

Др Мирослав Свирчевић
Научни сарадник
Балканолошки институт САНУ
Београд

Оригинални научни рад
UDK: 342.25(497.11)“1912-1913“

КОНСТИТУИСАЊЕ ПРВИХ ОРГАНА ВЛАСТИ У ЗЕМЉАМА КОЈЕ СУ ПОСЛЕ БАЛКАНСКИХ РАТОВА ПРИПАЛЕ СРБИЈИ 1912–1913. ГОДИНЕ¹

Апстракт

Овај рад објашњава процес изградње прве (војне и цивилне) управе у бившим земљама Османског царства које су после Балканских ратова 1912–1913. године припале Србији – Стара Србија (Рашко-полимска област, Косово) и Македонија (Вардарска).

Кључне речи: Србија, Османско царство, локална управа, Балкански ратови, Стара Србија, Македонија

1. УВОД

Изградња локалне управе у областима које су припале Србији после Балканских ратова, прошла је кроз више војних и правно-политичких фазе. У ослобођеним областима Старе Србије (Рашко-полимска област, Косово) и Вардарске Македоније, које су припале Србији, тај процес прошао је кроз три фазе:

1) прву фазу чинио је период изградње привремене управе на основу инструкција инспекторâ министарстава и начелника Полицијског одељења Штаба Врховне команде;

2) другу фазу представљао је период примене *Уредбе о уређењу ослобођених предела* од 14. децембра 1912. године;

¹ Овај рад је настао на као резултат рада на Пројекту *Историја политичких идеја и институција на Балкану у XIX и XX веку* (Бр. 177011) у Балканолошком институту САНУ, који се остварује уз подршку Министарства науке и просвете Републике Србије.

3) трећу фазу чинио је период примене *Уредбе о уређењу ослобођених области* од 21. августа 1913. године.

Може се рећи да овај процес није био приведен крају из најмање два разлога: због сталног сукоба војне и цивилне власти око првенства на ослобођеном земљишту; због Великог рата који је, избивши 1914, погодио читаву Европу. Ови историјски догађаји онемогућили су консолидацију, тек успостављених, врло крхких органа домаће управе на подручју Рашко-полимске области, Косова и већег дела Вардарске Македоније после петовековне османске окупације.

Међутим, да би се у потпуности разумеле политичке прилике на Балкану, посебно у областима које су и биле предмет војних операција у Балканским ратовима, потребно је остварити макар летимичан увид у укупну административно-територијалну организацију преосталог дела османске државе у Европи и начин на који је она функционисала. Тако ће се добити јаснија слика о структури и функционисању оних вилајета у чијем саставу су се налазиле Стара Србија и Македонија у времену пред Балканске ратове.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА ОСМАНСКЕ УПРАВЕ У СТАРОЈ СРБИЈИ И МАКЕДОНИЈИ

Почетком XX века Османско царство је и даље имало административно-територијалну поделу на *вилајете*, *санџаке* и *казе*.² Такву поделу установио је и *Устав Османлијског царства* од 1876. године, који је после краткотрајног важења у години кад је донет – оснажен Младотурском револуцијом 1908. године.³ Вилајети су били највеће јединице. Уочи Балканских ратова целокупна османска државна

² О административно-територијалној подели Османског царства на Балкану у раздобљу 1878–1912. године вид. више у: Ј. Николић, *Споменица двадесетогодишњице ослобођења Јужне Србије*, Скопље, 1937; Н. Ракочевић, *У Турском царству. Политичке и друштвене прилике*, [у:] „Историја српског народа. Од Берлинског конгреса од уједињења 1878–1918“, vol. VI, део I, Београд, 1983., 263–290; R. Mantran, *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, 2003; Веома детаљни подаци о административно-територијалној организацији Османског царства на Балкану налазе се и у архивским подацима поверљивог карактера које је војни изасланик Краљевине Србије у Цариграду достављао „Краљевском српском ђенералштабу“ средином 1903. године (Архив Војноисторијског института у Београду, П-14, К 10, Ф. 2, Д 4/1).

³ О враћању на снагу овог устава у време Младотурске револуције вид. више у: Н. Kayali, *Arabs and Young Turks: Ottomanism, Arabism and Islamism in the Ottoman Empire 1908–1918*, Berkeley, California University, Press, 1997., 75; M. Mazower, *The Balkans. From the End of Byzantium to the Present Day*, Phoenix Press, 2003, 106.

територија била је подељена на 28 вилајета. Европски део Османског царства, који се традиционално од средњег века називао Румелија, обухватао је шест вилајета: Косовски, Скадарски, Битољски, Солунски, Јањински и Једренски. Подручје престонице Цариграда (*Шехир-е-манати*) имало је посебан статус у рангу санцака (*Читалице*).

Сви вилајети делили су се на санцаке или *мутесарифлике* („окрузи“). Санцаци су се делили на *казе* или *кајманкамлуке* („срезови“). Казе су се делиле на: 1) *мудирлуке* (за које је коришћен традиционални назив *нахије*, иако су некадашње нахије територијално биле много веће; овај територијални облик често се у класичног српској литератури квалификовао као „среске испоставе“ или „веће општине“); 2) *јафте* („мање општине“), које су сачињавале једно веће или више мањих села.⁴ Поред тога, постојале су и варошке општине – *беледије* („општине“), које су се делиле на још ситније јединице – *махале*. Уз ову административну поделу долазиле су и самоуправне црквено-просветне општине.⁵

Међутим, посебан значај имала је административно-техничка структура Косовског вилајета. Овај вилајет формиран је концем јануара 1877. године, у жеку Источне кризе. Његово првобитно седиште било је у Приштини, да би 1888. године било пренесено у Скопље.⁶ И у Косовском вилајету био је успостављен чврст пирамидални систем хијерархијске уређености локалних органа у свим османским управним јединицама. Практично гледано, такав систем државне управе био је сличан оном административном систему који је у Књажеству Србији био успостављен за владе Уставобранитеља *Законом о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* од 1839. године.⁷

У саставу Косовског вилајета било је шест санцака: Скопски, Приштински, Сјенички, Пљеваљски, Пећки и Призренски.

