



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Небојиша М. Максимовић

**АДМИНИСТРАТИВНО – ТЕРИТОРИЈАЛНА
ОРГАНИЗАЦИЈА И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА
У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ**

докторска дисертација

Текст ове докторске дисертације ставља се на увид јавности,
у складу са чланом 40. став 8. Закона о високом образовању
("Сл. гласник РС", бр.88/2017,73/2018, 27/2018-др закон, 67/2019, 6/2020-др закон,
11/2021-аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021-др закон)

НАПОМЕНА О АУТОРСКИМ ПРАВИМА:

Овај текст сматра се рукописом и само се саопштава јавности (члан 7. Закона о ауторским
исродним правима, "Сл.гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016- одлука УС
и 66/2019).

**Ниједан део ове докторске дисертације не сме се користити ни у какве сврхе,
осим за упознавање са њеним садржајем пре одбране дисертације**

Ниш, 2021.



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF LAW



Nebojša M. Maksimović

**Administrative – territorial organization and local
self – government in the Vidovdan Constitution**

doctoral dissertation

Niš, 2021.

**Административно – територијална организација и локална
самоуправа у Видовданском уставу**

докторска дисертација

Ментор :

Др Александар Ђорђевић, ванредни професор

Универзитет у Нишу, Правни факултет

Катедра за правноисторијске науке

Чланови комисије :

Др Небојша Ранђеловић, редовни професор

Универзитет у Нишу, Правни факултет

Др Дејан Вучетић, ванредни професор

Универзитет у Нишу, Правни факултет

Др Зоран Мирковић, редовни професор

Универзитет у Београду, Правни факултет

Подаци о докторској дисертацији

Ментор :

Др Александар Ђорђевић, ванредни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет

Наслов :

Административно – територијална организација и локална самоуправа у Видовданском уставу

Резиме :

РЕЗИМЕ : Предмет истраживања у докторској дисертацији „Административно-територијална организација и локална самоуправа у Видовданском уставу“ је процес нормативног конституисања југословенског модела локалне самоуправе и њене територијалне организације у периоду од доношења Видовданског устава 1921. године до успостављања шестојануарске диктатуре 1929. године. Истраживање је структурирано кроз шест тематских целина у којима се на научно утемељен начин анализирају фактори који су утицали на изградњу локалне самоуправе и њене административно-територијалне компоненте током треће деценије XX века у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. Истраживање је вршено у ширем друштвено-политичком контексту да би се стекла јаснија представа о опредељењу појединих група које су узеле учешће у уставном и законодавном процесу. Дат је преглед различитих политичких опција у Уставотворној скупштини и њиховог међусобног односа, јер у тој политичкој призми треба тражити основу на којој су грађени Видовдански устав и касније законодавство. Концепт локалне самоуправе, утемељен Уставом, резултат је идеолошке оријентације владајућих странака, Радикалне и Демократске, и привлачности француског модела у коме држава врши снажан надзор над локалним органима. Приказ уставне дебате, најпре у Уставном одбору, а потом и у Скупштини, има за циљ да укаже на процес делимичне еволуције у појединим питањима и факторе који су утицали на коначно обликовање административно-територијалне организације и принципа локалне самоуправе који ће наћи у Уставу. Последње поглавље дисертације посвећено је анализи прописа Уредбе о подели земље на области, Закона о општој управи и Закона о обласној и средској самоуправи, којима је Видовдански устав спроведен у једном од својих кључних сегмената. Посебно су објашњени разлози који су довели до тога да се увођење обласне самоуправе оствари тек 1927. године. Кроз цело истраживање се провлачи намера уставотворца и законодавца у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца да усвојеним концептом административно-територијалне поделе и локалне самоуправе утиче на свеукупну интеграцију југословенског становништва.

Научна област :

Право

Научна дисциплина :

Правно – историјска

Кључне речи :

Видовдански устав, административно-територијална организација, локална самоуправа

УДК :

CERIF класифик. :

Н 300 Историја права

Тип лиценце :

(CC BY-NC-ND)

Data od Doctoral Dissertation

Doctoral supervisor :

Doctor of Laws, Aleksandar Dorđević, Associate professor, University of Niš, Faculty of Law

Title :

Administrative-territorial organization and local self-government in the Vidovdan Constitution

Abstract :

