

## **PRAVNI OKVIR LOKALNIH SAMOUPRAVA I NASELJA NA PODRUČJU SMEDEREVSKOG I BRANIČEVSKOG PODUNAVLJA U 20. I 21. VEKU**

**Dušan Ilić<sup>1</sup>, Vojislav Deđanski<sup>2</sup>**

**Apstrakt:** Smederevsko i Braničevsko Podunavlje obuhvata prostor administrativnih jedinica Smederevo, Požarevac, Kostolac, Veliko Gradište i Golubac. Na ovom prostoru, prema popisu iz 2011. godine, živelo je 209 484 stanovnika. Tokom 20. i 21. veka na ovom prostoru se menjao i broj stanovnika, ali i broj samih naselja i jedinica lokalne samouprave. Primera, radi, naselje Kulič je zvanično formirano tek 2007. godine. Glavna osnova za sve promene je pravna i institucionalna. Sa promenama vlasti i državnog uređenja, menjala se i regionalna struktura države. Različite podele prouzrokovane su promenama zakona o administrativnoj podeli i teritorijalnoj organizaciji, kao i uredbama koje je donosila Vlada. Sama podela bila je uglavnom trostepena (okruzi, srezovi, opštine; banovine, okruzi, opštine i sl.), da bi današnja podela bila dvostepena (29 upravnih okruga, 145 opština, 28 gradova i Grad Beograd). Na posmatranoj teritoriji, postoje 2 grada (Smederevo i Požarevac) i 2 opštine (Veliko Gradište i Golubac).

Cilj ovog rada je istraživanje promena administrativne podele Smederevskog i Braničevskog Podunavlja tokom 20. i 21. veka, uzroka i posledica tih promena, kao i analiza postojećeg stanja.

## **LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS AND SETTLEMENTS IN THE SMEDEREVO AND BRANICEVO DANUBE REGION IN THE 20TH AND 21<sup>ST</sup> CENTURY**

**Abstract:** The Smederevo and Branicevo Danube region include the local administrative units of Smederevo, Pozarevac, Kostolac, Veliko Gradiste and Golubac. According to the 2011 census report, there were 209 484 inhabitants. During the 20th and 21st centuries the number of inhabitants, as well as the number of settlements and local administrative units, changed in this area. For example, the village of Kulic was officially formed in 2007. The main basis for all changes is only legal and institutional. With the changes of government and state structure, the regional structure of the state changed. Different divisions are caused by changes in the law on administrative division and territorial organisation, as well as by regulations issued by the Government. The division itself was mostly three-tier (districts, areas, municipalities; provinces, districts, municipalities, etc.), and today the division is two-tier (29 administrative districts, 145 municipalities, 28 cities and City of Belgrade). In the observed territory, there are 2 cities (Smederevo and Pozarevac) and 2 municipalities (Veliko Gradište and Golubac).

The aim of this paper is to analyse changes in the administrative division of the Smederevo and Branicevo Danube region during the 20th and 21st centuries, the causes and consequences of these changes, as well as to analyze the current situation.

---

1 Institut za evropske studije

2 Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu, e-mail: vojasd@gmail.com

## **UVOD**

Smederevsko i Braničevsko Podunavlje obuhvata pojas uz desnu obalu reke Dunav u njegovom srednjem toku kroz Srbiju. Na ovoj teritoriji nalazi se pet administrativnih jedinica: Grad Smederevo, Grad Požarevac, Gradska opština Kostolac, Opština Veliko Gradište i Opština Golubac. Ove jedinice lokalne samouprave obuhvataju 105 naselja u kojima po poslednjem popisu živi 209 484 stanovnika. Ovo je prostor koji je kroz istoriju imao veliki značaj za srpsku državu. Smederevo je bilo prestonica tokom 15. veka (1428-1459), a kasnije i sedište Praviteljstvujušćeg sovjeta serbskog, u Karađorđevoj Srbiji. U nekoliko navrata, ovo je bio pogranični region Srbije prema Ugarskoj, Habzburškoj monarhiji i na kraju, Austrougarskoj.

