РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ
БЕОГРАД
Инвентарски бр. 1368
Сигнатурни бр. 35р
УДК бр. 35.071 (45711)

ИНВ. БР.
251

МИЛИВОЈЕ Ј. ПЕТРОВИЋ
инспектор мин. унутр. дела у пенсији

О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈИ УПРАВЕ

(ПРЕШТАМПАНО ИЗ ЧАСОПИСА „ПОЛИЦИЈА")

БЕОГРАД
Штампарија „Св. Сава" — Бранкова улица бр. 16.
Телефон бр. 249.
1920.

Инв. бр. 25-Д

О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈИ УПРАВЕ

На прагу је уређење наше нове, уједињене земље; тој земљи треба донекле ближе одредити државну форму, а у исто доба уредити и цео њен унутрашњи склоп. Са наших специјалних прилика можда ниједна земља у Европи, изузев Русије, не стоји пред тако озбиљним проблемом као што је то случај са нашом земљом. Па и поред тога у нас се са мало претходне припреме приступа решењу таквог једног животног проблема. На страну то, да ли се и шта службено ради на овој припреми, али наша јавност, са изузетком неколико усамљених примера, за ово годину дана од нашег уједињења није допринела овој припреми ни близу онолико колико то само питање заслужује.

У свему културном свету јавност у главном припрема коначна решења свију важних државних питања, која стоје пред својим решењем. У нас се овим питањем поглавито бави само дневна штампа, али и она то чини површно, без дубљег излагања самога проблема. То долази отуда, што у дневној штампи главну реч у расправи овога питања воде гласила појединих политичких странака, а оне увек на ово питање гледају претежно само под једним углом, док међутим то питање сем политичке своје стране има и другу једну важнију страну: управно-техничку. За то је баш за политичке странке покашто и рискантно, да се унапред дубље ангажују у само питање. То ће свакако бити и разлог што наше политичке странке ни до данас још нису тачно и прецизно израдиле своје програме у овоме погледу. Кад једна политичка странка или група вели: ми хоћемо једноставну државу са широким локалним самоуправама, али не и у ширим областима, а друга: ми хоћемо

политички централизам (државу са једним законодавством), али са самоуправом по енглеском угледу у општини, срезу, округу, па и у појединим провинцијама, — онда се ту и на једној и на другој страни има много још што шта рећи. У овим захтевима обе стране дале су само контуре једног програма, са том разликом, што су те контуре на првој страни нешто одређеније од оних на другој страни.

Суштину проблема нашег уређења чини питање о т. зв. *децентрализацији управе*. То питање је једно необично питање из области политичких наука по томе, што се о њему у науци није могла створити никаква теорија; сва литература о овом питању у главноме се ограничава на излагање историског развитка поделе управних послова између централне власти и локалних управа у појединим земљама. Ми смо намерни да на овоме месту изнесемо у кратко историску страну овога питања, па да по том дамо своје мишљење о примени самог система код нас. Овај наш посао има за главни циљ, да интелигентнијим читаоцима пружи основу и директиву за самостално расуђивање и одлучивање о томе, шта је, како и колико од тог система примењиво у нас.

I.

Под *централизацијом* управе подразумева се концентрисање управних послова у једној централној власти. У управном раду баш ове власти изражава се јединство државне власти, што другим речима значи, да без централне власти не може бити једноставне државе. Према томе, дакле, централна власт, односно централизација управних послова до извесне мере саставни је део појма о једноставности саме државе.

У свакој држави, без обзира на њен устав, централизација управних послова, т. ј. стављање тих послова у надлежност централне власти излази као неминовно и из саме природе појединих управних грана. Како која од тих управних грана према своме карактеру тражи већу или мању централизацију. У такве гране државне управе спадају н. пр. дипломација, војска, судство и т. д.

Под *децентрализацијом* управе, пак, подразумева се одвајање извесних управних послова од централне власти и пренашање тих послова на друге локалне органе. Свака државна

управа, па и она најапсолутистичкија, претпоставља ул централизацију управе и извесну децентрализацију. Не да се замислити никаква влада као централни орган, која би могла непосредно вршити управну власт на целој територији државе. Зато је она принуђена, да један део своје власти делегира другим подређеним органима, који у земљи у њено име врше послове локалне управе. Управо суштина послова централне власти и састоји се у издавању општих наредаба и правила, која извршују њени органи у земљи.

Али ова формална децентрализација државне управе нас не интересује. У питању је децентрализација управе у једном нарочитом смислу, а тај је: пренашање извесних управних послова од централне и у опште државне власти директно на народ, представљен у нарочитим изабраним телима. Та форма децентрализације у нас је позната под именом *самоуправе*: општинске, среске, окружне и т. д. Она је међутим могућна само у земљама на континенту, у којима се даје замислити противност између управе државних власти и управе самих грађана, што није могућно у правим демократијама као што је Енглеска, где у ствари и нема локалне државне власти. Овај, по изгледу, парадокс разумеће се доцније кад будемо изложили развитак поделе управних послова у Енглеској и Француској.

У излагању историје развитка деобе управе наука обично узима за пример два противна типа држава: Енглеску и Француску. Она прва је тип демократско-аристократске земље, у којој народ суделује и у законодавству и у управи. Друга, пак, је тип земље апсолутистичке, у којој управна власт није у рукама народа. Ова два типа нису чиста по својој општој управној форми, али су она карактеристична за наше питање поделе управних послова. Нарочито је то случај са Француском, која и ако формално представља земљу демократије, ипак у себи има типична обележја апсолутистичке управне форме.

Ако ова два типа држава замислимо сасвим чиста, онда у погледу деобе управних послова имамо на јелној страни демократску-аристократску државу, у којој централна управа као орган свију грађана или једног владајућег круга не значи ништа. У таквим земљама сваки грађанин или сваки поједини члан владајуће класе жели, да учествује у управи колико је могућно више. Како је, пак, једно веће учешће у државној управи мо-

гућно само у оквиру локалне управе, то ће онда овде децентрализанија управе бити једно карактеристично обележје устава.

На другој страни, пак, у апсолутистичким државама у овоме погледу ствар стоји сасвим обратно. Ту готово целокупна управа лежи у рукама централне власти, а у колико та управа није у њеним рукама, она у ствари представља њено делегирано право. Овде су органи локалне управе проста оруђа централне власти, којима она детаљно прописује круг послова и чији рад тачно контролише.

Како је за поделу управних послова, као што смо напред поменули, поред карактера устава важна и целисходност с обзиром на карактер појединих грана управе, то код првог типа држава увек постоји опасност, да наседну оне управне гране, којима је по себи потребна једна јача централизација. Обрнуто овоме, код другог типа држава, услед тежње централне власти, да што више послова задржи за себе, увек постоји опасност, да се по неке управне гране, за које би било целисходније оставити их локалним управним органима, уназаде и оптете због опште тенденције ка централизацији.

Пређи ћемо сада на излагање историског развитка у погледу поделе управних послова у двема напред именованим земљама, што ће нам најбоље осветлити сам проблем.[1]

II.

Данашњи карактер управе у Енглеској историски почива на првобитној противности између централне власти и локалне аутономије. Ова противност налази свога израза с једне стране у моћном норманском краљевству, које ради на прикупљању све јавне власти у своје руке, а с друге стране у племенској свести потчињених народности, чије територије под притиском краљевске власти постају окрузима локалне управе. Та противност између свемоћног краљевства и живе племенске свести у појединим грофовијама краљевине нашла је први пут монументалног израза у *Magna Charta* од 1215 год. У њој је било одређено, да краљевски суд не иде више за дворовима, који су се често селили, већ да мора имати једно стално седиште; за

[1] За овај историски део, нарочито овај за Енглеску, послужили смо се у главном расправом: *Dr. Franz Jerusalem* Zentralisation und Decentralisation der Verwaltung (у Handbuch der Politik, св. I стр. 181).

по том путујуће судије морају држати судске седнице *(Assizes)* по целој земљи и да напослетку при изрицању пресуда на полициске казне морају суделовати и суседи. На тај начин историска традиција племенске свести већ је била однела једну победу над централистичким тежњама краљевства. Доцније то се манифестује још више. Под Едвардом III, великим реформатором Енглеске, дошло је до једног новог компромиса. Крунски чиновник, *Vice-Comes*, који је у појединим грофовијама представљао централну власт, бива лишен највећег дела својих права. На његово место ступају мировне судије, т. ј. људи који су настањени у грофовији и које поставља и отпушта Краљ. У скоро надлежност ових мировних судија[1] бива знатно проширена. На тај начин они поступно постају правим локалним органима енглеске државе, чији је карактеристичан задатак *извршење закона*, па били ти закони *Common Law* (обичајно, месно право), уредбе Краљеве или уз садејство парламента донесени статути. С друге стране пак њихова се надлежност *ограничава на извршење закона*, што и дан данас представља једно важеће уставно начело. Мировни судија је потчињен централној управи. Отуда се објашњава прво: образовање права жалбе Краљу, које припада ономе, који је погођен каквом одлуком мировног судије, и друго: краљевска дисциплинарна власт, која се пре свега манифестује у правно допуштеној могућности отпуштања из службе каквога судије.

Установа мировних судија истим путем постаје од значаја за енглеске градове. Градови, *Boroughs*, који су с почетка као егзанције грофовијске управе из ове били издвајани, добијају такође делом сопствене мировне судије, делом бивају потчињени власти мировних судија грофовија. У оба случаја наступа повреда доталашњег репрезентативног уређења градова, а у последњем случају наступа шта више једно враћање у назад у корист административне преваге грофовије.

Јединство грофовија и градова, изражено у локалној управи концентрисаној у мировном судству, било је изрично признато већ од раније. Још од Едварда I. било је на име уобичајено, да

[1] Ово име не треба да буни читаоце. Мировне судије биле су првенствено управни органи, чији је главни задатак био одржавање мира и поретка и полицијска служба са нешто судске надлежности (грађанске и кривичне).

се делегати грофовија и градова позивају у једно саветодавно тело, у парламенат. Ти су делегати у друштву са *Great Council*-ом (Великом Скупштином) световних барона и црквених достојанственика у скоро добили велики утицај на законодавство, на приходе Краљеве и на управу. *House of Commons* (Доњи Дом) био је једна врста дома држава, који је био образован од представника појединих *Counties* (грофовија) и градова и тако овим савезима давао извесан утицај на сву државну управу. Тај је утицај природно морао расти у колико је парламенат умео да сузбија утицај крупе, док та на послетку, на сваки начин тек у току више столећа, није и потпуно одстранио. Како се овај процес у појединости вршио, није место да се овде излаже. Само у једном погледу треба тај процес да буде јаче расветљен и то: у колико се у њему садржавао један моменат за формирање енглеске локалне управе и њеног односа према централној власти.

На основу једног старог уставног прописа, по коме сваки има права да се петицијом обраћа Краљу, постао је био полако обичај, да парламенат у виду петиција подноси Краљу жалбе и жеље појединих чланова грофовија и градова. Краљ, пак, а у томе је лежало оно што је чудно, није задовољавао те жеље и тежње једностраним одлукама или наредбама, већ је предмет упућивао, да се реши законом, дакле уз учешће парламента, као да би се ствар тицала каквог интереса државне целине. Тако се образовао као камен темељац устава принцип, да се сви прописи, који поједине обвезују, да нешто чине или не чине, морају доносити без изузетка од стране парламента, што ће рећи: да се морају издавати у форми једнога закона и као такав спроводити. Парламенат, дакле, поред права учешћа у целокупном законодавству, постизава уз то још и један утицај на централну управу посредством овог т. зв. *Private Bill Legislation*. На тај начин он полако постаје меродавним фактором у управи, која је противно томе на европском континенту увек сматрана као права домена владаоца и његове владе.

Ово што смо изнели већ обележава путеве, којима је доцније морао ударити развитак односа између централне власти и локалне управе. Централизација управе била је у доцније доба само тако могућна, ако је краљевство успевало, да потисне парламенат и да по угледу на континент постави апсолутне

краљевство. Како се у томе није успевало, већ је шта више обрнуто парламенат успео постати свемоћним, морао је и однос између централне власти и локалне управе постати други. Даља историја показује то најјасније. У прво време, постанком права жалбе против поступака мировног судије и принципом могућности његовог отпуштања, долазила је до израза безусловна потчињеност мировног судије централној власти, Краљу и његовом *Privy Council*-у. Доцније, пак, са јачањем парламента показивала се већа независност локалне управе према централној власти. Кад је, међутим, доцније са династијом Тудоровом долазио на енглески престо један низ енергичних личности и кад је парламенат за једно време у својој власти био сузбијен, локална управа је поново дошла у већу зависност од централне власти. Главни надзор *Privy-Council*-а достигао је шта више у 16. веку један дотле непознат интензитет, који је нашао свога израза у стварању *Star Chamber*-а, једне нарочите комисије, поникле у крилу самог *Privy Council*-а. Та је комисија имала за искључиви задатак контролисање мировних судија. Хајнрих VIII је шта више противно старом уређењу локалне управе завео још и нарочите провинциске власти над мировним судијама и те су власти фунгирале као делегати *Privy Council*-а.

Ове централистичке тенденције енглеског краљевства беху сада потпомогнуте проширењем круга државних задатака, које баш у то доба пада. Реформација је како на континенту тако и у Енглеској пренела на државу важне задатке, које је дотле црква испуњавала; пре свега то је учињено са старањем о сиротињи. Под владом Јелисавете то је старање организовано на државној основи. К тому је дошло, да је у то доба, одговарајући апсолутистичким склоностима краљевства, завршено разфеудалисирање локалне управе, што је већ раније било почето. На тај начин у овој епохи прешоше у руке мировних судија разноврсни задаци, који су дотле били предметом феудалних права.

Ове централистичке тенденције енглеског краљевства биле су узрок, који је довео до енглеске револуције. Стуарти, који су политику Тудора продужили до крајњих граница, почеше искоришћавати органе централне власти за религиозна прогоњења и тиме доведоше до катастрофе. Са позивањем Виљема Оранског на енглески престо била је борба завршена. Тиме је коначно био утврђен појам краљевства везаног за уставно

право, а у исто доба решен и сукоб између централне власти и локалне управе у корист ове последње.

Већ под Карлом I беху створене *Star-Chamber-a* и провинциалне делегације *Privy Council-a* и статутом би одређено, да се забрањује свака јурисдикција Краљева у *Council-у* и свако решавање *Privy Council-a* о правним споровима по жалбама и петицијама. На тај начин беху укинута права надзора централне управе над локалним властима. Локална управа мировних судија постаде аутономном, потчињена не више једној власти централне управе, већ више закону, чију је примену имао да цени само редован судија по жалби, а у последњој инстанци *Court of Kings Bench* (велики краљевски суд). Тиме није уведено у енглески устав нешто апсолутно ново. Од раније је постојало начело, да сваки слуга круне мора за своје поступке бити одговоран редовном судији. Ново се састојало само у томе, што је за власти локалне управе отпала изванредна судска надлежност *Privy Council-a*, који се на сваки начин у ствари није задовољавао само суђењем. На тај начин био је уклоњен административни главни надзор централне власти, а као виша надзорна инстанца остао је само редовни судија, који је своју делатност ограничавао на испитивање законитости поступака локалне управе и своју одлуку доносио само по жалби интересованог лица.

Услед овог уставног преображаја морала се реорганизовати бар у извесном погледу и установа мировног судије. Пошто је отпала највиша контролна и надзорна инстанца, требало би да је *Court of Kings Bench* по себи био компентентан за решавање по свима тужбама, које су се односиле на управу мировног судије. Међутим било је природно немогућно досађивати му сваком тужбом, а опет с друге стране било је искључено, да су се могле поједине одлуке мировног судије огласити као коначне. Зато је била образована једна нова средња инстанца, т. зв. *Quarter Session* (тромесечни скуп), састављена од мировних судија грофовије и евентуалио градова у један колегијум. Тај колегијум постао је рекурном инстанцом против одлука, које су у *Petty Session* доносиле поједине мировне судије. Против одлука тога колегијума, пак, била је последња инстанца *Court of Kings Bench*. Овој *Quarter Session* био је уз то стављен у дужност један низ управних задатака. На тај

начин била је створена она правна и фактична независност локалне управе, независност која је од почетка 18 века тој управи давала нарочито обележје.

Међутим постепени развитак није могао стати на овој тачки. 18-ти век је доба, кад је ударен темељ данашњој индустриској и трговачкој величини Енглеске. У свима правцима показивао се нов живот, индустрија поче да се креће, трговина у пристаништима услед Пловидбеног Акта доби пре свега силан полет, заштитна царина потпоможе интензивније искоришћавање природних богастава. Одговарајући спољним животним односима, који су се мењали, морала је претрпети промене и сама управа, било да се она у извесном погледу модифицирала, било да су јој придошли нови задаци. Из досада изложеног историског развитка види се, да је готово по себи разумљиво, да је за извођење ових задатака могла доћи у питање само једна инстанца, парламенат. Само је он могао бити позван за то, јер је он у себи у изобиљу сједињавао сву јавну силу, а уз то нарочито посредством парламентарне владе потпуно владао и централном управом. У вези и као продужење старог петиционог права и већ познатог нам система *Private Bill Legislation*-а следовао је овај управни рад парламента у форми *Local Actts-a* (локалних закона). Сав овај управни рад парламента формално дакле није ништа друго него доношење закона, а рад власти локалне управе остаје као до сада спровођење закона.

