

*Др Гордана М. Дракић, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
G.Dragic@pf.uns.ac.rs*

*Др Урош Н. Станковић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
U.Stankovic@pf.uns.ac.rs*

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА¹

Сажетак: *Дискусије о ишњању унурашњег уређења државе обележиле су рад Уставојворне скупштине Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца. Према ставу који су заснивали у односу према том ишњању, у Уставојворној скупштини формирала су се два супротивљена политичка блока: унитаристички и федералистички. Нацрти устава поднесени Уставном одбору од стране представника различитих политичких оција садржали су различите концепције организације локалне самоуправе у новоформираној југословенској држави. У раду је изложен оложај локалне самоуправе према Уставу Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца и описима који су ближе разрађивали релевантне уставне одредбе. Аутори су се у раду осврнули и на разлоге због којих блаовремено донесени описи о локалној самоуправи нису у ошност заживели у пракси у периоду трајања парламентаризма у првој југословенској држави.*

Кључне речи: *локална самоуправа, Краљевина Срба, Хрватиа и Словенаца, устав, Закон о обласној и среској самоуправи.*

Завршетком Првог светског рата отпочео је нови период у историјском развиту југословенских народа. Наступиле су бројне промене у међународним односима у Европи. На рушевинама Хабсбуршке монархије настале

¹ Рад је резултат рада на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ Правног факултета у Новом Саду у току 2017. године.

су националне државе средње и југоисточне Европе. Прва југословенска држава формирана је 1. децембра 1918. године, а њено стварање представљало је „историјски процес са коренима у прошлости, који је произлазио из националноослободилачких тежњи етнички сродних народа“.² Чин постанка југословенске државе састојао се, најпре, од читања тзв. Адресе од стране делегације Народног вијећа Државе Словенаца, Хрвата и Срба о потреби уједињења те државе са Краљевином Србијом и од одговора регента Александра Карађорђевића којим је изразио прихватање адресе и прогласио настанак Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца. Својим одговором регент Александар је „прејудицирао решавање основних питања заједничке државе о облику владавине и династији Карађорђевића, одузимајући будућој уставотворној скупштини карактер суверене установе“.³ С друге стране, текст Адресе јасно је изражавао да је делегација Народног вијећа пристала на формирање јединствене државе са монархијским обликом владавине „не истичући потребу да Уставотворна скупштина одлучи (као позвана) о томе да ли ће владавина бити монархијска или републиканска. Тежиште је у овој Адреси било постављено на потребу државног уједињења с Краљевином Србијом, а неизречени најважнији разлози за то били су унутрашње и вањско стање: требало је сузбити револуционарно превирање у масама (против друштвено-економског система) и зауставити напредовање талијанске окупације подручја Државе СХС“.⁴ Период који је после проглашења уједињења уследио до 1921. године, односно доношења устава био је период државноправног провизоријума, а с обзиром на то да су „нека питања у сфери органа локалне власти решавана и после усвајања устава“ било би прецизније назвати га уставноправним провизоријумом.⁵

Прва влада Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца образована је указом регента Александра Карађорђевића 20. децембра 1918. године. На исти начин, Указом од 24. фебруара 1919. године, сазвано је Привремено народно представништво у своје прво заседање у Београду. Према тексту Адресе, који је делегација Народног вијећа прочитала регенту Александру 1. децембра 1918, Привремено народно представништво требало је да се „образује споразумом између Народног Вијећа и представника народа Краљевине Србије...“.⁶ Такав начин формирања народног представништва, међутим, није реализован. Министарски савет је одлучио о томе колико ће која југословенска покрајина делегирати посланика. „Тако је Србија имала 84, Хрватска с Рије-

² Бранко Петрановић, „Уједињење и уставно обликовање Краљевине СХС“, *Стварање југословенске државе 1918. године*, Београд 1989, 41.

³ Бранко Петрановић, *Историја Југославије 1918-1988*, Београд 1988, 26.

⁴ Фердо Чулиновић, *Документи о Југославији*, Загреб 1968, 99.

⁵ Петрановић (1988), 43.

⁶ Текст Адресе Делегације Народног вијећа СХС регенту Александру у Ф. Чулиновић, 98.

ком и Међимурјем 60, Босна и Херцеговина 42, Словенија 32, Далмација и Црна Гора по 12, Војводина и Македонија по 24 и Истра 4⁶, што је укупно чинило 296 посланика.⁷

Изборни закон за Уставотворну скупштину донесен је 3. септембра 1920. године од стране Привременог народног представништва и регента Александра као специјалан закон који је требало да важи само за ту прилику, односно формирање Уставотворне скупштине. Сходно Закону, Уставотворна скупштина је требало да броји 419 посланика. „Изборни окрузи у Србији, Хрватској и Славонији, Босни и Херцеговини били су, углавном, истоветни са судским окрузима. Црна Гора, у старим границама, чинила је један изборни округ...Само три града – Београд, Загреб и Љубљана – била су издвојена као засебна изборна тела. Сви остали градови бирали су посланике заједно са селима свог изборног круга. Сеоско становништво као многобројније имало је при изборима надмоћност над варошким становништвом“.⁸

Уставотворна скупштина се састала 12. децембра 1920. године, мандат Привременог народног представништва тиме је аутоматски престао. У Уставотворној скупштини је, од самог почетка, било тешкоћа у раду због политичких сукоба. Пословник о раду Уставотворне скупштине, који је донела влада у форми уредбе, представљао је прво питање око којег је дошло до сукоба између владе и њене већине с једне и опозиције с друге стране. Седам од укупно девет скупштинских група тражило је укидање Пословника о раду Уставотворне скупштине. У прилог таквом захтеву било је наведено да је сувереност Уставотворне скупштине доведена у питање прописивањем пословника од стране владе, те да се решење налазило у томе да Уставотворна скупштина исти одбаци и самостално донесе нови. Осим тога, Пословник је, како се истицало, донесен незаконитим начином без консултовања одговарајућег одбора Привременог народног представништва, како је било прописано Изборним законом од 3. септембра 1920. године. „Спор између Владе и опозиције Скупштина је решила на тај начин што је прихватила гледиште свога председништва, да о промени пословника не може бити говора докле се Скупштина не конституише, пошто она, тек по своме конституисању, добија способност решавања“.⁹ У конституисању Уставотворне скупштине, односно одлучивању о верификацији мандата, те избору сталног председништва нису, с обзиром на поменути спор, учествовали сви посланици. После конституисања, изабран је један одбор са задатком да припреми нацрт новог пословника о раду Уставотворне скупштине који је, затим, усвојен

⁷ Ф. Чулиновић, *Државноправна историја југославенских земаља XIX. и XX. вијека*, Загреб 1959, 242.