Reljef ovog prostora je izrazito ravničarski, i obuhvata Smederevsko Podunavlje (od Brestovika do Šalinca), plodne nizije dela Donjovelikomoravske kotline, Stiga i Braničeva (Pavlović, 2019). Donjovelikomoravska kotlina je široko otvorena prema Dunavu i dugačka je oko 60 km. Stig obuhvata sliv donje Mlave, od Gornjačke klisure do ušća u Dunav i predstavlja ravničarsku regiju. Braničevo predstavlja sliv donjeg Peka, od Kaonske klisure do ušća u Dunav. U reljefu se takođe mogu primetiti i male peščare, naročito oko Velikog Gradišta i Golupca (Ramsko-zatonjska, Gradištanska, Požeženska peščara). Klima je umereno-kontinentalna, ali i složena zbog uticaja stepske i subplaninske klime iz okruženja. Stig i Braničevo imaju nešto oštriju klimu zbog stepsko-kontinentalnog klimata Banata. U svim delovima Smederevskog i Braničevskog Podunavlja često duva jaka košava (Pavlović, 2018).

Najvažnije reke ove regije, osim Dunava, jesu Velika Morava, Mlava i Pek. Glavni prirodni resurs ove regije je plodno zemljište, koje je uslovalo razvoj poljoprivrede. Osim zemljišta, u ovoj regiji se nalazi i Kostolački basen uglja, koji je bio jedan od glavnih faktora lokacije termoelektrane Drmno, koja je uz fabriku crne metalurgije u Smederevu, najznačajniji industrijski objekat regije (Grčić, 1994). Osim poljoprivrede i industrije, veliki potencijal za razvoj ima i turizam, naročito kulturno-istorijski. U ovoj regionu nalazi se Smederevska tvrđava, najveća ravničarska tvrđava u Evropi, zatim Viminacijum, nalazište iz antičkog perioda, i Golubački grad, tvrđava sa koje je kontrolisan ulaz u Đerdapsku klisuru (Stanković, Gajić, 2019).

Stanovništvo je pretežno srpske nacionalnosti, dok u nekim naseljima Velikog Gradišta i Golupca, većinsko stanovništvo čine Vlasi.

## **PRAVNI OKVIR NASELJA SMEDEREVSKOG I BRANIČEVSKOG PODUNAVLJA KROZ ISTORIJU**

Smederevsko i Braničevsko Podunavlje predstavljalo je kroz istoriju ne samo jedinstvenu geografsku, već i administrativno-političku celinu. Ovo se može pratiti još od srednjeg veka, kada su različiti osvajači gotovo uvek plenili istovremeno dve zemlje, Kučevo i Braničevo (Andrejić, 2012). Ceneći stratešku važnost ovog dela Podunavskog basena, mnogi su se vladari otimali o ove krajeve sve do pred kraj XIII veka, kada su oni i definitivno ušli u sastav srpske države. Padom Despotovine 1459. godine, čitav ovaj predeo potpada pod osmansku vlast, koja je umnogome zadržala postojeću administrativnu organizaciju, uz pojedine terminološke promene. Nakon oslobođenja prostora Smederevskog sandžaka i obnove države Srbije 1804. godine, zadržana je postojeća teritorijalna organizacija koja bila sastavljena od sela, knežina i nahija. (Svirčević, 2015) Smederevo je bilo centar Smederevske nahije, dok je Požarevac bio sedište Požarevačke nahije, u čiji sastav su između ostalog, ulazili i ramska i golubačka knežina. Ovakvo stanje potrajeće sve do 1834. godine kada Skupština donosi odluku da se ukinu raniji turski nazivi administrativnih jedinica, te uvede nova političko-geografska terminologija. Knežine postaju srezovi, nahije okružja (kasnije okruzi), a privremeno je čitava zemlja podeljena na pet serdarstava - Podunavsko (sa sedištem u

