

Небојиша Максимовић,*
Докторанд,
Правни факултет Универзитета у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfno-32306

UDK: 340.132 (497.1)“1918/1941”
Раd примљен: 19.05.2021.
Раd прихваћен: 27.05.2021.

НАДЗОР ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ НАД ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Апстракт: Питање облика надзора коју државна власт врши над локалном самоуправом било је врло актуелно у периоду доношења Видовданског устава. Раd прати његов развој од уставних нацрта Веснићеве и Пашићеве владе преко измена и допуна у Уставном одбору до коначног усвајања у Уставотворној скупштини јуна 1921. године и доношења Закона о општој управи и Закона о обласној и средској самоуправи априла 1922. године. Анализирана су уставна и законска решења која су регулисала правни положај државних органа у областима и срезовима, органа локалне самоуправе и њихови међусобни односи. Државни надзор над локалном самоуправом, у првом реду обласном, разматран је у контексту надзора над њеним актима и органима. Посебно је приказан надзор над обласним финансијама, колико због значаја за функционисање обласне самоуправе толико и због ограничења коме је била изложена. Циљ истраживања је да укаже на правне односе централне управе и локалне самоуправе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, утемељене Видовданским уставом и Законом о обласној и средској самоуправи.

Кључне речи: Видовдански устав, локална самоуправа, државни надзор, контрола законитости и целисходности.

*nebojisa.maksimovic@gmail.com

1. Уводна разматрања

Основне контуре државног надзора над локалном самоуправом, садржане у Видовданском уставу, произашле су из нацрта Веснићеве и Пашићеве владе. Реч је о нацрту који је израдила влада Миленка Веснића у другој половини 1920. године, а прихватила и незнатно допунила влада Николе Пашића јануара 1921. године. Политика Пашићеве владе фокусираола се на спровођење политичке централизације и административне децентрализације путем локалне самоуправе. Унитаризација разнородних историјских, економских и културолошких целина имала је своје идеолошко утемељење у идеји народног јединства. Вера у постојање Срба, Хрвата и Словенаца као једног народа и нада да „племенска” подела није толико изражена да би могла омести процес националног и државноправног уједињења, водиле су закључку да политичке разлике међу кључним актерима у питању унутрашње организације нису идејне природе већ да рефлектују различите методе остварења истог циља. Дискусија о федерацији није одбацивана са теоријског аспекта уз признање да је концепт савезне државе у САД и Немачкој ојачао државну целину. Међутим, кад су резултати првих избора, одржаних новембра 1920. године, показали раст федералистичких и републиканских струја, постало је јасно да није реч о различитим правцима који воде истом циљу већ о различитим идејама државне организације (Марковић, 1920, а: 4–6). Унитарна држава са самоуправом у областима, чија величина и надлежности не би угрозиле државноправно јединство, фаворизирана је као боље решење од савезне државе. За разлику од Демократске странке, радикали нису одбацивали федерацију организовану на „племенском” принципу, али су делу хрватско-словеначке опозиције јасно поручили да претерано инсистирање на историјској и културолошкој подвојености различитих крајева може изазвати реакцију на српској страни у правцу обједињења српских земаља унутар Краљевине. Хрватско-словеначком историјском начелу супротстављен је српски етнички принцип (Марковић, 1920, а: 4–6; Марковић, 1920, в: 293).

Определивши се за државноправни унитаризам, владајућа радикалско-демократска коалиција је тражила одговарајући модел управног система који би могао да одговори сложеним унутрашњим потребама. Известан степен децентрализације је био неопходан јер, поред осталих разлога, нису били испуњени ни кључни технички услови за успостављање административног централизма. Лазар Марковић, главни редактор владиног уставног нацрта, сматрао је да министарства нису у стању преузети бригу о целокупној унутрашњој управи, колико због непостојања адекватне организације толико и због недостатка способног особља.

Саобраћајне везе су биле слабе док је унификација административног права захтевала време које југословенски уставотворци нису имали. Централистички управни систем водио би даљој бирократизацији државног апарата који би постао гломазан и скуп – „прави анахронизам” у једном историјском моменту који је захтевао јефтину и ефикасну управу (Марковић, 1920, б: 321–325).