⁴ Н. Ракочевић, 265.

⁵ Ј. Николић, 979–995. Изложена административно-територијална подела Османског царства на Балкану није била увек истоветно спроведена. Било је случајева да у саставу каза (кајмакамлука) није било мудирлука већ само села – јафти. Тако је нпр. у Пљеваљском санцаку 1909. године Пљеваљска каза имала 65 јафти; на другој страни, у том санцаку је – поред Пљеваљске и Пријепољске казе – постојао Прибојски мудирлука (Н. Ракочевић, *ibid*).

⁶ Н. Ракочевић, 265–266.

⁷ Вид.: *Устроение окружны началничества и главне дужности срезски начелника*, [in:] *Сборник закона и уредбеы указа*, Београд, 1840., 78–83.

У саставу Скопског санцака биле су казе: Скопска, Качаничка, Штипска, Пешевска, Кратовска, Кумановска, Радовишка, Паланачка, Велешка и Кочанска. У саставу Приштинског санцака биле су казе: Приштинска, Гњиланска, Прешевска, Вучитрнска, Митровачка и Новопазарска. У саставу Сјеничког санцака биле су казе: Сјеничка, Доњоколашинска, Нововарошка, Бјелопољска. У саставу Пљеваљског санцака биле су казе: Пљеваљска и Пријепољска. Пећки санцак имао је казе: Пећку, Ђаковичку, Беранску, Гусињску и Трговишку („Рожајска“). Призренски санцак имао је у свом саставу казе: Призренску, Тетовску, Љумску и Гостиварску.

3. ОРГАНИЗАЦИЈА СРПСКЕ ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ У ОСЛОБОЂЕНИМ ОБЛАСТИМА СТАРЕ СРБИЈЕ И МАКЕДОНИЈЕ

3.1. Изградња привремене управе

По уласку српске војске на подручје Старе Србије и Македоније Штаб Врховне команде српске војске, који се од 26. октобра 1912. године налазио у Скопљу, предузео је прве кораке у формирању нове државне управе постављајући цивилне органе власти.⁸ Врховна команда је одмах одредила посебне инспекторе из свих министарстава, а у јануару 1913. године постављени су судски референти при Штабу Врховне команде у Скопљу. Затим је формирано и посебно Полицијско одељење, које је било задужено за организацију цивилне управе у новоослобођеним областима.⁹ На челу тог одељења био је Милорад Вујичић, начелник у Министарству унутрашњих дела. Првобитна привремена административна подела ослобођених области подразумевала је организацију општина, срезова и округа као у Краљевини Србији, а формирано је 10 округа: Пријепољски, Новопазарски, Приштински, Призренски, Кумановски, Скопљански, Тетовски, Дебарски, Битољски и Поморски. Чиновници у окрузима и срезовима постављани су указима Врховне команде на предлог Полицијског одељења, у складу са војним прописима, и то према чл. 6. *Закона о устројству војске* од 1901. године. То значи да окружни и срески начелници нису морали испуњавати услове које је захтевао

⁸ R. Guzina, *Opština u Srbiji (1830–1918)*, Београд, 445; М. Јагодић, *Уређење ослобођених области Србије 1912–1914. Правни оквир*, Београд, 2010., 11.

⁹ R. Guzina, 445.

цивилни закон Краљевине Србије – *Закон о уређењу округа и срезова* од 1905. године.¹⁰

Вујичић је овако постављеним окружним и среским начелницима дао упутства за рад, а њихова основна дужност испрва је била: да се скупа са командантима места старају о личној и имовинској сигурности становништва; да осигурају равноправност свих грађана без обзира на верску и националну припадност; да чувају непокретну имовину османске државе и других правних лица. Било им је наређено да кривична дела извиђају и за њих суде на лицу места, а да поступају у духу српских закона. Један од њихових најважнијих послова био је да групишу села у општине, а општине у срезове. Срески начелници су добили овлашћење да постављају председнике општина и кметове у селима, као и потребан број општинских одборника.¹¹

Међутим, Вујичић је био свестан да је уведено уређење ограниченог домета и привременог карактера, те је већ 8. новембра 1912. године изнео предлог да Влада донесе уредбу о уређењу новоослобођених области, на начин како је то учињено *Привременим Законом о уређењу ослобођених предела* од 3. јануара 1878. године (по новом календару: од 15. јануара 1878. године).¹²

Међутим, пре него што је усвојен Вујичићев предлог, командант Треће армије војске Краљевине Србије (која је покривала углавном подручје Косова и призренског краја) генерал Божидар Јанковић је 16. новембра 1912. године издао у Призрену *Привремену полицијску уредбу и уредбу о општинским судовима на војшиту Треће армије*.¹³ Ово је био привремени акт, територијално ограничен на подручје одговорности Треће армије, која је имала да важи до коначног уобличавања српске државне управе. *Уредба* је имала 62 члана и састојала се из два дела. Први део је посвећен организовању општинских судова, уз примену неких решења из *Закона о општинама* од 1903. године, с тим што се начело изборности општинских часника (председник општине, кмет, општински одборници) није примењивало него је ове часнике постављала и разрешавала полицијска власт. Чл. 7. *Уредбе* прописао је да председници општина и остале општинске деловође у градовима морају бити српске националности. У другом делу *Уредбе* наведена су

¹⁰ М. Јагодић, 11–12.

