, koji je i kralj prihvatio, bio je osnova sporazuma kluba i kralja Milana na kome je formirana čisto radikalna vlada Save Grujića 19. 12. 1887. godine. Kralj Milan je mirno mogao da čeka da vidi „šta će radikali sami

---

dine, njegovom donošenju i sprovođenju započeli odstupanja od nekadašnjeg radikalnog programa, te i od načela samouprave kao osnove ukupne političke organizacije društva.

<sup>6)</sup> Navedeno prema: S. Protić, *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji*, knj. II, 1912, Beograd, str. 40 — 47.

<sup>7)</sup> S. Protić, *Odlomci...*, str. 56.

<sup>8)</sup> Isto, str. 106.

<sup>9)</sup> Isto, str. 107 — 108.

učiniti".<sup>10)</sup> Sa svojom novoizabranom skupštinom vlada radikala je prišla ostvarenju svog programa iz sporazuma sa kraljem. Podnela je skupštini predlog Zakona o opština i okončala skupštinski postupak za njegovo donošenje, uz mnogo oštih diskusija oko pojedinih njegovih odredbi. Kralj Milan je odbio da potpiše ovaj zakon, čime je raskinuo sporazum za radikalima i odmah formirao vladu Nikole Hristića. Time su otpočele neposredne pripreme za ustavnu reformu.

Potretno je naglasiti, što se teme ovog rada tiče, (analiza opštinskog zakona, odstupanja i poređenja sa ranijim programom data su u prethodnom radu), da odvojeno regulisanje samoupravne opštinske vlasti ovim zakonom, tj. pomeranje od samoupravnog organizovanja sreza i sreskih vlasti i opština i opštinskih vlasti ka širem samoupravnom konstituisanju opštine i opštinskih vlasti, izolovano, u okviru stare administrativne podele na okruge, srezove i opštine, radikale sve više udaljava od narodne samouprave kao načela ukupne političke organizacije društva i približavalо shvatanjima o lokalnoj samoupravi.

Radikalna stranka je bila u novom položaju početkom 1888. g. jer je pored Skupštine imala i svoju vladu. Zbog toga je Zakon o opština koji je radikalna skupština usvojila bio merilo njenih mogućnosti i pomašanja u sklopu ukupnih političkih odnosa. S jedne strane, pokazalo se, preko sadržine toga zakona koliko stranka mora da prihvata zahteve koji se pred nju postavljaju kao uslov dolaska na vlast. A da li se i koliko ponaša celishodno vlasti kao cilju ocenjuju i drugi politički faktori u zemlji, kao učesnici u raspodeli društvene i političke moći. S druge strane, prvi put povodom odstupanja od ranijeg programa, koje je na primeru ovog zakona radikalno vođstvo izvršilo i sprovelo, imaju priliku da se izjasne širi krugovi stranačkog članstva, te otpori među doslednim radikalima nisu izostali. To osložava problem u celiini, naročito kada odstupanje od ranijeg programa sve više postaje praksa radikalnog vođstva, ali istovremeno otvara i nove političke mogućnosti za delovanje stranačkog vođstva na relaciji nivisanja pritiska bilo unutrašnjeg, od sopstvenog članstva, bilo spoljašnjeg, od ostalih političkih faktora u zemlji (kralj, druge stranke). Problem odstupanja od ranijeg programa sve više se postavlja kroz odnose u samoj stranci, što će se vidnije manifestovati kod učešća Radikalne stranke u kompromisnoj izradi ustavnog nacrtta. Radikalna stranka ne sagledava više svoje mesto kroz borbu za svoj program, kroz prilagođavanje države svom programu, nego kroz prilagođavanje toga programa onom državnom obliku koji najviše odgovara vlasničkim interesima većinske stranke u buržoaskom parlamentarnom sistemu.

## II

Obavezujuće okvire i granice za kasnije zakonsko regulisanje administrativne podele i uređenje okruga, srezova i opština Radikalna stranka je dobila ustavnom promenom, odnosno odgovarajućim ustavnim principima i odredbama. To su ustavne odredbe o administrati-

<sup>10)</sup> R. Milošević, *Timočka buna...*, str. 245.

vnoj podeli zemlje i o okruzima, srezovima i opštinama, koje u celini, samim učešćem i doprinosom Radikalne stranke u njihovom konačnom oblikovanju, predstavljaju prvu fazu odstupanja od ranijeg radikalnog programa. Kod određivanja njihove sadržine pretežan je uticaj na odstupanje od ranijeg programa Radikalne stranke drugih političkih faktora, njihovi pritisci i ucenjivanje, koje je želja radikala da se približe vlasti podsticala i omogućavala.

Drugu fazu odstupanja od ranijeg programa u pogledu administrativne podele i organizacije okruga, sreza i opštine predstavlja sprovođenje tih ustavnih odredbi i principa, čije sprovođenje istovremeno omogućava odstupanje, ali ga i opravdavaju. Takođe se radi o pritisku vlasti, kome radikali sa pozicija vlasti podvrgavaju partijske interese, jedinstvo i disciplinu. Organizacija vlasti treba da doprinese sprovođenju partijskog interesa i partijske discipline u cilju daljeg obezbeđenja vlasti. Insistira se na jedinstvu stranke i vlasti, a manje na jedinstvu stranke. Jedinstvo stranke je radikalima bilo neophodno dok su u borbi protiv vlade drugog stranačkog sastava nastojali da osvajaju pojedine pozicije za dalju političku borbu (opštinu, skupštinu, politička prava i slobode, javno mnjenje). Sada na vlasti, ni jedan organ ili ustanova vlasti se ne sme istrgnuti ispod stranačkog interesa i stranačkog sastava, kojih i ne može biti izvan vlasti.

Pitanje administrativne podele zemlje tesno je vezano za pitanje organizacije teritorijalnih jedinica (okruga, srezova i opština). Kod izrade nacrta Ustava to se pitanje postavilo najpre kao načelan stav i spor o broju administrativno-teritorijalnih jedinica između države i opštine: jedna ili dve jedinice. Radikali su, polazeći od svog ranijeg programa, tražili podelu zemlje na srezove, dakle jednu administrativnu jedinicu i njeno samoupravno organizovanje. Kralj Milan, naprednjaci i liberali na to naravno nisu pristali, tražili su iznad srezova još jednu, veću administrativnu jedinicu, ali se nisu slagali oko broja, tj. veličine tih jedinica. U užem ustavotvornom odboru naprednjaci su istakli zahtev za formiranjem 6 oblasti, liberali su pristajali da se broj okruga od 21 prema dotadašnjoj podeli smanji ali ne na 6. Kralj Milan je predložio srednje rešenje — 10 županija, što je većinom glasova, uz proteste radikala, i usvojeno.

Ovaj spor o broju i veličini jedinice iznad srezova je isforsiran, jer nije bilo glavno da li će ih biti 6, 10 ili 21, nego da li će ih uopšte biti. Jasno je rečeno da „... broj administrativnih jedinica ne može biti nikakvo načelno pitanje pojedinih stranaka”,<sup>11)</sup> te da o tome i ne može biti sporazuma. „Dogma je hoće li biti dve ili jedna administrativna jedinica, njihov obim to je stvar celishodnosti u opšte”<sup>12)</sup> je bio polazni stav u nagadanju koliko će u Srbiji biti okruga.

U širem ustavotvornom odboru predlog o administrativnoj podeli zemlje na 10 županija naišao je na značajan otpor radikala iz naroda. U svojoj reči pozivali su se na raniju postignutu saglasnost o ukidanju okruga i okružnih načelstava i saglasno ranijem programu tražili po-

<sup>11)</sup> Govor Jovana Ristića, Otadžbina, knj. XXXI, str. 84.

<sup>12)</sup> Isto, Otadžbina, knj. XXX, str. 556.

delu na srezove i opštine.<sup>13)</sup> Uz kraljevo vešto vođenje postupka u nacrt je ipak ušla odredba o podeli zemlje na 10 županija.