2. Надзор државе над самоуправом у нацрту Пашићеве владе

Нацрт устава Пашићеве владе извршио је административно-територијалну поделу на области, срезове и општине. Број области није прецизно утврђен, али је предложен њихов највећи број (до 35). Одређен је дозвољени распон броја становника по областима (200.000–600.000 становника) док су области са Београдом, Загребом и Љубљаном могле имати до 800.000 становника.¹

Надлежност обласне самоуправе одређена је системом енумерације па су јој поверени послови обласних финансија, унапређења локалне привреде, управљања обласним имањем, бриге о здравственим, социјалним и саобраћајним приликама, мада је законом било могуће проширити обим самоуправних послова. О пословима обласне самоуправе одлучивали су њени органи – скупштина и одбор. Први је рефлектовао вољу бирача који избором на принципима општости, једнакости и непосредности бирају своје представнике. Други је извршни орган обласне скупштине с тим што су одборници бирани из скупштинске средине,² што је обласном одбору, такође, давало једну врсту непосредног легитимитета.

Од аката које је обласна скупштина издавала, најзначајније су обласне уредбе. Међутим, овде је локалној самоуправи наметнуто ограничење јер је уредбе проглашавао обласни начелник. Ту се његове ингеренције нису завршавале јер је нацртом прописано овлашћење да задржи од проглашења сваку уредбу за коју сматра да је противна уставу и законима. Контрола над обласним актима није ограничена само на надзор законитости већ је укључила и надзор целисходности, па је начелник имао право обустављања и оних уредби чија се садржина кретала у уставним и законским оквирима, ако је проценио да вређају опште државне интересе. Ипак, коначна одлука је припадала Државном савету јер је начелник био обавезан да му проследи све задржане уредбе. Савет је био дужан да у року од месец дана донесе решење и, ако би проценио да је неуставна, незаконита или нецелисходна,

1 Чл. 62 Нацрта устава владе Николе Пашића, Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, 1921.

2 Чл. 63 и 64 Нацрта устава владе Николе Пашића.

уредба се не би прогласила ни обнародовала. За извршење уредби обласни одбор је прописивао правилнике и упутства.³

Ако је чл. 65 Нацрта одузео обласној самоуправи битну компоненту самоуправности кроз контролу целисходности њених уредби, онда је чл. 67 проширио исти принцип надзора на послове локалне самоуправе у целини. Пашићев нацрт је прописао двостепену организацију локалне самоуправе са општинама као првостепеним и областима као другостепеним јединицама, а надзор целисходности је проширен на све самоуправне одлуке, како општина тако и области. За ту сврху обласном начелнику су стајали на располагању посебни стручни органи. Као и код обласних уредби, све одлуке самоуправних органа су биле подложне процени усклађености са уставом, законима и општим државним интересима, али је улога обласног начелника наглашенија. Док је обласне уредбе морао обавезно упутити Државном савету ради даљег одлучивања, код осталих самоуправних одлука могао је сам донети решење о задржавању од извршења. Против решења је допуштена жалба Државном савету, али је подношење жалбе препуштено самоуправним органима. Рок за одлучивање по жалби је био два месеца од дана пријема жалбе; у супротном одлука самоуправних власти постајала је извршна.⁴

Државни савет креиран је као врховни управни суд. Саветнике је постављао Краљ на предлог председника Министарског савета и то на начин да је половину чланова именовано Краљ од двоструког броја кандидата које предложи Народна скупштина док је другу половину бирала Скупштина од двоструко већег броја кандидата које је предлагао Краљ. Нацрт је Државном савету дао битна овлашћења у креирању односа државних и органа локалне самоуправе јер, поред вршења надзорне власти, решава и сукобе надлежности између државних органа управе као и питања надлежности у односима државних и самоуправних власти.⁵

3. Уставна дебата и Видовдански устав

Облици државног надзора, предложени у Пашићевом нацрту, биће предмет озбиљне расправе како у јавности тако и у Уставотворној скупштини и њеном одбору. Слободан Јовановић је у дневном листу „Политика“ иступио против предложене концепције, критикујући владу да је „ставила области под такав надзор централне власти, да им није остала никаква самоуправа,

3 Чл. 65 и 66 Нацрта устава владе Николе Пашића.

4 Чл. 67 Нацрта устава владе Николе Пашића.

5 Чл. 68 и 69 Нацрта устава владе Николе Пашића.

ни енглеска нити каква друга“ (Политика, 17. април 1921: 1). Дебата у Уставном одбору је критику углавном фокусирао на положај обласног начелника као шефа обласне управе с обзиром на његову надзорну улогу у систему локалне самоуправе. Са друге стране, влада је покушала да унитарни концепт државне организације представи као нужну меру за њено очување и даљи развој те да је обласна самоуправа највише што се може понудити с обзиром на унутрашње и спољашње прилике. Убеђеност у предност унитаризма ишла је дотле да су га сматрали најбољом опцијом чак и када би се Краљевина СХС могла пренети „негде у Америку или чак на какву другу планету“. Однос према предложеном моделу локалне самоуправе, један од првака Демократске странке је објаснио тако што су од три облика организације управне власти које су разматрали за њих прихватљиви и административна централизација и децентрализација путем самоуправе, али да су најенергичније против децентрализације на подлози историјских покрајина јер у њима називу елементе државности (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, I, 1921: 17, 26, 125).