Било је само чудновато, а по контитенталним појмовима директно бесмислено, што се рад парламента у овом случају у исто доба јављао као судски по утврђеним формама и уређеном поступку, кад год се код какве петиције за задовољење локалних сингуларних потреба власти јављао какав спор због стечених права. Противпетиције, уложене против каквог поднесеног *Private* или *Lokal Bill-a*, биле су третиране као процесни приговори, који су расправљани по саслушању учесника и по нарочитом усменом поступку пред нарочитим комисијама оба Дома парламента, па тек онда поднашани пленуму на решење. На тај начин после укидања претпостављене надзорне инстанце, локална управа је добила без обзира на правну контролу судова, једну нову надзорну власт у самом парламанту. На сваки начин његово мешање, и ако је материјално и по

сноме дејству било једна врста претпостављене управе и надзорне инстанце, ипак формално није било ништа друго до законодаван рад, јер су власти локалне управе примену закона вршиле потпуно самостално и без надзора од стране парламента. Самосталност локалних власти зависила је само од тога, у колико им текст закона оставља слободне руке или не.

Овај систем стајао је при крају 18 века на врхунцу свога развитка. Посматран са тачке гледишта противности између централизације и децентрализације управе, он се дакле јављао бар за област т. зв. унутрашње управе као најсавршенија децентрализација, јер нема централне управе. Мировне судије, које стоје на врху појединих грофовија, истина се постављају од извршне власти, али иначе не постоји никакав потчињени однос. Појам министарског наређења и препоручивања у енглеском систему је непознат. Мировни судија је потчињен само законима, али се ти закони на сваки начин, услед немања једне претпостављене егзекутиве, издају по готову у непрегледном и збрканом броју и то пре свега у виду *Private Bill Legislatiоn-а*. Контролу о томе, да ли се мировни судија у управљању доиста држи закона, врши редовни суд, који разуме се никад не предузима сам иницијативу, већ решава тек по жалби будског интересованог лица.

Један овакав систем можда је био могућан само због тога, што је у земљи владала само једна једина класа, *Gentry* (ниже племство), која је, по себи се разуме, и у парламенту и у локалној управи ишла за истим циљевима, тако, да су већи конфликти између централне власти и локалних управа једва могли наступити. Са демократизирањем енглеског државног живота у 19 веку морале су и у овоме систему нас.упити дубље модификације, као што ћемо мало час видети.

Услед потпуног преображаја привредних прилика, брзог и све већег индустриализирања земље, као и услед већ поменутог демократизирања државе, настао је у првој трећини 19 века један реформни покрет, који је био обухватио и локалну управу и који, како изгледа, ни до данас још није завршен. Принцип децентрализације остао је до душе у важности, али је он добио у неку руку једну нову форму на тај начин, што је локална управа, која је дотле преко мировних судија, који су увек припадали *Gentry*-ма, била у рукама владајуће класе,

сада била демократизирана у најширем обиму. Свака грофовија би призната као самоуправно тело; управа се поверава *County Council*-у (окружној, грофовијској скупштини), који се образује на темељу општег, једнаког и директног изборног права. Он води управу грофовије у оквиру закона, као у ранија времена мировне судије, начелно независан од сваког мешања какве претпостављене егзекутиве. На истом принципу почива и управа управних срезова подручних грофовија. Ти срезови биља су делом сада први пут образовани, а делом састављени од старих парохија из ранијих векова премда битно модифицираних. И у срезовима управу самостално води један *Council*, који се такође саставља на основу општег, једнаког и директног изборног права.[1]

[1] У току 19 века реформисана је готово из основа сва дотадашња локална управа у Енглеској. Одлучни закони за ову реформу биља су: закон о сиротињи од 1834, прва уредба о градовима од 1835, закон о чувању здравља од 1848 и 1875 (под овим законима у Енглеској се подразумева готово сва унутрашња управа, где долази и канализација, кадрмисање, грађевинска полиција и т. д.), нова редакција уредбе о градовима од 1882, оба закона о локалној управи од 13. VIII. 1888 и од 5. III. 1894 и закон о и стави од 1902.

Од нарочитог је значаја био за реформу енглеске локалне управе напред пом. закон (Local Governments Act) од 1888, којим се преуређивала управа грофовија. По томе закону цела Енглеска била је подељена у 62 **управне грофовије**, које су као управне области у главноме постојале од старине. Уз њих и сви градови од преко 50.000 становника и још неки привилегисани образују засебне, властите управне грофовије. Њихови су органи раније већ поменуте грофовијске скупштине (County Council), односно одбори које они бирају. У њихову искључиву надлежност спадају, поред вршења избора и неких других послова, многобројни задаци на пољу добротворном и привредном. За извршење свију ових задатака грофовијска скупштина има своју властиту финансиску управу са нарочитим приходима. Овим законом грофовијским скупштинама, поред вршења разних специјалних управних задатака под надзором L. G. Board-а, биле су додељене и извесне функције као надзорне и претпостављене власти према нижим локалним властима, односно самоуправним телима. Та су тела дистрикти (што би одговарало нашим срезовима) и парохије (као наше општине).

Дистрикти су били законом од 1894 оганизовани као једноставна управна тела. Њихов је орган дистриктна скупштина. Њени задаци остали су у главноме исти какви су били по закону од 1875, који је целу Енглеску делио на здравствене дистрикте. Законом од 1894 проширен је дистриктима круг њихових задатака и стављена им у дужност и други

Модерно доба је поставило један читав низ више или мање знатних изузетака од принципа потпуне децентрализације управе, како га је био образовао класични „*Self Government*".

Недовољност историске управе у Енглеској за потребе модерног доба показала се први пут у управи старања о сиротињи. *Poor Law* (закон о сиротињи) био је дакле прво предметом једне широке реформе и овде је био принцип децентрализације управе потпуно напуштен. Сходно томе за управу старања о сиротињи би створен један нарочити централно-управни орган. Овај орган, када је доцније и за друге управне задатке постала потребна једна централна управна власт, био је 1872 проширен у *Local Government Board*, данашње енглеско министарство унутрашњих послова.

Законима, којима се реформисало старање о сиротињи, биле су за односе између централне инстанце и локалних власти бар материјално прописане оне одредбе, које важе на континенту за односе између министарске инстанце и провинцијских власти.

Централна власт је била прво задобила у најширој мери неограничено право истраге над локалном управом. Ово право на *Inquiry* на сваки начин није значило неки потпуно нов управни принцип. Од раније је ово право било примењивано у виду парламентарних или краљевских истражних комисија. Нова је била само перманентност овог истражног права, које је вршено преко једног сталног комесара централне власти, преко инспектора. Инспектор има права саслушавања чиновника локалне управе

послови, који су се тицали локалних интереса и потреба. То је учињено нарочито код градских дистриката (градови који су образовали засебне дистрикте) и то поглавито у полициској управи старања о јавним интересима, која је иначе у главноме била у рукама грофовија.

Законом од 1894 биле су организоване као самоуправна тела са нарочитим задацима и **парохије (parishes)**, које су дотле долазиле у обзир као најниже управне јединице само за старање о сиротињи, наплату пореза и полициска извршења. Њихов орган је Parish-Meeting, кога у већим парохијама има да бира Parish-Council.

Поред ових главних самоуправних тела постоје у Енглеској још и друге многобројне локалне самоуправне власти за специјалне сврхе (за гробља, пристаништа, осветљења и т. д.). Међу њима су најважније Poor Law Unions створене законом о сиротињи од 1834, о коме ће мало час бити више речи.

и сваког грађанина; сме тражити извештаје и евентуално може захтевати исказе под заклетвом. Он на тај начин одржава *L. G. Board* непрестано у току о целокупној управи.

Али ово широко право на *Inquiry*, које је стално вршио инспектор у име централне власти, само је једно средство за још већа права централне управе. У ова права спада на прво место једна општа власт издавања уредаба од стране *L. G. Board*-а. Тиме је била створена једна потпуна новина. Док смо ми до сада познали као основно начело енглеског управног права, да је чиновник локалне управе потчињен само закону, у чијем се оквиру он може потпуно слободно кретати, ово је начело за управу старања о сиротињи било прекршено у корист континенталног принципа. *L. G. Board* има на сваки начин да води рачуна о границама повученим у *Poor-Law*-у, али су оне биле одређене у тако општим потезима, да је било могућно у најширем обиму дискреционарно поступање министарства. Да би се ипак осигурала једна стална контрола над вршењем овог права издавања наредаба, било је одређено, да *General Orders* (опште наредбе за све или више локалних власти за старање о сиротињи противно *Particular Orders*-има само за једну власт) морају бити објављени у службеном државном листу за објаве закона (*London Gazette*), а сем тога да морају бити поднашане и парламенту. Посредством *Order in Council* т. ј. краљевском наредбом могле су оне бити поново укинуте. Без обзира на то парламенат је, услед учешћа министра унутрашњих послова у парламентарној влади, у свако доба у могућности, да свако прекорачење власти у издавању уредаба учини опозивним најпростијим путем, интерпелацијом у парламенту. Врх свега тога закон још оставља слободу сваком грађанину, да уз полагање извесне кауције оспорава законитост какве наредбе.

На основу овог права издавања наредаба централна власт је у току времена реорганизовала целу управу за старање о сиротињи. Била је издана једна готово непрегледна множина прописа, којима се у појединостима регулисавала локална управа. Није без интереса поменути, да се тим правом издавања наредаба тако интензивно користило, да је локалним властима готово једва остајало слободно опредељивање у њиховом раду. Време спавања у сиротињским домовима, количина супе за издавање штићеницима, њено справљање, крштавање деце, која су се ро-

дила у заводима, све је то било најтачније прописано од министарства.

Пошто је тако централна власт наредбама задирала непосредно у рад локалних власти за старање о сиротињи, по себи се разуме, да је она имала потребе и за средствима да тим наредбама прибави признање и поштовање. То што би по континенталном схватању било само по себи разумљиво и што излази као сасвим природна ствар из саме противности између централне и локалне власти, никако није тако и по енглеском мишљењу. Тамо у Енглеској изгледало је немогућно, да се фактори, који су дотле били апсолутно аутономни у локалној управи старања о сиротињи, сад просто лишавају свих аутономних права, па да им се она враћају као „пренесене" функције непосредних државних органа, што би по континенталном схватању била сасвим обична ствар. Место да се реформом стварају нарочити фактори за спровођење новог закона, једна онаква делегација била би у толико простија, што би се стари фактори могли одмах у почетку одредити као непосредни државни органи, као делегати *L. G. Board*-а.

Али то је било сасвим противно енглеским схватањима. Новостворени органи, на које беше пренето извршење новог закона, били су опет репрезентативна тела, која су се састављала на основу општег изборног права. Да би се осигурали административна послушност и рад локалних управних тела у одређеном правцу по вољи министарства, за енглеско законодавство био је то један задатак, који је оно решило не директно, већ једним заобилазним путем. Локално старање о сиротињи било је на име пренето искључиво на плаћено особље за негу, које је било потчињено локалним управним телима за старање о сиротињи. Централни *Board*, пак, задржа за себе право, да наредбом одређује модалитете за постављање, квалификације и цео правилник службе за чиновнике, као и да утврђује једну шему за плате и пенсије. На послетку министарство непосредно доби право, да отпушта непослушне и рђаве чиновнике мимо *Board*-а *of Guardians*, који их је постављао. На овај начин је једним заобилазним путем и у Енглеској заједмчена послушност, која је на континенту условљена фактом потчињености локалних власти централној.

Али и поред тога има један круг рада локалних власти за сиротињу, који остаје сасвим независан од рада плаћених чи-

новника. И у толико је било потребно, да се осигура стриктно извршење упустава централне власти од стране *Local Boards*-а. Да би се то постигло, законодавство је постепено створило један други специјалан институт у циљу ефикасне контроле над локалном управом. То је било постигнуто контролисањем финансиског руковања појединих *Boards of Guardions*. И у овој установи показује се опет факт, да се у Енглеској и данас још стриктно признаје принцип потпуне децентрализације управе, од кога се допуштају изузеци само у интересу задатака модерне управе, али који не прелазе преко онога што је неопходно потребно. Остало је на име очувано уставно начело, да су стварање и одобравање потребних средстава за вршење јавне власти потпуно дужност и право грађана заступљених у аутономним телима. Све што се тиче оптерећења, разреза и наплате пореза (прореза) остаје потпуно нетакнуто од мешања централне власти. Изгледало је савршено довољно, ако се подвргавао контроли централне власти само буџет издатака. Пре свега руковање са издацима локалне управе за старање о сиротињи подлежи контроли *Central Audit*-а т. ј. рачунској ревизији централне власти. Данас је ова служба рачунске контроле централисана на тај начин, што је цела земља подељена у један низ ревизионих области. Ова контрола са чисто финансиске стране је наравно оштра и она даје могућности централној власти, да баци поглед у најситније детаље локалне управе за сиротињу и да осигура правилност и законитост управе. Ако *Auditor* утврди неки противзакони издатак, он га брише и тиме је изречена и обвеза накнаде. Против ове одлуке има прво места жалби на редован суд *(High Court)* у редовном поступку, али поред тога закон о сиротињи допустио је и жалбу централној власти. Али док редован суд одлучује само о правном питању, т. ј. о томе, да ли је издатак био на закону основан или не, централна власт код доношења свога решења сме себи допустити и извесан слободан суд па да накнадно санкционише издатке, који су по себи противзакони. Уз то може централна власт, ако потврди одлуку рачунске власти, и поред тога из обзира правице донети накнадно решење о ослобођењу од плаћања накнаде.

Управа за старање о сиротињи била је она грана локалне управе, код које се прво била осетила потреба за јачом цен-

трализацијом и код које је према томе прво настао покрет за реформу. У току времена показивало се све више и више, да се и друге управне гране не могу лишити једне јаче централизације и тако је дошло до тога, да се начела постављена у новом законодавству о сиротињи прошире на све већи број управних грана. Тако су били: инспекторат, надзор над локалним финансирањем путем *Central Audit*-а и право *L. G. Board*-а за издавање наредаба, проширени и на друге управне гране, само што су ове реформе код осталих управних грана, противно законодавству о сиротињи, биле мање радикалне. Права инспектората су ограниченија и право издавања наредаба од стране министарства је мањег обима, него што је то случај код законодавства о сиротињи.

Овде се не може говорити о свима овим реформама у појединости, пошто је напред већ изложен сам принцип ових реформама, који је био постављен у законодавству о сиротињи. Али овде треба да буде размотрен само још један други систем, који је у Енглеској примењен у циљу централизирања управе уз начелно одржавање принципа децентрализације. Он се тиче полициске управе.

Првобитно је одржање мира било поверено мировним судијама појединих грофовија и градова, али није било једне једноставне организације. Издавање наредаба за чување и одржавање јавног мира био је задатак мировног судије. Његове полициске наредбе извршивали су *Constables* као извршни органи под његовим надзором, постављени од појединих парохија. И ова организација пропала је у почетку 19 века и сада је ваљало и за њу наћи нове форме. После разних недовољних покушаја учињен је напослетку 1856 год. одлучан корак. Тада је грофовијама и градовима наметнута законска дужност, да оствере једноставне полицијске организације и да их издржавају о трошку грађана. У исто доба створена је законом једна нарочита централна власт за полициску службу, која је била под државним секретаром за унутрашње послове *(Home Office)*. Њему беше стављено у задатак, да, на основу извештаја, које су морале периодично подносити све месне полициске управе и личне инспекције у појединим грофовијама и градовима, врши непрестану контролу над законитошћу рада полициске управе. Овим правом инспекције беше дата *Home Office*-у толико исто мала директна власт заповедања, колико и *L. G. Board*-у над локалним управама за сиротињу. Али овде као и тамо било је потребно, да се нађе неко административно средство, којим би се резултати инспекције и практично могли употребити, те да се полициска служба тамо где не ваља поправи. Ово средство, с обзиром на нарочите прилике полициске службе, нађено је на други начин него код управе за сиротињу. Овде се нашло једно посредно принудно средство, користећи се финансиским интересом локалне власти. Закон је на име одређивао, да се у случају, кад државни секретар формално констатује, да је полиција неке грофовије или неког града добра, једна четвртина њених трошкова на униформисање и плате полициских органа накнађује из државних средстава. Ова је сума доцније била повишена. Закон је дакле дао централној власти само право да констатује, да ли је полиција у појединим управним областима способна за службу и да ли одговара захтевима закона и нарочитим локалним потребама, што она одлучује по својој слободној оцени. Али је ипак на овај начин, запрећеним одузимањем државне помоћи локалним финансијама у случају рђаве полициске службе, био омогућен један такав интензиван утицај на локалне полициске власти, какав се не да замислити ни у једној апсолутистичкој, полициској држави, а да се не изазове незадовољство против министарског надзора и реглементирања. Овим системом, енглеска полиција је постала једном једноставном и ваљано вођеном управном граном, а Енглеска се није ни за један корак приближила полициској држави.

Један сличан систем нашао је примене и на другим управним пољима, али је довољно ово што је речено о полициској управи, те да се види, како се то у Енглеској схватило, да се потребе модерног времена за централизацијом доведу у склад са енглеским начелом уставне децентрализације управе.[1]

[1] Корисно је за наше читаоце да знају још неке ближе детаље о полицији у Енглеској. Сам појам полиције, police, у Енглеској је много ужи него на континенту. Под њом се подразумевају само полиција сигурности (супресија кривичних дела) и судска полиција (хватање злочинаца) и то само у толико, у колико су ови задаци тек у току 19. века били поверени новоуведеним, војнички организованим полициским органима. То ће рећи, да је ова управна грана у Енглеској дотле била по готову никаква, а нарочито она није била дорасла приликама које су настале у 19. веку. Зна се, да је крајем 18. века у градовима, а нарочито у Лондону, јавна сигурност била до ада Бога рђава. Тек 1829. год. биле

III.