Konačna odluka o administrativnoj podeli zemlje je ipak drugačija. Zbog zategnute situacije, koja je mogla dovesti u pitanje i donošenje Ustava, kralj Milan je apelovao na stranke da se konačno dogovore o spornim pitanjima (među njima i administrativna podela zemlje). Naknadnim sporazumom u kome su učestvovali radikali i liberali, zemlja se administrativno deli na 15 okruga, što je ustavna odredba, a broj srezova se može odrediti zakonom.

Načelno se ništa nije izmenilo, radikalски program o podeli na srezove i opštine nije usvojen. Odborska manjina će svojim odvojenim mišljenjem u Velikoj skupštini podsetiti na taj deo ranijeg programa Radikalne stranke predlogom da osporenii član ustava treba da glasi: „Kraljevina Srbije se deli na okruge, a okruzi na opštine što se ima zakonom urediti“.<sup>14)</sup> Svojim glasovima protiv usvajanja nacrta ustava 75 narodnih poslanika je do kraja branilo i ovaj deo svog ranijeg programa.

Položaj opština, srezova i okruga sadržaj je posebne, IX glave Ustava. Predviđene su okružne, sreske i opštinske samoupravne vlasti, ali je samo opština detaljnije regulisana kao samoupravna jedinica, što je svakako rezultat dotadašnje borbe i razvijka opštinske samouprave. Uz državne vlasti u okruzima postoje kao samoupravni organi: okružne skupštine i stalni okružni odbori. Njihova nadležnost je briga o čuvanju i unapređenju prosvetnih, privrednih, saobraćajnih, sanitetskih i finansijskih okružnih interesa. Ustavom je naravno određena i mera samouprave koja se daje samoupravnim vlastima u opštini i okrugu, data kroz odnos samoupravnih i državnih vlasti, kroz nedosledno izvođenje okružne samouprave, kroz preuske okvire (samo jednom su u Ustavu — čl. 170 — spomenute samoupravne sreske vlasti) sreske samouprave. Istina, ostavljeno je da se naročitim zakonima odredi krug rada i uređenje samoupravnih okružnih, sreskih i opštinskih vlasti i odnos između njih i državnih vlasti, ali uz naglasak da su opštinske vlasti, kao i okružne skupštine i stalni okružni odbor dužni pored svojih vršiti i državne poslove koje im zakon odredi. Ovakve formulacije sadržinski pokrivaju mogućnosti nadzora državnih vlasti nad radom samoupravnih organa, te predstavljaju i najveću prepreku samoupravnoj praksi. Sa pozicija vlasti Radikalna stranka će takav nadzor pravdati istim stranačkim sastavom i podudarnošću interesa.

Zakonskom regulisanju položaja i uređenja okruga i srezova, pa i okružne i sreske samouprave, moralo je da prethodi bliže, takođe zakonsko, regulisanje administrativno-teritorijalne podele zemlje. Zato se na vanrednom sazivu Narodne skupštine 1889. godine najpre pristupilo donošenju zakona o administrativnoj podeli. Njegovo donošenje nije posebno predviđeno prelaznim ustavnim naređenjem u kome se nabrazaju zakoni koje Vanredna skupština treba da domese, pa je podvedeno pod formulaciju iz iste odredbe: „kao i drugi zakoni koji bi se pokaza-

<sup>13)</sup> Govor Ranka Tajsića, Dimitrija Katića, pop Marka Petrovića, Danila Anđelkovića, kao i Koste Taušanovića, Otadžbina, knj. XXVI, str. 442 — 449.

<sup>14)</sup> Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888, s. 92.

li neodložno potrebni da se ovaj ustav uvede u život". (čl. 203, stav VIII).

Radikalna vlada, formirana 23. 2. 1889. g., već 18. aprila počinje rad na novoj administrativnoj podeli zemlje. Toga dana rešenjem ministra unutrašnjih dela formirana je komisija od 9 članova sa zadatkom da ispita „sve što je potrebno za novu administrativnu podelu i koja će prema tom, imati da i samu podelu izradi”,<sup>15)</sup> što sve skupa treba da pomogne ministru unutrašnjih dela da sastavi i skupštini podnese zakonski predlog o uređenju okruga, srezova i opština. Jer, administrativna podela zemlje predstavlja osnovu zakonskog predloga o uređenju okruga, srezova i opština.

Ministar unutrašnjih dela, polazeći od izveštaja i predloga ove komisije,<sup>16)</sup> sastavlja predlog Zakona o administrativnoj podeli i posle ukupne procedure (primedbe Državnog saveta<sup>17)</sup> i skupštinskog odbora za pregled zakonskog projekta),<sup>18)</sup> o njemu se u Skupštini vodi načelna debata.<sup>19)</sup> Ova debata najavljuje ponašanje radikalске vlade i u materiji uređenja okruga i srezova, odnosno okružne i sreske samouprave, kao i otpore tom ponašanju u redovima same stranke, što sve ipak predstavlja samo konačan oproštaj Radikalne stranke od samoupravnog načela iz ranijeg programa. Upravo na primeru ove debate učinilo se nekim radikalima da to i nije konačan oproštaj, svoju nedoslednost u ostvarenju ranijeg programa pravdali su utvrđenim ustavnim odredbama i nagoveštavali njihovu izmenu u skoroj budućnosti i na toj osnovi ukidanje okruga: „Mi smo se prilikom pretresa projekta zakona o administrativnoj podeli uverili, kako je nezgodno da Srbija ostane podjeljena i na okruge, a ne samo na srezove i opštine, jer podela na okruge, već je prezivela i ne doprinosi stvarne koristi samom poslu, no ga još više zapliće i otežava, ali pošto je to podela i na okruge ustavom utvrđena; to će se prva ustavotvorina skupština prvom prilikom morati i o tome da postara. Ona će ukloniti tu podelu i na okruge no samo zadržati podelu na srezove i opštine”.<sup>20)</sup>

Pored ministrovog predloga, osnovu za načelnu debatu, naročito u upravo najavljenoj njenoj dimenziji, predstavljao je i izveštaj skupštinskog odbora za pregled zakonskog projekta o administrativnoj podeli zemlje. Taj izveštaj nagoveštava dileme na relaciji obaveznosti ustavnih odredbi i ranijeg programa Radikalne stranke. Dileme su sve više izraz svesti o neophodnosti konačnog oproštaja od ranijeg shvatanja organizacije lokalnih jedinica, koje se faktički sprovodi, ali, u odnosu prema njemu, dileme su i nagoveštaj izrazitijeg konstituisanja u okviru same stranke dvaju grupa, podvajanja do te mere da se i programska ta podela i na ovom pitanju već zaokružuje. Nove političke okolnosti koje su dovele do napuštanja ranijeg radikalског progra-

<sup>15)</sup> Stenografske beleške vanredne Narodne skupštine, Prilog „Srpskim novinama”, s. 1—2.

<sup>16)</sup> Isto, str. 2—8.

<sup>17)</sup> Isto, 8—9.

<sup>18)</sup> Stenografske beleške vanredne Narodne skupštine za 1889. g., str. 2717—2720.

<sup>19)</sup> Isto, 2738—2755.

<sup>20)</sup> Isto, 3232.

ma podjednako su delovale na obe radikalne grupe: u okviru kompromisnog vođstva da taj program prilagođava vlasti i u okviru beskompromisnog članstva da taj program, kao i njegovo napuštanje, pretvara u novi program borbe za vlast.