¹¹ М. Јагодић, 13.

¹² М. Јагодић, 48.

¹³ *Зборник закона и уредаба. Пречишћено и систематски уређено издање*, Београд., 191., 268–298.

кривична дела поводом којих поступају општински судови, као и забрањене казне за та дела.

Милорад Вујичић није био задовољан чињеницом да је донесена уредба само за једно подручје новоослобођених области. Поред тога, сматрао је да се одредбом чл. 7. *Уредбе* Треће армије озбиљно нарушава начело равноправности грађана у поступку формирања нових власти. Вероватно на Вујичићев подстицај, новопостављени начелник Приштинског округа Димитрије Калајџић саставио је нацрт једне опште уредбе о уређењу ослобођених области. Међутим, ни овим нацртом Вујичић није био задовољан пошто се радило о незнатно измењеном тексту *Привременог закона о уређењу ослобођених предела* од 3. јануара 1878. године. Због тога је он израдио сопствени предлог уредбе и доставио га у новембру 1912. године министру унутрашњих дела Стојану Протићу.¹⁴

3.2. Примена Уредбе о уређењу ослобођених предела од 1912. Године

Краљ Петар је указом од 14. децембра 1912. године (27. децембра по новом календару), такође на основу *Закона о војсци*, прогласио *Уредбу о уређењу ослобођених предела*.¹⁵ *Уредба* је имала, уз преамбулу, 88 чланова распоређених у четири главе, а по свему судећи – израђена је на основу Калајџићевог нацрта.¹⁶ Ова уредба је и по садржини и по структуру била веома слична *Привременом закону о уређењу ослобођених предела* од 1878. године, што показује да је српска власт и сада имала у суштини исти правни приступ према новоослобођеним областима као и 1878. године.

Прва глава *Уредбе* (чл. 1–14) односила се на уређење општина. Величину општина одређивале су среске власти, а могле су се мењати само по одлуци министра унутрашњих дела. Општински органи били су, као и у доратној Краљевини Србији: *председник општине, сеоски кметови, општински одбор и општински збор*. Начело изборности општинских власти није било предвиђено већ су општинске органе

¹⁴ М. Јагодић, 16.

¹⁵ Арив Србије, Министарство финансија, Ф. 41, р 41, 1912. Ова *Уредба* није имала „премапотпис“ ниједног министра, а није била објављена ни у *Српским новинама*, као ни укази о постављењу чиновника у новоослобођеним областима. Вид. о томе детаљније у: М. Јагодић, 16–24.

¹⁶ М. Јагодић, 17.

постављале среске власти. Општинска власт је управљала свим општинским пословима: вршила је полицијско-управну, а у мањој мери финансијку и судску власт.

Председник општине је одржавао јавни ред и мир у својој општини. Такође, судио је у свим парницама поводом покретних ствари, као и у грађанским споровима поводом непокретних ствари и потрица (мањи имовински спорови поводом штете коју усевима сељака нанесе туђа стока, и сл.) у вредности 20–50 динара. Сеоски кмет је пресуђивао у свим споровима у вредности до 20 динара. У овим споровима судило се по „души и правди“, а пресуђивање је било усмено и кратко. Председник општине је судио и за кривична дела из трећег дела Кривичног законика за која су се могле изрећи казне до 10 дана затвора или 100 динара у новцу. Жалбе на пресуде председника општина подносиле су се среским властима.

У *Уредби* није прецизирано ко саставља буџет општина, али се из целине садржине *Уредбе* може закључити да су то чинили председник општине и сеоски кметови. Буџете сеоских општина одобравало је окружно начелство, а буџете окружних вароши министар унутрашњих дела. Плате свих општинских часника подмириване су из општинских прихода и приреза.¹⁷

Општински одбор је имао саветодавну улогу, без јасно утврђене надлежности. Његове чланове је постављало и смењивало среско начелство на општинском збору, који су обично чинили пунолетни грађани с правом гласа, а по саслушању угледних кућних старешина у општини. Иако личи на неку врсту општинске (сеоске) скупштине, општински збор није имао стварну власт него само саветодавну улогу.

Одредбама друге главе *Уредбе* (чл. 15–30) уређено је функционисање срезова. Територијални опсег, назив и центар среза, као и општине и села која му припадају, одређивао је министар унутрашњих дела. Среског начелника и писаре постављала је „врховна управа“ (заправо Врховна команда) на предлог министра унутрашњих дела, а практиканте окружна начелства.¹⁸ Среско начелство је одржавало јавни ред и мир на свом правном подручју и, што је најважније, вршило је надзор над радом општинских органа власти. Ако у срезу није било нарочитог војног старешине, срески начелник је био обавезан да врши и његове дужности са истим правима. Среска власт је истраживала све

¹⁷ М. Јагодић, 17–18.

¹⁸ М. Јагодић, 19.