Као у Енглеској тако је и у Француској данашња њена подела управних власти резултат једног специјалног историског развитка те државе. Историја Француске од краја X. века, када је на француски престо дошла династија Капета, па за неколико векова представља у главноме борбу владалаца за учвршћивање своје власти. Пошто се успело, да се у току времена потчине сви великаши и на тај начин завлада целом Француском, та се борба водила даље у земљи против разних фактора, који су имали извесну традиционалну власт, па су се старали да је очувају или бар деле са владаоцем. Ту су на прво место долазили феудални господари, за тим аутономни градови, који су у једно доба представљали праве државе у држави, и на послетку провинцијалне сталешке скупштине. Већ врло рано било је чиновника Краљевих, који су предузимали у земљи борбу против ових власти. Луј IX. Свети организовао је *Grands*

су разни делови Лондона спојени у једну полициску област, која је доцније проширивана, па ту организована полициска служба од органа војнички уређених и униформисаних. Ти органи стајали су под надзором министра унутр. послова, а под руководством једног комесара кога именује Краљ.

Само лагано и не без извесног отпора наметнута је 1856. и осталим грофовијама дужност, да организују полициску службу и увеђу плаћене полициске органе. У прво време о томе се старао и руковао полициском службом у грофовији Quarter Session, онај раније поменути колегијум мировних судија. Он је управљао полициском службом преко грофовијских инспектора, које је постављао по одобрењу државног секретара за унутрашње послове. Државни секретар врши опет контролу полициске службе у свој земљи преко три своја генерална инспектора. Чувеним раније поменутим законом о локалној управи од 1888 била су права Quarter Session-а у погледу полициске службе пренесена на један полициски одбор грофовија, чију је половину чланова бирао Quarter Session, а половину грофовијска скупштина из своје средине. Градови већи од 10.000 становника сачињавају засебну полициску област, у којој полициском службом рукује такође један одбор, изабран из средине градске скупштине. Овим законом повишена је и она државна субвенција од $^1/_4$ на $^1/_3$ укупних трошкова на полицију за оне грофовије и градове, чију би полициску службу државни секретар за унутрашње послове огласио за добру.

Слично као у Енглеској организована је полиција и у Шкотској. У Ирској од 1836 год. постоји једноставна, чисто државна жандармерија, чији трошкови падају искључиво на терет државе.

Baillis и Sénéchaux, који су сједињавали у себи војну и судску власт, а који су уз то фунгирали и као порески чиновници.

Али тек од Франсоа I (1515—1547) почела је права тежња за потпуном централизацијом, чији је циљ био постепено сузбијање а на послетку и уклањање свију других власти. Он је 1545 био створио звање гувернера, које је на сваки начин и од пре постојало, али које је сада постало основом управне организације. Цела земља била је подељена на 12 великих гувернемана, којима су на челу стајали гувернери. Они су били моћан фактор за централистичке тежње краљевства, јер су они у својој области присвајали себи све већу власт на рачун феудалних господара и аутономних градова. Али и гувернери беху заражени феудализмом, те централизација би поново доведена у опасност. Против њих краљевство иставља интенданте, који су довршили дело централизације. Они су у прво доба, око половине 16 века, били само слати с времена на време у провинције као инспектори централне управе. Али полако временом они су постали сталне власти, које се нису више задовољавале само тиме, да обавештавају централну власт у Паризу о локалној управи, већ су на основу Краљевих инструкција мало по мало приграбили у своје руке сву управу потчињене им провинције, потиснувши институције, које су постојале, а пре свега феудалне гувернере. Ови интенданти дали су организацији Француске 18 века карактеристично обележје.

За интенданте као и за гувернере било је карактеристично, да су своју власт злоупотребљавали и да су тежили постати апсолутним господарима у својим областима; али је разлика према гувернерима била у томе, што интенданти сада више нису представљали једну опасност за апсолутно краљевство, већ су обратно баш проширивали његову власт. Интенданти су били чиновници, који су произилазили из саме управе и који су се увек осећали као потчињени органи централне власти. Централизација целокупне локалне управе у рукама интенданата била је управо претпоставка за једну већу централизацију у рукама владе, а пре свега *Conseil*-а *du Roy*. Сходно томе од 1721 год., када је локална управа била готово искључиво оличена у интендантима, почиње тенденција ка јачој централизацији управних послова у *Conseil*-у *du Roy*. Централна власт сада је узела на себе право одлучивања за читав један низ

случајева, које је она раније морала оставити провинцијалним властима.

Ни градови нису могли измаћи општој судбини, коју је апсолутно краљевство било припремило самосталним властима у унутрашњости земље. И они су са све већим развитком апсолутног краљевства изгубили своју аутономију. Звања председника општине и кметова, која су се у доба самосталности градова задобијала избором, сада су се већ у интересу државних финансија куповала.

У току времена јавља се читав низ реформних пројеката, којима је требало уклонити неиздржљиве недостатке овог уређања, нарочито тиранију интенданата. Али и поред тога, не гледећи на неке појединачне реформе, све је остало по старом до краја *Ancien Régime*-а. Тек је револуција, која је све остало испретурала, радикално пречистила и са дотадашњом управном организацијом. После дугог решавања донет је генерални декрет од 26. II./4. III. 1790, којим се укидао дотадашњи провинцијални поредак а цела земља подељена на 83 департмана без обзира на дотадашњу територијалну поделу (дотле је цела Француска била подељена на 34 области — *généralités* — којима су на челу били интенданти). Једва је по које име, дато овим новим окрузима, потсећало на прошлост. Неки посланици у народној скупштини предлагали су, да се поједини департмани просто означе нумерама. Тим поводом један енглески писац оценио је овај радикализам речима, како је то први случај у историји, да се рођена отаџбина исецка на комаде. Међутим Французи мисле, да је народна скупштина то учинила зато, што је схватила, да је за извршење једног корисног и трајног посла потребно било почети са рушењем старих партикуларистичких институција у провинцијама и довести земљу до јединства. Карактеристично је, да је Мирабо тражио, да се повећа број а редуцира пространство департмана; он је тражио 120 департмана.[1] Због ове реформе јавио се био покрет незадовољства само у појединим деловима земље; остали делови пак били су отргнути и занети бујицом револуције.

Народна скупштина показала је исти радикализам и у погледу управног система у департманима. Целокупна локална

[1] Annuaire administratif, 1894, стр. 860.

управа у појединим департманима и у подређеним им мањим управним јединицама била је пренета на изборна тела. За сваки департман био је биран посредним гласањем грађана *Conseil de département* (департмантална, одружна скупштина), из чије је средине произилазио један одбор, *directoire*, који је водио послове. Руковођење управним пословима у департманима било је поверено једном органу *(Procureur général syndic)*, који је такође биран. Он је имао нарочити задатак да пази на законитост целокупне управе у департману. У департмантској скупштини он је имао само саветодавни глас, али је он морао бити саслушан пре сваког гласања.

Conseil de département стајао је на челу целокупне управе департмана. По упуствима централне власти он је радио на разноврснијим пољима. Његове одлуке биле су делом ковачне, а делом су подлежале претходном одобрењу централне власти. Њему потчињени управни органи у дискриктима и општинама, који су слично били организовани, вршили су своје послове по његовим упутствима и под његовим руководством.

Међутим ова управна реформа, за коју су везиване најлепше наде, доживела је потпун слом. Највеће погрешке ове реформе биле су: независност органа локалне управе од централне власти, која законски није имала никакво средство у рукама, а уз то потпуна оскудица сваког хомогенитета између централне управе и органа локалне управе, што је стално доводило до најелементарнијих сукоба. Разуме се, да је народна скупштина учинила кратак процес са непокорним департмантским скупштинама. Она је испослала у департмане *Commissaires* или *Représentants en misson* да угуше локалне отпоре, који су се показали против револуционарне владе. Уставом, пак, од године III покушало се потом, да се најгори недостатци ове управне реформе уклоне завођењем веће зависности департмантских органа. На место генералних прокуратора беху уведени комесари, које је влада постављала и којима је у првом реду било стављено у дужност, да пазе на законитост управе. Уз то била су им дата и нека нарочита права, на име да могу поједине одлуке скупштина поништавати, да могу у извесним случајевима поједине чланове суспендовати и смењивати па до првог избора заменивати другима.

Ово правно стање трајало је до године VIII. То је било доба потпуног распадања државне организације, када се, како

се изражавао *Thiers*, први конзул појавио као прави изасланик Божји. Чврста рука Бонапартина осетила се и у управи. Систем потпуне децентрализације, који је и поред ограничења уставом од године III дошао до потпуног расула, био је укинут и на његово место заведен систем оштрије централизације. На место *Conseil*-а *de département* и његовог *Directoire*-а дошао је префект (окружни начелник). Он сједињује у своје руке сву управу у департману. Премда он има широка права, он их врши самостално само у мало случајева, пошто му централна инстанца даје упуства о начину његова рада у вођењу послова. Пре свега Државном Савету припада једно широко право издавања наредаба у управним пословима. На исти начин била је модифицирана и организација подређених управних јединица. На чело *arrondissement*-а (среза) дошао је потпрефект (сресни начелник), а на чело општинске управе *Maire* (председник општине). Обојица су били постављани од владе, а као и префект у своме раду потпуно везани упуствима претпостављених власти. У сваком департману била је потом придодата префекту једна скупштина од угледних лица, али чије чланове није бирао народ већ их је постављала влада. Њихова права била су крајње ограничена. Пре свега ове скупштине су имале да дају мишљење о стању и потребама округа. У општини пак општински одбор заузима сличан положај са сличним правима.

То су основи управне организације, који су у главноме и данас још у важности и ако је у току 19. века принцип потпуне централизације управе постепено претрпео читав низ модификација у корист децентрализације. Већ врло рано настала је критика ове организације. Тражено је, да чланови окружне скупштине и општинског одбора буду бирани. Дошло је било и до једног законског пројекта, који је био поднет парламенту, али је он био опет повучен и на то је дошла револуција од 1830. Међу обећањима шарте од 1830 фигурисало је и изборно право за окружне скупштине и општинске одборе. Једним законом од 1831 било је ово обећање испуњено за општине. Али и по овоме закону председници општина и на даље су бирани од Краља, евентуално у његово име од префекта: само што су сада они морали бити узимани из средине изабраних чланова општинског одбора. Једним законом од 1833 би уведено изборно право и за окружне и сресне скупштине. Законом од 1837 била је проширена надлежност општинских одбора и окружних

скупштина. Али и од сада имају окружне скупштине коначан вотум у једном врло ограниченом броју случајева. У највише случајева, пак, њихове одлуке подлеже одобрењу владе или законодавног тела. Исто је то важило и за општинске одборе, чија надлежност није ишла преко предмета управе општинском имовином. Па и у овом оквиру они су само изузетно решавали потпуно самостално. Иначе све су њихове одлуке подлежале одобрењу управне, државне власти. За општински буџет постоји у погледу обавезних издатака право принудног етатизирања од стране надлежне државне власти. Необавезне издатке, пак, она је могла редуцирати или сасвим брисати.

Један корак даље у правцу веће децентрализације управе учињен је у доба другог царства. Једним декретом од 1852 дато је префектима право постављања једног великог броја службеника, које је дотле постављала министарска инстанца. У исто доба допуштено им је било да коначно решавају читав низ управних послова, које је дотле расправљала министарска инстанца уз или без садејства Државног Савета. Једним декретом од 1861 проширена су ова самостална права префеката. Међутим у томе није никако лежала нека децентрализација од већег значаја. То је била само *„déconcentration"*, како су је тада назвали, јер су управни акти префектови и после тога подлежали упуствима централне инстанце, којима су били везани префекти. Сва разлика од ранијег стања састојала се само у томе, што су сада локалне власти стварно свршавале многе управне послове, док је централна управа издавала своја упуства о начину самог свршавања. Разлика је дакле била само формална. Незадовољство са таквим половним мерама било је велико. Та половна реформа дала је повода једноме посланику, да је окарактерише овим речима: „Ама то је иста секира, која удара, само је држаља скраћена!" Истина није био ни мали број присталица чисте централизације, који су се трудили да своје идеје и пером рашире. Такав је био н. пр. *Dupont-White*, који је у својој књизи *L'individu et l'état* бранио систем централизације, указујући при том и на пример Енглеске, која своју управу такође у овом правцу модифицира. Али већина је била уверена да је потребна једна већа децентрализација. Нарочиту пажњу је био изазвао један говор неког господина *de Morny* приликом отварања окружне скупштине округа *Puy-de-Dôme*

августа 1858, у коме се он био окомио против дотадашње управне организације. Он је тврдио да се тој организацији има захвалити, што се у Француској не може помаћи ниједан камен, не може ископати ниједан бунар, нити предузети макакво рударско или индустриско предузеће без одобрења и контроле централне управе. Овај говор отворио је у штампи и брошурама читаву бујицу од измена мисли, која се још повећала, када је 1863 цар једним својеручним писмом ставио у изглед једну реформу у смислу веће децентрализације управе. Као резултат цареве иницијативе дошла су два закона од 1866 и 1867, у којима је дух закона од 1837 и 1833 даље разрађен. Тим законима давало се окружним скупштинама право, да коначно решавају о читавом низу предмета, за чија је решења раније било потребно накнадно одобрење владе. Само у случају повреде кога закона или прекорачења надлежности влада је овлашћена да поништи какву одлуку. За општинске одборе било је проширење њихове надлежности од мање важности. Истина, било је одређено, да одлуке општинског одбора начелно буду коначне, али у случају, да се председник општине не слаже са каквом одлуком, одлука је подлежала одобрењу префекта. То је чинило самоуправу општине прилично илузорном, јер је председник општине од 1852 опет постављан од владе и ако је ту поставку формално вршио префект. Он је међутим у томе имао слободан избор, јер је могао изабрати једног кандидата и ван општинског одбора. Тиме се јавна критика није умирила. Већ пре издавања оба ова закона био се појавио чувени програм, издат у вароши Nancy, у коме је један велики број знатних политичара тражио темељну реформу локалне управе. Једна од најзнатнијих тачака тога реформног програма била је промена уређења општине, јер она ни најмање није одговарала радикализму државног уређења. Таквим тежњама за реформом, за којима су ускоро дошле и друге, као што је показао конгрес лионски, није могла ни влада одолети. У фебруару 1870 била је одређена једна комисија од људи, који су имали, како је то у министарској одлуци гласило, да се баве са теоретичке тачке гледишта нарочито проблемом децентрализације. Рад ове комисије није још био свршен, кад плану рат а за њим и револуција од 4 септембра. Плодове рада ове комисије могла је жњети тек трећа република.

Овај рад имао је додуше одмах изнесан резултат, јер је законом од јула 1870 било одређено, да влада опет у општинама има да бира председника између општинских одборника. У исто доба било је окружним скупштинама дато право, да саме бирају своје председнике, које је дотле увек именовала влада.

У закон о окружним скупштинама од 10. VIII. 1871 (Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux), који је потекао као резултат рада напред поменуте децентрализационе комисије, унети су само у ограниченом обиму реформни предлози ове комисије, и ако су главни бранноци тих предлога сада једним делом припадали новом републиканском министарству. У начелу тим је законом остављена нетакнута дотадашња организација: учињене су измене само у појединостима.

Како овај закон и данас важи у Француској, а он је уз то један од најважнијих самоуправних закона, то је потребно да у кратко изложимо суштину овога закона, те да се види на каквим начелима за данас почива децентрализација управе у тој земљи.[1]

Округ (le département) као моралну личност по томе закону представљају ови њени органи: окружна скупштина (le conseil général), окружни одбор (la commission départementale) и окружни начелник (le préfet).

Окружна скупштина је изборно тело, чији се чланови бирају општим правом гласања, које се врши у свакој општини. Гласање је тајно.

Сваки кантон бира једног окружног посланика (чл. 4).[2]

[1] За питање о административној организацији Француске наводимо ова дела, којима смо се поглавито служили:

Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 8 издање.

Hauriou, Précis de droit administratif, 7 издање.

Dalloz, Dictionnaire pratique de droit.

Jean Hennessy, député, Reorganisation administrative de la France. (Rapport fait au nom de la commission d'administration générale de la chambre)

[2] Административно Француска се дели: на округе, којих има 90, срезове (arrondissements), кантоне (cantons) и општине (communes). Кантони, и ако се срезови деле на кантоне, нису ни моралне личности, ни административне јединице. Деоба на кантоне (две или више општина сачињавају један кантон) има вредности само за примену извесних закона (као што је н.пр. овде случај за избор окружних посланика), а нарочито закона о примиритељним судовима. Сваки кантон има свог примиритељног судију (juge de paix).

Окружни посланици бирају се на шест година: сваке треће године обнавља се једна половина окружних посланика а они могу стално поново бити бирани (чл. 21).

Окружна скупштина има сваке године две обавезне редовне сесије. Најважнија је сесија она, која се отвара првог понедеоника после 15 августа и на којој се решава буџет и бира часнишшво скупштинско и окружни одбор. Прва редовна сесија отвара се другог понедеоника после Ускрса. У обе ове сесије окружна се скупштина састаје без сазива. Друга сесија, она од месеца августа, не може трајати дуже од месец дана, а прва дуже од 15 дана (чл. 23). На овој првој сесији увек се решава допуни буџет за текућу годину (чл. 63).

Окружна скупштина као најважнији орган округа доноси одлуке, које окружни начелник по том извршује. Међутим, окружна скупштина није потпуно ослобођена владиног туторства. Извесне њене одлуке извршне су тек пошто их одобри централна власт. Друге њене одлуке извршне су саме собом, али влада резервише себи право, да их, према томе какав је случај, анулира или им обустави извршење.