Odborski izveštaj na osoben način oživljava ideju o podeli zemlje na samostalne srezove: „Razmišljajući o načinu, kojim bi se i zadovoljila odredba člana 5. zemaljskog Ustava i smanjile se nezgode, koje potiču od nove administrativne podele, odbor je pretresao i pitanje o celokupnoj reorganizaciji svih državnih vlasti, pa se duže vremena zabavljao i predlogom, po kome bi se cela zemlja imala podeliti u potreban broj takvih srezova, koji bi, kao samostalne upravne jedinice, imale u svojoj sredini i samostalne organe svih drugih državnih vlasti: sud, finansijsku, sanitetsku, građevinsku, crkveno-školsku i vojnu upravu, i u kom bi slučaju podela na okruge imala samo administrativno-nadzorni, izborni i samoupravni značaj...<sup>21)</sup> Navodi se dalje da su svi članovi odbora načelno saglasni da je „njapodesnije podeliti zemlju na što manji broj potpuno organizovanih srezova”, ali i da su „posle dugog o tome većanja” i s pogledom na praktične teškoće, koje su nabrojane, od toga odustali.<sup>22)</sup> Na kraju „odbor se složio da u pitanju o novoj administrativnoj podeli učini samo ono, što po Ustavu mora učiniti, te od sadašnjeg 21 okruga stvari novih 15 okruga — tako, kako će što manje biti remećenja i promena u kom bilo pogledu”.<sup>23)</sup> Čineći i konkretan predlog formiranja 15 okruga, odbor izveštava Skupštinu da se vlada nije sa odborom složila sa njegovim „određenjem okružnih središta” i da će vlada svoje mišljenje o tome izneti Skupštini.<sup>24)</sup> Ova napomena ukazuje i na razlike između ministrovog predloga i predloga skupštinskog odbora, a o čemu će konačno Skupština odlučiti.

Radikalnoj vladi je u načelnoj debati o predlogu Zakona o administrativnoj podeli bilo lakše no u skupštinskom odboru. Dok se u odboru srela sa shvatanjem da administrativna podela treba da se vrši i s obzirom na raniji program stranke, u načelnoj debati je morala da se brani od prebacivanja opozicije (sastavljene mahom od liberala) da je podelu na okruge i srezove, njihovo spajanje, podelu i određivanje njihovih središta, vršila s obzirom na partijske interese. A u toj odborni vlada nije bila sama, nego je uz svoju vladu bila i radikalska skupštinska većina, u odnosu na druge stranke radikali su jedinstveno istupali. Vlada je tada bila u sasvim drugoj poziciji, no kada je trebalo da u okviru sopstvene stranke obrazlaže odstupanje od raniјeg programa, ulazući velike napore da pronađe odgovarajući i prihvatljivu argumentaciju. Takve napore nije moral da ulaže u odgovoru opoziciji, dovoljno je bilo da sa svoga položaja prosto negira tvrdjenja opozicije, često bez argumenata. Kada je Jovan Avakumović, uz izvinjenje i poziv Skupštini da se u podeli rukovodi opštim narodnim željama i potrebljima, konstatovao da je podela izvršena tako „da ne bude partijskih nezadovoljnika”,<sup>25)</sup> odgovorenog mu je da je taj prekor neopravдан, „jer

<sup>21)</sup> Isto, 2718.

<sup>22)</sup> Isto, 2718—2719.

<sup>23)</sup> Isto, 2719.

<sup>24)</sup> Isto, 2720.

<sup>25)</sup> Isto, 2750.

ni smo valjda Loznicu ostavili kao okružnu varoš i dalje iz obzira partijskog”,<sup>26)</sup> jer „ako hoćemo da gledamo na partijsko raspoloženje Loznica je rđavo raspoložena prema skupštinskoj većini. Možda bi se moglo reći samo za crnorečki i knjaževački da su partijski razlozi bili, ali ni to ne стоји, nego su tu bili viši nacionalni razlozi.”<sup>27)</sup>

Na kraju debate, kao da sadržinski rezimira ne samo sve do tada rečeno nego i novi položaj stranke, a istovremeno progovaraajući i kao savest stranke i kao dobar praktičar i dobar političar, za reč se javio Milija Milovanović.<sup>28)</sup> On je najpre istakao da je ukidanje okružnih načelstava i podela zemlje na srezove bilo načelo stranke, ali „da je današnji Ustav presekao sve te davnašnje želje i davnašnja ispovedanja o preustrojstvu zemlje”. Zemlja mora da se podeli na 15 okruga, to je ustavna odredba, ali da tim okruzima ne treba pridavati neki poseban značaj niti će omi mnogo doprineti interesu pojedinih varoši. Oni treba „da se nazovu samo izborni okruzi, a Srbija da se podeli na srezove i svaki srez da ima svoje sreske sudove i sresku policiju koja će da stoji u vezi sa opštinskom policijom”. Zadovoljava se time ustavno načelo, „a što se tiče samih administrativnih poslova i olakšica narodu, to će se postići samim dobrim uređenjem srezova i samo će se na taj način zadovoljiti potrebe ove zemlje”. „Jer će narod tada imati tu veliku korist, što će tako reći kod svojih kuća t. j. u srezovima svojim svršavati u buduće mnoge poslove za koje je do sada morao ići u okružna mesta”. Logičan nastavak ovoga izlaganja je predlog „da se ovaj projekt u načelu primi ovakav i u buduće okruzi da se zovu samo izborni okruzi”, a da se uređenje srezova izvede kako je napred rečeno, jer „ostavimo li našu zemlju u buduće sa ovakvim uređenjem srezova, kao što je do sada bilo, onda nećemo postići ono, što smo toliko godina ispovedali”.

Debata u pojedinostima o predlogu zakona o administrativnoj podeli zemlje nije predstavljala doprinos razrešavanju ovih dilema, nego ih je samo potvrdila konkretnim rešenjima kod definitivnog konstituisanja okruga i srezova i određivanja njihovih središta. Uprkos otporima i nezadovoljstvima, usvajanje vladinog predloga, i u načelu i u pojedinostima, nije dolazilo u pitanje.

### III

Radikalnu vladu, koja je dosta napora uložila da kod Zakona o administrativnoj podeli opravda i objasni odstupanja od ranijeg stračkog programa samoupravnog konstituisanja političke organizacije društva, očekivao je još teži zadatak u istom smislu kod Zakona o uređenju okruga i srezova. I to iz dva razloga. Najpre zato što će se odstupanja pokazati mnogo jasnijim u materiji u kojoj se direktno i konkretno ostvaruju, za koja su neposredno vezana (uređenje okruga i

<sup>26)</sup> Isto, 2751.

<sup>27)</sup> Isto, 2752.

<sup>28)</sup> Isto, 2753—2755: U toj ulozi se već ogledao kod usvajanja Ustava od 1888. godine.

srezova), a zatim, i zbog toga što će sama, pritisnuta nužnošću zavodenja određenog sistema organizacije lokalne vlasti u sistemu buržoaske parlamentarne vladavine, kao predstavnik većinske stranke, biti prinuđena da ih nastavi, formuliše i obrazlaže, i to ne samo obaveznošću ustavnih formulacija, nego mnogo otvorenijim, konkretnim, ciljnim obrazloženjima i tumačenjima. Njoj se zaista nisu mogli prebacivati ustavni okviri sužavanja okružne i sreske samouprave, jer su ustanovnim kompromisom nametnuti, ali su joj se mogli prebacivati i prebacivali su joj se oni ograničavajući elementi okružne i sreske samouprave koje je ona sama predlagala iz potrebe jačanja sebe kao nosioca centralne uprave u odnosu samoupravnih i nadzornih državnih organa vlasti. U načelnim ustanovnim odredbama bilo je dovoljno prostora da se u nekim konkretnim pitanjima razrade materije samoupravnog uređenja okruga i srezova učine manja odstupanja od ranijeg programa, da ona sada nisu bila diktirana razlozima potrebe organizacije vlasti, iza čega ipak nije stajala stranka u celini niti jedinstven stranački interes. U toj relaciji neophodnih i ciljnih, novih, odstupanja u konkretnoj materiji će se kretati prikaz okružne i sreske samouprave, njene mere i sadržine, u odredbama i postupku donošenja Zakona o uređenju okruga i srezova iz 1890. godine.