Beogradu), Mačvansko (sa sedištem u Šapcu), Raško (sa sedištem u Čačku), Rasinsko (sa sedištem u Jagodini) i Timočko (sa sedištem u Negotinu). Smederevski i Braničevski kraj po toj podeli pripadali su Podunavskom serdarstvu. Međutim, ovakva teritorijalna organizacija nije potrajala zadugo. Naime, već naredne 1835. godine, prvim modernim srpskim ustavom, Sretenjskim, ukinuta je ovakva podela, i to na taj način što je zadržana podela na opštine, srezove (kapetanije) i okružja, ali su ukinuta serdarstva (Ljušić, 2004). Kroz čitav XIX vek ovakva će se teritorijalna organizacija zadržati, sa brojnim kvalitativnim izmenama po pitanju same sadržine zakonskih ovlašćenja i delokruga nadležnosti lokalnih samouprava.

Kada govorimo o evoluciji lokalne samouprave u modernoj Srbiji i kasnije Jugoslaviji, treba imati u vidu dva kriterijuma. Prvi možemo označiti kvantitativnim. To je kriterijum koji za polazište ima teritorijalni opseg jedinica lokalne samouprave. Drugi je kvalitativne prirode i tiče se prevashodno, pravnog okvira u kome se ostvaruje i razvija pravo na lokalnu samoupravu. Kada govorimo o prvom, lokalne teritorijalne jedinice gotovo da i nisu drastičnije menjale svoj obim. Uz sitnije izmene, granice većine današnjih opština u Srbiji gotovo se u potpunosti poklapaju sa granicama nekadašnjih knežina, odnosno kasnije srezova. Izuzetak predstavljaju pojedini veći srezovi koji su vremenom podeljeni. Smederevo i Požarevac, kao važniji administrativni centri još iz vremena obnove državnosti Srbije, predstavljali su, ne samo knežinske, već i nahijske, tj. okružne centre, čiji je teritorijalni obim delimično menjan povremenim izdvajanjem okolnih naselja u posebne jedinice lokalne samouprave. Dovoljno je spomenuti da je današnja Opština Malo Crniće izdvojena iz požarevačkog atara još pedesetih godina XX veka. Drugi primer jeste formiranje Gradske opštine Kostolac u okviru Grada Požarevca. Ovaj proces dogodio se tek nakon donošenja novog Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije od 27. decembra 2007. godine, kada je Požarevac po prvi put dobio status grada.

Kako je fokus našeg istraživanja ograničen na period XX i XXI veka, mi ćemo se posebno osvrnuti na razvoj lokalne samouprave u pomenutom razdoblju. Celokupan ovaj period možemo podeliti u tri faze. Prva faza trajala je do 1945. godine, druga od 1945-1992, dok treća traje od 1992. godine do naših dana. U osvit XX veka tadašnja Kraljevina Srbija, deli se na opštine, srezove i okruge, među kojima su bili i Smederevski srez, koji je u tom trenutku pripadao Podunavskom okrugu (sa sedištem u Beogradu) i Požarevački, Ramski (Veliko Gradište) i Golubački srez koji su ulazili u sastav Požarevačkog okruga. Godine 1900. Podunavski okrug se deli na Beogradski i Smederevski, te Smederevo ponovo dobija status okružnog centra (Ljušić, 2001). Ovakvo stanje potrajeće sve do završetka Prvog svetskog rata kada je formiranja nova jugoslovenska država. Uredbom o podeli zemlje na oblasti od 28. aprila 1922. godine čitav prostor Kraljevine SHS podeljen je na 33 oblasti, među kojima su bile i Podunavska i Požarevačka. Ova prva, čije je sedište bilo u Smederevu, prostirala se od Lazarevca do Vršca i Plandišta, dok je ova druga zadržala teritorijalni obim pređašnjeg Požarevačkog okruga. Nakon uspostavljanja šestojanuarske diktature, 1929. godine donet je Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja, prema kome je država dobila ime Jugoslavija, a njena teritorija organizovana u devet banovina i upravu glavnog grada. Smederevski, Požarevački i Ramski srez postali su deo Dunavske banovine, čiji je centar bio Novi Sad (do 1941. kada je nakon Aprilskog sloma, njeno sedište privremeno premešteno u Smederevo), dok je Golubački srez postao deo Moravske banovine sa sedištem u Nišu.