Најважнија атрибуција окружне скупштине је, да решава и одлучује о свему ономе, што се тиче интереса округа, а нарочито његових добара, финансија и његових службеника. Напослетку она вотира буџет и одобрава рачуне окружног начелника за издатке учињене на администрацију. Тако исто њена је дужност да решава, да ли ће се за послове, који интересују специјално округ, користити службеницима начелства, или ће потражити нарочите службенике, који ће бити плаћени искључиво по окружном буџету.[1] У овом последњем случају она може

[1] У француским начелствима фунгирају као прави државни чиновници, који се постављају декретом, само окружни начелник, секретар начелства (secrétaire général) и чланови савета начелства (le conseil de préfecture — суд за извесне административне спорове и консултивни одбор за давање мишљења окружном начелнику по разним предметима). Сви остали многобројни чиновници у начелству истина примају плату од државе, која тога ради ставља окружним начелницима на расположење извесну суму, т.зв. les fonds d'abonnement, али како та плата није довољна, то окружне скупштине у сваком округу вотирају допуне кредите за њихову плату. Ови чиновници немају пенсије из државне касе, већ им окружне скупштине образују пенсионе фондове. Они се примају у службу, авансују, кажњавају и т. д. по правилнику који прописује окружни начелник.

одредити плату за сваку службу, али не може за себе резервисати право избора самих службеника, јер то право припада окружном начелнику.

Окружна скупштина се стара о окружним путевима и одлучује о томе, да ли да управу над њима повери окружним државним инжињерима или нарочитим својим инжињерима (agents voyers).

Што се тиче окружне имовине, окружна скупштина дефинитивно одлучује о прибављању, отуђењу и трампи; о начину управљања имовином; о пријему или одбијању поклона и завештања учињених округу; о осигурању окружне имовине (чл. 46).

Врло су знатне финансиске атрибуције окружне скупштине. Она ствара окружне приходе, вотирајући редовне и ванредне прирезе, који су главни извор окружних прихода, као и зајмове. Она тако исто вотира и расходе. Нарочито она утврђује део, са којим ће учествовати округ у радовима, који треба да се изврше о заједничком трошку округа и општина или државе и округа.

Окружна скупштина стара се о оснивању и организацији разних добротворних служба: за умоболне, за јавно старање о деци, о бесплатној лекарској помоћи, и све остале службе јавног старања о старима, изнемоглима и т. д. Уз то рукује свима заводима и установама установљеним у овоме циљу (чл. 46). Напослетку она решава по свима предметима, за које је позвана да решава законима или уредбама и по свима предметима, који интересују округ, а које изнесу на решење окружни начелник или чланови скупштине (чл. 48).

Независно од ових решења окружна скупштина даје још своје мишљење по пројектима за територијалне модификације округа, срезова, кантона и општина, као и за одређивање места седишта ових административних јединица. Уз то она даје своје мишљење по свима питањима, које би министри потражили од ње (чл. 50).

Окружна скупштина може преко свога председника упућивати директно надлежним министрима рекламације, које би биле у нарочитом интересу округа. Она може изјављивати своје жеље по свима економским питањима и питањима опште

администрације. Међутим изјаве политичких жеља њој су изрично забрањене (чл. 51).

Окружни одбор бира окружна скупштина из своје средине. Чланови тог одбора могу се стално поново бирати (чл. 2 и 69). Председник општине окружног места, народни посланици и сенатори не могу бити бирани за чланове овог одбора (чл. 70). Он бира свог председника и свог секретара (чл. 71). Интересантно је поменути, да је по закону од 1870 председник одбора био његов најстарији члан и да је то било предвиђено тако зато, што се тада бојало, да би са избором председника могло на тај положај доћи лице сувише упливно према окружном начелнику. Тек 1899 год. дошла је измена у закону, по којој окружни одбор из своје средине бира председника.

Окружни одбор има две врсте атрибуција: 1. оне, које су му делегиране од стране скупштине; 2. оне, које проистичу директно из закона.

Кад скупштина делегира своје атрибуције окружном одбору, онда одлуке одбора имају исту важност као да их је донела сама скупштина. Али према правосуђу Државног Савета делегације, које даје окружна скупштина, могу бити само специјалне, т. ј. оне се могу односити само на послове тачно одређене, а не на читаве категорије послова. У осталом има делегација баш и специјалних, које окружна скупштина нема права давати одбору било зато, што је у питању каква делегација, за коју је надлежна сама скупштина, било зато, што би се тиме задирало у права окружног начелника.

Што се тиче атрибуција окружног одбора, које он има по закону, најбитнија је она, по којој окружни одбор има право контроле и надзора над окружним начелником. Та атрибуција игра важну улогу нарочито у погледу буџета, пре и после његовог вотирања. Десет дана пре отварања сесије од месеца августа окружни одбор мора добити од окружног начелника пројект буџета, мора га проучити и спремити један сумаран извештај о предлозима окружног начелника за окружну скупштину. Он тако саставља један извештај и о рачунима администрације, које му такође окружни начелник мора предати пре сесије (чл. 66). Кад се буџет изгласа и одобри, он контролише његово извршење приликом својих месечних састанака, а окружни начелник мора му саопштити стање налога за исплату, које је он издао (чл. 78).

Поред још неких мање важних атрибуција, које се тичу руковања окружном имовином и окружним радовима, напослетку окружни одбор учествује у уговорима, које окружни начелник закључује у име округа; за те послове одбор даје своје мишљење. Одбор може овластити окружног начелника да брани округ у каквом спору. Кад је, пак, округ у каквом спору са државом, он одређује једног од својих чланова да заступа округ (чл. 54).

У случају несугласице између окружног одбора и окружног начелника, ствар се може изнети на решење првој сесији окружне скупштине (чл. 85).

У случају сукоба између окружног одбора и окружног начелника, као и у случају, кад би одбор прекорачио своје атрибуције, окружна се скупштина одмах сазива декретом у ванредну сесију и решава о сукобу. Окружна скупштина може, ако нађе да одбор није у праву, изабрати нов одбор (чл. 85). У противном случају изгледа, да би окружна скупштина могла тражити интервенцију надлежног министра једном жалбом, поднетом сообразно чл. 51.

Извесни закони допустили су, да окружне скупштине и окружни одбори као самоуправни органи округа учествују у општој администрацији државе као њени органи. У најглавније атрибуције окружне скупштине ове врсте долази на прво место репартиција непосредних пореза, коју она врши на основу пореских закона. Један део административног туторства, које држава врши преко својих органа над општинама, делегиран је окружним скупштинама и окружним одборима. Те делегације највише се тичу општинских финансија. Сем овога многи специјални закони доделили су извесне атрибуције ове врсте индивидуално окружним посланицима, који учествују у разним приликама као делегати за чисто државне послове.

Предлогом о изменама у закону о окружним скупштинама од 1899 било је предвиђено, да на окружни одбор пређе у опште надзор над општинама, што би био један знатан корак у правцу шире децентрализације, али је то било одложено, да се унесе у нов закон о општинама, који се тада спремао. Међутим и доцније приликом доношења тога закона од ове реформе опет се одустало, те до ње никад није ни дошло.

Окружни начелник има у округу двоструку улогу: он је представник извршне власти у округу, а уз то и орган за из-

вршење одлука окружне скупштине и окружног одбора. У опште узевши атрибуције окружног начелника као окружног органа састоје се у томе, да претходно проучава и процењује све послове, који интересују округ и да извршује одлуке окружне скупштине и окружног одбора (чл. 3).

Окружни начелник спрема буџет и подноси га окружној скупштини на сесији од месеца августа, пошто га је пре тога на десет дана раније доставио окружном одбору са потребним актима и документима, који га поткрепљују (чл. 57).

Он издаје налоге за исплате у границама отворених кредита (чл. 65).

По закључку рачунске године он подноси окружној скупштини своје завршне рачуне прихода и расхода по окружном буџету (чл. 66).

Као извршни орган округа, окружни начелник поставља и отпушта све плаћене чиновнике и органе, изузев случајева, где је поставка резервисана влади.

Окружни начелник има права присуствовати окружној скупштини; он има право говора кад то зажели и присуствује решавању, изузев само случаја кад се прегледају и одобравају његови рачуни (чл. 27).[1]

[1] Да би се схватила као што треба подела власти у Француској, потребно је да овде укратко изнесемо и оне друге атрибуције окружних начелника као представника окружне власти, дакле државе. Окружни начелници сами се старају о администрацији (чл. 8. закона од 28. плувиоза VIII год.). Они су дужни да се у вршењу својих функција саображавају прописима устава и закона, а сем тога они су ограничени у вршењу својих функција уредбама јавне администрације, декретима шефа државе и инструкцијама, које добијају од министара.

Окружни начелници воде преписку са свима министрима и служе као посредници између њих и органа специјалних служба, које су поверене или њиховој управи или њиховој контроли. Као представници владе они имају права доносити властите одлуке, али су они дужни давати рачуна о својим актима надлежним министрима у формама и за предмете, опредељеним у инструкцијама, које им упућују министри. Они њихови акти, који би били противни законима и уредбама, или који би дали повода жалбама интересованих странака, могу бити поништени или преиначени од стране надлежних министара. С друге стране они могу поништавати или преиначавати акте својих потчињених органа. Као органи централне власти они извршују одлуке министара и служе као посредници између владе и потчињених власти. У раније доба атрибуције окружних начелника биле су само ове природе и тек су им напред поменутим декретима од 1852 и 1861 дата широка лична права.

Што се тиче *владиног права надзора и контроле*, оно је као што смо напред рекли двојако. Најважније одлуке, које се тичу буџета и завршног рачуна окружног начелника, извршне су тек пошто их одобри влада (чл. 57). Тај је исти случај и са одлукама, којима се вотирају ванредни прирези, који прелазе максимум утврђен финансиским законом, или зајмови за-

Окружни начелници се старају о публикацији закона и уредаба. Они постављају један врло велики број нижих органа као: казнених завода, пошта и телеграфа, за мостове и путеве, многе више финансиске органе, већину органа добротворних установа, учитеље и учитељице основних школа и т. д. Они имају под својом управом казнене заводе и установе јавног старања (које су већином окружне). Надлежни су за многе послове, који се тичу војске, финансија и јавних радова. Као шефови административних служба у округу, они су надзорна власт за више органе: среске начелнике и председнике општина.

Један од најважнијих атрибуција окружних начелника је вршење права туторства, које припада држави над јавним установама и приватним установама од јавне користи као и над окружним и среским скупштинама, општинама и другим моралним личностима. Они су њихова надзорна власт.

Окружни начелници дужни су старати се о одржању реда у округу; они имају права вахтевати војну силу. Њихове атрибуције у области полиције су поред атрибуција и над атрибуцијама општинских председника и то поред, кад су у питању мере, које они предузимају само у случају недовољности општинске полиције. Они су дужни да се старају о полицији безбедности државе где иде и примена закона, који се тичу надзора над штампом, кад јавним скуповима, удруженьима, контроле странаца и т. д. У њихове полициске функције спадају и атрибуције у области игијене. Тако исто само се они старају о полицији добрих нарави, лова и риболова, позоришта и т. д. Полициске атрибуције окружних начелника су над атрибуцијама општинских председника, кад је у питању предузимање за цео округ мера, које би један председник општине имао права предузети за своју општину. Њима је, међутим, забрањено, да врше употребу од својих општих права у области полиције и да доносе наредбе само за једну општину. Од овога правила постоји само један изузетак — случају доказане небрижљивости општинске власти и то после претходно упућене опомене председнику.

Окружни начелници као органи, који располажу јавном силом, имају на основу разних законских одредаба право прописивања општих наредаба, т. зв. регламентарну власт. Они су надлежни прописивати опште наредбе у погледу одржања јавне сигурности, мира, чистоте, а тако исто у области токова вода, лова, сахрана, рудника, путева и т. д.

кључени за дуже време од 30 год. Одобрење се даје путем декрета по саслушању Државног Савета (чл. 41). Сем тога подлеже претходном одобрењу и одлуке, којима се примају поклони и легати, а има рекламације од стране фамилије, као и одлуке, које се тичу извесних радова.

Све остале одлуке окружне скупштине извршне су саме по себи. Али и код ових одлука ваља чинити разлику у погледу на владино право надзора. У члановима 40 до 46 побројане су све дефинитивне одлуке окружне скупштине. У погледу на те одлуке владино је право ограничено само на то, да контролише њихову законитост и да их поништава, ако су противне закону. Према чл. 47 те су одлуке извршне, ако у року за 20 дана од закључења сесије окружни начелник није тражио поништење због прекорачења власти, или због повреде кога закона или какве уредбе јавне администрације.

Одлуке окружне скупштине, које не спадају ни у оне, које су подложне претходном одобрењу, ни у оне побројане у чл. 40 до 46, које се могу поништити, долазе у ред опште права. Те одлуке извршне су, ако нису у року за три месеца од закључења сесије, декретом суспендоване у извршењу. Тај се декрет доноси по саслушању Државног Савета. Обустава извршења може се изрећи из буди ког разлога, нарочито ако је одлука, и ако законита, неопортуна.

Сваки акт и свака одлука окружне скупштине, који се односе на предмете, који по закону не улазе у њене атрибуције, ништавни су и без икаква дејства. Нулитет оваквих одлука прононсира се декретом, издатим у форми уредаба јавне администрације (чл. 33).

По чл. 34 пак окружни начелник има права да једним мотивисаним решењем огласи за незаконит сваки састанак скупштине, који би се одржао ван законитих сесија. У исто доба он огласпава и све одлуке донете на таквом састанку за ништавне и без икаква дејства.

Одлуке окружног одбора могу бити, као и одлуке окружне скупштине, поништене применом било чл. 33, било чл. 47. Сем тога, ако би окружни одбор учинио какву незаконитост, влада има права, наређујући једну ванредну сесију, позвати окружну скупштину, да изрекне свој суд о актима окружног одбора (чл. 85).

У извесним случајевима и под нарочитим погодбама влада има права одлучити и распуштање скупштине (чл. 33 и 36).

За питање о децентрализацији управе *срез* у Француској по готову нема никаквог значаја. Тамо је срез проста административна јединица, јер није морална личност као округ. Административни органи среза су: сремски начелник (le sous-préfet) и среска скупштина (le conseil d'arrondissement). Среска скупштина у Француској и данас почива на старом законодавству: њена организација и функционисање регулисани су законом од 22-VI-1833, а њене атрибуције прописане су законом од 10-V-1838. Среска скупштина пуноважно решава само по једном јединoм послу и то чисто државном: врши репартицију непосредних пореза на општине. Ван овога посла све остале њене атрибуције састоје се само у давању мишљења по разним предметима, који интересују срез.[1]

Што се тиче *општинске самоуправе* видели смо већ, да је она од прве револуције прошла кроз разне фазе. У завођењу општинске самоуправе ишло се постепено са разним флуктуацијама час унапред час уназад, док 1884 није донет данашњи закон (la loi du 5-IV-1884 sur l'organisation municipale). Тим законом у главноме је извршена кодификација дотадашњих одредаба, које су биле у важности, са том разликом, што су овим законом у извесном погледу проширена самостална права општинског одбора.

Како нас специјално интересује питање о децентрализацији управе у ширим локалним заједницама, то се ми не мислимо овдे дуже задржати на самој организацији општине у Француској. Она се може обележити са ово неколико речи: грађани слободно бирају општински одбор, који је надлежан за све

[1] Пошто срез није морална личност, то сремски начелник не представља срез, већ само државу. Он је орган окружног начелника, као што је овај орган министров. Што се тиче атрибуција сремског начелника, у опште узев он је прост орган за достављање наредаба више власти потчињеним и жеља свих вишој власти. Сем тога он има још неке властите али ништавне атрибуције, које су му додељене разним специјалним законима. У погледу полиције он нема никаквих атрибуција, изузев што има права захтевати оружану силу. Као што ћемо мало доцније видети у Француској постоји јака струја да се срез као непотребан укине. У оним срезовима, којима је седиште у окружном месту, и нема сремског начелника, већ ту дужност врши окружни начелник.

послове, који се тичу општинских интереса. Општински одбор бира из своје средине председника и чланове (кметове). Председник има у својим рукама сву власт у општини.

Ducrocq тврди, да је овај систем, по коме је искључено свако учешће извршне власти у наименовању једног председника са тако широком влашћу, не само једна нова чињеница у модерној општини, већ јединствена чињеница у Европи, додајући томе чак и Савезне Америчке Државе. У већини других држава власт у општини је подељена, често пута у бескрајност као у Савезним Америчким Државама, или колективна као готово у свима европским државама. За то он мисли, да је у овим земљама примена изборног принципа далеко мање опасна са гледишта општих и приватних интереса, него што је то случај у Француској, где је сва власт у општини дата једном јединoм човеку.[1]

Од 1884 када је донет закон о организацији општине па до данас, са изузетком неких мање важних измена, у Француској није ништа промењено у законодавству самоуправних тела. Правно стање, које смо изложили у овоме погледу, и данас важи. Централизација управе и данас је главно обележје француске локалне управе.

Питање о административној реорганизацији у опште и широј децентрализацији управе напосе било је и последњих година у Француској стално на дневном реду. Тај покрет био је нарочито интензиван у последњој десетини прошлога века, кад је земља преживљавала једну велику унутрашњу кризу, као и у току овог рата. Старе тенденције за што широм децентрализацијом управе, које су заступале поједине политичке странке и поједини политички правци, нашле су у току овога рата нарочито виднога израза у стварању једне јаке групе у народној скупштини, која се назвала: „Лига за професионалну

[1] Cours de droit administratif, св. I, стр. 472. — У Француској постоји већ извесно незадовољство са резултатима данашњег система општинске организације у погледу на заштиту општих интереса, нарочито оних, којих се тичу јавне безбедности и чувања народног здравља. По томе систему, пошто председник општине има у својим рукама све полициске атрибуције, по градовима и сви државни полициски комесари стоје под њиховом управом. Једини изузетак од овог правила учињен је за полицију у Паризу, Лиону и Марсеју, где постоји често државна полиција.