Završen skupštinski postupak za usvajanje zakona o administrativnoj podeli omogućio je da se na dnevni red Skupštine stavi projekt Zakona o uređenju okruga i srezova. Već 27. februara Skupštini je podnet Izveštaj odbora za ocenu predloga o uređenju okruga i srezovala.<sup>29)</sup> Skupštinski odbor je u ministrovom predlogu učinio primedbe i ispravke i uputio ih Skupštini na rešenje uz napomenu da je na njih pristao i ministar unutrašnjih dela kao sastavljač projekta.

Načelna debata o projektu Zakona o uređenju okruga i srezova nije dugo trajala, ali je svojom sadržinom najavila sve prepreke koje će se javiti kod usvajanja pojedinih njegovih odredbi.<sup>30)</sup> S jedne strane, ti predlozi će biti oživljavanje, kod pojedinih odredbi, ranijeg programa, koji su se teško uklapali u osnovna zakonska rešenja, jer su istrgnuta iz sistema narodne samouprave kao načela ukupne političke organizacije društva, te pojedinačno nisu ni mogli opstati. S druge strane, predlozi su rezultat nastojanja malobrojne opozicije (liberala) da ublaže partijski sklad između državne i samoupravne organizacije lokalne vlasti, koji je radikalska vlada naročito želela postići. I jedne i druge napore radikalska vlada je ostavila bez rezultata usmeravajući sopstvene napore potrebama organizacije lokalne vlasti u sistemu buržoaske parlamentarne vladavine sa ciljem očuvanja svojih i stranačkih pozicija i interesa.

Debata u pojedinostima za temu rada je trostruko interesantna, naročito kod onih odredbi gde se pored vladinog predloga njihove sadržine, javlja i predlog koji nudi odbor ili pak novi predlog koji potiče iz poslaničkih klupa, od doslednih radikalaca ili liberala iz opozicije. Tako će se i pratiti debata: preko vladinog (ministra unutrašnjih dela) obrazloženja i odbrane sadržine osporene odredbe, preko predloga i obrazloženja predloga poslanika sa pozicija ranijeg programa i vladinog

<sup>29)</sup> Isto, 2981—2988.

<sup>30)</sup> Isto, 3159—3169.

odgovora na njih i preko vladinog odgovora i odgovora poslanika (radikal) na predloge i obrazloženje predloga poslanika iz opozicije (liberal). U toj relaciji, čini se, najbolje se i može da sagleda moguća i usvojena mera samouprave u pojedinim rešenjima iz ovog zakona.

Širu diskusiju izazvao je vladin predlog da okružni načelnik može ubuduće biti samo građanin sa fakultetskom spremom (čl. 9),<sup>31)</sup> odnosno predlog popa Marka Petrovića „da okružni načelnik može biti i onaj, koji nije fakultetski spremam čovek, ali koji je praktičnim radom svojim toliko se usposobio za to mesto da se na isto može postaviti“.<sup>32)</sup> Marko Petrović je svoj preglog obrazlagao potrebon da na čelo okruga dođu ljudi koji poznaju prilike u narodu i koji imaju narodno poverenje, dok je „karakterna crta skoro sviju naših fakultetlja“ da nemaaju pojma o životu i osobinama našeg naroda. Kako je više poslanika potpomoglo njegov predlog, ministar unutrašnjih dela (Kosta Taušanović) je iskoristio priliku, pritisnut praktičnim teškoćama zbog malog broja stručnog kadra, prihvatajući delimično predlog, da se svojim predlogom, da za okružne načelnike mogu biti postavljeni i sreski načelnici sa 10-12 godina službe, na njega nadoveže.<sup>33)</sup> I predlogu i ministrovoj dopuni istog usprotivili su se liberali, koji su s pozivom na Ustav branili stručnu spremu kao uslov za činovnička zvanja, u nadji da iz toga razloga radikali neće imati dovoljno svojih ljudi za ta mesta. Kako su podršku predlogu, odnosno stručnosti dali i radikalni poslanici pro-vladine orijentacije (Mika Kr. Đorđevića, Andra Nikolić), pa i jedan Ranko-Tajsić, većinom glasova odbijeni su i predlog Marka Petrovića i ministrov dodatak.<sup>34)</sup>

Već istaknuti naglasak iz načelne debate, da ovaj zakonski predlog ne daje doprinos uprošćenju uprave, da čak nagnije stvaranju samoupravne birokratije jer uvećava činovništvo a time i terete za njegovo izdržavanje, došao je do izražaja kod predloga odredbe o personalu okružnog načelstva (stručnih referenata po raznim granama državne i okružne uprave, okružni sekretar, pisari, praktikanti) (čl. 15).<sup>35)</sup> Odmah su reagovali dosledni radikali, podsećajući na današnji ideal Radikalne stranke o uprošćenju uprave i narodnoj kontroli činovničkog rada i na dosadašnju njenu borbu protiv birokratije. Naročito su usitali protiv stručnih referenata, predlažući da se oni ne uvode, jer su suvišni s obzirom na novi položaj okružnih načelnika. Predlog „da se izbrišu svi ovi referenti“ dao je opet pop Mirko Pétrović, sa obrazloženjem da oni nisu potrebni, jer referenți okružnoj skupštini, okružnom odboru i okružnom načelniku o poslovima koje u srezovima obavljaju drugi neposredni vršioci. Bolje je da vršioci poslova i referenți o tim poslovima koje po srezovima sami i vrše, no ovi stručni referenti koji samo sede u kancelariji okružnog načelstva.<sup>36)</sup> Podržao ga je i Ranko Tajsić, sa starim obrazloženjem da će oni predstavljati „jedan nov po-

31) Isto, 3170.

32) Isto, 3171.

<sup>33</sup>) Isto, 3173.

34) Isto, 3181.

35) Isto, 3229.

36) Isto, 3229—3230.

rez na narod”<sup>37)</sup>). U daljoj debati iskristalisala su se pitanja na koja su mahom odgovarali članovi skupštinskog odbora za predlog ovog Zakaona i ministar unutrašnjih dela. Kako su mnogi poslanici najavili podršku predlogu Marka Petrovića ako se zaista radi o novom činovničkom redu i zvanju, Jovan Avakumović a potom i ministar unutrašnjih dela su nastojali da objasne o kakvim se činovnicima radi. Jovan Avakumović je, uz napomenu da okružni načelnik ne može da bude stručan po svim poslovima i da je korisno da mu se dadu stručni referenti, preneo stav odbora: „Mi smo mislili da referenti budu oni isti činovnici koji i sada postoje kao stručnjaci u izvesnim granama državne uprave kod okružnog načelstva... To su oni isti činovnici koji su i do sada tu dužnost vršili”.<sup>38)</sup> Na to se nadovezao ministar unutrašnjih dela, sa izjavom da se nasigurno nije mislilo na uvođenje novih činovnika i da takvom strahovanju nema mesta.<sup>39)</sup> Ipak se Ranku Tajsiću učinilo da ovo objašnjenje ne menja mnogo situaciju: „... vi ćete videti, da će posle nekoliko vremena načelnici okružni biti kao neki ministri, koji samo čekaju u svojoj kancelariji na referente, da ovi referišu, po svima strukama... a načelnik samo da sedi i zapoveda”.<sup>40)</sup> Kako su se tada sve češće čuli predlozi da se ipak čl. 15. vrati odboru da ga on preradi prema učinjenim primedbama i da se istakne da se ne radi o novim činovnicima (Stojan Stanković, dr Đorđe Petrović, Đorđe Genčić), počeli su se potrzati i drugi argumenti, ne bi li se Skupština ipak opredelila za uvođenje stručnih referenata. Ilija Dušmanović, smatrajući da se radi o zabuni koju je unela reč referent kao nova i do sada nepraktikovana, nastoji da objasni da se ne radi o podnosiocima referata, pismenih ili usmenih, nego i o neposrednim izvršiocima stručnih poslova u pojedinim resorima okružne uprave (samitetskih, finansijskih, prosvetnih, tehničkih i privrednih poslova). Referenti će biti u isto vreme i radenici, a to su i lekari, i blagajnici, i inženjeri koji već postoje u okruzima, pa se ne radi o novim činovnicima, nego o starom stanju stvari u okruzima.<sup>41)</sup> Da ipak nije bilo zabune ni oko reči referent, ni oko odnosa prema dosadašnjem i novom položaju okružnih načelstva, potvrdili su svojim odgovorima poslanici Ljuba Joksimović i Stojan Stanković. Promišljeno i duhovito je Stojan Stanković rekao: „Mene ne bumi reč „referent“ nego „referenti“, dok je Ljuba Joksimović bio opširniji i razložniji: „Što neki vele, da neće biti nikakvog povećanja broja činovnika, jer ti referenti već postoje, kao što su okružni lekari i inženjeri itd. na to imam da kažem: pa mi baš nećemo da ima tih referenata i da izvršuju poslovne po okrugu. I ako bi to ostalo, onda bi ostao stari birokratski sistem kakav je postojao, samo neće ga birati narod”.

