

*Бранко Надовеза**

Институт за новију историју Србије, Београд

ФЕДОР НИКИЋ О ПРОБЛЕМУ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Сажетак

Федор Никић током своје научне каријере бавио се проблемима, односима и личностима новије српске историје. Посебно се бавио проблемом мађарског револуционизма и претензијама ка српској Војводини. Обрадио је феномен централизма власти, те децентрализације и локалне самоуправе у Србији, од Карађорђа кроз цео 19. век, све до уједињења у Краљевину СХС/Југославију, 1918. године. Проблемом децентрализације се бавио као односима у Аустро-угарској монархији и касније у Краљевини СХС. У раду којим презентујемо кључне делове Никићеве историјске и правно-политиколошке мисли, обрадили смо децентрализацију, локалну самоуправу и општину. Децентрализација, како истиче Никић, не сме да угрожава централну власт, мора бити у служби функционалности државе, свакодневним проблемима људи. Локалну самоуправу је гледао као пре свега економски и културни проблем. Основа локалне самоуправе је општина. Највећи ниво самоуправе је основно и средњошколско образовање. Сматрао је да одређени кругови мађарске политике у Војводини децентрализују и локалну самоуправу могу злоупотребити у своје сепаратистичке планове. Писао је о сличном проблему и код осталих европских народа.

* Научни саветник

Његови радови имају пре свега политиколошки карактер и често су на граници науке и публицистике.

Никић се бавио и социјалном историјом сматрајући да се мора порадити на културном уздизању сељаштва. Краће време се из тих разлога посветио и политичком деловању, те је пришао Савезу земљорадника (1920) и постао и главни секретар странке. После избора 1921, разочаран у политику окренуо се научном и националном раду.

Кључне речи: Федор Никић, децентрализација, локална самоуправа, Србија, Војводина, Краљевина СХС, Мађарска.

Федор Никић се децентрализацијом и локалном самоуправом бавио као проблемом пре свега функционисања Аустроугарске а затим и државе Краљевине СХС, потом Југославије. Сматрао је да те проблеме националне мањине, поготову мађарска мањина у Војводини, могу злоупотребити, у сепаратистичке циљеве. Културна аутономија треба, по њему, бити највећи ниво децентрализације и локалне самоуправе.

У Краљевини Југославији био утицајна личност како у јавном политичком животу државе, тако и у правној и историјској науци, па и у публицистици. Касније се о њену мање знало. У годишњаку из 1928 “Ко је ко у Југославији”, на 105 страници о њему стоји само “Никић, Др. Федор. Редовни универзитетски професор суботичког Правног факултета, Адр: Суботица, правни факултет”.

Ф. Никић је писао радове из области правне историје међународног права, класичне историје, социологије. Највише је писао о историји и стању Војводине, међунационалној политици и просветној политици у Војводини.

Основно образовање стекао је у родном месту. Нижу и вишу гимназију завршио је у Сремским Карловцима (1906-1914), као и Богословију током Првог светског рата. И поред лепог успеха и изражене ерудиције (поредили су га са Иларионом Руварцем), није наставио свештенички позив, него се определио за правне науке које је завршио у Београду 1922. Докторирао је код Слободана Јовановића са тезом “Теорија локалне управе”.

Након што је убрзо добио звање доцента, прешао је на новоотворени Правни факултет у Суботици, где је добио професорска звања на предмету јавно право. Ту је својим активностима, и пре свега знањем, био главни носилац идеје интегралног југословенства које је заведено диктатуром краља Александра, али се као

правник супротстављао све израженијем мађарском иредентизму. Тада је отпочела њега публицистичка делатност и дошло је до оснивања национално-патриотског удружења “Северна звезда”. Био је покретач, уредник и власник листа “Дневник”, који је касније пресељен у Нови Сад и назван “Југословенски дневник”.

Бавио се социјалном историјом сматрајући да се мора поради на културном уздизању сељаштва. Краће време се из тих разлога посветио и политичком деловању, те је пришао Савезу земљорадника (1920) и постао и главни секретар странке. После избора 1921, разочаран у политику окренуо се научном и националном раду.

Написао је стотинак студија, чланака и расправа и био врстан универзитетски професор. Највише се бавио личностима из српске историје (цар Јован Ненад, Светозар Милетић, Теодор Анђелић), као и великохрватским идеолозима (Анте Старчевић, Јосип Јурај Штросмајер). Словио је за великог znalца српско-хрватских али и југословенско-мађарских односа XIX века и прве половине XX века. Међу најважнија дела спадају “Радови” (1919-1929), књиге I-IV (Београд, 1981, 1982, 1983).

После смрти жеља му је испуњена и сахрањен је у порти манастира Гргетег, а тело окренуто према Београду коме је тежио још као ђак.¹

Федор Никић се с посебним занимањем и пажњом бавио проблемима државног уређења, функционисања државних института и локалне самоуправе; и то историјским и савременим делом. У вези са тим анализирао је новију историју српске државности, научна размишљања о тим проблемима и функционисање нове државе.