репрезентацију и обласну акцију.“ Посланик Jean Hennessy поднео је 1915 у име те лиге скупштини један пројект закона, „који има за циљ административну децентрализацију и репрезентацију економских интереса укидањем округа, а стварањем области и обласних скупштина“.

Сем тога у овом покрету за административном реорганизацијом земље узела је видна учешћа и Академија моралних и политичких наука, коју сачињавају најбољи стручњаци, теоретичари и практичари на пољу административног права. Академија се бавила овим питањем поводом реферата једног свог члана, Jean-a Imbart de la Tour о истоме питању. Он се у том свом реферату изјаснио против покрета пом. лиге наводећи „да је тај покрет противан историском развитку земље и народном темпераменту. Разлози доктринерни, историски и фактични доказују, да земља још није зрела за једну потпуну обласну реорганизацију каква се предлаже. Обласне скупштине тежиле би, да од области мало по мало начине праве обласне јединке.“ Он је за укидање срезова, јер су они неприродни, трошни и непотребни. Административно локални живот требало би у будуће организовати у округу и општини. За то треба ојачати њихове организације. Окрузима би требало признати право удруживања у синдикате за предузимање послова и радова од заједничке користи, као што је то већ учињено за општине. Затим ваљало би покушати, да се у окружне скупштине уведе поред изборног система и систем професионалне репрезентације. Поправка у саставу саме скупштине извршила би се и забраном, да сенатори и народни посланици могу бити у исто доба и чланови окружне скупштине. На тај начин и парламенат и окружне скупштине ослободиле би се одвратне мешавине утицаја и атрибуција.

Биће не само интересантно већ и врло поучно за нас, да укратко изнесемо целу дискусију, која се развила по овоме питању, јер она пружа верну слика разних струја, које у овом погледу владају у Француској, а уз то лепо осветљује сам проблем децентрализације управе са свију страна.[1]

Villey је за стварање региона и регионалних скупштина. Њему та реформа изгледа потребна, да подигне локални живот.

[1] Види: Séances et travaux de l' Academie des sciences morales et politique", 77-e anné, 2 et 7 livraison — fevrier et juillet, 1917.

Тешке и многобројне незгоде од прекомерне централизације, која влада у Француској, захтевају ту реформу. Услед такве централизације и парламенат и влада су преоптерећени великим послом и не могу да посвете све своје време општим интересима земље. Друкчије би било кад би послови били боље расподељени. Сем тога ни парламенат ни влада нису у стању, да расправљају са компетенцијом једну масу економских питања, која не спадају у њихову надлежност. Зато је потребна децентрализација, али не у округу, јер је он сувише извештачен и одвише мали, већ у области. Он је за реконструкцију старих провинција, али није за професионалну репрезентацију.

Morizot Thibault је такође као и Villey партизан регионалства, јер је противник централизације, пошто она има више мана него добрих страна. Он сматра, противно већини других, да деоба Француске на округе од револуције није ухватила корена у земљи, јер је она више векова пре тога била подељена на провинције.

Vidal dela Blache је мишљења, да би срезу требало дати више иницијативе, независности и власти, ако се хоће да он одговори своме циљу. Ови исти разлози говоре и за организацију региона. Срез има за циљ да групише општинске интересе, а регион да групише обласне интересе ради једне ефективније сарадње.

Lépine је за децентрализацију али прво у оквиру округа. Није за апсолутно укидање срезова, јер има срезова, који су неопходно потребни, али се среска скупштина потпуно може укинути.

Colson се слаже готово у свему са референтом, али мисли да би, укидајући срезове, требало повећати кантоне и сваком кантону дати једног полициског комесара, а уз то повећати надлежност примирителних судија (juges de paix).

Paul Beauregard је као и референт одлучно противан стварању региона, који му изгледају опасни. Сматра да би професионална репрезентација у изборним телима, која би подигла њихову компетенцију, била врло корисна ствар, али је она неостварљива.

D' Eichthal је такође противан децентрализацији као једној реформи, која би поколебала политичку централизацију државе. По њему регионалство је форма, која претходи

народном уједињењу, а не долази после њега. Он би допустио регионалство за извесне политичке послове као што је н. пр. избор народних посланика. Избор њихов по областима, место као до сада по срезовима, изгледа му да би био сасвим умесан. Многи срезови су за укидање. Сматра да су у великој заблуди они, који мисле да би професионална репрезентација дала једну унију заједничких интереса у свима стварима.

Charles Benoist слаже се са Colson-ом готово у свему ономе, што је рекао за срез и кантон. И он као и Beauregard мисли, да је у пракси тешко организовати репрезентацију „економских интереса". У погледу на регионалство он има исте бојазни и изражава исте резерве као и d'Eichthal.

Albert Delatour је противан регионалству и за потврду свога мишљења он цитира главног делегата француске регионалистичке федерације Charles Brun-а, који је на једном месту[1] казао ово: „Регионалство је више једна метода и једна дисциплина, него ли један систем. Можда он има да захвали за свој успех, који је далеко премашио наше наде, баш својој неодређености у погледу на извесне тачке. Нема сумње, изгледа нам, да би било дреко применити и на регионалство ону сатиру G. Sorel-а, како нам искуство са Марксовом теоријом показује од колике важности може бити магловитост за давање снаге једној доктрини. Али се може примити она формула једног од наших учитеља Ch. Le Goffic-а, који је казао, да је регионалство за данас једна неодређена земља, у којој се сва мишљења међу осталима налазе угодно и код своје куће". — Присталице регионалства слажу се само у критикама против данашње организације. Али без сумње није потребно бити регионалист, па да се констатују мане, које су очевидне и да се против њих говори. За то говорник није наклоњен регионалству, већ мисли, да треба округ и општину задржати као и до сада као моралне личности, које имају за дужност да управљају локалним интересима.

Из ове дискусије, вођене у Академији моралних и политичких наука, види се, да се већина њених чланова изјаснила против самоуправе у областима. Међутим као што су у овој Академији подељена мишљења у главним питањима, тако исто и два правака на пољу француског административног права имају разна мишљења на децентрализацију.

[1] *Charles Brun*, Le régionalisme, стр. 2.

Berthélemy је против децентрализације у регионима, сматрајући, да је то неизводљиво у једној држави као што је Француска, која има потребе да буде стално уједињена, да би у концерту сила утрала улогу, која јој пристоји. Међутим он признаје да Француска пати од једног противног ексцеса, т. ј. од претеране централизације, која је наслеђена од Наполеоновог режима. У току 19 века тај је систем ублажаван и надати се, да ће се напори ка широј децентрализацији продужити и да ће у будуће административне институције бити у овом погледу напредније од данашњих.[1]

Hauriou је за децентрализацију, која би добре стране централизације и децентрализације довела у такав склад, да се неутралишу све незгоде оба система. Он сматра да је данашња локална самоуправа довољна, једино што би се још могло покушати са стварањем провинција.[2]

IV

Као што смо видели потпуна децентрализација управе у Енглеској је резултат специјалног историског развитка те државе, у којој су тенденције краљевства ка завођењу централизације још врло рано полако сузбијане, док напослетку нису сасвим и за увек уклоњене. Па и у тој земљи њена класична самоуправа, њен идилски „selfgovernment", који је у прво време имао аристократску основу, владао је чист само до краја 18 века, докле је у земљи владао и прост средњевековни живот. Од почетка 19 века, када је настао бујан и напредан економски и привредни живот, који је потпуно изменио дотадање социјалне прилике и тиме импозирао нове државне потребе, па према томе и нове управне методе: уз демократизацију целе државне управе, долази и до извесних модификација локалне самоуправе у правцу централизације. Истина тим модификацијама више формалним уз велике напоре стара се, да се не дира у суштину саме самоуправе, али као што смо видели и тамо је за једну грану управе, ипак самоуправа у ствари сведена на просто изгласавање потребних кредита од стране самоуправног тела.

[1] *Berthélemy*, op. cit., стр. 90.

[2] *Hauriou*, op. cit., стр. 66.

Централистички управни систем у Француској, пак, резултат је нарочитог историског развитка те земље, који је потпуна антитеза историском развитку Енглеске. У Француској је краљевство у току векова успело, да полако потчињава и напослетку сасвим угуши све разне самосталне локалне власти. Кроз тај развитак прошле су мање више све државе на континенту. У Француској овај систем, пошто је претрпео основну измену за време велике револуције, убрзо је нешто ублажен поново васпостављен, а од тада кроз цео 19 век он се стално полако модифицира у правцу шире децентрализације. У току 19 века у Француској као и на осталом континенту почело се увиђати, да само учешће народа у конституционалном законодавству нити је довољно да осигура законитост управе, нити да пружи народу пристојно учешће у јавном животу. И зато свуда, а с обзиром на различност енглеских прилика од континенталних, отпочиње да се тражи враћање у живот старих општинских слобода и стварање или признавање самосталних јавних тела са управним правима као основа једног корисног државног уређења, које има да загарантује политичку самосталност грађана као и ваљаност и законитост локалне управе.

Оба пом. управна система имају својих штетних крајности. У Енглеској, народ вековима васпитан на потпуну самоуправу, опире се модификацијама ка централизацији и код оних управних грана, код којих ново доба тражи у општем интересу извесно одступање од потпуне децентрализације. На континенту, пак, постоје противне незгоде и опасности: ту се с једне стране тешко пушта из руку централне власти и оно, што би очигледно било корисније пренети на локалне самоуправне власти, а с друге стране народи вековима навикнути на централистички начин управе не умеју да се користе пуном самоуправом и кад им се она да. За то на континенту не може ни бити речи о једном тачно опредељеном и утврђеном систему децентрализације, који би се дао корисно применити у свима земљама и код свију народа. Тај систем мора да се акомодира специјалним приликама, народном карактеру и политичком васпитању грађана сваке земље понаособ. Енглеска самоуправа је лимун, који не може свуда да успева. Отуда и чувена фраза једног нашег старијег државника: „Какви сте ви Енглези, такав сам и ја Гледстон!" не садржи у себи ничега нарочито

реакционарног, већ једно оправдано политичко становиште засновано на чињеницама.

Као што се зна и систем парламентарног конституционализма, који је из Енглеске пренесен на континенат, нигде још на пракси на континенту није дао онако добре резултате, какав даје у Енглеској. Шта више било је држава ван европског континента, где је тај систем одмах у почетку претрпео слом. То је непосредан доказ о томе, како се енглески управни систем као и поједине биљке не могу пресађивати, а да не изгубе нешто од своје животне снаге. Они пресађени морају се нарочито дуго култивисати.

Нема сумње да парламентаризам у Енглеској има најтешње везе са целокупном управом. Тамо „nationalgovernment" по свој структури потпуно одговара „localgovernment"-у, т. ј. као што државом управља сам народ преко свог парламента и одбора његове већине (владе), тако се саме управљају и ниже управне заједнице преко својих представника и њихових одбора. Зато је један од врло важних услова за учвршћење парламентаризма на континенту, да се ту и унутрашња управа постепено организује по угледу на енглеску самоуправу. Али с обзиром на вишестолетни развитак континенталних држава у правцу потпуне централизације, саображавање унутрашње управе тих држава ка енглеској локалној самоуправи не може се никако изводити нагло и на пречац. При томе саображавању, као што смо напред рекли, има да одлучују разни моменти у свакој појединој земљи.

Са ових разлога ово саображавање на континенту одмах је у почетку морало скренути од правог свог угледа. Већ сам буквалан превод енглеског „selfgovernment" речју „самоуправа", која је у нас дошла од немачког „Selbstverwaltung", је једно одступање, јер је појам „управа" ужи од појма „government". Тако исто ограничен је и сам принцип у својој суштини. И на једној и на другој страни заједнички је само основни принцип, т. ј. да је самоуправа противност влади чиновника апсолутистичке, полициске државе. Али је решење те противности савршено различно на једној и другој страни. Док је у Енглеској вековни стални развитак потпуно поставио принцип самоуправе на свима ступњима заједничког живота на место полицско-чиновничке владе, дотле је на континенту тај принцип потпуно

продро и то не свуда само у врховној управи целом државом, али у нижим локалним заједницама, изузев општина у појединим земљама, он је само начео полициско-чиновничку владу, али нигде је није могао потпуно заменити.

Да ли ће у току времена организација државе на континенту достићи свој углед — Енглеску, или ће се њена организација морати још даље модификовати према континенталном централистичком систему, то је ствар будућности. Међутим морамо одмах рећи, да браниоци енглеске самоуправе претерују, кад тврде, да Енглеска дугује сав свој напредак овој својој установи. Енглеска има да захвали за све своје напретке поглавито свом одвојеном, инсуларном положају. Биће да је тај њен положај нарочито допринео и томе, да се њена унутрашња управа могла развити у правцу потпуне самоуправе: Сасвим је разумљива ствар, да је једна њена институција, која је ту самоникла и тако рећи срасла са народном душом, по њу врло корисна и да даје добре резултате. Али да то није пресудно за напредак једне земље најбољи је доказ за то Немачка. Та земља такмичи се са Енглеском у напретку на свима пољима, а за њу се може рећи, да готово и не зна за локалну самоуправу. Од почетка 19 века када је у Пруској био један снажан покрет за децентрализацију управе, коме је на челу био von Stein, и када је уведено нешто самоуправе само у градским општинама, до данашњих дана у овоме правцу није више ништа особито урађено. Последњих деценија отпочео је у Немачкој један нов покрет за реформом у овоме правцу и он је изазван у првом реду дубоком променом привредних прилика у тој земљи: прелазом од аграрне ка индустриској држави.

Разлика између централизације и децентрализације управе на прво место има значај једног управно-техничког питања. То јест, важно је установити, да ли ће по државу као целину бити корисно, да се извесни управни послови расподеле овако или онако. При томе послу рационалне деобе управних послова могу бити меродавни најразличнији обзири. Час може бити корисно, да се, због преоптерећености послова код централне власти, а да би се убрзало свршавање извесних послова, један део послова издвоји и њихово свршавање повери нижим подручним властима. Час опет за неке послове може се наћи као корисно нешто противно: да се неке локалне власти у инте-

ресу штедње укину, а њихови послови повере каквој централној власти, која ће те послове свршавати за целу земљу. Негде опет специјалне прилике какве области захтевају децентрализацију управе за такву област, што је готово редован случај са колонијама појединих европских држава. На другој страни опет, као што смо већ једном поменули, извесни послови по самој природи својој претпостављају већу корисност кад су јаче централисани, као што је случај са судством, војском и т. д.

У другоме реду питање о централизацији или децентрализацији управе представља и један политички проблем, јер је потпуна централизација управе карактерно обележје апсолутистичке владавинске форме, док је потпуна децентрализација управе битно обележје демократске владавинске форме. У овој другој форми ова управа може имати за даљу последицу и распад државне целине, ако би било тежња противних идеја државног јединства. Пораз краљевства у Енглеској у борби против аристократских и демократских тежња био је у исто доба пораз централистичке идеје. Победа француског краљевства над феудалним и аутономним властима била је у исто доба победа принципа централизације управе над начелом децентрализације. Према овоме разлика између централизације и децентрализације управе представља у исто доба и разлику двају политичких праваца, од којих један има за програм апсолутистичку владавинску форму, а други демократску владавинску форму. Отуда када у једној држави дође до решавања овога проблема о деоби управних послова, а то увек бива када се у каквој држави тако измене прилике, да се стара организација може сматрати неподесном или чак штетном, разлози, који се истичу за једну или другу врсту деобе послова, тако се мешају и преплићу, да се често не зна шта је прави циљ траженим реформама: да ли само поправка извесних управних грана, или више измена самог режима у мање или више демократском, односно апсолутистичком духу. Чисто политичке тежње у расправљању овога проблема обично се маскирају техничким разлозима.

Међутим и ако сама деоба управних послова по начелу централизације или децентрализације даје појединим државама обележје апсолутистичке или демократске владавинске форме, ипак се из чисто техничких разлога и обзира целисходности

извесне управне гране уређују противно општем типу владавинске форме. Отуда видимо, да се у Енглеској и поред усвојеног принципа децентрализације управе поједине управне гране мање или више централишу, неке чак до мере најапсолутичкије владавинске форме, док се на другој страни у Француској и поред принципа централизације, који у основи влада, извесне управне гране све више децентралишу.

Историја Француске, као што смо видели, казује нам, да се проблем децентрализације управе не исцрпљује управно-техничким и политичким разлозима и да је он далеко компликованији него што то изгледа на први поглед. Може се на хартији извести једна савршена деоба управних послова из техничких разлога и може се усвојити до краја једна владавинска форма, па да се не оствари ни једно ни друго. То нам доказује реформа, коју је била покушала спровести прва француска револуција. Од потпуне децентрализације управе, која је тада била спроведена, морало се после 10 година вратити поново ка старом систему централизације управе. Од тада цео француски унутрашњи политички живот пружа слику сталног напрезања, да се учине јача скретања од тога принципа, чије се штете живо осећају у унутрашњој управи, али које ипак увек изгледају мање од штета и опасности, које су се показале за време оне покушане реформе у првој револуцији. Те невоље у Француској долазе отуда, што је народ у тој земљи столећима живео под системом централизације и његово политичко васпитање образовало се у томе правцу до те мере, да је народ изгубио способност за демократизацију управе, те та способност мора сада да се постепено и опрезно образује. Тако се даје објаснити факт, да су у Француској у току целог прошлог века поред толико успелих преврата воље појединих странака, кад су долазиле до власти, увек донекле одустајале од крајњих радикалних програма, које су проповедале док су биле у опозицији. Оне се нису смеле никад усуђивати, да приступе примени својих идеја из опозиције у свој потпуности. То је узрок што поред осталога и данас тамо влада један чудан, специјалан, ограничен самоуправни режим за општину париску и округ сенски и поред опште републиканске владавинске форме и шире локалне самоуправе, која је заведена за остаду Француску.