Опозиционе групе су целокупан концепт локалне самоуправе изложиле оштрој критици. Комунистичка партија се најодлучније противила успостављању „насилничког полицијско-хегемонистичког система централизма“, оптужујући Пашићеву владу да је велике историјске области уситнила да би их „бајонетима“ натерала на послушност. По мишљењу комуниста, обласна самоуправа је анулирана чињеницом да на челу области стоје комесари именовани од Краља. Надзорна овлашћења из чл. 65 и 67 Нацрта су тумачили као доказ најреакционарних схватања која не треба прихватити из два разлога: први, што начелник није биран од народа, и други, што широка надзорна овлашћења омогућују најразличитије злоупотребе државне власти. Пројектујући одредбе нацрта на стварни политички живот, упозорили су да ће обласни начелник, радикал или демократа, намерно суспендовати одлуке обласних органа у којима би већину имали комунисти. Иза одлука обласних скупштина стајаће „агент“ централне власти чија улога представља „васкрс средњевековних и апсолутистичких државних разлога“ (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 144–145, 172–173, 176).

Иступи осталих група које су деловале са позиција левице нису били толико радикални. Социјалдемократе и републиканци су сматрали да предложеном моделу локалне самоуправе недостају демократске претпоставке јер праве самоуправе нема ако Краљ поставља великог жупана. Преширока овлашћења обласног начелника су видели као резултат континуираног распиривања страха од сепаратистичких

тенденција. Постојала је бојазан од политизације јер ће начелник бити политички експонент владајуће већине што ће имати за последицу не само рад по страначким директивама већ и угрожавање локалних интереса злоупотребом вета. Државни савет неће бити компетентан да процени ваљаност појединих забрана и претпоставка је да ће следити мишљење обласног начелника. Социјалдемократи су подржали идеју избора начелника непосредно од стране обласног становништва јер је само легитимни представник народне воље могао обустављати самоуправне одлуке. Недостатак јаснијих прописа о самоуправи општине и среза тумачен је као стварање простора за касније реакционарне мере којима би се ограничила локална самоуправа према потребама режима (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 156, 170, 173–175).

За Савез земљорадника је нарочито био споран надзор целисходности јер је отварао могућност најширих злоупотреба. Ова група је признала потребу постојања представника централне управе у областима, али је редуковала његову улогу чвршће га везавши за самоуправне обласне органе (Максимовић, 2020: 150). Нацрт земљорадничког клуба је, као и владин, предвиђао представника централне власти у областима. Земљораднички клуб је приговарао због одсуства непосредне комуникације самоуправних органа са државним институцијама која је резервисана само за начелника. Међусобни односи су уређени на штету самоуправе јер скупштина није могла тужити одбор за „непослушност“, ако би, у договору са начелником, радио против њене воље нити се могла жалити на делатност начелника ако „рђаво ради“. Савез земљорадника је предложена локалну самоуправу оквалификиовао као „претерани централизам“ који ће онемогућити политички споразум са оним делом Хрвата који нису федералисти већ захтевају неки облик аутономије (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 174–175).

Народни и Југословенски клуб, са легитимитетом представника дела Хрвата и Словенаца, инсистирали су на „племенском“ споразуму, мада свако са свог становишта. Политика Народног клуба била је срачуната на убеђивање осталих да и они желе „једну“, али не „јединствену“ државу јер су били против унитаризма. Знајући за одбојност српског дела јавности и према самој речи федерализам, покрајине које су предложили у свом нацрту представили су само као „велике самоуправе“ са широком надлежношћу и делегираним законодавним овлашћењима. Пашићева влада је оптужена да изазива унутрашњи раздор и тежи стварању полицијске државе и њој потчињене самоуправе (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 133, 136–137).

Оптужбе за стварање полицијске државе, које су изнели комунисти и Народни клуб, подржане су од стране представника Југословенског клуба. Самоуправа изложена у нацрту је „лажна“ јер држава треба да контролише поштовање закона, а не издавање обавезних заповести самоуправним органима. На челу самоуправе треба да буду изабрана, а не именована лица. Обласни начелник ће стајати иза доношења обласних уредби и, по потреби, саботирати рад опозиционих странака. Чл. 65 су сматрали реакционарним до те мере да је сасвим поткопао демократске темеље. По речима Јанка Шимрака, сва самоуправа ће стајати у министарству унутрашњих дела јер оно што је Пашићева влада предложила није ни „мексиканска, нити португалска, а камо ли енглеска самоуправа“ већ „просто копирање (...) француског и најгорега што га има у целој свијету, а то је систем италијански“. Противећи се двојном колосеку у локалној администрацији, државној и самоуправној, Југословенски клуб је истицао енглески тип самоуправе као позитиван пример у коме парламент, уместо владе, врши надзор, и у коме је сва унутрашња управа препуштена самоуправним органима (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 158–159, 167–168, 170–171, 180).