Nakon završetka Drugog svetskog rata, zadržana je trostepene podela u okviru novoformirane federalne jedinice Srbije sve do 1949. godine, uz napomenu da je u nekoliko poratnih godina došlo do pripajanja Golubačkog sresa Ramskom srezu. Nakon definisanja AP Vojvodine i AO Kosova i Metohije, Ukazom Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ od 24. marta 1949. Centralna Srbija podeljena je na pet upravnih oblasti (Petranović, 1998). Među njima uspostavljena je i Beogradska oblast, koja je obuhvatala čitavo područje Smederevskog i Braničevskog Podunavlja sa svim pomenutim jedinicama lokalne samouprave. Najradikalnije promene u funkcionisanju sistema lokalne samouprave odigravaju se upravo u novom socijalističkom poretku. Ovaj proces koji je šezdesetih godina rezultirao prelaskom na tzv. komunalni sistem lokalne samouprave započeo ukidanjem tradicionalne srpske trostepene administrativne podele, tj.

### **Pravni okvir lokalnih samouprava i naselja na području Smederevskog i Braničevskog Podunavlja u 20. i 21. veku**

---

ukidanjem okruga, a nešto kasnije i srezova, te ukupnjivanjem opština. Naime, po dotadašnjem modelu, jedno veće ili više manjih naselja činili su jednu opštinu, a više takvih opština činilo je jedan srez, koji je po teritorijalnoj rasprostranjenosti odgovarao veličini današnjih opština. Više srezova okupljenih oko jednog većeg gradskog centra činilo je jedan okrug. Međutim, tendencija novih vlasti, koje su federalizovale zemlju, bila je da smanji broj administrativnih jedinica u vertikalnoj strukturi podele vlasti, te su kao prvi stradali okruzi. Zatim je istovremeno došlo do ukupnjivanja dotadašnjih opština i postepene likvidacije srezova.

Na predmetnom području tokom pedesetih i prve polovine šezdesetih godina prošlog veka pored pomenutih opština Smederevo, Požarevac, Veliko Gradište i Golubac, postojale su i opštine Kolari, Mala Krsna, Saraorci i Azanja, koje su kasnije ukinute, kao i opština Malo Crniće koja je nakon izdvajanja iz požarevačkog atara nastavila da postoji i do današnjih dana. Opština Kolari obuhvatala je naselja Kolari, Badljevaica, Binovac, Vodanj, Drugovac, Landol, Malo Orašje i Suvodol, koje su nakon ukidanje ove opštine pripojeni Opštini Smederevo, kao i naselja Dražanj, Pudarci, Umčari i Kamendol, koje su kasnije pripojeni Grockoj. Opština Mala Krsna obuhvatala je naselja Mala Krsna, Vranovo, Vrbovac, Lugavčina, Mihajlovac, Osipaonica, Rajlja i Skobalj, koja su sva nakon ukidanja ove lokalne samouprave pripojena Smederevu. Opštinu Saraorci činili su pored Saraoraca i naselja Lozovik, Krnjevo, Miloševac i Trnovče. Nakon njenog ukidanja, jedino su Saraorci pripojeni Smederevu, dok su ostala naselja prisajedinjena Opštini Velika Plana. Opština Azanja obuhvatala je pored istoimenog sela i naselja Bačincac, Vlaški Do, Lunjevac, Dobri Do i Selevac. Nakon likvidacije ove opštine, Lunjevac i Dobri Do pripali su Opštini Smederevo, dok su ostala mesta pripojena Smederevskoj Palanci.