The subject of research in the doctoral dissertation „Administrative-territorial organization and local self-government in the Vidovdan Constitution“ is the process of normative constitution of the Yugoslav model of local self-government and its territorial organization in the period from the Vidovdan Constitution in 1921 to the establishment of the Januar 6 dictatorship in 1929. The research is structured through six thematic units in which the factors that influenced the building of local self-government and its administrative-territorial component during the third decade of the XX century in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes are analyzed in a scientifically based way. The research was conducted in a broader socio-political context in order to gain and clearer picture of the determination of individual groups that took part in the constitutional and legislative process. An overview of the various political options in the Constituent Assembly and their mutual relationship is given because in that political prism and should look for the basis on which the Vidovdan Constitution and later legislation were built. The concept of local self-government established by the Constitution, is the result of the ideological orientation of the ruling parties, the Radical and Democratic, and attractiveness of the Frenc model and which the state exercises strong control over local authorities. The review of the constitutional debate, first in the Constitutional Committee, and then in the Assembly, aims to point out the process of partial evolution in certain issues and the factors that influenced the final formation of the administrative-territorial organization and principles of local self-government in the Constitution. The last chapter of the dissertation is dedicated to the analysis of the regulations of the Decree on the division of land into areas, the Law of General Administration, nad the Law on Regional and District Self-Government, which implemented the Vidovdan Constitution in one of its key segments. The reasons that led to the introduction of regional self-government only in 1927 are especially explained. The intention of the constitution-maker and legislator in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes to influence the overall integration of the Yugoslav populacion through the adopted concept of administrative-territorial division and local self-government runs through the entire research.

Scientific Field :

Law

Scientific Discipline :

Legal – historic

Key words :

Vidovdan Constitution, administrative-territorial organization, local self-government

UDC :

CERIF Class. :

H 300 History of law

Licence Type :

(CC BY-NC-ND)

После рата настале су распре око уређења Државе и око народног јединства (...) Ми смо били гледишта да некад један народ има поново да постане један народ. (...) Непријатељи су нас поцепали на Србе, Хрвате и Словенце и одвојили нас једне од других. Кад се градио устав наши неки људи тражили су да се Хрватима да нека врста самосталности. Србија се толико жртвовала за ово уједињење и ослобођење да није могла на то пристати. Ми нисмо желели да они буду слуге а ми господари, али смо им морали ставити до знања да смо ми – Срби – били ти, који смо извојевали слободу и омогућили уједињење.

**Никола Пашић на седници Главног
одбора Радикалне странке 26. априла
1926. године**

САДРЖАЈ

| | |
|---|----|
| УВОД..... | 1 |
| Глава 1. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКИМ ЗЕМЉАМА | 10 |
| 1.1. Локална самоуправа у Србији до 1918. године..... | 10 |
| 1.1.1. Доминација централистичког концепта (1804 – 1888)..... | 10 |
| 1.1.2. „Златно доба“ локалне самоуправе у Србији (1888 – 1894)..... | 14 |
| 1.1.3. Редуковање локалне самоуправе (1894 – 1903)..... | 20 |
| 1.1.4. Локална самоуправа у периоду 1903 – 1918. године..... | 27 |
| 1.1.4.1. Општинска самоуправа..... | 27 |
| 1.1.4.2. Окружна и средња самоуправа..... | 31 |
| 1.1.4.3. Локална управа у Старој Србији и Македонији након ослобођења..... | 37 |
| 1.2. Локална самоуправа у Босни и Херцеговини до 1918. године..... | 38 |
| 1.2.1. Организација Земаљске владе..... | 38 |
| 1.2.2. Срез (котар)..... | 40 |
| 1.2.3. Округ..... | 42 |
| 1.2.4. Општине..... | 43 |
| 1.2.5. Сеоске општине по Закону из 1907. године..... | 47 |
| 1.2.5.1. Сеоски главар..... | 47 |
| 1.2.5.2. Веће сеоских старешина (сеоски меџлис)..... | 48 |
| 1.2.5.3. Збор кућних старешина..... | 49 |
| 1.2.6. Градске општине по Закону из 1907. године..... | 50 |
| 1.2.6.1. Општинско веће..... | 50 |
| 1.2.6.2. Општински уред..... | 52 |
| 1.2.7. Устав из 1910. године..... | 53 |
| 1.2.8. Закон о котарским већима..... | 55 |
| 1.3. Локална самоуправа у Хрватској до 1918. године..... | 57 |
| 1.3.1. Жупаније..... | 57 |
| 1.3.2. Котари..... | 60 |
| 1.3.3. Градови..... | 61 |
| 1.3.4. Сеоске општине..... | 62 |
| Глава 2. КЉУЧНИ ПОЛИТИЧКИ АКТЕРИ ВИДОВДАНСКЕ УСТАВНОСТИ | 65 |
| 2.1. Стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца..... | 65 |
| 2.2. Кључни политички субјекти у Краљевини СХС..... | 74 |
| 2.2.1. Југословенска демократска странка..... | 74 |