⁸ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца*, Београд 1995, 58.

⁹ *Ibid.*, 62.

незнатном већином гласова 28. јануара 1921. године, „после прилично жестоке дебате“.¹⁰ Питање које је током претреса нацрта новог пословника избило у први план и постало предмет спора, било је питање већине потребне за изгласавање устава. Поменуто питање, према речима Слободана Јовановића, „имало је своју историју“ јер се о врсти већине, потребној за доношење устава будуће југословенске државе, расправљало приликом доношења Крфске декларације. Први званични разговори представника владе Краљевине Србије и Југословенског одбора који су се тицали питања унутрашњег уређења будуће југословенске државе вођени су на Крфској конференцији одржаној од 15. јуна до 20. јула када је усвојен документ познат као *Крфска декларација*.¹¹ Након дискусије о томе треба ли устав изгласати племенски квалификованом или бројно квалификованом већином, усвојено је и у Крфску декларацију унесено начело бројно квалификоване већине при чему није било прецизирано колика ће та већина бити, већ је њено одређивање остављено за касније.¹² У Уставотворној скупштини се, дакле, расправљало о висини бројно квалификоване већине потребне за изгласавање устава. Захтев да се пословником одреди двотрећинска већина није прихваћен, а „По пословнику, за коначно решавање о уставу тражило се 210 гласова – скоро два пута више него кворумска већина“.¹³

Ради разматрања уставних нацрта формиран је 31. јануара 1921. године Уставни одбор, који се конституисао следећег дана. У тренутку конституисања Уставни одбор је пред собом имао само уставни нацрт, тада актуелне, Пашићеве владе, који је одмах узео у разматрање како не би „губио време“ чекајући да протекне рок у којем су посланици могли да подносе своје предлоге, односно нацрте устава. У року од 14 дана утврђеном у Пословнику, Уставотворној скупштини било је поднесено „шест нацрта устава: владе, појединих странака или страначких коалиција, као и четири предлога које су поднели појединци, било да се радило о потпуним предлозима, варијантама предлога или мишљењима појединих угледних правника, стручњака или политичара о поднетим уставним нацртима“.¹⁴

Осим уставног нацрта који је поднела Пашићева влада, две владе које су јој претходиле, на челу са Стојаном Протићем, односно Миленком Веснићем начиниле су своје нацрте. С обзиром на то да су сва три нацрта за полазну

¹⁰ Александар Фира, *Видовдански устав*, Београд 2011, 88.

¹¹ Љубомирка Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Нови Сад 2002, 461. „Крфска декларација од 20. јула 1917. историјски је документ далекосежних последица, а праве вредности ће почети да се откривају тек кад је држава, створена по тим претпоставкама, пропала“, Милорад Екмечић, *Дуго кретање између клања и орања*, Београд 2011, 363.

¹² С. Јовановић, 63. Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и комјаративно право*, Загреб 1956, 155.

¹³ С. Јовановић, 64.

¹⁴ Љ. Кркљуш, 490.

основу узела Устав Краљевине Србије из 1903. године, те да су и Веснићев и Пашићев нацрт били скраћене верзије Протићевог нацрта, може се говорити и о владином нацрту „који је прошао кроз три редакционе фазе“.¹⁵ У фази претресања уставних нацрта, политичке борбе и дискусије, како у уставном одбору тако и у пленуму Уставотворне скупштине, водиле су се нарочито око питања државног уређења. „Судећи по жестини политичке борбе око тог питања чинило се, као да је оно апсорбирало у себе скоро сву другу проблематику, као да је све остало само секундарног значења, а да је од пресудне и примарне важности само – како ће се ријешити питање: да ли јединствена или сложена држава?“¹⁶ Управо према погледима на државно уређење, у Уставотворној скупштини формирала су се два супротстављена блока унитаристички и федералистички, а „...ретки гласови средње линије једва да су се чули. Њен рад био је обележен искључивостима федералистичке мањине и унитаристичке већине“.¹⁷ Поборници концепције државноправног унитаризма били су предвођени присталицама Радикалне и Демократске странке, док је најистакнутији заговорник федералистичких концепција била Хрватска републиканска сељачка странка. Међутим, радикали су се у својим редовима суочили са другачијим схватањем државне организације које је заступао страначки првак Стојан Протић. Одмах по образовању министарског кабинета под његовим председништвом у фебруару 1919. године, узевши за себе и место министра за Уставотворну скупштину и изједначење закона, Протић је оформио стручну комисију за израду нацрта устава и предлога одређених закона који су били у тесној вези с уставом, која је задати посао завршила у априлу 1920. године. Према речима самог Протића, у уводном делу штампаног издања поменутог нацрта, с обзиром на то да је комисија „имала карактер стручњачки“ резултат њеног рада требало је он сам да оцени „с политичкога гледишта“ и, затим, употреби „за израду нацрта Устава који бих, као свој предлог, поднео кабинету на дискусију, и који би имао служити као основа за израду нацрта Устава владе, односно предлога који би Влада Краљевска поднела Уставотворној скупштини“.¹⁸ У тренутку када је влада, којој је председавао, поднела оставку 17. маја, оба нацрта (комисијски и Протићев), била су већ достављена министрима, а како је 21. маја формирана нова влада са Миленком Веснићем на челу, у којој је Протић задржао портфељ министра припреме за Уставотворну скупштину, и министри новог кабинета су одмах добили поменуте уставне нацрте. Међутим, нацрт устава, припремљен за

¹⁵ Ј. Стефановић, 156.