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Према Никићу, децентрализација је систем локалне управе у којем држава својим локалним заједницама оставља, да саме обављају све оне послове у којима су оне нарочито заинтересоване. Децентрализација је у управном животу настала тек тада кад је држава увидела и у пракси осетила да јој је самој немогуће све послове из центрама обављати, да је то неопортуно и штетно, и да је много боље да грађани сами обављају послове у којима су нарочито заинтересовани, али под надзором државне власти, да би се та акција грађана кретала у одређеним границама. На при-

1) *Знамените личности Срема*, Сремска Митровица, 2003, стр. 260-261.

мер, у једној општини, у срезу или у области има таквих послова који највише интересују дотичну општину, срез или област, и за остварење тих интереса највише могу учинити сами грађани општине, среза или области, пошто они најбоље познају прилике и потребе, док држава из центрума, ако би и хтела да оствари интересе града у општини, срезу или области, морала би да покреће гломазни бирократски апарат који не познаје те локалне прилике и потребе дотичних општина, срезова или области. Зато је у интересу и саме државе и самих грађана, да им држава, у оним случајевима где су они нарочито заинтересовани, остави слободу и самосталност акције, да према својим приликама и потребама и датим условима решавају своје локалне потребе и остварују своје локалне интересе.²

Прелазак из централизације у децентрализацију мора имати више услова. Ф. Никић наводи шест таквих услова (да постоје локалне заједнице, да имају своје засебне интересе и потребе које саме остварују, да су грађани у локалним заједницама финансијски независни у могућности остварења својих интереса, да постоји ниво културе код људи, па путем закона држава омогући људима да штите своје локалне интересе и да држава врши контролу да ли локална заједница функционише у складу са законом).

Међутим, локални интерес не може бити у противречности са државним интересом. Због тога постоји много присталица централизације у односу на децентрализацију. Локални интереси подједнако штите интересе целине и локалне јединице.

Проблем централизације и децентрализације, то јест односа локалних и централних власти, увек је био везан за односе моћи у држави. Некад је политика јача од права, а некад су уравнотежени. Борба за правну државу, те борба за поштовање законитости. Локална самоуправа је увек нагињала поштовању реда и закона у држави.

Систем децентрализације загарантован ће бити са правне стране тек онда кад се државни надзор ограничи строго на правну страну, и кад он нигде и ни у ком случају, у природном кругу послова локалних тела, не пређе у политички надзор државе. Надзор из целисходности може и државној власти дозволити једино у кругу њених пренетих послова, али и ту се морају поставити одређене границе, да не би целисходност била злоупотребљена. То је правило. Изузетака може бити, само у томе

2) Федор Никић, *Децентрализација*, Радови 1919-1929, Београд, 1982, стр. 98.

случају када закон мора тачно да одреди кад и у коме опсегу има се кретати надзор целисходности. Без тих граница, чим држава спој правни надзор претвори у политички надзор, са системом децентрализације је свршено. На пример, у Француској контрола целисходности у локалној управи има врло широк обим, зато Језе и вели за префекте, органе који врше ту контролу, “qui ne servat pas la politique du gouvernement au pouvoir”.³

2. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Децентрализација и локалне институције производе самоуправу. Самоуправа је однос између појединца и друштва, између грађанина и државе. Ф. Никић анализира политичку, социолошку и правну суштину самоуправе.

Самоуправа је сложен друштвени процес, она мора имати изнад свега садржину а тек онда форму. Постоје државе и друштва које имају изузетно развијену форму акта, али она у суштини и не постоји у пракси. У питању је културни ниво развијености друштва, традиција, величина државе географски и по борју становништва, етнички састав државе и слично. Самоуправа може бити базирана на политичким или економским интересима, а може производити и потенцијално опасне последице по државу у виду иредентизма и сепаратизма, или неуједначеног економског развоја друштва. Тако самоуправа може бити напредак у развоју друштва а може исто тако бити кочница развоја друштва.

Ф. Никић наводи више историјских примера. Од античких времена до најсавременијих развијених држава самоуправа је била увек присутна. Од грчких полиса па до најсавременијих енглеских закона самоуправа се развијала у борби појединца и друштва. Појединац и грађанин нису комплетни без самоуправе.

Поред тога, што је самоуправа правни институт, она је и политички и социјални институт. У правном институту самоуправа настоји, да самосталност локалних управних јединица буде што већа у локалним пословима и да се државни надзор сведе на чисто правну страну. У политичком институту самоуправа, прво, хоће да учешће грађана буде у што већем броју и да грађани колико је год технички могуће учествују директно у решавању њихових локалних послова; друго, да слобода кроз самоуправу буде што јаче загарантована и треће, да се у њој грађани поли-

3) Федор Никић, *Децентрализација*, Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 127.

тички васпитају и спреме, да могу са пуно смисла и спреме да воде и државне послове.