Tako se postepeno nadošlo i na prave dileme i na prave odgovore, umesto dosadašnjeg ubedivanja. U osnovi ovakvih istupanja je ustavni kompromis o podeli na dve jedinice, ali i njihovo samoupravno organizovanje, što je nesumljiv uspeh Radikalne stranke. Izvršena admini-

<sup>37)</sup> Isto, 3231.

<sup>38)</sup> Isto, 3235.

<sup>39)</sup> Isto, 3235—3236.

<sup>40)</sup> Isto, 3236.

<sup>41)</sup> Isto, 3240.

strativna podela na okruge i srezove bila je okvir za raniji samoupravni program Radikalne stranke, koji je ipak bio uzan za načelo samo uprave koje su radikali ispovedali. Ovakve intervencije su onda samo bledi tragovi ranijih programskih opredeljenja, te i kao usvojene, nisu mnogo remetile novi poredak upravnih i samoupravnih odnosa u okruzima i srezovima. Naročito kada se istovremeno sa izvršenim odstupanjima od ranijeg programa, nekadašnji program prebací na teren budućih mogućih rešenja i od strane onih koji su ga do tada ispovedali, a sada su kreatori odstupanja i prilagođavanja.

Prvi je pitanje uvođenja stručnih referenata sa perspektivom osvremenjivanja ranijeg programa povezao Marko Petrović. Najavljujući želju i potrebu da „prva ustavotvorna skupština prvom prilikom ukloni tu podелу i na okruge, no samo zadrži podelu na srezove i opštine”, ujedno je i opominjao: „kada bi danas novim zakonom utvrđivali tako veliki broj okružnih činovnika” „da ne bude šteta, kad dođe vreme da se ukinu načelstva”, te bi bili „vrlo nedosledni i onom načelu već utvrđenom kod nas, da je podela na okruge nepraktična i štetna”. Kako je vlada gledala na taj program i na šta se u novoj situaciji odlučila, vidi se iz reči Jovana Đaje, čoveka vrlo bliskog vladu, budućeg ministra unutrašnjih dela, koji će u tom svojstvu nastaviti i okončati donošenje ovog zakona: „Predlog poštovanog poslanika g. Marka Petrovića očevidno je ponikao iz težnje, i njegove i sviju nas, da se postupno spremi državna organizacija tako kako bi imali samo jednu administrativnu jedinicu, a ne dve. Deleći svi tu težnju, meni se čini, da ne bi bio podesan put da pristupimo organizaciji malog sreza, nego da bi lakši put bio pristupiti organizaciji veće jedne jedinice, jer lakše je od 15 okruga stvoriti 30 i 40 većih srezova, nego li od 70-80 manjih stvarati i ukidati sva zvanja koja bi bila zavedena. Dakle bio bi prirodniji put da se organizuje okrug i da se stvori sve što treba pa docnije da se spremi jedna jedinica, jer nama nije stalo da se zavede i okrug i srez, nego da bude jedna jedinica.”<sup>42)</sup> Najjasniji je bio izvestilac odbora Đoka Andđelković, koji povezujući čl. 15. sa čl. 14. zakona, po kome okružne i sreske lekare i inženjere bira okružna skupština, te predstavljaju samoupravne organe pristaje da se čl. 15. vratí odboru da bi se jasnije povukla granica između državnih upravnih i samoupravnih činovnika.<sup>43)</sup> Kada se iz odbora taj član ponovo vratio u Skupštinu, nije sadržao predlog o uvođenju stručnih referenata. Osim toga, izostali su i „žandarmi”, koji su po prvobitnom predlogu stajali na raspoloženje okružnom načelniku.<sup>44)</sup> Konačna sadržina čl. 15. utvrđena je tek u drugom čitanju ovog zakonskog projekta. Tada je u personal okružnog načelnstva, sa pristankom odborskog izvestioca, uvršćen samo jedan pisar (po ranijem predlogu moglo ih je biti dva).<sup>45)</sup>

Odboru je takođe vraćen na izmennu i čl. 32. Radilo se o predlogu poslanika da se neposredni izbori, kao već usvojeni za skupštinske i opštinske izbore, sprovode i kod izbora za okružnu skupštinu, tim pre što je Radikalna stranka ranije osuđivala posredne izbore. Ipak zadr-

<sup>42)</sup> Isto, 3237—3238.

<sup>43)</sup> Isto, 3241.

<sup>44)</sup> Isto, 3341.

<sup>45)</sup> Isto, 3754—3757.

žan je posredan izbor, odnosno kmetovi i odbornici svih opština jednog sreza biraju članove okružne skupštine iz svoga sreza. Izmenjen je samo broj članova okružne skupštine iz jednog sreza, raniji fiksni broj od 10 zastupnika iz svakog sreza, zamenjen je brojem koji se utvrđuje prema broju poreskih glava u svakom srezu (na 1500 poreskih glava bira se i jedan član okružne skupštine). Kod drugog čitanja kod istog člana reagovali su, sa novim predlogom, ovi isti poslanici: kad već nije uvedeno neposredno biranje, da članove okružne skupštine ne biraju opštinski časnici, nego naročiti poverenici.<sup>46)</sup> Predlog nije usvojen, ali je značajno pokretanje pitanja odnosa između opštinske i okružne samouprave, koje se čulo u obrazloženju ovog predloga. Ako okružna samouprava treba da bude kontrola nad opštinskom samoupravom, onda zaista ne bi trebalo da kmetovi i odbornici biraju one koji će ih kontrolisati u radu. Taj se predlog nije uklapao u jedinstven partijski sklop opštinskih i okružnih samoupravnih vlasti i zaista je mogao da stvara „trzavice u srezu i okrugu bez potrebe i koristi”, sa kojim obrazloženjem je i odbijen.

Grupa doslednih radikala se nije predavala u svojim naporima da od ranijeg samoupravnog programa još nešto unese u prvi zakon o okružnoj i sreskoj samoupravi. Vlada ju je naročito kod novog predloga za čl. 73. imala skoro kao opoziciju, te je morala otvorenijim intervencijama i s pozivom na Ustav i zakone da se bori za odbacivanje toga predloga. Predlog novog čl. 73. je glasio: „Okružnoj skupštini pripada pravo javne kontrole nad moralom i radom sviju državnih činovnika, kao i sveštenika i ostalih državnih zvaničnika, i za koga se izjave dve trećine članova okružne skupštine da ne odgovara svojoj dužnosti i svome pozivu, takav odmah da izgubi službu i sva prava činovnička ako ih ima.”<sup>47)</sup> Obrazloženje je bilo adekvatno: „Da bi se samoupravi dalo što jačeg života te da bi imali kakve bitne koristi od ovog zakona, koji danas rešavamo, i koji je namenjen samoupravnim poslovima narodnim te da nam on ne bi izgledao samoupravni poreski zakon, — ja mislim da bi trebalo narodu dati njime pored ostalog i kontrolu javnog mnjenja nad svima poslovima koje vrše oni činovnici, koje narod plaća.”<sup>48)</sup> Bilo je teško suprotstaviti se ovim razlozima i ovom predlogu, jer su deo ranijeg programa i direktno izvrali iz zaloganja Radikalne stranke da narod sam biće i smenjuje svoje činovnike. Ministar unutrašnjih dela je pozvao u pomoć i zakone i Ustav: „Ne može se apsolutno dozvoliti da jedno samoupravno telo na taj način sudi i da njegovo rešenje bude izvršno... to se kosi sa našim zakonima i ustavom”.<sup>49)</sup> Pritekao mu je u pomoć novim argumentima, Jovan Đaja: ovim predlogom bi se postiglo da imamo partijsko činovništvo, a „svagdašnje mišljenje sviju nas, bilo je to, da činovništvo ukoliko je moguće izvučemo iz partijske struje”.<sup>50)</sup> Ali, prilike su se promenile, pa ovo nije zvučalo ubedljivo. Osim toga, ovaj argument je korišćen u političkoj borbi i skupštinskim debatama, a predlog za

<sup>46)</sup> Isto, 3767.