Уставни одбор је, под притиском целокупне опозиције и дела незадовољних посланика из странака већине, пристао на делимичне измене појединих чланова. Изостављен је надзор целисходности из чланова 65 и 67 (чл. 99 и 101 у коначној верзији коју је Одбор упутио Уставотворној скупштини) са образложењем да би могао водити злоупотребама и бити сметња функционисању самоуправних органа. Унет је нови члан према коме је газдовање самоуправних јединица стајало под надзором министра финансија и Главне контроле (чл. 97). Уместо предложене двостепене, усвојена је тростепена самоуправа са срезовима као међустепеном између општина и области. Формулација о „поверавању“ надлежности обласним самоуправама је замењена новом о пословима који спадају у њен „круг рада“. Усвојен је предлог Савеза земљорадника о обезбеђивању државних субвенција областима које нису биле у стању да сопственим средствима изврше одређене задатке као и могућност да их држава сама изврши (чл. 96). Стари члан 64 је потпуно прерађен па је обласној и среској скупштини признато право самосталног избора председника. Обласни начелник је преименован у великог жупана. Он врши улогу врховног старешине опште државне администрације у области уз назначење да ће се законом уредити државни послови које ће велики жупан обављати споразумно са обласним одбором. Омогућено је оснивање заједничких надлештава у областима за исте струке државних и самоуправних послова, али само као изузетак, чиме је начелно задржан двојни колосек у локалној администрацији (чл.

98). Продужен је рок у коме је Државни савет морао одлучити о задржавању уредби са месец на два месеца. Истовремено, смањен је рок за одлучивање о задржавању осталих самоуправних аката са два на један месец јер би у оба случаја одлука постајала извршна (чл. 99–101).⁶

Уз изостављање надзора целисходности и увођење тростепене локалне самоуправе, највећа измена се односила на принципе обласне поделе. Поделу је требало вршити по природним, социјалним и економским параметрима, на основу тачке 14 Крфске декларације (Šišić, 1920: 99). Изостављен је минималан број становника по областима, али је максималан број повећан на 700.000. Омогућено је спајање две или више мањих области уз услов да ни нова не може имати више од 700.000 становника (чл. 95).⁷

Предлог Уставног одбора упућен је Уставотворној скупштини априла 1921. године. Скупштина је учинила само две незнатне измене. Уместо старања о мерама месне безбедности, обласним самоуправама је гарантовано право на изношење мишљења, на захтев владе, о свим законским предлозима који се односе на области као и о свим другим питањима поводом којих им се влада обрати. Поред тога, максималан број становника у области је повећан на 800.000.⁸

4. Надзор по Закону о обласној и среској самоуправи

4.1. Органи државне управе у области и срезу

Видовданским уставом уобличене су основне смернице за даље уређење односа државне управе и локалне самоуправе. Априла 1922. године донети су Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон

6 Извештај Уставног одбора Уставотворне скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном одбору, Београд, 1921. Код надзора законитости, измењена је стилизација јер су обласне уредбе и одлуке самоуправних органа сада могле бити задржане од проглашења, односно извршења ако нису биле „основане“ на уставним или другим важећим прописима, за разлику од старије формулације која се односила на њихову колизију са позитивноправним актима.

7 Могућност спајања области из чл. 95 одборског нацрта инспирисана је одредбом Нацрта устава Веснићеве владе која је прописивала право удруживања једне области са суседном ради заједничке реализације економско-социјалних задатака који су превазилазили снагу једне области (чл. 55, ст. 3, тачка 13 Нацрта Устава владе Миленка Веснића, Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, 1921).

8 Чл. 95, ст. 2 и чл. 96, ст. 4, тачка 12 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 142а, 28. 355јун 1921.