.Друго, самоуправа има да развије слободу. Појединац се увек осећа, да је ближи локалној управној јединици него државној целини, из разлога што у локалној управној јединици налази бољег, вернијег и сигурнијег чувара својих слобода и права. “Навикнути на скоро неограничену индивидуалну слободу у либералном буржоаском систему индивидуа тешко чини уступке друштвеној слободи. За њега је главно његова слобода.”⁴

Ф. Никић сматра да у систему САД самоуправу сувише угрожавају партијски интереси и мешања, док у Руској и Прусској управи, без обзира на све реформе, самоуправа се врло тешко развијала, чак се Руски Устав из 1906, који је донео многе одлуке о успостављању самоуправе и ограничењу бирократије, тешко остваривао у пракси. У Србији се тек Уставом из 1888. почела развијати самоуправа, а тај Устав је био компромис свих политичких снага у Србији, мада није никога сасвим задовољавао, ни краља, ни странке, ни бирократију, ни народ.

Уз правну и политичку компоненту Ф. Никић разматра и социолошку компоненту самоуправе и локалне управе.

Држава добија све више социјалну боју. Јер држава више није само зато, да организира полицију, војску и суд, она има поред тога да решава и многа социјална и економска питања. Идеја политичке слободе и једнакости није могуће, да се оствари све док се не оствари идеја економске слободе и једнакости. Од правне државе развијамо се данас све више ка социјалној држави. “У полицијској држави, држава је била изнад свега, појединац је био роб државе без субјективних јавних права; у правној држави, појединац са субјективним јавним правима добија толико слободе у свом раду, да га држава може мало и ограничавати и то нарочито у економској и социјалној области у социјалној држави држава се потпуно меша у социјалну и економску област живота, појединци добиће у њој толико слободе, колико је потребно да не дођу у сукоб са социјалним интересима.”⁵

Правно и политичко организовање локалне самоуправе је само један спољни сегмент, а социјална и економска компонента постају од суштинске важности. Задовољавање економских и социјалних тежњи људи за самоуправу постаје од најважнијег значаја, јер правна и политичка суштина увек остаје централизована

4) Федор Никић, *Самоуправа*, Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 132.

5) Федор Никић, *Самоуправа*, Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 138.

и зависи од власти. Самоуправа задовољава оне прохтеве људи које му правна и политичка компонента само обећава.

1) Овај развој државе од чисто правног типа ка социјалном типу, уколико ће бити бржи и правилнији, уколико локалне управне јединице буду у себи развиле ту социјалну страну, јер држава је најзад и постала стапањем, сједињењем и слагањем мањих локалних јединица. Између државе и локалних тела мора бити јака социјална веза, да крв може да струји из правих хелија кроз срце у државу. Та се веза нарочито развија са социјалном страном самоуправе.

2) Досада су социјалне реформе долазиле увек од центрума; а локалне управне јединице су биле више пасивне. Оне су их само примиле, али и то доста равнодушно. Те све социјалне реформе нису могле ни имати успеха, јер нису поникле из живота локалних управних јединица. То је био кажу сасвим, погрешан пут. Зато у будуће база свих социјалних и економских реформа морају бити саме локалне управне јединице.

3) Самоуправа локалних тела има на себе да преузме и не знајући да баш искуство тих делова државе, локалних тела, даје једино и највише могућности држави да их она целински исхрану, социјалну хигијену, наставу и друге културне, социјалне и економске установе. Преузимањем тих обавеза да их она правилно извршује, она ће уједно вршити постепену трансформацију друштва и државе. Ту лежи трећи социолошки значај социјалне самоуправе. Само кроз самоуправу држава може да спасе себе од великих социјалних и економских потреса краће речено, социјална самоуправа је најбоља база за еволутивно развијање социјалног питања и људског друштва. У локалним управним јединицама грађани сами постепено решавају своја социјална и економска питања; они увек нају начин да хармонизирају међусобне интересе и да избегну сукобе; привикавају се на “неужност концесија и компромисе”.

4) У социјалној самоуправи појединац није тако свемоћан, као у либералној самоуправи и држави. Он се подчињава мало више друштву. Његова слобода мора бити у сагласности са социјалном слободом; његова својина у сагласности са социјалном својином. У социјалној самоуправи појединац ће гледати, да измири своје интересе са интересима друштва, да својим потребама да социјалну основу; да ниједан акт не предузме који би био у противности са интересима заједнице.

5) Услед тога што би у социјалну самоуправу улазили делегати као представници појединих социјалних група, са једним

стручним и стварним стањем, социјална самоуправа, добила би више карактер стручан а мање лаички. Стручан, али никако бирократски. Влада стручњака без бирократије (Taylor, Webb).⁶

Наравно локална самоуправа се увек дефинише правним системом. Изван правног система не постоји локална самоуправа. Локална самоуправа је дефинисана пре свега уставом и законима из чега она регулише правне акте који морају бити у сагласности са уставом и законом као вишим правним актима. Локална самоуправа увек покушава да своја акта усагласи са законима али често се покушава и супротно. Тако националне мањине кроз свој образовни систем у виду локалне самоуправе покушавају остварити сепаратистичке и иредентистичке циљеве.