¹⁶ Ф. Чулиновић 1959, 252.

¹⁷ Марко Павловић, *Југословенска држава и право 1914-1941*, Крагујевац 2000, 132.

¹⁸ *НАЦРТ УСТАВА по предлогу Стојана М. Протића са додајком Нацрт устџава израђен од Устџавне комисије*, Београд 1920, V. О томе видети: Лазар Марковић, *Југословенска држава и хрватско ишћање (1914-1929)*, Београд 1935, 209.

владу, био је крајем маја објављен према Протићевим речима: „једним неуредним путем, и постао предмет оцене и критике јавне пре него што је дошао на дискусију у самом кабинету. И он је у јавност дошао непотпун, где у мањем где у већем изводу“ што је инспирисало његовог писца да текст нацрта, заједно са комисијским, публикује како би се јавност на прави начин упознала са предлозима уставних решења које је у нацрту изложио.¹⁹

Доминантна карактеристика Протићевог нацрта устава, која га је разликовала од нацрта потоњих влада, Веснићеве и Пашићеве, јесте подела државне територије на девет покрајина са широким самоуправама извршена по историјском принципу. У извештају поменуте уставне комисије, који је приложила уз текст нацрта устава када га је упутила министру Протићу, било је, између осталог, наглашено да су оставили „нерешена питања о броју и границама области и о финансијским односима између државе и области“ само уз навођење да се Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца дели на покрајине, без улажења у појединости које би се тицале подручја у држави која би формирала поједине покрајине.²⁰ У тексту нацрта који је начинио Протић предметно питање регулисано је чланом 4 на следећи начин: „Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца дели се на покрајине или области, округе или жупаније, срезове или котаре и општине. Покрајине су ове: Србија, Стара Србија са Македонијом, Хрватска и Славонија са Ријеком, Истром и Међумурјем, Босна, Црна Гора с Херцеговином, Боком и Приморјем, Далмација, Срем с Бачком, Банат, Словеначка с Прекомурјем“.²¹ Величина и границе покрајина, округа, срезова и општина требало је да буду одређени законом о административној подели или законом о покрајинској, окружној, среској и општинској самоуправи. Органима покрајинских власти и њиховом надлежношћу бавио се девети део нацрта устава под насловом Месна управа. Покрајине би располагале извршном и законодавном влашћу које би вршили одговарајући органи – покрајински одбори и покрајинске скупштине. Покрајински закони нису смели да противрече уставу и државним законима. Осим српског устава из 1903. који је, како смо напред навели, послужио као полазна основа приликом писања нацрта, Протић је комисији сугерисао да се као узором послуже и белгијским уставом који је управо у погледу питања обласне и општинске самоуправе садржао „и по коју одредбу ... које нема у нашем србијанском Уставу“. Касније, приликом анализе текста уставне комисије, Протић је дошао до закључка „да ће белгијски узор у погледу самоуправе, општинске и обласне, бити недовољан“, па се приликом израде свог нацрта у тим питањима угледао „и више на холандски и енглески образац где је

¹⁹ *Ibid*, V

²⁰ *Ibid*, 69.

²¹ Члан 4 Нацрта устава Стојана Протића, *ibid*, 1.

самоуправа шире постављена и јаче развијена²². Међутим, концепција државне организације изложена у уставном нацрту Стојана Протића, као израз компромиса између ставова централиста и федералиста, није могла да конфронтирани стране окупи, јер суштински није задовољавала ни једне ни друге. Ставови Стојана Протића „одражавали су схватање малобројних радикала, противника стапања народа у јединствену целину уз занемаривање посебности њиховог развитка у прошлости; они су били уверени да свако компактно „племе“ треба да добије претежан утицај у управи и јавном животу на свом подручју“.²³ Присталице централистичке државне организације Протићевом нацрту су замерале да „отвара врата постепеном распаду националне целине која треба да остане компактна и недељива, и да би тај нацрт дао потстрека партикуларистима на тај начин што би им омогућавао да на законској и уставној бази продуже своју штетну акцију. Са друге стране аутономистичке партије, хрватске и словеначке, налазиле су да је предлог Протићев недовољан, и одлучиле су да израде своје посебне уставне нацрте који би боље одговарали њиховим политичким идејама“.²⁴

Федералистичко државно уређење прве југословенске државе било је, осим у већ поменутом нацрту Хрватске републиканске сељачке странке, предвиђено и у нацртима устава Народног клуба (Хрватске заједнице) и Југословенског клуба који су чинили Хрватска-пучка, Словенска људска и Буњевачко-шокачка странка. Нацрт Народног клуба „тумачио је мисли хрватске интелигенције о државном уређењу“ и предвиђао постојање шест покрајина чији би положај према државној власти био утврђен уставом, али би за промене устава које би се тицале покрајина био потребан пристанак покрајинских сабора.²⁵ Нацрт Југословенског клуба је, такође, предвиђао постојање шест покрајина, али уз такву територијалну расподелу која би омогућила постојање три покрајине са католичком и три покрајине са православном већином становништва. За разлику од нацрта Народног, Југословенски клуб се интересовао како за питање покрајина, тако и за питање социјалних задатака државе. Осим тога, за промену уставних прописа о надлежности покрајина нацрт Југословенског клуба није захтевао пристанак покрајина. Иако је одбила да учествује у раду Уставотворне скупштине, Хрватска републиканска сељачка странка изашла је у мају 1921. године у јавност са предлогом уставног уређења државе у којем је, осим опредељења за републику, изнела идеју да „на југословенском међународно признатом подручју постоје три нације – хрватска, српска и словеначка, чије „три праве народне државе“ треба да образују савез држава. Поред Босне и Херцеговине, и Црна Гора и

²² *Ibid*, VI

²³ Петрановић, 1988, 125.