о обласној и среској самоуправи док је уређење општинске самоуправе остављено за касније. Великом жупану, као политичком представнику владе који се налази на челу опште управе у области, потчињена су надлештва и сви органи опште управе којима издаје упутства и наредбе у оквирима своје надлежности и прима њихове извештаје. У погледу односа са централном управом, жупан је подређен министру унутрашњих дела у пословима из надлежности његовог ресора као што је потчињен другим министрима у пословима њихових ресора. Послови великог жупана одређени су на негативан начин – сви послови опште управе⁹ који нису сврстани у надлежност министара, а истовремено су изузети из надлежности среских управних власти. За њихово обављање стоје му на располагању правни и стручни референти као и остало помоћно особље. Вршење извесних послова могао је поверити среској бирократији која се налази у седишту области. Као шеф опште управе у области, велики жупан врши надзор над подређеним органима и решава о жалбама против њихових управних аката.¹⁰

Од осталих органа државне управе у локалним административно-територијалним јединицама, посебно је регулисан статус окружног начелника и среског поглавара. Окружни начелници / поджупани су задржани (сем у Словенији и Далмацији где их ни раније није било), сада као помоћни органи великог жупана са задатком вршења надзора над среском управом, из чега произилази да окружна начелства нису више егзистирала као засебан управни ниво.¹¹ Надзор је вршен надгледањем делатности среских управних власти најмање два пута годишње и подношењем извештаја и предлога жупану. С тим у вези, могли су кажњавати среско чиновништво, покретати дисциплинску истрагу и привремено их суспендовати. Као жупанов заступник, решавао је о жалбама против аката среске управе у полицијско-казненим стварима. Уз сагласност министра унутрашњих послова, велики жупан му је могао поверити самостално вршење и других послова из своје надлежности,

9 Општу управу чине послови из надлежности министарства унутрашњих дела, просвете, аграрне реформе, пољопривреде и вода, грађевина, трговине и индустрије, народног здравља, социјалне политике и министарства вера, а министарства шума и руда уколико се не односе на управу државним доменима (чл. 1 Закона о општој управи од 26. априла 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28. април 1922).

10 Чл. 6–10 Закона о општој управи.

11 По прелазним наређењима Видовданског устава округи (жупаније / окружја) су функционисали као јединице државне управе које ће постојати док се не укину законом, док се дотадашњи облици окружне самоуправе ликвидирају у корист области и срезова (чл. 135 Устава).

изузев оних који по својој природи траже једнообразно вршење послова који надилазе територијалну надлежност појединих округа или које мора вршити обласна управна власт због своје важности.¹²

Великом жупану је подређен срески поглавар као непосредни вршилац опште управне власти у срезу и над чијом делатношћу врши надзор. Као што је велики жупан имао потребно особље, могао га је имати и срески поглавар. За разлику од жупана који је, на предлог министра унутрашњих послова, постављан Краљевим указом, а уз пристанак владе, среске поглаваре је постављао министар унутрашњих послова.¹³

4.2. Надзор над актима и органима локалне самоуправе

Закон о обласној и среској самоуправи употпунио је уставне одредбе о јединицама локалне самоуправе другог и трећег степена и међусобним односима државних и органа локалне самоуправе. Обласној скупштини је била обавеза да записнике са својих седница доставља великом жупану уз рецепис. Закон је допунио уставне прописе о задржавању од извршења обласних уредби и одлука самоуправних органа. Потписан и оверен текст обласне уредбе се достављао жупану ради проглашења, а он је, ако сматра да није основана на уставним и законским прописима, био дужан да је са својим мишљењем достави Државном савету у року од 14 дана од дана пријема и о томе извести надлежног министра. Ако Савет не би донео решење у року од два месеца, уредба је постајала извршна. Велики жупан је проглашавао и у службеном листу обнародовао уредбу по истеку рока од 14 дана (ако је није задржао од извршења), односно осам дана (по достави решења Државног савета или истеком рока у коме је Савет требао донети решење).¹⁴

Допуњена је и уставна одредба о задржавању од извршења осталих самоуправних одлука због жупанове процене да нису основане на уставу, законима или обласним уредбама. Допуна се односила на одређивање рока у коме је то жупан могао учинити – осам дана, и рока у коме је обласни одбор имао право изјављивања жалбе – 15 дана од дана доставе жупановог решења. Извршност решења је наступала не само истеком рока за доношење одлуке Државног савета већ и слањем обавештења обласном

12 Чл. 15 Закона о општој управи.

13 Чл. 13, 18, 19 и 21 Закона о општој управи.

14 Чл. 66, 121–122 Закона о обласној и среској самоуправи од 26. априла 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28. април 1922.