Када пише о условима за локалну самоуправу, Никић, као први услов, истиче, да локалне органе не поставља никако централна власт већ да их народ бира. Овом изборном систему локалних органа је циљ, да ови органи, који врше локалне послове и донашају о њима своје одлуке, да су потпуно независни од централне власти. У изборности локалних органа гледало се раније као на најјачу гаранетију за самосталност у раду локалних органа. Али начин бирања локалних органа није свугде једнак. Негде је непосредно, а негде посредно. И ту Никић наводи примере. Непосредно је у старим демократијама у Америци, Швајцарској и сада Руској Совјетској Републици, где народ сам може, да учествује у постављању својих локалних органа а посредно је било у предратној Немачкој и Аустрији, где је био страх бирократије, да за органе не буду изабрани случајно баш они који су задахнути либералнијим идејама, па да бирократија не буде ограничена и да не остане у мањем броју према лаичком елементу.

Други услов, истиче Никић, јесте да сви природни, властити локални послови остану у делокругу локалних органа и да пренесени послови државе буду сведени на најужу меру. Локални послови морају бити сви у делокругу локалних органа и њих могу обављати само и једино изабрани локални органи.

Трећи услов, да контрола органа, аката и финансија, буде тако организована, да органи самостално донашају своје одлуке; да одлуке које нису у противности са уставом и законом буду извршене и да у погледу уживања, употребе и располагања својине, пореза, и буџета, локални органи буду што самосталнији и друго, да контрола државне власти остане строго правна. Својим надзором државна власт регулише своје односе са локалним те-

6) Федор Никић, *Самоуправа*, Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 140.

лима. Надзор државе је њено право и дужност, да пази да локална тела врше све оне задатке, били они из природног или пренесеног делокруга, и да спречи свако прекорачење делокруга и закона од стране локалних тела. Управо, надзор је једна правна и социјална нужда; она условљава рад и поредак у земљи.⁷

3. ОПШТИНА

Посебну пажњу Федор Никић посветио је општини. Општина је основна јединица локалне самоуправе. Од стања у општини зависи стање и у држави, општина је држава у држави, мини држава. Савремени развој општине изискује њену економску, финансијску, правну па и политичку самосталност и одговорност. Власт у држави може бити идеолошки супротна од оне у општини а да држава функционише као један организам.

Општина је јавно-правна личност са задатком, да задовољава и брани месне заједничке интересе. Истина, општина је најмања административна јединица. Ако је најмања она је и најважнија. Оно што представља темељац камен у кући, то представља општина у држави. Каква нам је општина таква нам је и држава. У Србији није било ниједне друштвене групе и партије, која је била на управи земље, а да није било једанпут било неколико пута, мењала стари и донашала нови закон о општинама. Тако административни деспотизам кнеза и краља. ствара у Србији полицијску и бирократску општину као средство за одржање личног режима. Парламентарни систем опет ствара партијску општину, кроз коју се добија већина у Скупштини. И једно и друго није добро.

“Ипак, највећи проблем општине је што увек зависи од државе и политички и финансијски. Овакво устројство општина, трајаће све дотле, док општина као и држава остану искључиво политичке организације. Општинска самоуправа у чисто политичкој организацији државе и друштва постаје немогућа, јер политичка самосталност представља економску и социјалну, које данас нема. И тако буржоазија као мањина, да би спасла власт своје класе, жртвовала је по Савезу земљорадника и општинску самоуправу.”⁸

Општини припадају мања места, села или још мања насеља. Град је централно место у општини. У вези са тим постоји много разлика између самих општина. Због свега тога општина је много

7) Федор Никић, *Самоуправа*, Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 147.

8) Федор Никић, *Општина* Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 114.

већи израз демократских процеса него држава и централна власт. У општини се све зна и види.

Па кад није могуће општинска самоуправа у чисто политичкој организацији друштва и државе и оваквој власти класне мањине. да ли је онда уопште могућа? По програму Земљорадничке странке, она је могућа само у задружној држави, коју хоће странка да оствари. Најзад државна власт у општинском буџету сасвим се ограничава. Контрола над општином доводи се у уске законите границе. Општински Збор је највиша власт и његове одлуке државна власт не може задржати од извршења. Општински Одбор као и збор организован по занимањима. Свака класа професија брани и штити у њима своје интересе посебне.⁹

Федор Никић се посебно бавио правном основом функционисања општине. Одредио је њене основне елементе. Он је ту користио постојећу литературу светских и наших правних стручњака и теоретичара, који су се бавили том облашћу правне науке. Општина се ипак пре свега правно формулише.