Кад се узме, да је у начелу принцип децентрализације управе неопходан у савременој држави и да данас децентрализирана држава представља нормалан случај реалне државе, онда политички и правно може бити још речи само о мери и обиму децентрализације. Они зависе од најразноврснијих историских и политичких прилика. Дубоке националне противности у становништву; велике културне разлике између појединих територијалних делова државе; одвојеност једног дела државне области од главног дела образују социјалне и природне сметње већој централизацији. Код једноставне популације и непрекидне државне територије, пак, дејствују на супрот државним централистичким тенденцијама знатни политички обзири. Немогућност, да се из центрума добро уоче стварне животне прилике појединих делова; неспособност за напредну управу једне бирократије, која не позваје потребе народа и која је социјално од њега одвојена; тежња, да се подигне саморадљивост грађана у јавним пословима и да се на тај начин пробуди и негује његово интересовање за државу; ојачање осећања политичке одговорности код грађана, пуштајући их да учествују у пословима владе и управе; вођење обзира о локалним и професионалним интересима путем законодавства и управе; гаранција законитости управе против самоволје централних власти; пребацивање трошкова локалне управе на интересоване грађане — понајглавнији су разлози, којима се правдају разне врсте децентрализација.[1]

Како је питање о децентрализацији управе, као што смо већ рекли, врло компликовано, то је и примена овога система у пракси врло тешка и завођењу децентрализације у свакој земљи мора се приступати врло опрезно.

Као што централизација уза своје велике мане има и својих добрих страна, тако и децентрализација уз своје добре стране има и својих мана. Њене су главне мане, што у сваком случају слаби политички и управни организам државе, увлачећи свуда дискусије и размирице; затим администрација губи у моралности, у духу правде и постаје бескрајно скупља.[2] Пошто је свакој управи главни задатак, да уз корисно и успешно

[1] Dr. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, стр. 628.

[2] *Hauriou*, op. cit. стр. 15.

свршавање послова заједчи и ред, онда се и код децентрализације управе мора водити рачуна о томе, да она поред слободе загарантује рад и ред, односно да све те услове потребне за једно уређено друштво погодно измири. Не можемо пропустити а да на овоме месту не поменемо једно врло мудро опажање, које је учинио Stuart Mill на једном месту у своме делу о *Представничкој влади*. „Васпитање грађана, казао је он, ма колико оно било важно, није једина ствар, која мора да се цени; влада и администрација не постоје једино у томе циљу“.[1]

При завођењу децентрализације нарочито је опасно слепо угледање на стране узоре. Вредно је овде навести једну паметну резерву, коју је учинио у том погледу Vivien, главни известилац по пројектима закона од 1850 и 1851: „Ауторитет примера, позајмљених од иностранства, врло је споран, а њихова упоређивања често су варљива. Ако студија упоредног законодавства треба да пружа корисна обавештења, потребно је да она буде расветљена и студијом нарави, историских традиција, политичких погодаба, територијалне ситуације разних народа“. Vuitry, главни известилац по пројекту закона о општинама, додао је ово: „Али у погледу административне организације није довољно консултовати текст закона; треба нарочито познавати његово извршење и дејства, која оно производи“.[2]

Као што се види код питања завођења децентрализације управе путем самоуправних локалних власти врло је важна ствар пазити, да политички захтеви у овоме погледу не пренебрегну административно-техничке разлоге, који морају бити претежни, а да с друге стране опет не иду до граница, које би биле опасне по државно јединство. Кад је историски доказано, да локална самоуправа није сама по себи увек добра и корисна, већ само онда и у онолико, у колико је погодно примењена, онда се при њеном завођењу морају тачно и озбиљно одмерити погодбе и услови, под којима она може дати пуну своју меру. Сматрамо да је врло умесан савет, који нам у овоме погледу даје већ поменути француски писац L. Aucoc: „Ми само захтевамо, вели он на једном месту, да се не заборави да је питање (о децентрализацији) сложено; да се за оцену

[1] *Léon Aucoc*, Les controverses sur la décentralisation administrative (у Revue Politique et Parlementaire за 1895 год., св. за мај стр. 252).

[2] *Léon Aucoc*, op. cit. св. за мај, стр. 247.

тога питања не треба стављати једино на гледиште слободе, пошто у осталом слобода локалних власти не осигурава увек слободу и безбедност грађана; да треба бдити над једнобразном применом закона; да су локалне финансије један део државних финансија; да, ако је потребно ограничити власт владе, треба њој ипак оставити сва средства акције, која су јој потребна да може задовољити опште интересе земље; и ако је право и корисно, да локалне власти имају извесну самосталност, онда је потребно предузети мере предострожности, да се оне не заутављају и не оду у страну. То је поука коју нам даје историја".[1]

V.

Према свему што смо изложили о историском развитку поделе управних послова у два главна типа држава као и о разлици у самом појму противности између централизације и децентрализације управе, ми имамо неколико поузданих полазних тачака за обраду питања, како и докле сме ићи наша земља у децентрализацији своје управе.

Наша земља по свом историском развитку долази такође у ред континенталних држава са управом, која се развијала у правцу централизма. Према томе очевидно је, да се ми у питању примене система децентрализације управе код нас морамо користити искуствима, која нам у томе погледу пружају државе на континенту. Ми никако нисмо у положају, да на нашој земљи вршимо какве опите и да стварамо неке нове угледе за остале државе на континенту.

Прво искуство, које нам пружају све државе на континенту, јесте, да се клонимо примене система децентрализације управе у широким областима, регионима односно покрајинама. До данас, колико нам је познато, још ниједна земља на континенту није покушала са завођењем ма какве самоуправе у покрајинама.[2] У примени система децентрализације управе нигде се није ишло даље од општине, среза и округа (ма да они у појединим државама носе име провинција). Према томе тежње, које су се појавиле код нас, да се држава организује са локалним самоуправама не само у нижим заједницама, већ и у појединим покрајинама, пред-

[1] *Léon Aucoc*, op. cit. стр. 253.

[2] Као што се види из немачких листова ових дана је у Пруској на дневном реду завођење покрајинских самоуправа, али и ту је реч о завођењу самоуправе у провинцијама, које су до сада већ постојале као административне јединице само без самоуправе.

ставља истрчавање мимо свет. Ако би се те тежње остариле код нас, то би била једна новина за континент. Континенталне државе спроводиле су редовно извесну децентрализацију управе само за прекоморске области због изузетних прилика тих области.

Г. Стојан Протић у своме нацрту устава[1] код чл. 4, којим дели краљевину на области (покрајине), округе, срезове и општине, означио је, како изгледа ради оправдања свога предлога, доле у примедби Белгију, Холандију и Италију као државе, *које се деле на области*, али је пропустио да каже, како се то ове државе деле на области.

Међутим, Белгија, која је подељена на девет области (provinces), је земља, која има свега 29.000 □ км. површине. Према томе једна њена област просечно је велика само око 3.200 □ км. То су дакле области само нешто веће од данашњих наших округа (наш округ у старим границама Србије просечно је велики 2.800 □ км.), за чије повећање у осталом и ми предлажемо. Висок број становништва у белгијским областима је равнодушан за питање, које нас интересује, јер и Француска има округа, чији је број становништва раван броју становништва неких белгијских области. Главна је ствар у томе, *да се белгијске области зато што су просторно мале даље деле само на срезове и општине*. Према овоме белгијске области (provinces) са својим скупштинама, баш ако би се која од њих и поклапала са старим историским провинцијама, у ствари нису ништа друго до самоуправни окрузи, односно у Белгији нема покрајинске самоуправе онакве, какву Г. Протић предлаже за нашу краљевину.

За Холандију, чије нам уређење није ближе познато, може се рећи, да она, с обзиром на своју такође малу просторност, има без сумње сличну деобу као Белгија.

Што се пак тиче примера са Италијом, ми се чудимо, како је г. Протић дошао до тога примера. Италија се апсолутно *административно* не дели на области. Њених 16 области немају никакав легалан карактер, већ имају само историске вредности. Оне не само што немају никакве своје самоуправе, већ немају уопште никакву своју специјалну

[1] Нацрт Устава (Грађа за Устав и основне законе I). Издање књижаре Геце Кона, 1920.

управу. Италија се административно дели само на 69 province, које одговарају нашим окрузима (и Г. Протић их назива окрузима) и као ови имају нарочиту своју самоуправу, а ове даље на circondari или distreiti, који одговарају нашим срезовима и напослетку долазе општине. Г. Протић је нема сумње нехотице пао у заблуду само због тога, што су у Италији старе историске области службено очуване по именима и што је свака од њих подељена на округе (province) тако, да нису окрузима поцепане ни у колико.

Дакле, као што се види пример Италије је баш пример, који иде у прилог наше тезе, а тезу Г. Протићеву напротив потире. Старе историске области Италије имају своју орографску физиономију, историске традиције, уметност, дијалекте, обичаје, пољопривредни, трговачки и индустриски живот веома различан једне од друге, па ипак сви државници италијански од њена постанка до данас нису хтели оживљавати те области никаквом самоуправом. Признајемо да је у Италији од увек било, па и сад има жива покрета да се обнове старе области, или уопште створе нове простране области, али је тај покрет увек наилазио на највеће антипатије.[1]

За децентрализацију управе у појединим покрајинама говоре они исти разлози, који су за то меродавни и код мањих локалних заједница: да се управа више прилагоди локалним потребама и да се на тај начин подигне локални живот ради општих државних циљева. Стоји у истини, да су заједница места становања, те културна и економска заједница, које су у вези са земљиштем, несумњиво погодни услови, да се самоуправом оплоди локални живот. Заједнички живот на извесној територији и интимне везе створене тим животом, стварају свест о једној ужој заједници, која везује све чланове те заједнице. Та свест даје се благотворно употребити самоуправом

[1] B. *Richard della Volta*, La décentralisation et les finances des administrations locales en Italie (у Revue Politique et Parlementaire, за 1895 г. св. за октобар, стр. 86). Затим,

Michele Viterbo: Un problema nationale — Il Decentramento (са предговором Пијетра Кимјентна, бив. министра). Милано 1920 г. Ова расправа, којом се пледира за регионализам, врло је инструктивна за историју питања о децентрализацији управе у Италији од њеног уједињења до данас.

за напредак саме заједнице, а преко ње за општи напредак државне целине као шире заједнице.

Али да би се код тих заједница у пространим областима, у покрајинама, могло са поузданошћу рачунати на успех од примене самоуправног принципа, потребно је, да су претходно испуњене извесне погодбе. Једна је од њих чисто управнотехничке природе, друга је више политичке природе.

Прва је погодба, да народ у некој покрајини треба већ да има извесно политичко васпитање за живот у самоуправи; иначе он се неће умети користити самоуправом, а то рађа неред и бесплодно расипање новца. То политичко васпитање добија се постепеним навикавањем на самоуправу прво у мањим локалним заједницама: општини, срезу и округу. Навикавање на самоуправу у нижим заједницама шта више је претходни ступањ и за развитак заједничке свести о држави као најглавнијој заједници.

Како ми данас стојимо у овом погледу? Не гледећи на изузетан положај, мање или више аутономни, који су по историјској нужности имале неке покрајине у бив. двојној, ненационалној монархији према једној централи, која је била непријатељска (у чему је у осталом федеративни облик монархије једино и налазио свога оправдања), колико је нама познато, ниједна покрајина сем Србије нема, нити је имала ма какве озбиљније самоуправе чак ни у општинама. Неке од покрајина, које данас сачињавају нашу уједињену домовину, као Стара Србија са Македонијом, Босна и Херцеговина и Црна Гора, шта више нису по готову ни имале никаквог унутрашњег политичког живота и код грађана тих покрајина као да недостају и најелементарнији предуслови за самоуправу. Ту би се у овој школи политичког живота изгледа морало почети од азбуке. Ова оскудица претходне спреме за живот у самоуправи у нижим заједницима, којом се одликује већина наших покрајина, поуздан је елеменат за претпоставку, да би самоуправа читавих покрајина у нас имала својих недостатака чак и у административно-техничком погледу.

Друга неопходна политичка погодба за примену самоуправног принципа у већим областима је: да је свест о јединству и општој заједници код читавог народа потпуно израђена и да су њоме прожети сви слојеви народа. Ако те свести нема,

онда локални патриотизам представља праву опасност за државу. У томе случају покрајинске самоуправе рађају центрифугалне силе, које прете распаду државе.

У нашој држави нашле су се здружене покрајине, које су биле вековима раздружене, или које никада нису ни биле здружене, а у којима је столећима нарочито гајен дух сепаратизма. Према томе није никакво чудо, што наше јединство одмах у почетку не пружа слику неког уједначења духова. Тога у осталом није било ни код других народа, који су се раније ујединили. Исти узроци рађали су исте последице. При таквом стању ствари главно је, да се у почетку изгради така заједничка кућа, која ће пружати сигурна јемства, да ће се у коначној изради духа народног јединства поуздано стићи до краја. Та кућа је од увек била и остаће само централистичка држава без покрајинских самоуправа.

Покрајинске самоуправе створене у нашој држави одмах у почетку нашег државног живота престављале би једну слабост наше државне зграде. Нарочито то важи за покрајине са буди каквим историским границама. Ако покрајине са географским или племенским границама, као што смо напред нагласили и могу представљати један елеменат за корисну примену принципа децентрализације управе, то се никако не може рећи и за покрајине са историским границама. Оне би зато, задржане уз ма какав вид самоуправе, несумњиво представљале само деструктивне елементе у нашој држави и ништа више. То би значило у тим покрајинама задржати и на даље све оне погодбе, преко којих је до данас највише потхрањиван дух сепаратизма. Ако се хоће истинско и право-народно уједињење, морају се пре свега поништити све историске границе. Ко хоће, да у ма каквом виду и на даље задржи историске покрајине, тај очевидно, или није за јединство нашега народа, или није свесан свију опасности, које леже скривене у задржавању таквих покрајина.

Тежње за каквом самоуправом у географским или племенским границама могу се разумети и у оквиру једне једноставне националне државе, а да им се не пребаце никакве задње политичке побуде. Али и те тежње могу долазити у обзир тек онда, кад је свест о јединству код свега народа развијена тако високо, да више о постојању те свести не може бити никакве сумње. Дотле пак покрајинске самоуправе биле

би поприште нереда и бесплодних размирица, а уз то сталан квасац за растурање државне целине. Према овоме, те тежње, ако у њима нема и каквих задњих побуда, данас могу код нас бити диктоване само каквом неразумном идеологијом.

У осталом завођењу покрајинских самоуправа код нас противи се и сам наш народни темпераменат, јер је наша цедокупна историја речити документ о партикуларистичким склоностима нашега народа. Цела историја нашега народа испуњена је несрећама, које су у главноме долазиле од његовог јако наглашеног сепаратистичког духа. Уз друге узроке и та особина нашег народног духа је један од главних узрока, што смо ми последњи европски народ, који тек данас и после најкрвавијих перипетија постизава народно уједињење. Целокупна наша историја казује нам, да смо ми у прошлости били нека чињеница у колу других народа само онда, кад је какав мудар и јаке руке владар умео одржати у послушности разне покрајине. Чим би то попустило ми смо се растурали и најчешће падали у ропство. О тој историској чињеници мора се водити озбиљна рачуна, ма колико то било незгодно по браниоце покрајинских самоуправа.

Напослетку завођењу покрајинских самоуправа нарочито се противе и резултати последњег светског рата. Ти резултати показују већ, да су промашене многе наде, које су полагане у те резултате. Прво се тврдило, да ће нам овај велики светски рат донети стабилност у међународним односима за вечита времена, по том за врло дуго време и напослетку дошло је свеопште уверење, да је цело стање, које се данас ствара, врло лабилно. Велики државници, који су у току целог овог рата гласно објављивали широм целог света велике принципе, који има да се остваре ратом, данас стоје полуразочарани и сами изјављују, како је ситуација још увек пуна претња. У таквој ситуацији наша земља, и ако уједињена, стоји на једној невавидној политичкој ветрометини опкољена са највећим бројем разних суседа, што није случај ни са једном другом земљом европском. Има ли кога у нашој земљи, који данас верује, да ћемо се ми моћи одати мирном и несметаном консолидовању унутра? Сви сумњамо у то и зато се треба одлучно одупрети свима тежњама, које би ишле на то, да се одмах с почетка у нашој земљи стварају погодна земљишта за распиривање ватре.

Ми смо већ окружени самим заседама. Жарачи су већ пружени у нашу кућу и за то ми у њој не смемо нипошто задржати огњишта притуљене ватре. Наше самоуправне покрајине биле би несумњиво та огњишта.