преступе и кривична дела, а кривце спроводила окружном суду на суђење. Она је ислеђивала и пресуђивала за све кривичне ствари и парнице које су прелазиле надлежност председника општине. За подмиривање свих среских потреба, редовних и ванредних трошкова, разрезивао се срески прирез. Срески буџет је састављао срески начелник у договору са председницима општина, а одобравао га је окружни начелник. Ванредне војне потребе у срезу подмиривале су се на исти начин као и на нивоу општине.¹⁹

Трећа глава *Уредбе* (чл. 31–72) посвећена је окрузима и организацији окружних судова. Одређивање територијалног опсега, назива и седишта округа било је у надлежности министра унутрашњих дела. Окружног начелника, секретара и писаре постављала је „врховна управа“ на предлог министра унутрашњих дела, а окружног благајника и потребан број финансијских чиновника на предлог министра финансија. Практиканте и служитеље постављао је окружни начелник. Они су за свој рад добијали плату, чију је висину одређивао окружни начелник. Окружна власт вршила је у округу полицијско-управну, финансијску и судску власт. То је чинила преко среских и општинских власти над којима је вршила надзор. Окружна власт је најпре, одржавала јавни ред и мир у округу, а била је и последња инстанца за жалбе на пресуде среских и општинских власти у иступним кривичним делима.²⁰ Окружно начелство састављало је годишњи окружни буџет. Окружни, срески и општински прирез, одобрени буџетом, разрезивали су се одсеком на општине према њиховој величини и према финансијској могућности грађана. Општине су после разрезивале прирез на своје грађане по степену имућности у споразуму са општинским одбором. Предвиђено је да се на исти начин распоређује и порез, уколико и када држава буде нашла за сходно да га наплаћује. Требало је да ближа упутства о распореду пореза и начину наплате пропише министар финансија.

Окружне, среске и општинске полицијске власти биле су подређене министру унутрашњих дела у погледу одржавања јавног реда и мира, а у погледу стручних послова поступале су по налозима ресорних министарстава. Но, за војне потребе – у случају рата – сви чиновници (и државни и општински) стајали су на располагању војним властима.

¹⁹ М. Јагодић, 19–20.

²⁰ Окружни и срески начелници имали су право употребе личног ватреног оружја у свим случајевима када би њихови животи били угрожени нападом ватреним оружјем или другим оруђем (М. Јагодић, 20).

У сваком округу постојао је окружни суд кога су чинили један судија, један секретар и потребан број писара. Постављала их је „врховна управа“ на предлог министра правде. Пуноважну седницу за суђење кривичних предмета састављали су судија, секретар и писар, а за суђење парница – судија, секретар или писар и један судија-грађанин. Општински одбор окружне вароши бирао је на годину дана петорицу судија – грађана и тројицу њихових заменика. Окружни суд је судио у свим парницама које су прелазиле надлежност општинске власти, сва преступна и кривична дела спроведена од окружне власти и сва војна кривична дела учињена од војних власти. Окружни суд је вршио и све друге послове првостепених судова у Краљевини Србији, изузев потврђивања преноса својине на непокреностима. Сви купопродајни уговори који су закључени пре објављивања ратног стања између Краљевине Србије и Османског царства (октобар 1912. године), а до тада нису били потврђени од надлежних власти, као и уговори о хипотекарном зајму – нису сматрани важећим (па стога нису ни могли бити предмет судских спорова) до закључења мировног уговора по окончању ратног стања. До тог момента полицијске власти су привремено решавале спорове о државини ради обезбеђења јавног реда и мира. Суђење је било јавно, осим када јавни морал или општа потреба не би допуштала јавни претрес. Пресуда се изрицала већином гласова. У погледу висине казни у кривичним стварима важио је Кривични законик Краљевине Србије. Смртне пресуде су по дужности морале бити достављене Врховном суду у року од пет дана. У Скопљу је установљен Велики суд, који је био надлежан за све новослобођене области. Судско веће чинила су тројица судија, а имао је и потребан број секретара и писара. Постављала их је „врховна управа“ на предлог министра правде. Овај суд је имао сва овлашћења апелационог и касационог суда. Његове су пресуде одмах биле извршне, а једино је смртне пресуде морао у кратком року од три дана доставити „врховној управи“ на одобрење. Плате свег судског особља падале су на терет ванредног војног кредита.²¹

Четврта глава (чл. 74–88) садржала је „општа наређења“ (прелазне и завршне одредбе). Овим одредбама *Уредбе* проглашена је једнакост свих грађана пред законом, зајемчена је слобода вероисповести, уз строгу забрану прозелитизма. Источноправославна вера „автокефалне цркве“ проглашена је државном. Министру финансија је стављено у

²¹ М. Јагодић, 21–22.

дужност да пропише државне и општинске таксе, и то независно од постојећих закона Краљевине Србије.²²

На концу, *Уредбом* је уведен у правни живот *Законо хватању и утамањивању хајдука* од 1895. године (који се заправо није више примењивао у Краљевини Србији од 1905. године).²³ То показује да је у новоослобођеним областима још било хајдучије и сличног насилничког понашања.

3.3. Примена Уредбе о уређењу ослобођених области од 1913. Године

После закључења Букурешког мира у августу 1913. године уследила је наредба о демобилизацији српске војске, а краљевим указом је престала са радом Врховна команда. Самим тим није могла остати на снази *Уредба о уређењу ослобођених предела* од 1912. године, те је 21. августа 1913. године (по старом календару) проглашен нови акт – *Уредба о уређењу ослобођених области*.²⁴ *Уредба* је допуњавана три пута: два пута крајем 1913. године и једном почетком 1914. године.²⁵ Ова уредба је по структури и садржини била веома слична *Уредби* од 1912. године, уз извесне мање разлике, а није имала ни преамбулу као претходна. *Уредба* је такође донесена краљевим указом, али на предлог Министарског савета (Владе), а садржала „премапотпис“ свих чланова Владе.²⁶

Овај акт је имао двојаки циљ: 1) да разреши односе између војних и цивилних власти у корист цивилних у новоослобођеним областима; 2) да повећа ефикасност рада цивилних органа власти у новоослобођеним областима.

Према чл. 1 *Уредбе*, „свако село или варошица или варош, што се приликом заузећа затекне као општина, односно прва управна јединица, остаје и од сада тако, у колико управне власти не нађу разлога да то

²² М. Јагодић, 23.