Општина је најмања територијална и управна јединица. И ако је најмања она је најважнија. или како се код нас говорило, општина је “прва карика у ланцу државног организма” (М. Гарашанин) и “основна ћелија државе” (радикали). Правно функционисање државне управе и виших локалних управних јединица зависи врло много од правилног функционисања општине. Њен правни значај је за државу велики; она је прва управна ћелија у државном управном организму.

Између општине и државе највећа је сличност у погледу састава. И једна и друга морају имати пет елемената за своје функционисање: територију, становништво, интерес, имања и власти.

Без територије нема ни општине ни државе. Ф. Никић сматра да је што је већа територија неке општине веће и њено богатство и економска снага. Савременост им није дала за право. Тако је било када је аграр био најјаче мерило економске снаге, када се касније појавила финална индустрија и финансије, и мање територијалне јединице могле су бити богатије од већих. Други елемент су људи, становништво.

Питање општинске власти је врло деликатно. О томе постоји низ различитих схватања код теоретичара правне науке. Једни сматрају да је општинска власт самостална и то на основу природног права. Власт општине извире из њене природе јер је она самостална као и друге институције. Други сматрају да власт

9) Федор Никић, *Општина* Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 115.

општине није одбијена, нити делегирана од више власти, већ прозилази из самог бића, из саме природе општине.

Суверенитет је ипак универзална ствар. суверенитет увек тежи целини и јединству. Општина има своју власт. природу. али ипак нема суверенитет. Ипак, јавно и правно - закључује своја размишљања о општини Федор Никић - општина и поред свог делокруга мора да раде у оквирима устава и закона, њена самосталност је само у границама устава и закона, само је држава суверена. Општина има безброј ограничења у односу на државу.¹⁰

Ф. Никић пише да је по Видовданском уставу Краљевина СХС “унитаристичка и национална”. Није примењен централизам, нити покрајински и племенски федерализам и аутономије, као препрека народном јединству. Унитаризам и локална самоуправа су основа нове државе. Закон о обласној и среској самоуправи, донет је 26. априла 1922, на основу Закона о општинској управи. Међутим, избори за локалну самоуправу иако су требали по закону бити одржани у року од три месеца, нису одржани, већ су одгођени. У земљи је по том питању завладао “хаос несрећност и застој”. Хрватска Сељачка Странка је вршила сталну деструкцију у држави, као и део српске опозиције. Ипак избори су одржани почетком 1927. године и фебруара исте године конституисане су локалне самоуправе и власти.

Значај обласних самоуправа Ф. Никић разматра са општег и посебног војвођанског гледишта, где је указао на правне и политичке последице оваквог уређења државе. Никић, тим поводом, наводи разматрања Стојана Протића, великог присталице енглеског парламентаризма. Протић је сматрао да административне јединице попут општине, среза, округа јесу корелатив парламентарног живота и државе. То је још предлагао у свом нацрту Устава. Касније је антисрпска опозиција искористила ове Протићеве ставове у смислу разбијања на тзв. историјске покрајине и разбијање концепција Видовданског устава.

Војводина је историјски српска земља, са историјским географским и националним особеностима. Због тога Федор Никић разматра посебно функционисање локалне самоуправе у Војводини.

Са посебног војвођанског гледишта, од ослобођења и уједињења на овамо Војводина није имала локално самоуправно тело, које би стварно имало своју самоуправну власт, ни општинску, ни жупанијску, ни муниципалску. Самоуправа општине

10) Федор Никић, *Општина – правни основи*, Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 179.

је суспендована и стављена под туторство општинских комесара, бележника и среских начелника, а жупаније и муниципије под туторство жупана и министра унутрашњих дела. Она Војводина која је некад била “колевка модерне српске цивилизације... и све до друге половине XIX века, док Србија није и постала духовни вођ српског народа” (Ст. Станојевић), сад је, из захвалности, постала колонија за експлоатисање и богаћење, како су је, мало претерано, назвали г. г. Св. Прибићевић и Љ. Давидовић.¹¹

Зато ће, уваћање обласне самоуправе у Војводини, која је, раздвојена у бачку и београдску област, заједно са осталим покрајинама, изгубила у управном погледу своју историјску основу, имати нарочитог значаја: а) националне мањине, учешћем својим у обласној самоуправи и активним сарађивањем, постаће државотворније, и б) незадовољство народа, које је, услед лошег, рђавог система, дошло до врло великог степена, ублажиће се, нестајаће, јер се народу враћа управа, да он у њој сам своје локалне послове свршава и решава, како сам уме и може.

Недостаци, који би засада могли бити од утицаја на самосталност и успех рада обласне самоуправе, то су да све обласне самоуправе немају довољно финансијских средстава, услед чега ће бити приморане да траже помоћи од државе.