Код нас браниоци покрајинских самоуправа нарочито правдају потребу тих самоуправа за Хрватску и Словенију због верских и других неких разлика између Срба с једне стране и Хрвата и Словенаца с друге стране. Међутим ми већ имамо пресудне факторе, који су већ одлучили наше политичко народно јединство: географско, расно и језично јединство, уз које иду и извесне заједничке народне традиције, што је капитална ствар за формирање једног једноставног националног духа. Ми имамо све природне афинитете, који стварају животну снагу једне нације Вера, као један од тих фактора, је као што се зна подређеног значаја за народно јединство. Вера је као фактор за разједињење дејствовала само у средњем веку и то само код понеких народа. Данас у ери слободе савести нема примера код цивилизованих европских народа, да вера ослабљује народно осећање. Што се тиче других каквих разлика, оне нису крвне, већ разлике, које су сасвим природно дошле услед раздвојеног живота под особеним политичким погодбама. То су разлике каквих у осталом има и између Србијанаца с једне стране и Црногораца као и осталих Срба ван Србије с друге стране. Њих има и накалемљених и вештачких и баш зато оне су све пролазне. Према овоме грешно је по народну будућност на таквим разликама заснивати ма какву политику за наше унутрашње уређење. Таква политика уз верску разлику извесно ће нас одвести до стварања посебне хрватске и посебне словеначке народности. За Хрватску и Славонију таква политика била би у толико несрећнија, што је њена популација јако прошарана Србима. У њој би се локални политички живот несумњиво упутио у правцу борбе између Срба и Хрвата.

Нама се може учинити приговор: па лепо, сви Срби хоће потпуну и без икаквих резерва заједницу са Србијом, али Хрвати неће. На тај приговор рећи ћемо ово: да за данас, као што се зна, услед оних разлика које напред поменусмо, има и Срба, који нису ни за какву или су за неку половну заједницу; да ни сви Хрвати не траже заједницу са неким оделитим животом у својим границама; и напослетку да

нигде и никада велика дела народног уједињења нису извршена уз потпуно задовољење свију струја и праваца у једноме народу.

По нашем мишљењу једина наша покрајина, којој би се могла дати извесна самоуправа без опасности по државну целину, била би Словенија. Словенци су компактни на својој територији, а уз то, по нашем мишљењу, они имају извесних маркантнијих племенских особина, које их донекле разликују од Срба и Хрвата. Ту долази по мишљењу свију добрих познавалаца ове покрајине још и један степен јаче културе код словеначке масе. То су све погодбе за једну корисну примену самоуправног принципа. С друге стране пак Словенија у нашој држави заузима такав географски положај, да се може рећи да је пласирана као мртва стража нашој краљевини. То је доста поуздано јемство, да би у њој тешко нашли повољна земљишта страни утицаји за развитак партикуларизма. Међутим, због једнообразности нашег унутрашњег државног уређења, а и због тога, да би се Словенцима дала прилика да кроз ниже локалне самоуправе још више оснаже своја осећања о јединству, ми за сада још не бисмо препоручили никакву покрајинску самоуправу ни за Словенију.

За све наше зебње ради одржања јединства ми налазимо оправдања и код других народа. Ми смо већ видели, како се кроз целу историју државног развитка Француске од прве њене револуције па до данашњих дана стално провлаче као црвена нит зебње и страховања за њено јединство. Како се могу игнорисати побуде и гледишта на унутрашње уређење своје земље оних великана из прве француске револуције, који су срушили средњи век и први задахнули свет узвишеним начелима демократије, која данас владају светом? Смемо ли ми даље тврдити да су Гамбета, Тијер, Фавр и други њихови сарадници, творци данашње, треће француске републике, били политички шарлатани и да су били реакционари? Сви највећи политичари и државници француски, па и они из крајњих демократских група, у току целог прошлог века, као што смо видели, показивали су велике резерве у погледу завођења децентрализације управе у опште, а пред пројектима за ту децентрализацију у покрајинама стално су застајали као пред сфинксом. Па и професор административног права у Тулузи, раније поменути Наглоп, који је за децентрализацију управе у регионима, као што смо

видели, предлаже је у једној врло опрезној форми, како би се „могло покушати са стварањем провинција“.

У последње доба државници француски Клеменсо и Милеран у неким својим свечаним говорима наговестили су, да Француска стоји пред реформом, која ће обухватити и децентрализацију управе у ширим областима. Нема сумње, да давас у овоме погледу у Француској владају друкчија расположења него ли пре и у току овога рата и ми верујемо, да су данас и многи други политичари у Француској постали куражнији у погледу ове реформе. То долази отуда, што су Француска и дух њеног јединства прошли у току овога рата кроз једно ватрено крштење. Овај рат, нема сумње, да је за дух јединства француског народа учинио више него сви догађаји прошлога века. Па ипак не треба губити из вида, да је председник републике Пол Дешанел у првој посланици народу опет говорио о неком потребном јединству. То звони као једна мала дисонанца према ранијим говорима Клеменсеа и Милерана. У осталом овај највећи демократа савремене Француске никад се није хтео изјаснити за самоуправу у регионима.[1]

Историја уједињења италијанског народа казује нам такође, да су се Италијани, вековима навикнути да живе раздвојено у разним областима, у прво време тешко прилагођавали животу у заједници. Данашње наше прилике веома личе на доба стварања Италије. У доба уједињења Италије њен југ је донекле давао слику данашње Хрватске. Прво Мацини, а за тим Кавур, били су присталице покрајинских самоуправа. У врло кратком периоду времена Кавур је променио неколико својих планова за унутрашње уређење Италије. Прво је био за покрајинске самоуправе у историским границама, затим за нове покрајине и напослетку као да је сасвим био одустао од покрајинских самоуправа. Његов министар унутрашњих послова Марко Мингетије 1860 год. био је спремио један пројекат о административном уређењу Италије, који је у погледу покрајинских самоуправа био доста сличан данашњем пројекту г. Протића. „Али што је време више пролазило, вели Michele Viterbo, све се више стра-

[1] *Paul Dechanel*, La décentralisation, 1905. У овоме своме делу писац је за враћање на ону највишу самоуправу, каква је била остварена у почетку велике француске револуције, наравно у данашњим локалним заједницама, стр. 43.

ховало, да установа покрајина може скривати клице опасности за државу, у толико више што се аутономистички покрет све више развијао у неколико провинција Италије. Фатална нужда ствари наведе Кавура да одрекне административну независност Тоскани, обећану раније Бетину Рикаволију (шефу тосканске револуционарне владе из 1859 године) и да је ограничи Напуљској. Када је мало месеца после тога Кавур умро, проблем је још био нерешен. Али кола су била отишла низа страну и централизација Француске била је примењена у целој краљевини“.[1]

Али и ако Viterbo као присталица регионализма мисли, да су кола Италије у оно доба пошла низ брдо, ипак Пијетро Кимјенти, државник, коме је он поверио да напише предговор за његово дело, у своме предговору наглашава, да се сада може поново износити на тапет питање о регионима зато, што је отаџбина *данас чврсто саграђена и утврђена*.

Напослетку можемо поменути, да је континентални централистички управни систем поред осталога јако допринео и коначном формирању шпањолске и белгијске нације.

Г. Стојан Протић, који има заслуга као политичар, који је пером утирао пут нашем јединству, наговестио је још 1911 год. једно своје гледиште у питању спровођења нашега јединства, које заслужује да буде поменуто. У једној полемици са новосадском „Заставом“ он се о томе овако изразио: „Као што се види, ми у историји и садашњости видимо и имамо два облика народног јединства: једно које видимо у Немаца и Англо-Саксонаца, и коме је подлога демократски принцип самоуправе, и друго у Француза, Шпањолаца и Италијанаца, коме је подлога силан и јак централизам и апсолутизам. За наше народне прилике и досадашњи историски и политички живот нашега народа може бити углед коме треба тежити, само облик немачког и енглеског јединства.“[2]

Г. Протић је данас одустао од овог свог ранијег гледишта као погрешног и штетног по народно јединство, али је оно нашло својих партизана код других неких политичких људи, нарочито у хрватском делу нашега народа, те зато заслужује да на овом месту буде оцењено.

[1] Michele Viterbo, op. cit. стр. 20.

[2] *Хрватске прилике и народно јединство Срба и Хрвата*, од једног новинара стр. 141 и 142.

Као што су наши читаоци јасно већ видели у нас и на једној и на другој страни, и код Срба и код Хрвата, она подлога г. Протићева је иста као и у Француза, Шпањолаца и Италијана. На тој и таквој основи не могу се одмах подизати управни системи, који су постали на сасвим другој основи. Дакле ствар стоји сасвим обратно: за наше народне прилике, и садашњи и историјски и политички живот нашега народа, може бити углед коме треба тежити, само облик француског и италијанског јединства.

Сем тога, облици народног јединства Немаца и Англо-Саксонаца нису ни по чему слични, нити им је заједничка подлога демократски принцип самоуправе. Ми смо већ једном поменули, да је Немачка земља, која готово не зна за самоуправу у својој унутрашњој управи. Њено данашње опште државно уређење у форми једне савезне државе *специјалне врсте* претежно је резултат посебних интереса појединих династија и влада, које нису биле ни мало демократске. Познат је н. пр. случај, на који је начин Баварска увучена у савез. Данашњи положај Баварске у савезу није одлучио народ већ два човека: Бизмарк и Лудвик II баварски краљ, који је стварно био приморан на садашњи облик уједињења. Тај облик је у ствари резултат транзакције двеју династија Немачки облик уједињења може се још разумети само код једног народа, код кога је свест о народном јединству већ савршено израђена. Иначе по своме облику Немачка не би никада представљала неку чврсту заједницу. У осталом више је него извесно, да је и овај облик немачког уједињења само једна прелазна форма ка једноставној држави. Томе је доказ постепено унифицирање законодавства у овој земљи.

Што се тиче В. Британије, она сама собом каква је данас не сме нам ниипошто служити ни за какав углед. Њено данашње јединство је један изузетак. Њена специјална подлога (она коју мисли г. Протић) и географска изолованост створили су један феномен; развиле су се четири оделите и посебне народности: Енглези, Гали, Шкоти и Ирци, који образују једну како би је Французи назвали „surnationalité" — наднародност. Има ли кога од нас, који верује да би се ова и оваква народност могла родити и опстати, да је Велика Британија била пласирана негде овамо на континенту, на пр. на Балкану? Ова необична нација могла је понићи и живети само у једној земљи, која је са свију страна окружена тако дубоком водом. У осталом Ирци нам баш ових дана пружају доказа о томе, како и ова британска „наднародност" никако није нека особито чврста ствар.

Према свему што смо до сада казали наше је уверење: *да би у нашој земљи завођење децентрализације управе у читавим покрајинама одмах у почетку нашег државног живота било штетно, а врло вероватно и кобно по државну целину, јер наша краљевина има неодољиву потребу, да ради свога опстанка буде снажно и чврсто везана унутра.* По себи се разуме, да се за данас, под приликама у којима се ми уједињујемо, не може предложити никакво идеално унутрашње уређење, које би одмах давало добре резултате. Према томе, наша ће државна кола у сваком случају морати извесно време шкрипати, али не треба губити из вида, да увек остаје као главна ствар: сачувати кола нерасточена. Боље је помучити се мало са својим ма каквим колима, него вући туђе најлепше кочије.[1]

VI.

Остаје, дакле, да у нашој краљевини за сада треба завести децентрализацију управе само у општини, срезу и округу. Каквим се огледима и искуствима треба у томе руководити, то ће се видети, ако повучемо једну малу паралелу између уређења округа у Србији и округа у Француској.

Данашње уређење округа у Француској у ствари је резултанта разних огледа чињених под разним владама и многи сматрају, да је систем тога уређења једна срећна комбинација двају система: централизације и децентрализације, који су били опробани и који су сваки за себе давали рђаве резултате.

Из онога што смо изложили о округу у Француској излази као битно ово:

1. Према чл. 3 закона о окружним скупштинама окружни

[1] У току овог нашег рада г. Љуб. Стојановић је оштампао у листу „Република" једно своје предавање *О централизацији и децентрализацији*, у коме се изјашњава за покрајинске самоуправе са гувернерима на челу. Због велике важности питања, о коме је реч, дужност нам је рећи, да овај рад Г. Стојановићев не заслужује озбиљне пажње, јер је он у њему просто изнео своје лично начин недокументовано мишљење. Он нигде није наложио, како је ово питање прошло код других народа, нити је казао, шта о њему мисле стручни људи.

начелник је представник општих интереса — државе у округу и представник округа као моралне личности.

2. Окружни начелник је надзорна власт над окружном и сре́ским скупштинама и над свима општинама у округу.

3. По пом. чл. 3 закона о окружним скупштинама окружни начелник „има дужност да претходно проучава све послове, који интересују округ, а тако исто да извршује одлуке окружне скупштине и окружног одбора, сообразно одредбама тога закона".

У Србији окружни начелник је као и у Француској представник извршне власти у округу (чл. 11 закона о уређењу округа и срезова), али он није у исто доба и представник округа као моралне личности. Мало ниже ми ћемо проговорити ближе о овој разлици.

Разлика, која постоји у атрибуцијама окружних начелника у Француској и у Србији, у погледу надзора над сре́ским скупштинама и општинама, може се правдати разноликошћу прилика једне и друге земље. Као што смо видели улога среза у Француској сведена је на минимум. Он је још имао неке важности до последње промене изборног закона, јер се избор народних посланика вршио по срезовима. Сада пак разлози за његово укидање као да су се повећали. Идеја за укидање срезова у Француској почива у главноме на једном простом факту: тамо услед врло развијених саобраћајних средстава лакше је једном грађанину из буди које општине доћи у окружно место, него ли нашем грађанину доћи у своје сре́ско место, а често пута и до своје општинске судница. Из овога факта излазе ове две последице: срез ће се у Француској вероватно напослетку укинути као излишан; код нас срез мора остати као нарочита административна јединица и као морална личност. Према томе општи интереси код нас захтевају, да непосредни надзор над сре́ским скупштинама и општинама и даље остану као атрибуције сре́ских начелника.

Из чл. 3 француског закона о окружним скупштинама налази, да окружна скупштина може решавати само предмете, које јој поднесе на решење окружни начелник. Ту одредбу тако је у своје време протумачио Државни Савет и она се тако стално примењује. Према овоме слобода акције француске окружне скупштине врло је ограничена. Окружна скупштина

може захтевати од окружног начелника, да јој се какав посао поднесе на решење, али га не сме по службеној дужности узимати у решавање. Berthélemy вели поводом ове одредбе: „Нема одлуке без интервенције окружног начелника; овај принцип је једна очевидна и непријатна мрља за нашу децентрализацију".[1]

У нас иницијатива за рад у окружној скупштини припада окружном начелнику, или окружном одбору, или окружној скупштини (чл. 92 пом. закона); али код нас у ствари окружни начелник, како лепо примећује г. Кумануди, „није ни директни суделовач у акцији окружне скупштине ни њен творац, што показује и чл. 13 пом. закона, по коме он сме чинити само представке и предлоге окружној скупштини и окружном одбору, о којима после они могу не донети или донети одлуку и то онакву, какву, по њиховом нахођењу, захтевају интереси округа".[2]

Као што видимо, француски и наш систем представљају у овоме питању, без мало, две противне крајности. Ни једна ни друга није добра. Очевидно је, да је француски закон у овоме погледу претерано строг, јер се забраном иницијативе за рад окружној скупштини у ствари омета развијање локалног јавног живота, а то је једна од битних користи, којима се правда свака самоуправа. Рђаву страну нашег система изнећемо доцније.

По већ пом. чл. 3 француског закона, окружни начелник је извршилац одлука окружне скупштине и окружног одбора. Он, према томе, извршује и окружни буџет и он је наредбодавац за све расходе по томе буџету. Сем тога, као што смо видели, он поставља све окружне службенике, који се плаћају по окружном буџету. Он закључује уговоре у име округа; он води спорове за округ, једном речју он представља округ у свима грађанско-правним актима.

У нас у погледу извршења одлука окружне скупштине и окружног одбора законски постоји једно чудно стање. По чл. 13 пом. закона окружни начелник „стара се о извршењу одлука окружне скупштине и окружног одбора, у колико су оне основане на законима земаљским" и по томе судећи, наш за-

[1] *Berthélemy*, op. cit., стр. 175.

[2] *Dr. Коста Кумануди*, Основи јавног права Краљевине Србије II књ., стр. 187.

конодавац као да је хтео установити, да је и окружни начелник један од представника округа као моралне личности. Међутим у ствари то не стоји. По чл. 104 „ужи окружни одбор извршује одлуке окружне скупштине, руководи самоуправне послове округа и води непрекидан надзор над установама и заводима округа и њиховом особљу". Према овоме, овај одбор је и наредбодавац за све расходе по окружном буџету (чл. 139). Из чл. 108 пак излази, да окружни одбор сам извршује и своје одлуке. Нигде у закону није ближе казато, у чему би требало да се састоји оно „старање" окружног начелника о извршењу одлука окружне скупштине и окружног одбора, предвиђено чл. 13 и зато у пракси та законска одредба ништа и не представља.

Према чл. 96 пом. закона, у нас окружна скупштина бира потребне чиновнике.

Међутим у Француској и ако има критикâ оне одредбе, по којој је окружни начелник сâм извршилац одлука окружне скупштине, као одредбе, која штетно спутава окружну самоуправу,[1] ипак тамо кад се виче на јаку централизацију, ту се у главноме не мисли нарочито на неку промену у данашњем систему окружне самоуправе, већ се поглавито мисли ово троје:

1. да треба решење многих послова нарочито од општег интереса пренети са централне државне власти на њеног представника у округу — окружног начелника, т. ј. извршити деконцентрацију извесних управних послова;

2. да треба повећати атрибуције окружне скупштине и предати јој на решење многе послове више локалног интереса, који данас још спадају у атрибуције било саме централне власти, било њеног представника у округу, т. ј. извршити децентрализацију исвесних управних послова; и

3. да се у интересу већег напретка земље и подизања јавног локалног живота покуша са самоуправом на широј територији од округа; покрет који се тамо зове регионализмом.