²³ *Зборник закона и уредаба, Пречишћено и систематски уређено издање*, Београд, 1912., 266–268.

²⁴ *Српске новине*, бр. 181/1913 (21. август / 3. септембар)

²⁵ *Српске новине*, бр. 200/1913 (13. септембар / 26. септембар); бр. 238/191 (30. октобар / 12. новембар); бр. 23/1914 (1. фебруар / 11. фебруар).

²⁶ М. Јагодић, 25.

промене, било спајањем више села у једну општину, било разгруписавањем у више општина“.

Као што се види, *Уредба* је обавезивала нову српску власт да уважава затечене границе ранијих општина (које су по правилу имале више села у свом саставу), осим кад нађе посебне разлоге за промену. У том случају, према чл. 2 *Уредбе*, границе између општина „одређује“ срески начелник, с тим што се „једанпут образоване општине могу мењати“ убудуће „само по одобрењу министра унутрашњих дела“.

На челу општине налазио се председник, коме је у вршењу општинских послова помагао по један кмет за свако село у саставу његове општине, поред писара и осталог персонала (чл. 4).

Председнике општина, кметове и писаре постављала је среска власт из редова одабраних грађана у општини. Среска власт их је и смењивала „кад год за то нађе разлога“. Међутим, за ове функције могли су се узети и други „способни људи из других општина“, под условом да се настане у њој (чл. 5). При постављању председника и кметова начелници су углавном одабирали „сигурније људе“, тј. оне који су били одани новим властима.

Одредбама чл. 6–10 *Уредбе* уређене су надлежности општинске власти:

- 1) „управља свим општинским пословима и општинским имањем“;
- 2) „врши полицијску и управну власт“, као и „све остале државне послове који јој се у дужност ставе“;
- 3) суди у грађанским споровима (парницама) „у вредности од 20–50 динара“ (кметови села – до 20 динара);
- 4) општински председник суди за „сва иступна кривична дела, која су предвиђена у III части Кривичног закона“, с тим што „не може изрицати већу казну од 10 дана затвора“, а „ни код оних дела где је предвиђена и већа максимална казна“ (може изрицати новчану казну до 100 динара, а за „мање непослушности“ – „до два дана затвора или 20 динара“);
- 5) општински суд „не може пресуђивати о својини непокретности“ (већ решава само о државини над спорном непокретном имовином) – због затечених османских феудално-чифчијских односа, које је у блиској будућности тек требало решити посебним законом;
- 6) „суд не може потврђивати исправе о куповини и продаји непокретности, као и о убаштињењу“ – из истих разлога; та

права су ускраћена и средској власти, окружним судовима и начелствима (чл. 21. и 37).

Судски поступак пред општинским судом регулисан је чл. 8. *Уредбе*. У овом члану прописано је да „претседник и кметови суде по души и по правди“ (уз ослањање на Полицијску уредбу Србије од 18. маја 1850. године и Кривични закон од 29. марта 1860. године).

Жалбе против пресуда кметова подносе се председнику општине, а против пресуде председника – средском начелнику. Њихове одлуке су извршне.

Свака општина састављала је свој буџет, који је одобравао: за сеоске општине – окружни начелник, а за окружне вароши – министар унутрашњих дела. Сви општински трошкови намирују се „прирезом и приходом општинским“, које прикупља „општинска власт“ (чл. 11).

У општинама „постоје и општински одбори“, које бира средска власт на општинском састанку, по саслушању кућних старешина дате општине. Општине до 100 кућа бирају 10 одборника, општине до 200 кућа бирају 15 одборника, а општине изнад 200 кућа 20 одборника. Мандат општинског одбора траје годину дана. Средска власт га може разрешити „кад год нађе за потребно“.

На концу, *Уредбом* је прописано да се сви прирези – окружни, средски и општински, разрезају одсеком на општине, према величини самих општина и материјалним приликама њених грађана, у споразуму са општинским одбором (чл. 43).

Једна од најважнијих дужности додељена је пореском одбору. Он утврђује имовинско стање сваког становника општине и величину пореза коју има да плаћа, и то „по души и савести“. У његов састав улазе: управник пореског одељења, председник општине и писар (у градским општинама и тројица грађана које одреде општински одбор).²⁷ Састав и надлежност пореског одбора били су делимично промењени посебним владиним одлукама наредне 1914. године.²⁸ Ради контроле рада пореских органа установљене су четири инспекције за новоослобођене области.²⁹

²⁷ *Српске новине*, бр. 181/1913.

²⁸ Измене и допуне пореске Уредбе о разрезу и исплати пореза у ослобођеним областима, [у:] *Српске новине*, бр. 109, 17. мај 1914.

²⁹ Р. Гузина, 451.

Према *Уредби* новоослобођене области биле су подељене на 11 округа: Пријепољски, Новопазарски, Приштински, Призренски, Кумановски, Скопљански, Тетовски, Штипски, Кавадарски, Дебарски и Битољски, а у њиховом саставу било је 46 срезова. На челу округа налазио се окружни начелник, коме су помагали: секретар, благајник, писар, практиканти и служитељи. Начелнике и писаре постављао је краљ на предлог министра унутрашњих дела, а благајнике је постављао министар финансија. Практиканте и служитеље у окрузима постављали су окружни начелници. При окружним начелствима постојали су шумарски одељци и порески одбори. На исти начин била су организована и среска начелства, на челу са среским начелницима. Уз њих су постављани и срески порески одбори.³⁰

На концу, у сваком округу формиран су и окружни судови као првостепене инстанце, а за муслимане су и даље постојали посебни судови за решавање брачних и породичних спорова и поступка поводом наслеђивања. Постојао је и највиши суд за целу област Старе Србије и Македоније – Велики суд, са седиштем у Скопљу. Ипак, и поред успостављања државне управе и судских органа подређених одговарајућим министарствима, врховна власт је и даље припадала Војној команди, са седиштем у Скопљу. Све власти су остале под пуном контролом официра и у сваком тренутку су могле, без образложења, бити замењене војним установама. Изборност није била примењена чак ни у општинама.³¹

Као што се види, *Уредба о уређењу ослобођених области* од 1913. године извршила је крајњу централизацију локалних органа власти у новоослобођеним областима. Сви локални органи непосредно су зависили од централних органа власти и могли су лако бити смењени из било ког разлога. Углавном су обављали државне послове који су им били пренесени делегацијом надлежности.