²⁴ Марковић, 210.

²⁵ Јовановић, 72-73.

Македонија, као „полуплеменске и полухисторијске домовине“ требало је да се одреде за једну од „правих народних држава“.²⁶

Конечно, долазили су нацрти устава који су заступали ширу децентрализацију и самоуправност већих или мањих области. Уставни нацрт др Сподлаке који није био члан Уставотворне скупштине, али је 1920. године објавио свој нацрт „за који се мислило да је по питању државног уређења износио став Хрвата из приморја“. У њему је било предвиђено 12 покрајина, јер су велике историјске покрајине биле поцепане ради добијања мањих. „Мада по овом нацрту покрајинска аутономија није велика – оцењена је као самоуправа округа по Српском уставу од 1903. године – она је имала једну битну предност над осталим предлозима. Наиме, покрајинама се дају јака финансијска средства, те тиме и основни услови за фактичку самосталност“.²⁷ Издвојени став о питању државне организације изнео је и Анте Трумбић некадашњи председник Југословенског одбора и први министар иностраних послова у новоствореној држави. Он се залагао за јединствену државу „али и за широку децентрализацију, инсистирајући у првом реду на што већим демократским слободама и на равноправности нација“.²⁸

Нацрт устава који је припремила влада на челу са Миленком Веснићем, познат под називом Веснићев нацрт није ни био мериторно расправљан. „Ово због тога, што је после новембарских избора Веснићева влада демисионирала, а јануара 1921. године Пашић формира нову владу. Нова влада је углавном прихватила нацрт Устава који је правио претходни кабинет, што је с обзиром на њен састав и карактер било сасвим логично, проширила га са неких десетак чланова и извршила извесну редакцију старих“.²⁹ На тај начин је настао нацрт Устава владе Николе Пашића који је, како смо навели, био поднесен Уставном одбору Уставотворне скупштине одмах по његовом конституисању и, најпре, био разматран. Пашићев нацрт је имао 86 чланова и заједничку државу Срба, Хрвата и Словенаца одређивао као уставну, парламентарну и наследну монархију, са династијом Карађорђевића на челу. Уместо малог броја историјских покрајина, предвидео је 35 области од 200.000 до 600.000 становника. Унутрашња управа је, за разлику од Протићевог нацрта, а по примеру Устава Краљевине Србије из 1903, била подељена између државних и самоуправних органа. „Уз ограничење броја становника, области су, опет у циљу очувања државног јединства, по Нацрту стављене под такав надзор централне власти да им је остао само привид

²⁶ Павловић, 144.

²⁷ Ружица Гузина, *Општина у Србији XIX и XX века Локална управа и локална самоуправа у Југославији од 1918. до 1941. године*, Београд 1962, 37.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Фира, 97.

самоуправе“.³⁰ У оквиру дискусије која је у Уставном одбору вођена о владином нацрту Устава, Лазар Марковић, истакнути радикал и потоњи министар правде, је образлагао решење које се тичало локалне самоуправе, наглашавајући да сви који желе да управа буде добра, непосредна, јефтина и објективна не могу да одобре захтеве оних који сматрају да покрајинама и областима треба поверити целокупну државну управу. Афирмишући решења изнета у Пашићевом нацрту, Марковић је објаснио: „Нацрт г. Пашића стао је на гледиште, да се управни задаци имају поделити. Оно што се тиче целине, оно о чему држава треба да се стара, оно што је осетљивије и о чему се мора водити рачун, о томе се старају државни органи под контролом, каква постоји у свима савременима парламентима. Али за све интересе од локалног, посебног значаја, нацрт Устава предвиђа најширу самоуправу, и набраја предмете о којима та самоуправа са пуном влашћу има да се стара“.³¹ Одговарајући на примедбе појединих чланова, он је закључио како постоји разлика у мишљењима о појму локалне самоуправе, бранећи на тај начин од стране владе предложена решења: „Из ових напомена које ми чините, нека ме извине господа, видим најбоље како извесни крајеви немају смисла о томе шта је самоуправа. Јер видим да желе да приме сва права и сва овлашћења, а да у исто време не приме и обавезе и да не приме и терете...Е, господа такву самоуправу, која не би ништа тражила од својих грађана, такву самоуправу, ви нигде немате, нити ћете икад имати“.³² После разматрања у Уставном одбору, Пашићев нацрт је изашао обимнији, са укупно 139 чланова, јер је у нацрт, на захтев социјалиста, комуниста, земљорадника, републиканаца и Југословенског клуба, унесен читав одељак који је садржао социјално-економске одредбе „по узору на немачки Вајмарски устав, који је у своје време сматран за најлибералнији буржоаски устав“.³³ У Нацрт су унесене одредбе о активном и пасивном бирачком праву и о раду Народне скупштине, те је на тај начин практично „у Нацрт враћен део одредби изворника (Протићевог нацрта, прим. аут.) које је Пашићева влада била изоставила“.³⁴ Осим тога, максималан број становника у једној области повећан је на 700.000, а велики градови су били издвојени из области. „Надзор државне власти над актима обласне самоуправе ограничен је на њихову законитост; ти акти нису могли бити поништени због своје супротности са државним интересима, као што је предвиђао Пашићев нацрт“.³⁵

³⁰ Павловић, 147.

³¹ Марковић, 165.

³² *Ibid*, 165-166.

³³ Кркљуш, 491.

³⁴ Павловић, 148.

³⁵ Јовановић, 69.