<sup>47)</sup> Isto, 3268.

<sup>48)</sup> Isto, 3267.

<sup>49)</sup> Isto, 3268.

<sup>50)</sup> Isto, 3269.

novi čl. 73. je bio deo pisanog stranačkog programa. Najbolje je, ipak, radikale na njihov program podsetio Jovan Avakumović, liberal: „Ja razumem da je pop Marko kao član radikalne stranke, koja je nekad ispovedala načelo 'biranje činovnika' predložio da skupština, da narod u opšte bira činovnike pa naravno i da ih zbaci... Nu kad i pop Markovom predlogu стоји друго наčelo, kad se i sam predlagač ne drži i izbornog sistema činovnika, već pristaje, da činovništvo bude postavljen od strane vlade a traži, da ga taj zbor zbaci, onda je to predlog koji se ne može primiti... da jednog činovnika postavlja jedna vlast, a da ga zbaci druga".<sup>51)</sup> Do čega je predlog mogao dovesti i čega se to vlada bojala vidi se iz reči popa Arsenija Prokopijevića: „... ovako bi mi odmah došli i sa vladom u opreku, jer mi recimo na zboru rešimo da ti i ti činovnici ne valjaju i našim rešenjem odpustimo ih a ministar kaže da su dobri te tako došli bi u zađevicu sa njima, odkuda bi mogla da proizađe vrlo česta promena ministara".<sup>52)</sup> Predlog za novi čl. 73. je odbačen većinom glasova.

Burniju reakciju poslanika izazvala su još dva člana, 74. i 100. Po čl. 74, stav 3, sve okružne i sreske činovnike, koje bira okružna skupština, plaćaju se iz okružnog budžeta. Po čl. 100. okružnom sekretaru se iz okružnog budžeta određuje plata u iznosu od 2000 do 4000 dinara. Reakcija je bila ista — da se stvara red samoupravnih činovnika i da će oni pasti na teret narodu: „ovo će biti jedan veliki deo činovnika koji država od sebe odvaja i to potrebne ljude, bez kojih narod ne može da živi, pa onda će kazati, kad ga trebaš onda ga i plaćaj”,<sup>53)</sup> za njihovo izdržavanje se neće koristiti poreski prihod toga okruga, koji i dalje ostaje državi neumanjenih iznosa, nego će se plaćati iz prireza, koji će biti nov teret za narod. Prilika da se nešto više kaže o okružnoj samoupravi i njenim perspektivama, bio je predlog da okružni sekretar ne treba uopšte da ima stalnu platu, nego dnevnice kad radi i nadnicu koliko radi i da ne treba da se plaća iz okružnog budžeta, jer ne radi samo za okružnu skupštinu i stalni odbor, nego i za načelnika. I pored svega zalaganja za sekretara stalnog okružnog odbora kao stalnog činovnika samoupravne vlasti, koji ima da čuva dobrostjanstvo i ugled samouprave, ipak je predlog da on ima stalnu platu u skupštini jedva prošao, sa 42 prema 39 glasova.

Druge čitanje zakonskog projekta bilo je prilika za poslanike, pre drugog glasanja o projektu, uvedenog Ustavom od 1888. g. da sagledavši celinu teksta ukažu i isprave neke njegove nedostatke ili uklone protivrečnosti i propuste, naravno saglasno svojim stavovima. A ti su se stavovi prilikom drugog čitanja zakonskog projekta o uređenju okruga i srezova iskristalisali kao potreba da se obezbedi i učvrsti samouprava, da joj se doda još neka garancija razvitka, ukine nešto što joj smeta ili je dovodi u sukob sa državnim vlastima. Već kod čl. 14 na drugom čitanju se tako i počelo: „... kod čl. 14. meni se čini da načelo samouprave okružne nije dobro garantovano, a nije garantovano zato, što se ovde daje pravo načelniku okružnom da otvara i zatvara sednice okružne skupštine. Lepo je kazato samouprava okružna, ali

<sup>51)</sup> Isto, 3275.

<sup>52)</sup> Isto, 3277.

<sup>53)</sup> Isto, 3280.

kad se ostavlja da okružni načelnik otvara i zatvara sednica okružne skupštine, onda ja velim, da se to načelo samouprave ne može ostvariti onako kako je njegova celj”.<sup>54)</sup> Takva su obrazloženja mahom bila kod svih istupanja na drugom čitanju projekta, ali se mnogo toga nije izmenilo. Neznatne izmene su bile: ukinut je jedan pisar u personalu okružnog načelstva (čl. 15), smanjen je, od 1500 na 1000 broj poreskih glava na koji se bira jedan član okružne skupštine (čl. 30) i uz pristank izvestioca u članu 27. izvršeno je razgraničavanje obaveza izdržavanja kancelarijskog i poslužiteljskog osoblja pri okružnim i sreskim načelstvima (iz državnog budžeta) odnosno samoupravnog osoblja (iz okružnog budžeta).<sup>55)</sup>

Glasanje o predlogu u celini, koje je obavljeno poimence, učestvovalo je 85 poslanika, njih 77 je glasalo za predlog, 8 protiv. Kada su, pre glasanja, Sima Nestorović i Jovan Avakumović obrazlagali svoju izjavu da će glasati protiv predloga, Stojan Stanković je rekao: „Kad je reč o tome ko će kako glasati; ja ću glasati za samoupravu a oni svakako će glasati protiv, jer nikada nisu bili za samoupravu”.<sup>56)</sup>

Zakon o uređenju okruga i srezova od 1. jula 1890. godine ima 111 članova i 3 glave: Opšte odredbe, Upravne vlasti u okrugu i srezu i Zaključne odredbe. U okviru druge glave posebno se govori o državnim upravnim vlastima i samoupravnim vlastima u okrugu i srezu. Najopširniji deo Zakona (čl. 29. — 106.) reguliše samoupravne vlasti u okrugu i srezu, a posebno je istaknuta materija: O delokrugu samoupravnih vlasti uopšte, Okružna skupština, Stalni okružni odbor i sreski izaslanici stalnog okružnog odbora, Sekretar stalnog okružnog odbora i Sreska skupština.

„Opšte odredbe” predstavljaju sintetizovane okvire i principe organizacije okruga i srezova. Kraljevina Srbija se administrativno deli na okruge, srezove i opštine; okruzi su najviše administrativne jedinice i ima ih 15; dele se na srezove, čiji broj određuje zakonodavna vlast. Upravne vlasti u okrugu i srezu su dvojake: državne i samoupravne. Načelno su određeni i glavni zadaci državnih i samoupravnih vlasti. Pri tome primetan je naglasak na kontrolnoj funkciji državnih upravnih vlasti nad samoupravnim vlastima (da rade u granicama zakona), s jedne, i na zakonskom utvrđivanju prostora delovanja samoupravnih vlasti (čuvanja i unapređenja interesa koji se tiču samo dotičnog okruga i sreza), s druge strane.