У једном таквом чврстом систему државне управе, заснованом на начелу бирократског централизма и субординације, није било места за органе локалне самоуправе (окружна скупштина и окружни одбор, среска скупштина и срески одбор). То је правдано великом привредном и културном заосталошћу новоослобођених области, као и разлозима још недовољне безбедности у њима. Веровало се да ће овакав чврст полицијски режим обезбедити њихов напредак и омогућити њихово што безболније уклапање у државно-правни поредак Краљевине Србије,

³⁰ Р. Гузина, 448.

³¹ Р. Гузина, *ibid.*

заснован на *Уставу* од 1903. године. Као што је већ речено, овим су ипак цивилни органи власти стекли предност над војним властима у Старој Србији и Македонији.

Међутим, и *Уредба о уређењу ослобођених области* од 21. августа 1913. године имала је карактер привременог (подзаконског) акта. Одредбом чл. 92. *Уредбе* наглашено је да ће се она примењивати „докле Народно претставништво законским путем ослобођене области не присаједини досадашњој Краљевини, што ће се учинити у првој сесији редовног сазива“.³²

3.4. Прогласи краља Петра I Карађорђевића од 1913. године

Краљ Петар I Карађорђевић је 7. септембра 1913. године донео два прогласа. *Прогласом српском народу* краљ је прокламовао присаједињење новоослобођених области Краљевини Србији. Овај проглас садржао је „премапотписе“ свих чланова Владе и објављен је у службеном гласилу *Српским новинама*.³³ Овим краљевим актом проглашено је и формално припајање новоослобођених области Краљевини Србији. Претходно су биле међународно утврђене нове границе Краљевине Србије са Бугарском, Грчком, Црном Гором и Албанијом – на основу Лондонског и Букурешког мировног споразума и међудржавних уговора са суседним земљама.

У погледу правног поретка у новоослобођеним областима – у краљевом прогласу каже се да ће се краљевим уредбама и одлукама Владе уводити у живот поједини закони Краљевине Србије – док се законским путем не уреди управа у присаједињеним областима. Тиме је наговештено поступно увођење правног поретка Краљевине Србије у присаједињене области.³⁴

Краљ је истог дана такође издао и посебан *проглас народу* (становништву) *присаједињених области*. И овај акт садржао је „премапотписе“ свих чланова Владе и објављен је у *Српским новинама*.³⁵ У прогласу је посебно наглашено да је захваљујући српској

³² Р. Гузина, 452.

³³ Овај краљев проглас објављен је у *Српским новинама*, бр.186, 27.август / 9. Септембар 1913.године. У истом броју објављен је и текст Букурешког мировног споразума (вид.: М. Јагодић,32–34).

³⁴ М. Јагодић,33.

³⁵ Овај други краљев проглас објављен је један дан после његовог првог прогласа у *Српским новинама*, бр.187, 28.август / 10. септембар 1913. године.

војсци остварено историјско право Србије на присаједињене области и поновљено је да ће се овим областима владати уредбама до дефинитивног законског увођења уставно-правног поретка у тим областима.

3.5. Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој од 1913. године

После краљевих прогласа Влада је изнела свој програм законског уређивања правног положаја присаједињених области – престоном беседом од 17. октобра 1913. године. Тада је наговештено да ће Влада изнети пред Народну скупштину „предлог за постављање законске основе о уређењу и управи Старе Србије, који се у првим годинама нешто морају разликовати од уређења и управе досадашње Краљевине Србије“.³⁶ При том су се термином *Стара Србија у Предлогу закона* означавале све новоослобођене области, тј. и подручје Старе Србије и подручје Македоније – како су та подручја напред дефинисана.

Већ 12. децембра 1913. године министар унутрашњих дела Стојан Протић поднео је *Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој* (у даљем тексту: *Предлог закона*), заједно са мишљењем Државног савета о овом законском предлогу.³⁷ Према *Предлогу закона* процес присаједињења новоослобођених области подразумевао је увођење низа закона Краљевине Србије на њихово правно подручје, као и могућност потпуне или делимичне примене уставних одредаба, о чему одлучује Влада Краљевине Србије. Свака њена одлука у вези с тим редовно се објављује у *Српским Новинама*.³⁸

Према чл. 2. *Предлога закона* новоослобођене области биле су обухваћене подручјима 12 округа и 45 срезова у њиховом саставу. Били су предвиђени окрузи: Пријепољски, Рашки, Звечански, Косовски, Призренски, Кумановски, Скопски, Тетовски, Охридски, Битољски,

³⁶ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914, 4; М. Јагодић, 35.

³⁷ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914, 506–512; Р. Гузина, 446–447; М. Јагодић, 35–43.