Начелни претрес нацрта Устава који је изашао из Уставног одбора у пленуму Уставотворне скупштине трајао је од 14. априла до 12. маја, а дискусија се заострала управо око уређења области. Антон Корошец вођа Словенске људске странке је, на састанку одржаном 15. априла дискутовао испред Југословенског клуба залажући се да покрајине добију Уставом већа овлашћења: „Ми се разликујемо од владе не само у подели земље по границама, по територијалној подели, него се разликујемо и у подели државне власти у покрајинама. Ми тражимо доследни својему демократском принципу и циљу, да што више народа учествује у законодавству и самоуправи, ми захтевамо делегацију законодавства и самоуправе оним покрајинама, које ми у нашим нацртима предлажемо. Ја мислим, да један идеал тип демократски уређене државе не може бити и није никакав централистички, него да је идеал тип демократски уређене државе само децентралистички у својој управи и својем законодавству“.³⁶ Анализирајући, у даљој дискусији, захтеве хрватских и словеначких странака за поделу државне територије на покрајине, Љуба Јовановић је, у име Радикалног клуба, образлажући решење обласне самоуправе у нацрту Уставног одбора закључио: „Међутим, по нашем уверењу овај систем који одбор предлаже, систем области то је баш онај систем који је још на Крфу усвојен и проглашен. А тај систем даје довољно могућности да се чува и настави оно што је добро у посебном животу појединих делова наше отаџбине“³⁷ Наиме, у члану 14 *Крфске декларације*, у којем се говорило о уставу будуће југословенске државе, о локалној самоуправи било је речено следеће: „Устав ће дати народу и могућност да развија своје посебне енергије у самоуправним јединицама, обележеним природним, социјалним и економским приликама“.³⁸ Кључно питање, по мишљењу владајуће групе у Уставотворној скупштини, састојало се у у томе у којој мери ће се власт делегирати покрајинама: „Да ли се тражи делегација целе државне власти или једнога дела? Ја мислим, а ово је г. Корошец сад потврдио, да и они не траже делегацију целе државне власти, а несумњиво би било и без тога да они пристају на делегацију само једнога дела државне власти тим областима. А који ће се управни део, или боље делови државне власти пренети на области и друге самоуправне јединице, то је наравно ствар споразумевања“.³⁹

Претрес владиног нацрта устава у пленуму Уставотворне скупштине трајао је од 17. маја до 28. јуна 1921. године када је изгласан Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. За Устав су гласали радикали, демократе, словен-

³⁶ Бранко Петрановић, Момчило Зечевић, *Југословенски федерализам Идеје и стварности I*, Београд 1987, 143.

³⁷ *Ibid*, 147.

³⁸ Текст *Крфске декларације* у Фердо Шишић, *Документи о јосипанку Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1914-1919*, Загреб 1920, 96-99.

³⁹ Б. Петрановић, М. Зечевић, 147.

начки кметијци, Југословенска муслиманска организација, те муслимани из Јужне Србије и Македоније – Цемијет након што су добили обећање да ће њихови интереси бити заштићени у процесу спровођења аграрне реформе. Против Устава су гласали: социјал-демократе, земљорадници, републиканци, хрватске и словеначке групе посланика, као и неки посланици мањих странака. У коначном гласању о Уставу нису учествовали, осим Хрватске сељачке странке и Народног клуба, ни комунисти нити Југословенски клуб који су 11-тог, односно 15-тог јуна демонстративно напустили Уставотворну скупштину. Посланици који су се изјаснили против Устава „учинили су то због тога што ниједан део њихових предлога о уређењу државе, као и о начину решавања социјалних и националних питања, изнетих у њиховим уставним нацртима, није узет у обзир од стране уставног одбора“.⁴⁰

Чланом 95 Видовданског устава било је прописано да се управа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца врши по областима, окрузима, срезовима и општинама. Прописана подела на области требало је да се изврши одговарајућим законом према природним, социјалним и економским приликама. Осим наведеног, прилично неодређеног, критеријума на основу ког је требало да се изврши подела државне територије на административно-територијалне јединице, било је прецизно одређено да једна област може имати највише 800.000 становника. Наиме, у трећем ставу 95-тог члана било је прописано: „Две или више мањих области могу се спојити у једну већу. Коначну одлуку о томе доносе обласне скупштине дотичних области. Но и таква област не може имати више од 800.000 становника“.⁴¹ На чело сваке области, сходно последњем ставу истог члана, краљ је постављао великог жупана који је пословима државне управе у области управљао преко државних органа. Области, срезови и општине биле су уређене по начелу самоуправе, док окрузи нису: „За послове месног: општинског, среског и обласног значаја установљава се месна: општинска, среска и обласна самоуправа уређена на начелу изборном“.⁴² Делокруг рада самоуправних обласних управа био је одређен Уставом уз напомену да им и други послови, осим наведених, могу бити поверени законом. Органи обласне самоуправе предвиђени Уставом били су обласна скупштина и обласни одбор.

У прелазним наређењима Устава, у члану 135, био је прописан начин како ће се законодавним путем извршити подела земље на области. Наиме, било је прописано и стављено у задатак влади да у року од четири месеца поднесе Народној скупштини предлог закона о подели земље на области. Народна скупштина је, потом, требало у року од три месеца да донесе по-

⁴⁰ Драгослав Јанковић и др., *Историја државе и права Југословенских народа 1914-1946*, Београд 1970, 27-28.