Nakon donošenja novog Ustava iz 1963. godine, dve godine kasnije donet je Ustavni zakon o ukidanju srezova u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini, čime broj srezova u Srbiji smanen na deset. Iste godine se donosi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o područjima opština i srezova u NR Srbiji kojim je broj opština redukovano na 185. Sledeće godine donošenjem Ustavnog zakona o ukidanju srezova u Socijalističkoj Republici Srbiji potpuno se ukidaju srezovi u Srbiji. Godine 1967. donosi se Zakon o izmenama i dopunama Zakona o obrazovanju opština u SR Srbiji, čime se broj opština smanjuje na 179, tako što je ukinuto šest opština na teritoriji Centralne Srbije. Nakon sprovođenja nabrojane zakonske regulative SFRJ je prešla na tzv. komunalni sistem opštine, koji podrazumevao teritorijalno velike jedinice lokalne samouprave (Jovičić, 1996; Stanković, 2015). To je za posledicu imalo ukidanje pomenutih opština Kolari, Mala Krsna, Saraorci i Azanja, te svojevrsnog vraćanja na pređašnje katastarsko stanje. Nedostatak trećeg stepena lokalne samouprave, vlasti su pokušale da nadomeste formiranjem međuopštinskih regionalnih zajednica, koje su barem po obimu trebalo da zamene nekadašnje okruge. Na prostoru Centralne Srbije formirano je 1975. godine osam međuopštinskih regionalnih zajednica kao vid saradnje između jedinica lokalne samouprave. Jedna od njih bila je i Podunavska međuopštinska regionalna zajednica, koja je obuhvatala prostor koji je gravitirao oko Smedereva i Požarevca sa pripadajućim opštinama: Smederevska Palanka, Velika Plana, Veliko Gradište, Golubac, Malo Crniće, Petrovac na Mlavi, Žabari, Žagubica i Kučevo.

Ovakvo stanje potrajaće do sloma socijalističkog poretka kada dolazi do ukidanja postojećih regionalnih zajednica. Uredbom Vlade Republike Srbije od 29. januara 1992. godine određeni su poslovi državne uprave koje ministarstva obavljaju izvan svojih sedišta u okruzima kao područnim središtima državne vlasti. Time je čitava Srbija podeljena na 29 okruga i teritoriju glavnog grada, ali ne kao oblik decentralizacije, već samo kao vid dekoncentracije vlasti. Time su obrazovani i Podunavski okrug sa sedištem u Smederevu i pripadajućim opštinama Velika Plana i Smederevska Palanka, kao i Braničevski okrug sa centrom u Požarevcu i pripadajućim opštinama Veliko Gradište, Golubac, Petrovac na Mlavi, Žabari, Žagubica, Malo Crniće i Kučevo. Time su barem teritorijalno obnovljeni nekadašnji okruzi Kraljevine Srbije - Smederevski i Požarevački. Nakon razdruživanja zajedničke države Srbije i Crne Gore, Narodna skupština Srbije donela je 29. decembra 2007. godine Zakon o teritorijalnoj organizaciji, kojom je uvedena podela jedinica na lokalne samouprave na opštine, gradove i Grad Beograd, dok su okruzi kao oblik dekoncentracije vlasti, dobili naziv upravni okruzi. Tim zakonom ponovo je na delu atara naselja Šalinac formirano naselje Kulič, dok su dotadašnje