³⁸ Чл. 7. Предлога закона предвиђао је: „Уставни прописи, Закони и уредбе Краљевине Србије примењиваће се делимично и поступно у ослобођеним областима Старе Србије. Да поједини прописи Устава, Закона или уредба Краљевине Србије важе у целини или, потпуно или измењени, или само у појединим деловима својим за област Старе Србије, објављује се Краљевом Уредбом у облику указа у Српским Новинама“.

Брегалнички и Тиквешки. Вароши Скопље и Битољ имале су сличну управну структуру као вароши Београд и Ниш. Те су се вароши делиле се на ниже јединице – квартове, које су биле под надзором окружног начелника (чл. 3).

Највећи значај имале су одредбе чл. 5, 13, 15, 16. и 21. *Предлога закона*, којима је утврђиван карактер државне управе у новоослобођеним областима.

Чл. 5. *Предлога закона* овлашћивао је министра унутрашњих дела да – за време важења предложеног закона – мења границе округа и срезова, као и њихове називе, ако се за то укаже потреба, али само уз сагласност Државног савета (чл. 5).

Према чл. 13. *Предлога закона* „председници општина у окружним и среским местима постављају се краљевим указом. Све остале општинске председнике постављају начелници дотичних округа“ (чл. 13).

Чл.15. *Предлога закона* прописивао је да „сви чиновници и официри, за време службе своје у ослобођеним областима Старе Србије, плаћају само непосредни порез, без икаквих државних и других приреза“.

Према чл 16. *Предлога закона* „свима чиновницима и официрима у ослобођеним областима Старе Србије рачунаће се свака трећа одслужена година указне службе двоструко за пензију“.

И напослетку, према чл. 21. *Предлога закона* „чиновници у области Старе Србије имаће и нарочити додатак који може ићи до 10 процената њихове систематичне плате“; поред ове, биле су предвиђене и неке друге олакшице, као нпр: бесплатан стан, право на накнаду трошкова за осветљење и огрев и сл.

Поднети *Предлог закона* имао је и писмено образложење. Из овог образложења и мишљења Државног савета може се јасно видети да су сви органи у новоослобођеним областима били потпуно централизовани. Они нису имали никакву самосталност у свом раду и непосредно су зависили од Владе. Ту фактички није била предвиђена никаква локална самоуправа. Предлог закона је подразумевао деташирање војних, судских и административних чиновника из старих

области Краљевине Србије у округе и срезове новоослобођених области.³⁹

Законодавни одбор Народне скупштине поднео је 14. марта 1914. године извештај којим се прихвата *Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој*, али уз једну битну измену, с којом се Влада као предлагач сложила: измењен је чл. 9. *Предлога закона* тако што је рок трајања „изузетног режима“ за новоослобођене области скраћен са 10 на шест година. Међутим, Народна скупштина није стигла да гласа о *Предлогу закона* све до избијања Првог светског рата. Тек по окончању рата, 30. јуна 1919. године, регент Александар указом је наредио да 1. августа исте године *Устав* и сви закони „раније Краљевине Србије“ ступе на снагу у областима присаједињеним Србији и Црној Гори после Балканских ратова.⁴⁰

3.6. Примена Устава и прописа Краљевине Србије у новоослобођеним областима

И поред привремене организације локалне управе, у новоослобођеним областима почела је примена прописа Краљевине Србије после доношења *Уредбе* Владе од 21. августа и краљевих указа од 7. септембра 1913. године. Највећи број закона почео се примењивати у септембру 1913. године – у целости или у појединим деловима. Увођени су у живот доношењем решења Министарског савета.⁴¹

На основу посебног указа краља Петра I Карађорђевића од 20. новембра (3. децембар по новом календару) 1913. године, а на предлог Владе, почела је примена извесних делова важећег *Устава* Краљевине Србије у новоослобођеним областима.⁴² Тиме се желело показати да привремени правни режим у новоослобођеним областима има уставни основ. Почела је примена – у целини или ограничено – уставних одредаба које су се односиле на: облик владавине, државну веру и државну територију; уставна права српских грађана; државну власт; краља; Министарски савет; Државни савет, судску власт; државне

³⁹ Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914, 513–516.

⁴⁰ М. Јагодић, 42–43.

⁴¹ Списак закона који су уведени у живот у новоослобођеним областима вид. у: Стенографске белешке о седницама Народне скупштине за 1913–1914, 516–517; М. Јагодић, 45–58.

⁴² Вид.: Устав за Стару Србију, 1913.

финансије, државну економију и државно имање; Главну контролу, државну службу; цркву, школе и добротворне заводе; војску.⁴³

За новоослобођене области доношене су у форми краљевог указа и посебне уредбе, од септембра 1913. до маја 1914. године.⁴⁴ Било је донето укупно 16 уредаба, а посебан значај за организацију и функционисање локалне управе имале су: *Уредба о јавној безбедности у ослобођеним областима* од 23. септембра (6. октобар по новом календару)⁴⁵ 1913. године (измењена 15. октобра исте године);⁴⁶ *Пореска уредба, о разрезу и наплати пореза у ослобођеним и присаједињеним областима Краљевине Србије* од 30. јануара / 11. фебруара 1914. године;⁴⁷ *Уредба о уређењу судова и судском поступку у присаједињеним областима Старе Србије* од 2. марта 1914. године⁴⁸ (незнатно измењена 7. јуна / 20. јуна 1914. године); *Уредба о насељавању у новоослобођеним и присаједињеним областима Краљевине Србије* од 20. фебруара / 5. марта 1914. године⁴⁹ (измењена 9. маја / 22. маја 1914. године).