Али, покрај свега тога, обласне самоуправе могле би пружити велике користи и благодети и за области и за целину, под условом

1) да се избори изврше слободно — без утицаја власти. Само код слободних избора народ може изабрати људе од ауторитета, способности и рада, људе који добро познају локалне потребе, и уживају поверење народа

2) да не буду много појачани намети за њихову примену, Јер народ је и сувише преоптерећен разним и многим теретима, државним и локалним. Увођењем нових терета ради обласних самоуправа, више је него сигурно, да ће се обласна самоуправа депопуларисати, јер у њој ће народ гледати установу која га оптерећава, и против ње ће се дићи као и некад у Србији кад је отпочела борба за народну самоуправу. Остаје засад једина могућност да би се све то избегло, реорганизација и упрошћење централне управе.

3) да се што пре у целој земљи уведу среске и општинске самоуправе јер без њих обласна самоуправа неће имати пуног и правог дејства.

11) Федор Никић, *Општина – правни основи*, Радови 1919-1929, књига II Београд, 1982, стр. 212.

Федор Никић је увидео сву тешкоћу око функционисања локалне самоуправе у новој држави. Не само због опозиције и националних мањина, већ и због постојања безброј других проблема произишких из различитог историјског развоја југословенског народа, географских проблема, културног нивоа и слично.

Однос централних и локалних власти у Краљевини СХС отежавање безбројним економским, социјалним и културним проблемима, због тога је конституисање локалне самоуправе и власти ишло врло споро. Државом се владало политичким уредбама које су се тешкоствариле у пракси, а често биле и у супротности са Уставом и Законом. Проблем Војводине је био тај што је била средина са мањинама које су се током историје развијале под другим државама а самим тим и другим културама и цивилизацијским утицајима.

Свакако најзначајније научно дело Федора Никића је Локална управа Србије XIX и XX веку (област, округ, срез), издата 1927. у Београду.

Он локалну управу у Србији описује од Турака, краја XVIII века, па све до измена и допуна закона од 5. фебруара 1910. Ф. Никић пише да је главни предмет књиге “однос државне власти и однос народа и политичких група према организацији локалне управе области, округа и срезова у Србији од њена постанка 1804. па све до доласка у састав СХС; главни нам је циљ, да покажемо да је Србија са српским племеном, улазећи у састав СХС унела своја схватања на уређење државе јединствена држава на основу парламентаризма и локалних самоуправа”.¹²

Ф. Никић наводи да је локална управа једна од основних тема уређења државе око које се спори народ унутар себе и са другим народима.

Прво је говорио о ферману султана Селима III из 1793, затим о времену Карађорђа, питању совјета, Уставу и погледу Русије на уређење Србије, па онда о Кнезу Милошу и локалној управи, уставобранитељима и локалној управи Кнезу Михаилу и локалној управи. Онда пише о односу модерних политичких странака о локалној управи. Либерали су први покушали реформу локалне управе, али су задржали стару полицијску управу. Светозар Марковић се први истински залагао за самоуправу локалне управе, организацију срезова у које се касније разочарао.

Народњаци су имали своју визију локалне управе у Србији. Адам Богосављевић се залагао за сељачку државу, у којој је посељачивање и понародњавање државе битна основа. Истичу се

12) Федор Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Београд, 1927, стр. 7.

заслуге и грешке напредњака, идеолошка основа њиховог покрета и разлику са С. Марковићем.

Напредњаци су покушали даље реформе. Образовали су комисију за израду “Пројекта целисходнијег државног уређења”, залагали се за промену Устава, изнели идеју области. Н. Христић и М. Гарашанин су главне личности напредњака. Напредњачке идеје нису успеле у Србији; “сељачке масе нису могле да схвате њихову идеју јаке власти и локалну управу са имућном и интелигентном класом. Њихов покушај са реформом локалне управе представља по напредњацима средњу линију између радикала и либерала.”¹³

Радикали су пуно учинили на реформи локалне управе. Око тог питања радикали су се сукобљавали са краљем Миланом, образовали су стручну комисију за изучавање административне поделе земље и поднели предлог закона о административној подели земље. Краљ Александар је тежио споразуму о погледима политичких снага на локалну управу у Србији. Било је великих разлика између власти и опозиције на погледе локалне управе, било је низ нацрта закона на округе, срезове, општине, њихове буџете и слично.

У завршници рада Ф. Никић пише о Закону о уређењу округа и срезова од 18. марта 1905. донетом на основу Устава из 1903, затим о изменама и допунама закона из 1905. године.

Ф. Никић се пита “Зашто ми нисмо имали самоуправу у окрузима и срезовима узроци су правни, политички, економски, културни и географски”. Истина да државна власт није хтела локалну самоуправу, лични режими су се бојали самоуправе, правна држава је дуго одсутна, круг пренесених послова је сувише велики; надзор, нарочито над финансијама, више политички и полицијски него правни, географски и саобраћајни услови су били неповољни. Друштвена и економска структура је била без јасног средњег слоја, велики број неписмених и слаба традиција, јер народ очекује да му све проблеме реши држава. Либерали и напредњаци су сматрали да народ “није зрео” за локалу самоуправу, једино су у њу веровали радикали.