одбору да велики жупан неће задржати одлуку као и протеком 24 часа од истека рока за задржавање одлуке.¹⁵

Законом су прописана конкретна овлашћења великог жупана према органима локалне самоуправе и то како према обласној скупштини тако и према обласном одбору. Поред редовног сазива који је препуштен Краљу, а који је одређен за 5. новембар сваке године, обласна скупштина се могла сазвати и ванредно, на захтев великог жупана. Он је био обавезан да је сазове на захтев обласног одбора или 1/3 чланова обласне скупштине. Поред тога, велики жупан је отварао и закључивао сазив обласне скупштине у Краљево име. Седнице су биле јавне, али су се, на захтев скупштине, могле претворити у тајне, ако се томе не противи велики жупан. Међутим, Уредба о пословном реду у обласној скупштини, коју је прописао министар унутрашњих дела јула 1922. године, другачије је решила то питање. Закон је жупана овластио да се супротстави вољи обласне скупштине о затварању седница за јавност, али није могао своју вољу једнострано наметнути скупштини. Уредба је проширила његова овлашћења, омогућивши му да самостално затвори скупштинске седнице за јавност.¹⁶

Великом жупану и његовим изасланицима дата су права присуства и говора на седницама обласне скупштине и одбора, али без права гласа.¹⁷ Шеф обласне управе је отуда морао бити упознат са свим текућим питањима, и кроз учешће у дебати, долазио је у прилику да посредно утиче на усвајање одлука. Иако му је ускраћено право гласа, могао је отворено критиковати одређени предлог, предочити могуће последице доношења одлука које би биле противуставне или противзаконите и тиме допринети њиховом неусвајању. Због тога је улога великог жупана креирана као нека врста превентивног надзора над радом обласних самоуправних органа ради одвраћања од доношења незаконитих па и нецелисходних одлука (Стефановић, без године издања: 11). Нема сумње да се ова „негативна“ улога великог жупана могла трансформисати у „позитивну“ кроз утицај на обласне органе у циљу доношења одговарајућих одлука, тим пре што је током читавог процеса био упућен у делатност самоуправних органа.

15 Чл. 122 Закона о обласној и среској самоуправи.

16 Чл. 53 и 57 Закона о обласној и среској самоуправи и чл. 48 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини од 7. јула 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 190, 20. август 1922. Овај несклад Закона и Уредбе могла је отклонити сама обласна скупштина усвајањем сопственог Пословника о раду који би заменио Уредбу (чл. 62 Закона о обласној и среској самоуправи и чл. 63 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини).

17 Чл. 59 и 123 Закона о обласној и среској самоуправи.

Велики жупан је од одбора могао захтевати сва потребна обавештења. Обласној скупштини је сваке године подносио извештај о стању опште администрације у области. Поред тога, обавезан је проследити јој сва тражена обавештења о државној управи у области, уколико је имала додир са обласном самоуправом. Међутим, обласна скупштина је овде битно ограничена јер о њима није могла расправљати ни доносити одлуке. Исти принцип је примењен и на однос среског поглавара и среске самоуправе. Срески поглавар је имао иста овлашћења према среској скупштини и среском одбору чиме су односи представника државне власти и локалне самоуправе на обласном нивоу преликани на срески ниво. Изузетак су жалбе које би срески одбор изјављивао против решења среског поглавара које би се упућивале управном суду.¹⁸

Посебан облик контроле постоји над радом органа самоуправе. Ако самоуправна власт не врши прописане послове сопственог делокруга, надзорна власт би је најпре позвала на вршење законске обавезе, а ако самоуправни органи ни тада не поступе по налогу, надзорна власт ће сама приступити њиховом извршењу о трошку локалне самоуправе. Исти облик надзора постојао је код обавезе обласног одбора на сарадњу са државним административним органима у свим ситуацијама када је она прописана законом. Одбор је у осталим случајевима могао сарађивати, на захтев великог жупана, али је сарадњу могао и одбити. Надзор над обласном самоуправом је био непосреднији код државних послова који су законом поверени органима обласне самоуправе јер је обласни одбор морао поступати по упутствима великог жупана. У оба случаја (ако би одбор одбио сарадњу на коју је обавезан по закону и ако не би поступио по упутствима великог жупана у погледу поверених послова), на тужбу великог жупана, надлежни управни суд је члановима обласног одбора могао изрећи новчане казне у износу до 2.000 динара. Основ за уплив државне управе у послове локалне самоуправе је нађен и у могућности државних органа да пруже помоћ среској самоуправи, ако срез, ни уз помоћ општина, није био у стању да изврши сопствене одлуке.¹⁹

Поред осталих веза државе и самоуправе, Закон о обласној и среској самоуправи је прописао обавезу сарадње у погледу пружања међусобне правне помоћи у законитом делокругу.²⁰

18 Чл. 59, 123–125 и 129 Закона о обласној и среској самоуправи.

19 Чл. 97–99, 127 и 131 Закона о обласној и среској самоуправи.

20 Чл. 128 Закона о обласној и среској самоуправи.