| | |
|--|------------|
| 2.2.2. Народна радикална странка..... | 78 |
| 2.2.3. Савез земљорадника..... | 82 |
| 2.2.4. Хрватска републиканска сељачка странка..... | 85 |
| 2.2.5. Словенска људска странка..... | 91 |
| 2.2.6. Југословенска муслиманска организација..... | 92 |
| 2.3. Избори за Уставотворну скупштину..... | 95 |
| 2.4. Конституисање Уставотворне скупштине и претходна питања..... | 100 |
| 2.5. Образовање Пашићеве владе..... | 110 |
| Глава 3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ВЛАДИНИМ НАЦРТИМА УСТАВА..... | 113 |
| 3.1. Нацрт устава Јосипа Смодлаке..... | 113 |
| 3.1.1. Административно – територијална подела..... | 114 |
| 3.1.2. Покрајинска самоуправа..... | 115 |
| 3.1.3. Јовановићева критика..... | 118 |
| 3.2. Околности настанка Протићевог и Пашићевог нацрта..... | 120 |
| 3.3. Административно-територијална подела..... | 123 |
| 3.4. Надлежност и организација самоуправних јединица..... | 133 |
| 3.5. Надзор државе и односи са јединицама локалне самоуправе..... | 136 |
| 3.6. Уставни узор југословенског уставотворца..... | 143 |
| 3.7. Племенско тројство као одраз компромисног народног јединства..... | 151 |
| 3.7.1. „За“ и „против“ југословенства..... | 151 |
| 3.7.2. Монархија као фактор јединства..... | 161 |
| Глава 4. РАД УСТАВНОГ ОДБОРА..... | 163 |
| 4.1. Именовање и рад Уставног одбора..... | 163 |
| 4.2. Владине странке у Уставном одбору..... | 167 |
| 4.2.1. Страх од партикуларизма..... | 169 |
| 4.2.2. Строго контролисана самоуправа као облик децентрализације..... | 172 |
| 4.3. Нацрт устава Народног клуба..... | 175 |
| 4.4. Нацрт устава Југословенског клуба..... | 180 |
| 4.5. Нацрт устава Југословенске муслиманске организације..... | 187 |
| 4.6. Нацрт устава Савеза земљорадника..... | 191 |
| 4.7. Уставни предлози Комунистичке партије Југославије..... | 199 |
| 4.8. Усвајање нацрта у Уставном одбору..... | 205 |
| Глава 5. УСТАВОТВОРНА СКУПШТИНА И ДОНОШЕЊЕ УСТАВА..... | 207 |
| 5.1. Потрага за парламентарном већином..... | 207 |
| 5.1.1. Преговори са Савезом земљорадника и ЈМО..... | 207 |

| | |
|--|------------|
| 5.1.2. Незадовољство Савеза земљорадника и издвајање Цемијета..... | 213 |
| 5.2. Начелна дебата у Уставотворној скупштини..... | 216 |
| 5.2.1. Покрајинске аутономије као услов племенске равноправности..... | 216 |
| 5.2.2. Аграрна реформа као питање свих питања..... | 220 |
| 5.2.3. Жртвовање покрајинских аутономија..... | 222 |
| 5.2.4. Радикалско-демократска коалиција у Уставотворној скупштини..... | 223 |
| 5.2.4.1. Унитаризам као одговор ревизионистичким суседима..... | 223 |
| 5.2.4.2. „Ми федерализма нећемо“..... | 226 |
| 5.2.4.3. Народно јединство као темељ државног јединства..... | 231 |
| 5.2.4.4. Пашићева одбрана нацрта и иступање дела опозиције из Скупштине..... | 233 |
| 5.3. Радићев уставни радикализам..... | 237 |
| 5.3.1. „Порука“ регенту Краљевине Србије..... | 237 |
| 5.3.2. Суверена Република Хрватска у југословенској конфедерацији..... | 239 |
| 5.3.3. Радићев модел локалне самоуправе..... | 245 |
| 5.4. Специјална дебата у Уставотворној скупштини..... | 247 |
| Глава 6. ОД УСТАВА ДО САМОУПРАВЕ..... | 259 |
| 6.1. Нова криза већине и стара влада..... | 259 |
| 6.2. Уредба о подели земље на области..... | 263 |
| 6.3. Закон о општој управи..... | 282 |
| 6.4. Закон о обласној и средској самоуправи..... | 291 |
| 6.4.1. Област..... | 291 |
| 6.4.1.1. Избор обласне скупштине..... | 292 |
| 6.4.1.2. Рад обласне скупштине..... | 301 |
| 6.4.1.3. Обласни одбор..... | 313 |
| 6.4.2. Срез..... | 319 |
| 6.4.3. Надзор државе над самоуправама..... | 324 |
| 6.5. Пројекат Закона о општина..... | 334 |
| ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА..... | 343 |
| ПЕРИОДИКА..... | 354 |
| ИЗВОРИ..... | 362 |
| ЛИТЕРАТУРА..... | 364 |
| ПРАВНИ ПРОПИСИ..... | 368 |
| ТЕХНИЧКИ ДОДАЦИ - ПРИЛОЗИ..... | 371 |
| БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА..... | 373 |