“Укратко, код нас у нашој средини, није било ни објективних, ни субјективних услова, ни правних, ни политичких, ни економских, ни културних, ни географских за праву самоуправу, него само једно неодољиво расположење и тежња народа за локалном самоуправом, верујући, да ће помоћу самоуправе доћи до свога

13) Исто, стр. 234.

благостања и препорођаја политичког и економског. Ради тога ми смо уместо праве добили једну сасвим изгледелу самоуправу”¹⁴

Што се тиче историје локалне управе у Србији новог доба, Ф. Никић издваја неколико битних закључака. У политичком и државном развиту Србије разликујемо четири периода. Први обухвата време и напор око стварања државне и владалачке власти, то је доба владавине Карађорђа и Кнеза Милоша. Други обухвата увођење уставности, организацију власти, законодавне, управне и судске, и стварање бирократије, — то је време Уставобранитеља и кнеза Михаила. Трећи обухвата стварање државе као војне снаге ради спољне политике ослобођења и уједињења — и престижа њена на Балкану, доба Кнеза Михаила и Краља Милана. Четврти обухвата борбу за превласт Народне Скупштине и изградњу државе у духу политичке демократије, парламентаризма и народне самоуправе, борбу радикала са личним режимом и даље развијање војне снаге (1903-1914).

Организација локалне управе у Србији има две битне одлике: период централизације и апсолутизма и период децентрализације и политичке демократије.

Први период је карактеристичан за Карађорђа и краља Александра Обреновића, а други за период после Устава из 1888. године. Опозиција, попут С. Марковића и А. Богосављевића, залагали су се за федерализацију и аутономију општине, среза и округа; сваки из својих идеолошких побуда. Владе либерала, напредњака и конзервативаца често су се двоумиле између те две ... и доносиле разне законе и уредбе у вези са тим. Друго је питање нужности и степености централизације и децентрализације.

У периоду власти Карађорђа и Милоша нужна је била централизација, као и у периоду конституисања принципа спољне политике под либералима. Централизација је попуштала у периодима унутрашњополитичке и спољнополитичке стабилности државе.

У погледу јачине централизације и децентрализације, нису биле увек истог степена, Центризам је био најјачи и за време Карађорђа и Милоша, уставобранитеља кнеза Михајла и личног режима краља Александра; а децентрализам са законом из 1890. и 1905. Године, влашћу радикала; мада је често самоуправа била “провидна”.

Никић даље детаљно пише о дужини и трајању централизма, те на основама на којима је почивала децентрализација. С тим у вези, Никић истиче да се децентрализација за време Карађорђа

14) Исто, стр. 355.

и Милоша заснивала више на њиховој личној вољи, д је била у рукама људи иа народа, оданих своме Вожду и Књазу, дакле на патријархалној основи са самодржављем врховних управљача. За време Уставобранитеља губи се лична воља, и заснива се више на закону; друго представници власти у окрузима и срезовима нису више само људи из народа, већ све више школованији људи. За време кнеза Михаила централизација се заснива сасвим на закону; окружни и срески начелници су скоро све стручни људи, бирократе. Либерали поред ове законске основе унашају још и један нов елемент. а то је партизанство. Веровало се, да без “својих” људи у управи ни једна влада не може да управља земљом у духу својих схватања. У томе их следе и напредњаци и радикали. Краљ Александар са својим неутралним владама, покушао је да се одстрани партизанство, и да се остане само на законској основи у локалној управи, што није дало већих резултата.¹⁵

Борба за самоуправу је била најжешћа око Крагујевца и у Источној Србији. Идеје Миленка Стојковића, Петра Дорњића, господара Вучића су настале у тим крајевима. Идеје радикала су успеле јер су “доспеле до центрума и имали услова да се одрже у центруму”. Устав из 1888. је компромис борбе власти и народа. централизације и децентрализације. И сами радикали на власти били су често принуђени да ограничавају локалну самоуправу.

Никић указује, да је Српско племе у погледу уређења локалне управе и административне поделе земље увек тежило или: 1) ка јединственој држави, ка централизацији, ако су на управи одлучну и главну реч водили деспоти, кнежеви, олигарси, краљеви са лажном уставношћу; или 2) ка једноставној држави, ка децентрализацији, кад је народ имао да каже своју реч. У кругу јединствене државе водила се борба за децентрализацију. Власт је увек тежила ка централизацији. Она се бојала, да без јаке власти нема могућности за опстанак и развитак, ни у унутрашњој ни у спољној политици једне државе, која се тек ствара и која је тек створена. А јака власт, веровали су они, могућа је само и једино у централизму, области, ма и са децентралистичким уређењем, јер је и у једном и у другом гледао враћање у двоструко ропство и тиранију, службу двају господара, централних и локалних.

На сваку крајност било централизма или децентрализације долазила је реакција. Тако на пример на крајност централизма дошла је реакција и отпор од стране народа и млађе интелигенције. Баш кад је централизам, са својом крајношћу дошао до врхунца

15) Исто, стр. 361.