⁴¹ *Службене Новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца бр. 142 А/1921.*

⁴² *Ibid.*, члан 96 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

менути закон. Уколико Скупштина не би донела закон о подели на области у остављеном року, Уставом је било прописано да ће се закон, тада, донети у складу са тзв. краћим поступком за изједначење законодавства и управе у држави који је био прописан у члану 133 Устава. Коначно, уколико закон не би био донесен ни у наредна два месеца по краћем поступку, Устав је прописивао да се подела земље на области има „наредити Краљевском уредбом“ која се могла мењати само законодавним путем. Даље су, у истом 135 члану Устава, била наведена упутства која је требало поштовати у случају да се подела земље врши на начин последњи изложен – уредбом. У том случају „се имају основати у Хрватској и Славонији четири области“, а „Црна Гора из 1913. године са котаром Бококорским, а без округа пљеваљског и бјелопољског важиће као област и вршиће функцију области“, док ће се Босна и Херцеговина законом о разграничењу области „разделити у области у својим садањим границама“ уз напомену да „Док се то законом не уреди, окрузи у Босни и Херцеговини важе као области“. Изложена упутства, односно ограничења постављена Уставом уредбодавцу, односно законодавцу представљала су, према речима Слободана Јовановића, уступке историзму. „Босна, Хрватска, Црна Гора успеле су, бар у извесној мери, да се води рачуна о њиховим историјским границама. Хрватска и Црна Гора обезбеђене су у својој целокупности само привремено, докле уредба о подели земље не буде замењена законом. Целокупност Босне постала је једно уставно начело које и сâм законодавац мора поштовати. Значај те целокупности састоји се само у томе, што се подела Босне на области мора извршити у њеним садашњим границама“.⁴³

Изложене релевантне уставне одредбе јасно указују да је Уставом Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца био уведен тростепени модел територијалне организације сачињен од општина, срезова и области, док су окрузи задржани тамо где су и раније постојали. „Устав је положај јединица територијалне организације дефинисао као месну самоуправу која се заснивала на изборном начелу...Суштински, месна самоуправа је била комбинација елемената локалне управе и локалне самоуправе. Општина је била чисто самоуправна јединица, док су срез и област били јединице у којима су се вршиле и државна и самоуправна власт, док се у окрузима, тамо где су постојали, обављала искључиво државна власт“.⁴⁴ Уставна одредба којом се број становника у појединој области ограничавао на 800.000 имала је сврху да онемогући да се територијално највеће самоуправне јединице формирају на националној

⁴³ С. Јовановић, 454.

⁴⁴ Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији*, Београд 2015, 78. Видети: Слободан Орловић, „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2015, 1658.

основи што је требало да допринесе учвршћењу унитаристичког државног уређења које је Уставом било утврђено.

Подела земље на области извршена је уредбом, јер одговарајући закон није могао бити донесен у року предвиђеном у Уставу, с обзиром на антагонизам међу политичким снагама у држави који је успоравао законодавни рад и поред предвиђеног краћег законодавног поступка.⁴⁵ Уредба о подели земље на области донесена је 26. априла 1922. године и према, поменутој, одредби Устава имала је снагу закона „Скупштина је не може обеснажити својом резолуцијом; она је може само променити по редовном законском поступку“.⁴⁶ Према члану 1 Уредбе о подели земље на области, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца територијално је била подељена на следеће 33 области: 1) Љубљанску; 2) Мариборску; 3) Приморско-Крајишску; 4) Загребачку; 5) Осијечку; 6) Сремску; 7) Бачку; 8) Београдску; 9) Подунавску; 10) Подрињску; 11) Ваљевску; 12) Шумадијску; 13) Моравску; 14) Пожаревачку; 15) Тимочку; 16) Нишку; 17) Врањску; 18) Косовску; 19) Скопску; 20) Брегалничку; 21) Битољску; 22) Рашку; 23) Ужичку; 24) Крушевачку; 25) Зетску; 26) Сплитску; 27) Дубровачку; 28) Тузланску; 29) Сарајевску; 30) Мостарску; 31) Травничку; 32) Врбаску и 33) Бихаћку. Члан 2 садржао је поновљену одредбу из члана 95 Видовданског устава о томе да се две или више мањих области могу спојити у једну и да коначну одлуку о томе доносе обласне скупштине, али да ни тако образована област не може имати више од 800.000 становника.⁴⁷ Подела државне територије на области извршена је у складу са релевантним одредбама Устава, те је тако Хрватска подељена на четири области, Црна Гора је чинила једну област, а у Босни су дотадашњи окрузи постали области. „Што се тиче оних покрајина о којима Устав није рекао ништа, Словенија је подељена на две области; исто тако Далмација; Војводина чини једну област. Србија је подељена на седамнаест области...Углавном, подела на области изведена је у старим покрајинским, односно државним границама“.⁴⁸

Истог дана када и Уредба, 26. априла 1922. године, донесен је Закон о обласној и среској самоуправи. С обзиром на то да је доношење овог закона спадало у домен изједначавања законодавства у држави, примењивао се тзв. краћи поступак прописан у члану 133 Устава. Краћи поступак је подразумевао да се о законском предлогу формулисаном у Законодавном одбору Народна скупштина изјашњавала поименичним гласањем једанпут и у целини да ли предлог прима или одбацује. Дозвољене су биле само кратке изјаве по једног представника појединих парламентарних група. Посланици

⁴⁵ О томе видети: М. Павловић, 165-166.

⁴⁶ С. Јовановић, 455. Видети о томе: Данило Данић, „Одредбе о уредбама по Видовданском уставу“, *Бранич* 5/1927, 84.

⁴⁷ *Службене Новине Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца* 92/1922.

⁴⁸ С. Јовановић, 455.