УВОД

У науци не постоји јединствен одговор на питање о времену настанка локалне самоуправе. Постоје мишљења да се њени корени могу наћи још у античким временима. Појединци попут Жан Жак Русоа, Џона Стјуарта Мила и Макса Вебера њене основе су налазили у грчким градовима – државама јер је њихово становништво имало слободу одлучивања у пословима заједничког интереса. Међутим, овде се не може говорити о локалној самоуправи у класичном смислу јер су поједине категорије, попут робова, биле искључене из политичког живота. Друго гледиште полази од схватања о настанку локалне самоуправе у средњем веку као противтеже феудалном систему организације власти.¹

Први облици локалне самоуправе у Европи настају развојем средњовековних градова – комуна који су, захваљујући краљевским повељама и статутима, добили статус слободних градова током XV и XVI века.² Феудални облик друштвено-политичке организације одговарао је њеном развоју јер овај период карактерише слаба централна власт. Појава и развој концепта грађанске државе имаће двојак утицај на самоуправу јер централизација власти и изградња државног апарата није нужно водила јачању локалне самоуправе већ је често имала негативне ефекте, нарочито у тоталитарним и аутократским режимима. Ипак, европска правна мисао није имала јединствен став о локалној самоуправи, јер су постојала мишљења која су је дефинисала као инструмент централне власти као и она која су у њој препознала средство ограничења централне власти. Ово друго схватање је полазило од убеђења о опасности која постоји у случају концентрације власти код државних органа па је локална самоуправа требала постати алтернатива. Услов је промена међусобних односа који би за последицу имали губитак монополског положаја државне управе и уздизање локалне самоуправе као инструмента „социјалног грађења” за остварење друштвених вредности и политичког ограничења државне власти.³

У основи различитих гледишта стоје, поред осталог, различити модалитети организације, надлежности и улоге локалне самоуправе при чему једно схватање

¹ П.Димитријевић, Д.Вучетић, Систем локалне самоуправе, Правни факултет Универзитета у Нишу, Службени гласник, Ниш, Београд 2011., 13 – 14; М.Станковић, Локална самоуправа у Србији : прошлост, садашњост, будућност, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015., 14 – 15.

² Р.Марковић, Уставно право и политичке институције, Службени гласник, Београд 1999., 505.

³ П.Димитријевић, Д.Вучетић, Систем локалне самоуправе, 14.

полази од концепта локалне управе (којој државна власт именује органе и врши пун хијерархијски надзор), а друго, у основи, од идеје самоуправе у којој је избор њених органа препуштен грађанима, а централним органима само контрола законитости. У прилог сваког гледишта може се навести више аргумената па се у прилог децентрализације обично наводи њен демократски карактер, функционалност јавних служби које боље познају локалне прилике и учешће месног становништва у локалној самоуправи. Принцип децентрализације, због своје еластичности, спречава превелики степен једнообразности, отклања сувишну бирократизацију управе и ублажава доминацију једне партије. Као главни аргумент против децентрализације истиче се могућност слабљења централне власти, али и приговори који сугеришу да се нарушава јединство административних поступака и јача дух партикуларизма у администрацији. Са друге стране, централистички систем је једноставан, није скуп, усредсређује власт у једном центру и има предност у погледу извођења послова који захтевају шире планирање и јаче осећање за општије интересе.⁴