Наше наводе у овоме погледу индиректно потврђују и већ поменути писци административног права. Berthélemy, који је нашао довољно оштрих речи, да жигоше ону законску одредбу, по којој је окружни начелник једини иницијатор свега рада

[1] Један од критичара ове одредбе је и *Paul Deschanel* op. cit. стр. 62.

окружне скупштине, није ниједном речи осудио ову другу одредбу, по којој је окружни начелник једини извршилац одлука окружне скупштине.

Hauriou, несумњиво један либералан дух, који је присталица регионализма, директно хвали ову другу одредбу. Он вели:

„Данашња департемална организација је резултат трансакције између принципа колегије и једног јединог администратора, принципа аналогог ономе, који је триумфовао у организацији државе и општине. Начелне одлуке треба да се доносе од једног колективног тела, али извршење мора бити поверено једном администратору, који ради сâм. Има децентрализације (самоуправе), јер окружну скупштину бира народ једног округа. Од закона 1871 год. окружна скупштина је постала једна власт паралелна, а шта више, у извесним случајевима, већа од окружног начелника.

„Благодети ове нове организације су доста очигледне, да фрапирају и духове најпротивније. Од закона 1871 год., а нарочито од стварања окружног одбора, локални живот се пробудио у округу. Тридесет пет година редовног функционисања подигли су код окружних скупштина осећање своје моћи, а у исто доба и своје одговорчости. Оне су добро управљале окружним пословима. Оне су стварале и изводиле реформе; оне су створиле железнице од локалног интереса, добротворне установе, организовале пољопривредну наставу и т. д. Досадашњи њихов рад оставља једну импресију задовољства. То се у осталом дало предвидети. Једна окружна скупштина је у заклону од великих политичких агитација; у њој је атмосфера мирнија него у парламенту, а с друге стране код ње има више просвећености, а мање котериског духа, него код једног општинског одбора. У будућности моћи ће се још проширити атрибуције окружних скупштина и консеквентно повећати права округа."[1]

Од прве револуције па до данашњих дана француска самоуправа стално се држала овог система, који води порекло од доктрине Sieyés-а: Délibérer est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul. Тај систем спроведен је и кроз општинску самоуправу. Le maire est seul chargé de l'administration

[1] *Hauriou*, op. cit. стр. 167.

— председник општине сам управља, вели се у чл. 82 закона о општинској организацији. Овде у општини тај једини администратор је изборни, тамо у округу није. Као што смо видели прва револуција је покушала, да сву управу у округу учини изборном, али се тај систем није могао одржати.

Као што се види, наш систем окружне самоуправе упоређен са француским јавља се као више демократски, али то још не значи да је он и бољи за наше прилике. Наш законодавац у стварању нашег система окружне самоуправе као да се руководио само политичким разлозима, напуштајући сасвим управно-техничке разлоге, јер се одмах при доношењу нашег закона о уређењу округа и срезова могло видети, да наша окружна скупштина, онаква каква је, нема битних погодаба за корисно и ефикасно функционисање.

У нас окружне скупштине немају ни 1% просвећених људи и они једини људи, којима је у ствари поверена иницијатива за цео рад као и извођење одлука окружне скупштине, секретари окружних одбора су већином полупросвећени људи. Наш окружни самоуправни систем до сада је успео, да окружне начелнике сасвим одстрани од окружних послова и да их учини потпуно равнодушним за сваки самоуправни рад у округу, а они би код нас, међутим, били по готову једини интелигентни сарадници у делу подизања локалног живота у своме округу.

Слабост нашег окружног самоуправног система је још очигледнија, кад ставимо једно према другом наш и француски систем у погледу контроле извршења одлука окружних самоуправних тела. У Француској окружног начелника као извршиоца одлука окружне скупштине и окружног одбора контролише и једно и друго тело, док, међутим, у нас нико не контролише окружну скупштину и окружни одбор као извршиоце својих одлука. Контрола државне власти код нас састоји се само у контроли донетих одлука, да ли су оне законите (чл. 14 и 113 пом. закона), а да ли ће се те иначе законите одлуке правилно и извршивати, брига о томе као да није поверена никоме. Преглед окружних рачуна од стране Главне Контроле, предвиђен чланом 143 пом. закона, не пружа у овоме погледу никаквих гаранција, јер она прегледа само са формалне стране рачуне издатака оног истог тела (окружног одбора), које само и извршује одлуке окружне скупштине и врши на-

редбе за исплате. У овоме погледу у нашем окружном самоуправном систему заведен је један принцип, кога нема ни у општини ни у држави. Чему је то одвело, то знају сви они, који изближе познају нашу окружну самоуправу.

Наш систем окружне сароуправе већ је дао доказа о томе да није паметно комбинован, јер је показао рђаве стране једне нецелисходне децентрализације. За 10 година примене данашњег нашег закона о уређењу округа и срезова (остављамо на страну онај кратак период примене закона о окружним и среским скупштинама од 9-XII-1898), администрација самоуправног округа видно је испољила слабе стране сваке самоуправе; добре њене стране једва се примећују. Та је администрација била мање морална и правична и много скупља од државне администрације. Ако узмемо, да је у Србији просечан буџет окружни износио 200.000 годишње, а то је најмање узето, онда су 17 округа за 10 година утрошили 34,000.000 динара. Сав овај новац у главноме је отишао на личне издатке. За све то време ниједан округ, изузев округа подринског, смедеревског и пожаревачког, није ништа створио. Окрузи подрински и пожаревачки подигли су две мале локалне железнице, што им ипак служи са похвалу, а округ смедеревски нешто је радио на подизању неког насипа дуж Дунава за обезбеду годоминског поља, али тај посао изгледа, да је сасвим насео. Наравно и ови послови извршени су зајмовима, те никако не иду на олакшицу оне суме од 34,000.000 динара, јер ти зајмови тек има да се плаћају. Радови неких округа на подизању појединих зграда за окружна начелства, болнице и т. д. не могу се овде узети у обзир, јер је плаћање кирије, односно подизање ових зграда, обавезно за округе, те ту не може бити речи о некој правој иницијативи окружних скупштина. Па и ове зграде по правилу су подигнуте зајмовима, који још дуго треба да се плаћају.

Ми смо уверени, да кад би се у нас прикупили тачни статистички подаци о окружним буџетима за 10 година примене нашег закона о уређењу округа и срезова, као и о свима дуговима појединих округа и о томе, на што су све оне суме и како употребљене, да би то учинило неповољан утисак и на најдобронамерније присталице нашег данашњег система окружне самоуправе.

На другој страни пак наше окружне скупштине, и поред веће слободе рада него што је имају француске окружне скупштине, до данас нису биле у стању прибавити себи никакав виднији углед, нити су успеле да задобију какав јачи политички утицај у земљи. Оне се готово не чују; ако се и чују, то је најчешће увек по каквом злу. Истина ми имамо један кратак период за разматрање, али по јутру се дан познаје. Не могу се ни доцније очекивати за врло дуго време неки особити резултати од наше окружне самоуправе, јер она представља једну политичку школу, у коју је пуштен наш мало писмен и нешколован народ, да се сам вежба у управљању собом без и једног инструктора.

Ми смо имали прилике да у Француској посматрамо на самом послу две окружне скупштине: округа de Seine et Oise и de la Haute Savoie. Састав и рад обеју скупштина пружао је праву слику малих парламената због високе културе и школе већине њених чланова. Посматрајући ове скупштине, ми смо себи постављали питање: „Ама вашта су ове и овакве људе тако везали?“ А сећајући се своје отаџбине питали смо се: „Ама зашто су оне наше тамо пустили сасвим саме?“ И ми смо дошли до резултата, да је то дошло отуда, што смо ми недовољно политички развијен народ и као такав волимо да имитирамо, али у томе имитирању не умемо да пронађемо оно, што нам одговара.

Међутим, апсолутно не стоји у истини, да смо ми и поред нашег система окружне самоуправе више демократска земља од Француске. Ту заблуду као да треба нарочито сузбијати код нас. Ми имамо још мегдана, да се од Француске учимо политичкој слободи. Наш систем окружне самоуправе јавља се као депласиран у сред једног застарелог и зарђалог административног режима. Наша административна организација је један анахронизам, који се задржао још само код нас. Наши управни органи, окружни и сресни начелници, преоптерећени су разним атрибуцијама, које им дају изванредну власт. Они између осталога имају и ове изузетне атрибуције: сем административне (превентивне) полиције имају у својим рукама и судску полицију. Судски су органи за испеђења свију врста (закон о сресним и градским судовима тек се сада полако изводи); судски су органи за грађанска извршења; они су судије за изрицање

пресуда по иступним делима. Кад се овоме дода још једна велика маса специјалних закона и уредаба, по којима наши управни органи имају права судити и кажњавати, као и то, да су они сами првостепена власт за добар део административног судства, ондас е може рећи, да у Србији грађани немају ниједну област делања, где полиција не би имала права умешати се. Таквог административног режима данас нема не само у Француској, него, колико је нама познато, нигде више у Европи. Па не само то, него тога режима није било ни у европској Турској. Турци су бар у последње доба имали један режим савременији од нашега. Код њих је, у европској Турској, последњих година била тачно извршена деоба управне од судске власти. Они су у свима сресним местима имали сресне судове са истражним судијама и државним прокурорима. Ми смо изгнав Турке у ствари донели собом у нове крајеве један назаднији административни режим.

Оне изузетне атрибуције наше управне власти чине ту власт претежно полициском. Каква је та власт и колика је она мало демократска најбоље сведочи то, што су наше управне власти једино и познате под именом полициских власти. Ван сваког је спора, да данашњи наш административни режим даје нашој земљи обележје једне полициске државе. Тај наш режим чини, те је наша управна власт у рукама сваке владе један тежак маљ. То је у главноме онај исти маљ, који се осећао и за владе устава од 1869 године. Тај је маљ нешто изгубио од своје тежине само доцнијим реформама у организацији наше општине. Ова чињеница несумњиво се потврђује и многим нашим министарским кризама, код којих су се сва размимоилажења у главноме кретала око министарства унутрашњих послова. Очевидно је да зло дакле не лежи толико у људима, колико у једном до зла Бога рђавом и наопаком систему.

Данашња наша административна организација је из доба, кад се код нас није знало ни за парламентарни режим ни за тајно гласање. Управо, она је стварана за један неслободоуман Устав. То и јесте један од поглавитих узрока што код нас и парламентарни механизам стално тако рђаво функционише, јер смо ми остали из старог уставног режима један тежак камен, који запада у точкове тога механизма.

Код нас још нису донети сви потребни органски закони,

којима треба да се спроведе данашњи наш Устав, с којим се ми иначе разложно хвалимо. Довољно је напоменути, да над најузвишенијим и најсуптилнијим уставним правима из чл. 9 Устава (о заштити личне слободе), чл. 14 (о прогонству), чл. 15 (о неповредности стана) и данас у главноме бди онај исти кадар, у чијим су рукама биле те слободе и по Уставу од 1869 године, у колико су тамо оне биле загарантоване.

Разлика између нашег и француског административног уређења је очевидно велика. Окружно начелство у Француској пружа вам одмах на први поглед слику једнога у истини окружног надлештва, које се првенствено бави пословима, који се тичу самога округа. Слика нашег окружног и среског начелства тамо ће се наћи тек, кад се оде у варош и разгледа један полициски комесаријат. У Француској полициска власт губи се у управној власти; у Србији полициска власт је прогутала управну власт.

Разлика између ова два уређења је таква и толика, да су окружни и сресни начелници у Француској, и ако се на њен централизам виче, далеко мања власт од окружних и среских начелника у Србији. Ови државни функционери у Србији су формални мали суверени. За то је у Француској и утицај управних власти на политичке изборе далеко испод тога утицаја наших полициских власти.

Наша земља може послужити као пример, како се уз, на први поглед, слободоумне политичке законе може лепо задржати и један јак централизам. За то нама наша окружна самоуправа и изазива слику доста благородне биљке бачене усред једног корова. Наравно да она ту не може успевати.

Да наш систем окружне самоуправе не одговара нашој данашњој целокупној административној организацији, о томе постоји још један посредан доказ. Свака разумна самоуправа требала би да служи и као брана против партизанских управа и према томе као један регулатор парламентарног режима. Наша окружна самоуправа до данас није нам пружила ништа од ове своје улоге. У овом погледу у нас само општинска самоуправа као да је показала неке резултате. Окружна самоуправа пак у главноме је увек била само одјек странке на влади. И то је последица нашег сувишног централизма.

По нашем мишљењу наш окружни самоуправни систем у сваком случају није за нас. Тај се систем још може разумети код држава на западу, код којих је народ и више просвећен и са више политичког васпитања. С обзиром на данашњу просвећеност и још недовољно политичко васпитање нашег народа, у нашу окружну самоуправу требало би увести као директног сарадника окружног начелника, било у форми како је то у Француској, било у форми белгијског система, где је шеф управне власти у округу по закону председник окружног одбора. Уз то у циљу, да се колико толико побољша квалитет наших окружних скупштина, ми бисмо били зато, да се и за њих слично избору народних посланика заведе нека врста квалификованих посланика било по избору, било увођењем у окружну скупштину извесних лица по положају. Ова би реформа била у толико потребнија, што ми данас имамо покрајина, у којима је народ не само врло мало просвећен, већ који нема по готову ни мрве смисла за политички живот.

У колико би смо на овај начин можда морали на једној страни више *формално* ограничити у неколико нашу окружну самоуправу, на другој страни ми бисмо јој могли дати више *стварне* самоуправе, него што је данас има. Мислимо на одредбе из закона о уређењу округа и срезова, које спутавају акцију окружних скупштина мешањем државне власти без мало у све њене финансиске одлуке. Требало би повисити стопу општинског прирева, до које окружне скупштине могу дефинитивно решавати. То исто учинити за ванредне окружне прирезе и зајмове, а за све остале одлуке, где је неопходно одобрење централне власти, упростити више процедуру самог одобрења, а што је главно прописати рокове, после којих, ако не стигне надлежно одобрење, имају одлуке самим тим постати извршне.

Улаз у окружну скупштину требало би забранити народним посланицима, јер је њихово присуство ту штетно са више разлога. Они уносе у наше окружне скупштине странчарство и тиме кваре атмосферу самих скупштина, а уз то дају повода за утицај народне скупштине на окружне, што је штетно по парламентаризам.

Што се тиче просторности самога округа може се рећи да је наша административна подела у томе погледу била врло

рђава, јер су окрузи стварани по свему, само не по ономе, што је једино требало да буде меродавно. Они су у главноме мали, те је и то нема сумње био један од узрока, што наша окружна самоуправа није имала маха, да покаже више активности. Мали окрузи па мали и окружни буџети, а са малим буџетима не може се остварити никакво видније предузеће. Округе треба повећати, али у томе послу морају бити одлучни само географски и економски разлози. Изгледа, да би се окрузи у Босни и Херцеговини као и у Хрватској и Славонији могли задржати онакви, какве смо наследили, јер су они довољно пространи, а уз то је народ свакако већ навикао на ту поделу.

Ово повећање округа, као и други разлози налажу нам да од среза створимо што јачу административну јединицу. То би се поред осталога постигло и стварањем среских колегијалних судова у свима срезовима. По себи се разуме, да би за среску самоуправу важили принципи остварени у окружној самоуправи.

Наше унутрашње уређење по принципу самоуправе никако не искључује деконцентрацију појединих управних грана и на шире области, па баш и на читаве покрајине. Шта више, ми сматрамо да би таква деконцентрација поуздано била корисна и да би је требало по примеру, како је то већ учињено за војску, завести и за судство (да свака покрајина н. пр. има своју апелацију), саобраћај, просвету, привреду и т. д. Али та деконцентрација не би се смела састојати у томе, да државни представници појединих управних грана у покрајинама буду прости мостови за трансмисију акта нижих власти централној власти и обратно, већ би се њима морало дати право, да највећи број послова решавају самостално и коначно, наравно по генералним упуствима централе.

На завршетку овог нашег рада потребно је још нешто истаћи, што се до данас у Србији готово никад није умело схватити, а то је важност саобраћаја. Добар и уређен саобраћај је темељ напретка сваке земље. То ће другим речима рећи, да у једној држави све управне гране донекле директно зависе од саобраћаја као првокласне управне гране. Према овоме од доброг саобраћаја зависе у неколико и резултати сваког управног система. У нас добар и разгранат саобраћај, чијем би се уређењу морало одмах и најозбиљније приступити, имао би

да изврши двогубу задаћу: прво, он би невгоде, које неминовно прате свако централистичко уређење једне земље, имао да сведе на најмању меру; с друге стране, пак, он би најјаче и најбрже деловао и у правцу спровођења и коначне израде свести о јединству код целокупног нашег народа сва три племена. Оскудица по готову сваког саобраћаја у појединим нашим покрајинама, као и недовољност саобраћајних средстава у другим покрајинама, такође је један од врло важних разлога, због којих ми за сада још не смемо мислити ни на какве покрајинске самоуправе.

Како је саобраћај једна од првих управних грана, која се обично предаје самоуправним телима, ми би смо, са разлога које смо изложили, били за то, да главни терет постављања доброг и солидног темеља саобраћају широм наше земље прими на себе у почетку сама држава. Наш народ сам у својим самоуправним организацијама никада неће схватити васколики значај доброг саобраћаја, докле год му се он једном не пружи, те да он прво увиди и осети његову благодет.