нису имали право да траже измену текста предлога и да о предлогу закона, који је формулисао Законодавни одбор Народне скупштине, дискутују. Међутим, то није омело посланике да у својим кратким изјавама, осим тога да ли ће гласати за предлог или не, изнесу и своје мишљење о предложеним решењима закона. Представник Југословенског клуба изјавио је да ће та посланичка група гласати против предложеног закона не само из формалних, већ и због стварних разлога, јер су сматрали да закон не пружа довољно широку самоуправу. Исти став делио је и Земљораднички клуб, чији је представник изборни систем, ради формирања обласних скупштина, предвиђен у предлогу Закона оценио као антидемократски оштро поентирајући: „Даље, својим одредбама о надзору државних власти над самоуправама и недовољним обезбеђењем финансијских средстава овај закон свешће самоуправе на нулу... Влада намерава не да учврсти државу и помогне народу, већ да осигура победу владајућим партијама не само у држави, већ и у самоуправним јединицама. На тај начин нећемо имати никакве самоуправе, већ под видом неограничену власт Владе, коју ће она вршити преко својих органа у областима, срезovima и општинама и преко својих повлашћених партија“.⁴⁹ На истој седници Народне скупштине десио се и својеврсни инцидент када је неколицина посланика Југословенске муслиманске организације издвојила своје мишљење у односу на клупску већину, изјавивши да ће гласати против предложеног закона, а који је министар припреме за Уставотворну скупштину и изједначење закона Марко Трифковић окарактерисао као „недозвољен и необичан парламентаран препад“. Са своје стране министар Трифковић је објашњавао посланицима суштину краћег законодавног поступка афирмишући га као временски орочени механизам који је требало да допринесе уједначавању разноврсног законодавства, истовремено их уверавајући да „Закон о коме данас имамо да гласамо, био је претресан у једноме одбору, у коме су имале учешћа све странке наше Скупштине, па је претресан после тога у Законодавном Одбору, у пленуму Законодавног одбора где је начелна дискусија о овоме закону трајала три дана, а специјална дискусија трајала је још дуже. Ви сте господо, видели и ви сте сви очевидци тога да је та дискусија била толико исцрпна толико детаљна и озбиљна да је због једнога члана, чл. 44. овога закона влада скоро била дошла до кризе...“.⁵⁰ Закон о обласној и средској самоуправи је, како се види из изложеног, донесен у атмосфери заострених односа и интереса у Народној скупштини, а његово доношење бурно је одјекнуло и у политичкој јавности, нарочито у круговима који су се током доношења Устава залагали за федеративно уређење државе.

⁴⁹ Петрановић, Зечевић, 182.

⁵⁰ *Ibidem*, 188. Поменути члан 44 Закона о обласној и средској самоуправи прописивао је правила пребројавања и расподеле гласова након избора за обласне скупштине.

Према Закону о обласној и среској самоуправи, сходно уставним одребама о којима смо у предњем тексту говорили, у областима и срезовима као управним и самоуправним јединицама постојали су државни и самоуправни органи.⁵¹ Органи обласне самоуправе били су обласна скупштина и обласни одбор. Обласна скупштина је Законом била дефинисана као решавајући и надзорни орган обласне самоуправе, а обласни одбор као извршни орган обласне скупштине. Делокруг надлежности органа обласне самоуправе био је одређен чланом 96 Устава и у члану 2 Закона. Тако су самоуправни органи у областима били надлежни за обласне финансије, утврђивање обласног буџета, те располагање обласним дажбинама које су им дате на основу закона за покриће обласних расхода. Осим тога, старали су се о јавним радовима, унапређењу привреде, народном здрављу и водили бригу о социјалним задацима, саобраћајним установама, унапређењу просвете и стручног образовања. Били су надлежни и да, на захтев владе, дају мишљење о законским предлозима који би се тicali области, али и о свим другим предметима уколико влада затражи њихово мишљење. На исти начин били су утврђени положај и надлежности среских самоуправних органа – среске скупштине и среског одбора.

Надзор државне управне власти над радом органа обласне, односно среске самоуправе вршен је преко обласног великог жупана, односно среског поглавара. Велики жупан био је, према члану 7 Закона о општој управи, политички представник владе и представљао је владу према обласној самоуправи, те као такав „долази испред свих других власти у области“. У постављању великог жупана „самоуправна представништва немају никаква удела – и за свој службени рад ти органи одговарају само пред надлежним министрима, а не и пред самоуправним представништвима“.⁵²

Закон је обласним скупштинама дао право да издају обласне уредбе о свим питањима из своје надлежности које је, снабдевене његовим потписом, проглашавао велики жупан у Службеним Новинама или обласном службеном листу ако постоји. Међутим, велики жупан је имао право да задржи од извршења сваку уредбу обласне скупштине за коју нађе да није заснована на Уставу и законима и да је, са својим мишљењем, упуту Државном савету ради коначне одлуке. Уколико Државни савет, који је био највиши управни суд у земљи, у року од два месеца не би донео решење уредба обласне скупштине постајала би извршна. „У југословенској пракси велики жупани су врло често користили ово своје право да прогласе противуставним и противзаконитим све оне уредбе обласних скупштина с којима се они, или

⁵¹ Државни органи у областима и срезовима и њихове надлежности били су утврђени Законом о општој управи који је, такође, донет 26. априла 1922. године. Видети: *Службене Новине Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца* бр. 92/1922.

⁵² С. Јовановић, 461.

други централни органи, нису слагали⁵³. Систем локалне самоуправе уведен Законом о обласној и среској самоуправи био је тако конципиран да на сваком нивоу обезбеди пуну контролу функционисања самоуправних органа од стране државне власти. Стога, сматрамо сасвим оправдане следеће констатације са истом суштином: „Овако снажна контролна и надзорна средства државних органа доводе у питање постојање било какве самоуправе у областима“⁵⁴ и „...јер области као самоуправне јединице су заправо економске јединице, а сва је власт у великог жупана“⁵⁵, прва дата са историјске дистанце, а друга од стране савременика.