Na čelu okruga je okružni načelnik, najviši predstavnik državne vlasti u okrugu. Predstavlja ga kralj ukazom, iz reda fakultetski obrazovanih ljudi. Bez fakultetske spreme mogu biti samo oni okružni načelnici, koji se zateknu u službi kad ovaj Zakon stupi na snagu.

<sup>54)</sup> Isto, govor Pavla Rankovića, 3753.

<sup>55)</sup> Isto, 3759—3761; U konačnom tekstu Zakona čl. 27. nije formulisan prema skupštinskoj odluci o njegovoj izmeni. Skupština je glasanjem usvojila izmenjen predlog čl. 27: „Brojno stanje kancelarijskog i poslužiteljskog osoblja pri okružnim i sreskim načelstvima određuje se svake godine državnim budžetom, a brojno stanje samoupravnog osoblja određuje se okružnim budžetom”. U konačnom tekstu posle reči „državnim” stoji: „i okružnim budžetom”.

<sup>56)</sup> Isto, 3848.

Neposredni izvršioci upravne i nadzorne vlasti jesu sreski načelnici, koji su u neposrednoj vezi s opštinskim vlastima, s jedne, i sa okružnim načelnicima, s druge strane. Njih takođe postavlja kralj ukazom - iz reda građana sa srednjom školskom spremom, uz uslov da imaju bar 5 godina administrativne državne službe u unutrašnjosti i položen ispit. Oni stoje pod neposrednim nadzorom okružnog načelnika.

U okrugu i srežu pored državnih upravnih vlasti postoje i samo-upravne vlasti: u okrugu — okružna skupština i stalni okružni odbor, u srezovima izaslanici stalnog okružnog odbora i sreska skupština.

Okružna skupština se sastoji od zastupnika koji se posrednim izborima biraju po srezovima: kmetovi i odbornici svih opština jednog sreza javnim glasanjem biraju na tri godine onoliko zastupnika svoga sreza koliko prema broju poreskih glava imaju pravo. Tačno je određen dan izbora za trogodišnji period okružne skupštine (6. avgust) kao i dan i mesto svakogodišnjeg sastanka okružne skupštine (15. avgust, u okružnom mestu). Okružnu skupštinu otvara i zatvara okružni načelnik.

Stalni okružni odbor je izvršni organ okružne skupštine. Bira ga okružna skupština iz sredine svojih pismenih članova na tri godine. Odbor izvršuje odluke okružne skupštine i upravlja neposredno ili preko naročitih činovnika poslovima okruga iz delokruga rada samo-upravnih vlasti. U odbor ulaze po jedan član iz svakog sreza i tri iz okругa. Njihov položaj u okviru odbora je određen tako, da redovne poslove otpravljaju kao stalni okružni odbor tri člana izabrana iz celog okruga, a članovi izabrani iz pojedinih srezova su sreski izaslanici okružnoga odbora i rade svaki u svom srežu. S obzirom na dve vrste članova u okružnom odboru, on svoje sednice drži u punom sastavu sa sreskim izaslanicima iz sviju srezova jednom u dva meseca, a bez njih se sastaje redovno jedanput u mesecu.

Okružna skupština bira sekretara stalnog okružnog odbora (češto u tekstu zakona stoji okružni sekretar). On je „poslovođ“ okružne skupštine i okružnog odbora i šef kancelarije okružnog odbora. Bira se na tri godine i godišnje dobija platu iz okružnog budžeta od 2000-4000 dinara. Pored dužnosti u okružnom odboru i poslova koje obavlja za okružnu skupštinu, okružni sekretar pomaže i okružnom načelniku, uvek kada mu to dopuštaju poslovi u odboru.

Sresku skupštinu čine kmetovi sa dva člana odbora iz svake opštine u srežu, nju otvara i predsedava joj sreski izaslanik okružnog odbora. Sastaje se na poziv sreskog načelnika ili kad sreski načelnik u dogовору sa sreskim izaslanikom, nađe za potrebno da joj što saopšti, predloži ili da je sasluša.

Okružni načelnik se stara o redu i miru u okrugu, ličnoj i imovinskoj bezbednosti građana. On izdaje naredbe i uputstva sreskim načelnicima i od njih prima izveštaje i predloge. Stara se o tačnom vrišćenju zakona i izvršenju odluka okružne skupštine i stalnog okružnog odbora, ako su osnovane na zakonu. Ima pravo da obustavi od izvršenja svaku odluku okružne skupštine koja je protivna Ustavu ili zakonu, o čemu obaveštava nadležnog ministra, koji u roku od 15 dana odobrava ili poništava odluku okružne skupštine. Okružni načelnik je

najviša kontrola vlasti u okrugu nad radom i vladanjem svih upravnih činovnika i organa, kako državnih tako i samoupravnih nadleštava i ustanova. Državne činovnike može opominjati i kažnjavati sam, a o samoupravnim okružnim i sreskim činovnicima čini predstavke stalnom okružnom odboru, pa ih u dogovoru sa njim opominje ili kažnjava za netačno i nesavesno vršenje poverenih poslova i rđavo vladanje. Ima pravo govora u okružnoj skupštini i pravo podnošenja predloga okružnoj skupštini.

Nadležnost samoupravnih vlasti razrađena je u čl. 29: upravljanje i rukovanje imanjem i prihodima okruga, građenje i održavanje okružnih zdanja i puteva, staranje o razvitu i unapređenju narodne privrede u okrugu, sudeovanje u materijalnom pogledu oko staranja za narodno obrazovanje, narodno zdravlje, podizanje i održavanje škola, bolnica i apsama, staranje o snabdevanju narodne vojske raznim potrebama, razređivanje, prikupljanje i raspodela okružnih i sreskih pireza i — sve što se posebnim zakonima uvede u njihov delokrug. U okviru tih nadležnosti, okružna skupština uređuje, naređuje i rešava o poslovima celog okruga i vodi opšti nadzor i kontrolu. Stalni okružni odbor sa svojim izaslanicima po srezovima, izvršuje rešenja i naredbe okružne skupštine i neposredno upravlja poslovima okruga, a sreske skupštine rešavaju u pitanjima koja se tiču kakvih naročitih interesa i potreba samo jednog sreza.

Okružna skupština se stara o čuvanju i unapređenju prosvetnih, privrednih, saobraćajnih, sanitetskih i finansijskih okružnih interesa. Ona utvrđuje budžet okružnih prihoda i rashoda. Bira okružne i sreske lekare, inženjere i sve druge okružne i sreske činovnike; svih primaju platu iz okružnog budžeta.

Stalni okružni odbor sastavlja okružni završni račun, pravi razrez pireza, spremi predloge za okružnu skupštinu, čini izdatke po okružnom budžetu. Radi sam poslove koji se tiču celog okruga, preko svojih sreskih izaslanika one poslove koji se tiču pojedinih srezova, a preko opštinskih sudova one koji se tiču pojedinih opština. Može činiti predstavke ministrima o radu državnih činovnika građanskog reda u okrugu i srezu, osim sudija. Nadležan ministar dužan je uzeti odmah u postupak ove predstavke okružnog odbora.

Ovaj zakon se mora uvesti u život u toku od jedne godine, a onda gube silu zakona sva ona naređenja koja su njemu protivna.

\* \* \*

Sagledavajući u celini pitanje okružne i sreske samouprave, posle analize postupka donošenja i sadržine Zakona o uređenju okruga i srezova, kojim se detaljno razrađuje uvođenje i organizacija okružne i sreske samoupravne vlasti, treba konstatovati: zasluga je Radikalne stranke što je samoupravno odlučivanje i organizovanje najzad prešlo opštinske granice. Ali, njena tvorevina je i određena mera okružne i sreske samouprave, odnosno njihova omeđenost granicama višeg državnog i stranačkog interesa. Akcenat je, dakle, na drugoj fazi odstupanja od ranijeg programa, te prilagođavanje potrebama vlasti.