Уредба о насељавању у новоослобођеним и присаједињеним областима Краљевине Србије односила се на егзистенцијална питања становништва, како у новоослобођеним областима тако и у ранијим границама Србије. Њена је примена отворила сложену проблематику уређења аграрних односа у новоослобођеним областима, али је избијање Првог светског рата одгодило решавање овог осетљивог социјалног и политичког питања за каснија времена. Аграрном реформом бавиће се власти новоформиране државе – Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (потом: Краљевина Југославија) током целог раздобља између два светска рата.⁵⁰

Применом наведених уставних одредаба и правних прописа у новоослобођеним областима процес њиховог увођења у укупан уставно-

⁴³ Вид. о томе опшриније у: М. Јагодић, 59–61.

⁴⁴ Списак свих уредаба са подробнијим објашњењем њихове садржине вид. у: М. Јагодић, 63–110.

⁴⁵ *Српске новине*, бр.208, 23.септембар / 6. октобар 1913.

⁴⁶ *Српске новине*, бр.227, 16. октобар / 29. октобар 1913.

⁴⁷ *Српске новине*, бр.26, 2. фебруар / 15. фебруар 1914.

⁴⁸ *Српске новине*, бр.40, 19. фебруар / 5. март 1914.

⁴⁹ *Српске новине*, бр.44, 23. фебруар / 8. март 1914.

⁵⁰ О установама аграрне реформе у југословенској држави 1919–1941. године вид. више у: Г. Маловић, *Установа аграрне реформе Краљевине Југославије 1919–1941*, [у:] „Архив – часопис Архива Србије и Црне Горе“, бр. 1–2, Београд, 2006., 9–19.

правни поредак Краљевине Србије није био завршен: уследило је ново ратно стање и окупација земље (1914–1918). Под налетом удружених непријатеља Србије – Аустроугарске, Немачке и Бугарске – дошло је до принудног дислоцирања српских државних институција. Оне су привремено функционисале на острву Крфу у Грчкој.⁵¹ У таквим ратним и међународним околностима питање коначног уређења новоослобођених области изгубило је приоритет у српској државној политици – све до окончања рата.

4. ЗАКЉУЧАК

У Балканским ратовима 1912–1913. године Србија је – заједно са својим балканским савезницима – коначно ослободила области Старе Србије и Македоније (као и друге области које нису остале у њеном саставу) од османске власти. Балкански су ратови показали да надахнута мобилизација целог друштва – од обичног грађанства до највиших официра – може донети величанствени војни тријумф.

Процес изградње уставног поретка и локалних органа власти у Старој Србији и Македонији прошао је кроз неколико фаза: 1) прву фазу чинио је период изградње привремене управе на основу инструкција инспектора министарстава и Милорада Вујичића, начелника Полицијског одељења Штаба Врховне команде; 2) другу фазу чинио је период примене *Уредбе о уређењу ослобођених предела* од 14. децембра 1912. године; 3) трећу фазу чинио је период примене *Уредбе о уређењу ослобођених области* од 21. августа 1913. године. Коначно, на основу посебног указа краља Петра I Карађорђевића од 1913. године, а на предлог Владе, почела је примена извесних делова важећег *Устава Краљевине Србије* у новоослобођеним областима. Крајем децембра 1913. године министар унутрашњих дела Стојан М. Протић поднео је Народној скупштини *Предлог закона о присаједињењу Старе Србије Краљевини Србији и управи у њој*. Међутим, Народна скупштина није стигла да гласа о њему све до избијања Првог светског рата 1914. године. Тако је у новим ратним и међународним околностима питање

⁵¹ О раду најважнијих институција Краљевине Србије у раздобљу од априла 1916. до новембра 1918. године вид. више у: А. Митровић, *Надрастање пораза и подела[у:] Историја српског народа. Од Берлинског конгреса до уједињења 1878–1918*, бр. VI, том 2, Београд, 1983., 107–138. На острву Крфу излазиле су и *Српске новине* од 7. априла 1916. до 31. новембра 1918. године, у којима су објављивани прописи и други службени акти Краљевине Србије; вид. о томе више у: М. Луковић, *Развој српског правног стила*, Београд, 1994., 74–75.

коначног уређења Старе Србије и Македоније изгубило приоритет у српској државној политици – све до окончања рата.

Miroslav Svirčević, Ph.D
Research Fellow
Institute for Balkan studies
Serbian Academy of sciences and arts, Beograd

ESTABLISHMENT OF THE FIRST LOCAL AUTHORITIES IN COUNTRIES THAT ARE BELONGED TO SERBIA AFTER THE BALKAN WARS 1912-1913

Summary

This paper focuses on the establishment of the first domestic local authorities in former areas of the Ottoman Empire that belonged to Serbia and Bulgaria after the Balkan Wars 1912–1913. This process was carried through more military and legal-political phases. In liberated areas of Old Serbia (Area of Ras-Polimlje, Kosovo) and Vardar Macedonia that belonged to Serbia, that process had three phases: 1) the first phase included the period of the establishment of the first local authorities, based on instructions by inspector of Ministry and Chief of Policy Department of the Supreme Military Command; 2) the second phase included the implementation of the Decree on Organization of Liberated Areas of 14th December 1912; 3) the third phase included the implementation of the next Decree on Organization of Liberated Areas of 21st August 1913. In Bulgaria, the process of the establishment of the first domestic local authorities had some what a different direction. In this process it can certainly be seen the influence of the Russian legal-political tradition on the development of the Bulgarian administration. In liberated areas of the former Vilayet of Adrianople there was the Thrace military gubernia with the strict military regime. The Bulgarian army also established the Macedonian military gubernia, but only in Pirin Macedonia. There were special administrative units within these large military provinces with very rigid regime. Institutions of the civil local government gradually displaced the military authorities.

Key words: *Serbia, Ottoman Empire, local government, Balkan wars, Old Serbia, Macedonia.*