Обласна и среска самоуправа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца су постојале само формално, јер до спровођења законских одредаба у пракси није дошло све до пред крај периода парламентарне владавине, а и тада не у потпуности. У прелазним одредбама Закона о обласној и среској самоуправи било је прописано да ће се у року од три месеца од његовог ступања на снагу спровести избори за обласне скупштине. После обласних избора у, даљем, року од пет месеци требало је да се одрже избори за среске скупштине према одредбама Закона. Дакле, то је значило да су се избори за обласне скупштине морали одржати најкасније 28. јуна 1922. године, јер је Закон обавезну снагу добио објављивањем у Службеним Новинама 28. априла исте године. „Међутим, та се одредба није извршила; Указом од 18. јуна 1922., избори су били одгођени. Владе су се стално изговарале, да прилике нису још повољне за то, и да није спремљено све што је потребно за његову примену. Али то стално одгађање није било без последица, јер неприменом његовом не само да је био повређен Устав, него су од тога много патили и државна, централна управа и Скупштина.“⁵⁶ Наиме, подела на области устројена Уредбом изазвала је велико незадовољство у политичким круговима, и делу народа који их је подржавао, који су се залагали за федеративно уређење, пре свега на подручју Хрватске где су такви захтеви били најзаступљенији. У Босни и Херцеговини се, такође, заострио отпор против прокламоване поделе на области према природним, социјалним и економским критеријумима због занемаривања, односно разбијања историјских покрајина. Важно је напоменути да за све време важења Видовданског устава није дошло до доношења јединственог закона о општинама. „Општине су после уједињења већином задржале своје покрајинске прописе, тако да је постојала читава маса закона, уредаба, наредба и правилника по овоме питању, које је регу-

⁵³ Р. Гузина, 43.

⁵⁴ М. Станковић, 80.

⁵⁵ Ладислав Полић, *О новом пројекту закона о ујрави и самоуправи градова*, Загреб 1927, 3.

⁵⁶ Федор Никић, „Значај обласних самоуправа“, *Лейхойс Майице срјске* 311/1927, 413.

лисано тек Законом о општинама од 14. марта 1933 г. и Законом о градским општинама од 22. јула 1934 г.⁵⁷

Разлоге који су довели до тога да Закон о обласној и среској самоуправи не буде примењен, а јединствени закон о општинама не буде донесен у периоду важења Видовданског устава треба тражити у општој политичкој нестабилности која га је маркантно обележила, а њене манифестације огледале су се у честим сменама влада, оштрим дискусијама и сукобима у Народној скупштини који су паралисали како законодавни рад, тако и спровођење у дело ретких закона који су били унифицирани. „Политички систем, по Видовданском уставу, није успео да изгради темеље, као што су стабилан вишестраначки систем и проведена подела власти који би могли да истопе не само националне супротности него и политичку и васколику заосталост становништва и његових (квази)елита“.⁵⁸ Конкретне препреке које су стајале на путу организовању обласне самоуправе налазиле су се, између осталог, у недовољним финансијским средствима којима су самоуправне јединице располагале, а која су била неопходна за вршење разнородних послова који су им словом Закона додељени у надлежност. С друге стране, добијање финансијске помоћи од државе аутоматски би појачало надзор централне власти над њеним радом.

„Мртво слово на хартији“ – Закон о обласној и среској самоуправи је остао све до 23. јануара 1927. године када су одржани први, али и последњи пут, избори за обласне скупштине у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца.⁵⁹ У релативно кратком периоду који је уследио до укидања парламентаризма, суспендовања Видовданског устава и завођења личног режима владавине краља Александра у току којег је укинута и локална самоуправа, у стручној јавности постало је јасно да се самоуправни живот тешко може развити на постојећим основама. Реорганизација и упрошћавање централне управе и измена Закона о обласној и среској самоуправи све чешће су истицани као неопходни потези. Нова законска решења требало је, према сугестијама савременика упућених у проблематику, формулисати тако да се њима обезбеди да области, као основне јединице локалне самоуправе, буду боље територијално заокружене у складу са природним, економским и социјалним потребама и да располажу довољним финансијским средствима за обављање својих задатака како би оствариле своју сврху и постале нешто више од пуке манифестације административне поделе земље.

⁵⁷ Данило Павловић, *Изборни систем по Видовданском уставу*, Београд 1939, 6. О томе видети: М. Станковић, 78. и Александар Ђурђев, „Локална самоуправа у Србији (од 1804. године до транзиције)“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1-2/2007.

⁵⁸ Слободан Орловић, „Уставни положај органа власти у првој југословенској држави“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 290.

⁵⁹ Ф. Никић, 412. Д. Павловић, 6.

*Gordana M. Drakić, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
G.Dragic@pf.uns.ac.rs*

*Uroš N. Stanković, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
U.Stankovic@pf.uns.ac.rs*

Local Self-Government in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes

Abstract: *Different views on the form of state organization emerged during the session of the Constituent Assembly in the newly formed Yugoslav state. This caused the formation of two political blocs in the Constituent Assembly, the centralist and the federalist. Centralist bloc was formed of political parties that represented the majority in the Constituent Assembly. On the other side, the federalist opposition bloc was consisted mostly of Croatian and Slovenian political parties. Various constitutional drafts that were submitted to the Constituent Committee comprised different possible solutions regarding local self-government. A system of particularly broad local self-government proposed a draft constitution that was prepared by Stojan Protić, the first Prime Minister in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. The Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes adopted on 28 June 1921 proclaimed unitary state. According to the Constitution, the state territory had to be organized administratively into areas, districts and municipalities. The Constitution had also set the framework for further legislative activity regarding the self-government issue in the Yugoslav state. The Law regarding local self-government was adopted in April 1922. Local self-government bodies were: district assembly and district committee. The scope of work of self-governing bodies was rather wide. The provisions of the Law prescribed rather strong supervision over the functioning of the local self-government by the state authorities. The Next step according to the provisions of the Law was to hold local elections in order to form local self-government bodies. However, the solutions adopted pursuant to the abovementioned law provoked disapproval among political circles in the state that advocated federal state system. That combined with constant political instability, caused postponing of the aforementioned local elections until January 1927. After the local elections had been held, it became clear that the legislation on local self-government had to be*

amended in order to be organized on solid basis. Finally the local self-government was abolished during the Dictatorship of King Alexander Karađorđević.

Keywords: *local self-government, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, constitution, law.*

Датум пријема рада: 05.02.2018.