opštine Smederevo i Požarevac dobile status grada, (Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, 2007) što im je dalo zakonsku osnovu da obrazuju i gradske opštine na svojoj teritoriji. Sledstveno tome, tokom 2009. godine Grad Požarevac je od naselja Kostolac, sela Kostolac, Klenovika, Petke i Ostrova formirao zasebnu Gradsku opštinu Kostolac. Prvobitno je zamišljeno da i naselje Drmno uđe u sastav ove gradske opštine, ali su to njegovi građani odbili na referendumu krajem 2009. godine.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Naselja Smederevskog i Braničevskog Podunavlja podeljena su u pet administrativnih jedinica. Opštine Smederevo i Požarevac su 2007. godine dobile status grada, posle čega je na teritoriji Grada Požarevca formirana Gradska opština Kostolac. Grad Smederevo još uvek nije izvršio podelu na gradske opštine iako su za to postojali predlozi. Cilj ovakvih predloga je dalja decentralizacija Srbije, odnosno na taj način bi se Smederevo, kao najveće naselje i administrativni centar rasteretilo. Predlog autora ovog rada je da se Grad Smederevo podeli na četiri gradske opštine: Centar, Radinac, Morava i Šumadija. Opštinu Centar bi činilo samo naselje Smederevo sa svojim mesnim zajednicama i naseljima Udovice, Seone, Vučak i Petrijevo. Ova naselja su najbliža Smederevu (pogotovo Petrijevo i Vučak, koji su praktično prigradska naselja) i direktno mu gravitiraju. Opštinu Radinac činila bi naselja Radinac, Rajla, Lipe, Šalinac i Kulić. Ovo su naselja koja su međusobno dobro povezana, a naselje Radinac je najveće populaciono naselje u čijem se ataru nalazi i centar crne metalurgije - HBIS Srbija. Opštinu Morava sačinjavala bi naselja koja se nalaze u Velikom Pomoravlju: Vranovo, Mala Krsna, Skobalj, Osipaonica, Lugavčina i Saraorci. Centar opštine bio bi smešten u Osipaonici, zbog geografskog položaja i funkcija koje naselje ima. Opštinu Šumadija činila bi naselja koja se geografski nalaze u Šumadiji, u brdsko-brežuljkastom delu Grada: Landol, Binovac, Kolari, Vodanj, Malo Orašje, Drugovac, Suvodol, Badljevića i Lunjevac, Vrbovac, Mihajlovac, Dobri Do. Centar opštine bio bi u naselju Kolari, koje je ranije, u SFRJ, bilo centar istoimene opštine.

Ovakvom podelom izvršila bi se decentralizacija, građani iz udaljenih naselja ne bi morali da putuju do Smedereva da bi završili administrativne poslove, a i smanjenje broja stanovnika seoskih naselja bi se donekle zaustavilo. Velika seoska naselja, kao administrativni centri, dobili bi nove funkcije, što bi takođe sprečilo emigraciju građana iz ovih naselja ka Smederevu.

## LITERATURA

- Andrejić, Ž. (2012). Srednjovekovne zemlje i župe u Centralnoj Srbiji, *Šumadijski anali 7*.
- Grčić, M. (1994). *Industrijska geografija*. Beograd: Naučna knjiga.
- Jovičić, M. (1996). *Regionalna država*. Beograd: Vajat.
- Ljušić, R. (2001). *Istorija srpske državnosti. Novovekovne srpske države Srbija i Crna Gora*. Novi Sad: Beseda.
- Ljušić, R. (2004). *Kneževina Srbija 1830-1839*. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Pavlović, M. (2018). *Geografija Srbije 1*. Beograd: Geografski fakultet.
- Pavlović, M. (2019). *Geografske regije Srbije 1- panonska makroregija*. Beograd: Geografski fakultet.
- Petranović, B. (1998). *Istoriografske kontroverze*. Beograd: Službeni glasnik SRJ.

**Pravni okvir lokalnih samouprava i naselja  
na području Smederevskog i Braničevskog Podunavlja u 20. i 21. veku**

---

Svirčević, M. (2011). *Lokalna uprava i razvoj moderne srpske države od knežinske do opštinske samouprave*. Beograd: Balkanološki institut SANU.

Stanković, M. (2015). *Lokalna samouprava u Srbiji, prošlost, sadašnjost, budućnost*. Beograd: Pravni fakultet.

Stanković, S., Gajić, M. (2019). *Turistička geografija Srbije*. Beograd: Geografski fakultet

Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja, 1929. Beograd.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o područjima opština i srezova u NR Srbiji, 1963. Beograd: Službeni list SFRJ.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o obrazovanju opština u SR Srbiji, 1967. Beograd: Službeni list SFRJ.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, 129/2007. Beograd: Službeni glasnik RS.