снаге, тада је Св. Марковић тражио опет крајњу децентрализацију, конфедерацију и федерацију, а Адам Богосављевић аутономију.¹⁶

Ф. Никић пише да су крајеви који су се касније прикључивали Србији, више тражили самоуправу, и то често оружаним побунама и били су економски мање развијени. Исто тако се односи и на Хрватско “племе”. Без обзира што је током XIX века живело у економској напреднијој Аустрији. Ф. Никић сматра да у погледу локалне самоуправе, Хрватско племе нема израженију свест од Срба. Оно је касније спутано и захтевима Мађара. Беч и Пешта су гушили идеје у самоуправи код Хрватског племена.

Хрватско племе имало је сасвим другачији развитак. Ту код њега, сељачка маса, и ако је представљала већину народа, није имала све до првих година XX века никаквог јачег утицаја у политичком животу, нити је могла доћи до јачег изражаја његова воља и реч. Све до 1900. године националну борбу је водило прво племство, касније бирократија, свештенство и најзад независна интелигенција. Та национална борба у Хрватској против централизма представљала је отпор хрватског племена и против германизације Беча или мађаризације Пеште. Борба за децентрализацију аутономну вођена је била из национално племенских разлога за тзв. хрватско државно право, да се очува и заштити историјска територија, језик, економска и финансијска снага хрватског племена као посебног националног индивидуалитета.¹⁷

Српски народ, српско “племе” живело је у национално хомогеној држави са великим учешћем и утицајем сељачких маса на политички живот државе. Борба за самоуправу у Србији произашла је из борбе сељачког слоја, средњег сталежа и новонастале интелигенције; у виду политичког покрета, прво либерала а затим социјалиста и радикала.

Хрватско племе, живећи опет у национално хетерогеној држави Аустро-Угарске монархије, са минималним учешћем сељачких маса, вођени племством, свештенством, бирократијом, независном интелигенцијом, већином градске, они су се борили за аутономију државе; борба за самоуправу локалних жупанија, котара, опћина, — изузев неке мале и слабе градске самоуправе, — скоро, да није ни вођена. У једној прилици Ст. Радић је то сасвим отворено признао: “Ми Хрвати такве самоуправе већ тамо од Томислава нисмо имали”. Њима је била идеал споља што већа аутономија и државноправна самосталност према Бечу и Пешти, а унутар централистичко и бирократско уређење.

16) Исто, стр. 365.

17) Исто, стр. 367.

ЛИТЕРАТУРА

- Надовеза, Бранко, Федор Никић – Друштвена и историјска мисао, Институт за новију историју Србије, Београд, 2011.
- Никић, Федор, Радови 1919-1929, књига II, Београд, 1982.
- Свирчевић, Мирослав, Локална управа и развој модерне српске државности - од кнежинске до општинске самоуправе, Балканолошки институт, Београд, 2011.
- Јањетовић, Зоран, Немци у Војводини, Институт за новију историју Србије, Београд, 2009.
- Знамените личности Срема, Музеј Срема, Сремска Митровица, 2003.
- Његован, Драго, Присједињење Војводине Србији - прилог политичкој историји Срба у Војводини до 1921. године, Музеј Војводине, Нови Сад, 2004.

Branko Nadoveza

FEDOR NIKIC THE PROBLEM OF DECENTRALIZATION AND LOCAL GOVERNANCE

Resume

Fedor Nikic during his scientific career dealt with all the problems, relationships and personalities of recent Serbian history. In particular, dealt with the problem of the Hungarian revolucionizma and pretensions to the Serbian province of Vojvodina. Deal with the problem of decentralization as a relationship monarchy and later in the Kingdom of SHS. Decentralization should not endanger central government must deal with the problems of functionality of the state, everyday problems of people. Local self-government is looked upon as primarily economic and cultural problem. The basis of local government is the municipality. The highest level of self-government is the primary and secondary education. He believed that certain circles in Vojvodina Hungarian policy and decentralized local government can be abused in their separatist plans. He wrote about this problem in other European nations. His works are primarily

political character and are often on the verge of science and journalism.

He was involved in the social history of holding that must address the cultural elevation of the peasantry. Shorter is for these reasons that dedicated and political activities, and was approached by the Union of Farmers (1920) and became Chief Secretary of the party. After the elections in 1921, disappointed in politics turned to scientific and national work.

Local interest can not be in contradiction with national interests. Therefore, there are many supporters of centralization in relation to decentralization. Local interests are equally protect the interests of the whole and the local unit. The problem of centralization and decentralization, that is, the relationship of local and central government, has always been tied to the power relations in the country. Once the policy is stronger than law, and sometimes the balance.

Key words: Fedor Nikic, decentralization, local government, Serbia, Vojvodina, the Kingdom of Serbs, Croats, Hungary.

* Овај рад је примљен 08. 04. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 03. 06. 2016. године.