4.3. Надзор над обласним финансијама

Одлуке самоуправних органа су начелно биле правно ваљане без икакве санкције државних власти, под претпоставком да нису противне уставу, законима и евентуално обласним уредбама. Међутим, код неких одлука финансијске природе била је неопходна потврда државних органа. Државна власт је, посматрано у целини, у домену финансија располагала снажнијим овлашћењима која су надилазила контролу законитости и залазила у сферу целисходности. Обласни буџет је, на предлог обласног одбора, усвајала обласна скупштина у облику уредбе. Предлог буџета се подносио скупштини пре других предлога, а ако не би био усвојен у року од два месеца од дана отварања редовног сазива, продужила би се важност старог буџета за наредну годину. Ако се буџет не би усвојио ни следеће године, државна власт је Краљевим указом могла распустити обласну скупштину, што је једини случај када је распуштање самоуправних органа било могуће.²¹

Усвојени буџет се слао на одобрење министру финансија чиме је државна власт остваривала непосредан увид у обласне финансије. Министар га је могао мењати уношењем оних расхода које је обласна скупштина пропустила да унесе, делимично или у целини. Законодавац је прописао расходе који се обавезно морају наћи у обласном буџету тако да министар финансија, ван законских оквира, није имао слободу самосталног одлучивања.²² Међутим, ако се право уношења обавезних буџетских издатака креће у оквирима надзора законитости, код повећања оних ставки које нису унете у довољном износу право министра је већ излазило из оквира надзора законитости и улазило у сферу надзора целисходности (Стефановић, без године издања: 14).

Код уношења буџетских прихода, министар је начелно мање везан законом него у случају расхода. У погледу самосталних пореза и такси, обласна скупштина је потпуно зависна од воље министра све док се овај извор обласних прихода не регулише посебним законом. Кад је реч о осталим приходима (прирези већи од 50% од износа целокупног пореза, зајмови преко 10 милиона динара и отуђење обласног имања у вредности преко милион динара), министар је у својој процени ограничен законом само до прописаних износа. Ако су буџетски приходи по овим основама надилазили назначене износе, њихово одобрење је искључиво препуштено процени министра финансија. Обласна скупштина је, сем самосталних пореза и такси, ограничена и при увођењу обласних приреза јер је прирезе веће

21 Чл. 69 Закона о обласној и средској самоуправи.

22 Чл. 76 Закона о обласној и средској самоуправи.

од 50% државног непосредног пореза разрезивала само уз сагласност министра. Његов надзор је проширен и на одобрење накнадних кредита које би обласни одбор по хитној потреби усвајао за подмирење извесних расхода.²³

Министар финансија је одлуку о предложеном обласном буџету морао донети у року од месец дана јер би, у супротном, буџет добијао извршну снагу. Реч министра није била коначна јер је обласни одбор могао изјавити жалбу Државном савету. Чл. 76 Закона о обласној и среској самоуправи је сузио основ за жалбу јер се изјављивала само ако је одбор сматрао да је министар прекорачио своју законску надлежност. Из наведеног проистиче да је Савет ценио само законитост, али не и целисходност министарских одлука. Као и министар, и Државни савет је везан роком за доношење коначне одлуке јер је након месец дана обласни буџет добијао извршну снагу у облику у коме је усвојен од стране обласне скупштине.²⁴

Све у свему, успостављени надзор над обласним финансијама је отварао могућност значајнијих интервенција државних органа у локалну политику. Због ограничених материјалних могућности, обласне самоуправе су принуђене да за реализацију економских и социјалних задатака посегну за приходима чије је одобрење у надлежности државне управе. Државна власт је у прилици да, ускраћивањем сагласности, онемогући остварење чак и оних самоуправних одлука које нису противзаконите што је, у крајњој линији, могло имплицирати парализу рада обласне самоуправе и њену значајну зависност од државних власти (Стефановић, без године издања: 15). Законодавац јој је тиме у сектору финансија наметнуо битна ограничења, сужењем обима послова над којима је постојала контрола законитости и ширењем круга у коме се вршио надзор целисходности.

5. Закључак

Уставна политика Пашићеве владе тежила је унитаризацији Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Свесна непостојања услова, како техничких тако и ширих друштвених, да, поред политичке централизације, успостави и административну централизацију, владајућа структура се у почетку определила за врло скромну децентрализацију са двостепеном локалном самоуправом, која би државним органима, преко надзора целисходности, омогућила преширока контролна овлашћења и суштински анулирала концепт самоуправе. Уставна дебата је током 1921. године, под притиском опозиције и недостатка већине за доношење устава, ишла у правцу

23 Чл. 70, 74–76 Закона о обласној и среској самоуправи.

24 Чл. 76 Закона о обласној и среској самоуправи.