Radikalna vlast i Skupština bile su istina ustavnim odredbama obavezne na prihvatanje i okruga i srezova kao administrativnih jedi-

nica, ali ih to nije sprečavalo da obe jedinice budu i samoupravno organizovane u podjednakoj meri, čime bi se približavalo načelu samouprave. A ispalо je: na vrhu parlamentarizam, okrug upravno-samoupravna, srez više upravna no samoupravna, a opština samoupravno-upravna jedinica. I sve u službi parlamentarne vladavine najjače građanske stranke u zemlji i jedinstva njenog interesa i sastava.

Kao posledica toga cilja je zakonom utvrđeni odnosi državnih i samoupravnih vlasti. Državni nadzor nad okružnim samoupravnim organima vrši okružni načelnik, odnosno centralna uprava. Okružni načelnik, ceneći ustavnost i zakonitost odluka okružne skupštine, može obustaviti svaku odluku okružne skupštine, a konačnu odluku u slučaju obustave donosi nadležan ministar. Osim toga što otvara i zatvara sednice okružne skupštine, on prisustvuje njenim sednicama, čini predloge, sugerije rešenja i sudjeluje u njenom radu. Finansijska ne-samostalnost okružnih samoupravnih vlasti je još veća i preciznije regulisana. Okružni budžet odobrava ministar finansija. Okružni prirez, vanredne rashode i zajmove većeg iznosa (prireze preko 20% od državnih poreza, vanredne rashode i zajmove preko 50 000 dinara) mora da odobre ili potvrde Državni savet, Narodna skupština ili kralj. To je značilo da delatnost okružne skupštine ustvari zavisi od odobrenja državne vlasti — bez sredstava ona nije mogla izvoditi rade, a obezbeđenje sredstava za pojedine rade zavisilo je od dobijanja odobrenja za vanredne prihode ili zajmove. Osim toga, svi činovnici koje bira okružna skupština padaju na teret okružnog budžeta, a dotadašnja poreska opterećenja okruga prema državi nisu smanjena. U takvim materijalnim uslovima niti je okružna samouprava mogla da se razvija niti je mogla zbog novih opterećenja da bude opšte prihvaćena da bi time nadomestila svoje slabe finansijske mogućnosti.

Radikalna stranka, je ne mogavši da ukine okružna načelstva, sa novom organizacijom okruga, novim položajem okružnog načelnika i sa okružnom samoupravom, nastojala da se približi stavu o jednoj jedinici između države i opštine. Centar samouprave trebalo je da bude okrug kao nadgradnja nad opštinskom samoupravom, to je sresku samoupravu gradila kao produženu ruku okružne samouprave. Zadržani mali srezovi nisu odgovarali njihovoj zamisli o jednoj krupnijoj ekonomski sposobnoj jedinici samoupravno organizovanoj, pa su se opredelili za okrug, u nadi da će od 15 okruga lakše stvoriti 30-40 srezova, nego da taj broj samoupravnih jedinica stvaraju od postojećih 70-80 srezova. A sadržinski — ovako organizovan srez, sa sreskim izaslanicima kao predstavnicima okružne samouprave u srezovima i slabom sreskom skupštinom, kao pretežno upravna jedinica, presekao je vezu između okružne i opštinske samouprave. Nemajući opštine neposredno za sobom kao svoju samoupravnu bazu, okruzi, iako krupnije i ekonomski sposobne jedinice, bile su slabije i prema državi. Tako je formirana lokalna samouprava, samoupravu zatvorena u lokalne jedinice, koje su, s druge strane, čvrsto povezane u jedinstven državni sistem, a samoupravno izolovane i preko nadležnosti i preko sistema nadzore i kontrole.

Prateći u jednoj paraleli početak i razvitak opštinske samouprave sa počecima okružne i sreske samouprave, u ovom Zakonu, ukratko

rečeno, našle su se sve mere za sužavanje okružne i sreske samouprave koje su se pokazale efikasnim tokom niza godina konstituisanja opštinske samouprave od 1875. godine nadalje a kojih je se u svome razvitku opštinska samouprava oslobođala. U osnovi, s obzirom da se radi o prvi put uvedenoj okružnoj i sreskoj samoupravi, to i nije bilo tako mnogo, da je u društveno-političkim uslovima bilo prostora za dalje njihovo izgrađivanje. Mogla je čak to biti dobra osnova za dalji razvitak, da nije Radikalna stranka bila toliko usko stranački orijentisana, da je teško u novim uslovima mogla kao svoj interes da sagleda dalji razvitak okružne i sreske samouprave. U dnevnoj politici vlasti sve se više gubio i njen odnos prema programu i same sadržina programa, naročito u jednom novom odnosu između stranačkog vođstva i člans-tva. U tim relacijama ona će se nadalje i ponašati: izmenama i dopu-nama u Zakonu o uređenju okruga i srezova od 18. decembra 1890. godine<sup>57)</sup> i policijskim raspisima i merama sužavaće i ovu datu meru samoupravnosti okruga i srezova i u praksi sve je više podčinjavati stranačkim potrebama i interesima, čineći i od okružne i sreske samo-uprave, kao ranije i od opštinske, sredstvo u izbornoj agitaciji i borbi.

---

<sup>57)</sup> Zbornik zakona i uredaba u kraljevini Srbiji, knj. 46, 1891, Bgd. str. 876—879.

L'AUTONOMIE DE DÉPARTEMENT ET D'ARRONDISSEMENT  
EN SERBIE D'APRÈS LA LOI SUR L'ORGANISATION DES  
DÉPARTEMENTS ET DES ARRONDISSEMENTS EN 1890

(Résumé)

Les lois organiques contre la Constitution de la Serbie de 1888 ont été adoptées par le Parti radical avec son Assemblée et son gouvernement. La procédure de leur adoption présente aussi le commencement du pouvoir du Parti radical, comme partie de la majorité dans des conditions réglées par la Constitution du système parlementaire bourgeois.

Par rapport aux arrangements politiques et aux compromis qui ont précédé l'élaboration de l'avant-projet de la Constitution et à l'adoption de la Constitution de 1888 et à la participation du Parti radical en ceux-ci, il n'était pas réel d'attendre que le Parti radical entreprennait une pleine réalisation de son ancien radicalisme. La retraite du programme de la souveraineté du peuple et de l'autonomie populaire, commencée par le compromis constitutionnel, le Parti radical continuera aussi dans la procédure de l'élaboration des lois organiques. Dans la procédure de l'élaboration et de l'adoption de la Constitution, ces retraites sont dictées par les aspects du gouvernement. Les retraites dans la procédure et dans le sujet des lois organiques sont motivés par les besoins de la constitution état-judiciaire du système bourgeois du pouvoir. Il est possible de voir ces deux phases dans la procédure de l'accommodation du Parti radical au pouvoir. Après la loi municipale, on peut les voir aussi dans l'exemple de l'adoption de la Loi sur l'organisation des départements et des arrondissements de 1890. La matière de l'organisation des pouvoirs autonomes et étatiques dans les départements et les arrondissements est examinée en parallèle avec le principe de programme de l'autonomie populaire, la retraite de celui-ci dans la procédure de l'élaboration des principes constitutionnels de la position des pouvoirs de départements et d'arrondissements et de l'autonomie des départements et des arrondissements comme cadres obligatoires pour les solutions et les mesures concrètes de l'autonomie de départements et d'arrondissements. Un tel accès doit contribuer à la compréhension de la voie traversée par le Parti radical depuis le principe de l'autonomie populaire comme base de l'ensemble de l'organisation politique de la société jusqu'au système de l'autonomie locale dans le système de l'organisation bourgeoise du pouvoir.

Un tel principe et devoir a déterminé aussi la succession et le sujet de l'exposé: la constitution du programme de l'autonomie populaire, son élaboration, le sujet des dispositions constitutionnelles sur l'organisation des départements et des arrondissements dans la répartition administrative du pays en départements et en arrondissements, la procédure de leur adoption dans l'Assemblée et le sujet de la mesure déterminée par la loi de l'autonomie de département et d'arrondissement.