делимичног оснажења локалне самоуправе, а најзначајнији помак је представљао одустанак од надзора целисходности над самоуправним актима. Тиме је Видовдански устав начелно омогућио битну претпоставку њеног развоја организујући је као тростепену. Задржани су окрузи као искључиво административне јединице, мада само привремено, док је коначна одлука о њиховом даљем постојању препуштена законодавцу. Устав се јасно ограничио на контролу законитости, сем код финансијских питања где су облици надзора и начин спровођења препуштени законодавцу.

Закон о обласној и среској самоуправи, донет априла 1922. године, успоставио је надзор целисходности над обласним буџетским приходима. Код извесних прихода министар финансија је могао самостално одлучивати о њиховом уношењу док се код осталих надзор законитости претварао у надзор целисходности само уколико би планирани износ прихода прелазео одређени износ у тачно прописаним случајевима. Расходовна страна обласног буџета углавном се кретала у оквирима контроле законитости јер је министар могао уносити само расходе који су законом утврђени као обавезни. Надзорна овлашћења великог жупана, као представника државне управе у области, кретала су се у домену контроле уставних и законских прописа, али је Видовдански устав прописао различит поступак код задржавања од извршења обласних уредби и осталих самоуправних аката. О задржавању обласних уредби одлучивао је Државни савет као врховни управни суд. Ако је велики жупан овде имао ограничену улогу, због обавезе да спорне уредбе проследи Савету, код осталих аката локалне самоуправе његова улога је „ојачана” јер их је могао задржати од извршења и без одлуке Савета. Органима локалне самоуправе је омогућена жалба Државном савету, ако су сматрали да су оспорени акти засновани на уставу, законима и обласним уредбама. Односи великог жупана и самоуправних органа у области послужили су као основ за уређење односа среског поглавара и среских самоуправних органа.

Литература и извори

Закон о обласној и среској самоуправи од 26. априла 1922. године, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 92, 28. април 1922.

Закон о општој управи од 26. априла 1922. године, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 92, 28. април 1922.

Извештај Уставног Одбора Уставотворне скупштине о нацрту Устава и Текст Устава како је примљен у Уставном Одбору, Београд, 1921.

Максимовић, Н. (2020), Савез земљорадника и локална самоуправа у Уставном одбору Уставотворне скупштине Краљевине СХС, *Правни хоризонти*, III, бр. 3, Ниш, 150.

Марковић, Л. (1920), а, Два правца или две идеје, *Нови живот*, књ. I, Београд, 4–6.

Марковић, Л. (1920), б, О немогућности централизма у администрацији, *Нови живот*, књ. I, Београд, 321–325.

Марковић, Л. (1920), в, Против федерализма, *Нови живот*, књ. II, Београд, 293.

Нацрт устава владе Миленка Веснића, *Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава*, 1921.

Нацрт устава владе Николе Пашића, *Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава*, 1921.

Политика, Јовановић С., Нацрт новог устава, 17. април 1921, бр. 4664.

Стефановић, Ј. (без године), Основни принципи обласне самоуправе, без издавача, 11, 14–15.

Стенографске белешке. Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. I, Дебата о начелу о Нацрту Устава, Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1921.

Стенографске белешке. Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. III, Дебата у појединостима о Нацрту Устава, Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1921.

Šišić, F. (1920), *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919*, Zagreb: Matica Hrvatska.

Уредба о пословном реду у обласној скупштини од 7. јула 1922. године, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 190, 20. август 1922.

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 142а, 28. јун 1921.

Nebojša Maksimović,
PhD Student,
Faculty of Law, University of Niš

STATE SUPERVISION OVER THE LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

In the process of adopting the Vidovdan Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (1921), one of the topical issues was the form of supervision that the state government would exercise over the local self-government. In this article, the author first elaborates on the development of this constitutional document, with specific reference to the constitutional drafts proposed by the governments of Milenko Vesnić and Nikola Pašić, the amendments introduced by the Constitutional Committee, and the adoption of the constitution in the Constituent Assembly on 28 June 1921 (St. Vitus Day). The Vidovdan Constitution was the legal ground for adopting two important legislative acts in April 1922: the Law on General Administration and the Law on Regional and District Self-Government. The author analyzes the constitutional and statutory provisions that regulated the legal position of state authorities in the administrative districts, counties and local self-government bodies, as well as their mutual relations. State supervision over the local self-government activities, primarily at the regional (district) level, has been observed in the context of state supervision over the administrative acts/documents and local administrative bodies. In particular, the author focuses on the supervision over regional finances, considering not only the importance of these funds for the functioning of the regional self-government but also the restrictions which the regional government was exposed to. The aim of the research is to point out to the legal relations between the central (state) administration and local self-government in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, which were initially envisaged in the Vidovdan Constitution and subsequently instituted by the the 1922 Law on Regional and District Self-Government.

Keywords: *Vidovdan Constitution, local self-government, state supervision, control of legality and expediency.*