Борба два гледишта, може се пратити у ширем историјском контексту како у југословенским тако и у осталим европским земљама. Нарочито је историјски развој локалне управе и самоуправе у Кнежевини и Краљевини Србији имао особен развојни пут са бројним успонима и падовима који су често били диктирани династичким променама или политичким заокретима у унутрашњој управи. Концепт локалне управе био је фаворизован током већег дела XIX века да би делимична победа децентралистичких снага доношењем Закона о општинама 1875. године, ма колико била скромна, означила почетак раздобља у коме је самоуправа добијала на значају, са изузетком периода између 1894. и 1903. године. Период од 1875. године па све до 1941. године може се узети као период у коме је развијан самоуправни модел по узору на француски тип, са већим или мањим одступањима, да би се након 1945. године приступило изградњи комуналног система. Анализирајући тенденције у најопштијим цртама у двовековној историји Србије и Југославије могу се издвојити основне линије њеног развоја. Тај развој се исказује кроз промену броја степена јединица локалне самоуправе, постојања више типова јединица у оквиру истог степена и броја општина. У првом случају, може се констатовати еволуција од тростепене ка једностепеној

⁴ С. Јовановић, О држави : основи једне правне теорије, ИК Геце Кона, Београд 1922., 431 – 432; М. Илић, Административно право и други радови, Службени лист СРЈ, Београд 1998., 39.

самоуправи; у другом случају, прелазак са политипске на монотипску организацију; у погледу броја општина приметан је процес њиховог укрупњавања.⁵

Период двовековне српске државности и развоја самоуправног принципа може се посматрати и кроз призму сукоба две политике – централистичке и децентралистичке. Предност су чешће остваривале централистичке снаге, а читаву борбу повремено карактеришу радикалне идеје поборника обе политике које су потом коришћене од стране њихових супарника као аргумент против њих, указујући на могуће штетне последице политике опонената. Међутим, трендови које запажамо у Кнежевини / Краљевини Србији и касније Југославији, могу се пратити током последњих 100 – 150 година и у другим европским земљама, у којима је долазило до сукцесивног смењивања покушаја централизације и децентрализације. Мада је у данашње време клима за развој локалне самоуправе повољнија због оснаживања процеса демократизације, децентрализације и ефикаснијег обављања послова нецентралног значаја може се паралелно констатовати и супротна тенденција кроз ширење улоге државе у појединим сферама свакодневног живота, централизацију финансија, партијско организовање великих странака као претпоставка даље концентрације политичке моћи у једном центру.⁶

Самоуправи се, по оснивању југословенске државе, није придавао толики значај већ су у први план избила питања државне организације, укидања или очувања вековних историјских јединица, поделе законодавних овлашћења између државног и покрајинских центара и избора између монархије или републике. Отуда се у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца развила огорчена политичка борба присталица централизације и поборника децентрализације. Јединства није било ни у једном табору. Међу заговорницима унитарно организоване државе, било је оних који су предлагали извешан степен децентрализације док је међу њиховим опонентима било и оних који су предлагали покрајинске аутономије, федерацију па и савез суверених држава. Сељачка странка Стјепана Радића дала је посебну нијансу политичкој сцени Краљевине, покренувши хрватско национално питање у намери да га реши путем међународне интервенције.

⁵ Б.Милосављевић, Два века локалне самоуправе у Србији : развој законодавства (1804 – 2014), Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд 2015., 15 – 16 и 21.

⁶ Исто, 17 – 18.

У борби са нараслим републиканским и аутономистичко-федералистичким струјама, унитаристичке странке су понудиле обласну, среску и општинску самоуправу као алтернативу покрајинским аутономијама, верујући да би самоуправни принцип, спроведен кроз тростепену организацију, могао задовољити део опозиције који није тежио федералној опцији. Децентрализација је заговарана од стране великог дела опозиције, а владајући блок је у локалној самоуправи нашао „спасоносно“ решење које не би угрозило национално и државно јединство. То је подигло њен значај, али су нарасла и очекивања која се нису могла испунити из више разлога, пре свега због економских слабости и одсуства стварне демократизације друштва. Осим тога, носиоцима државне власти и „заточницима“ идеје државног и народног јединства није одговарало њено јачање на уштрб централне власти због политичког ограничења централних органа државе у немирној поратној деценији када се чврсто веровало да је снага државе у политици централизације као једином делотворном леку политичким, друштвеним и економским тешкоћама. Посебно отежавајућа околност развоја локалне самоуправе била је спорост њеног завођења, која је долазила до изражаја у ситуацији када су поједини делови Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца имали различита историјска искуства па и различита очекивања од њене примене.

Правни положај локалне самоуправе у једном друштвеном систему важан је показатељ унутрашњих односа и степена демократизације па и целокупног функционисања поретка. Због тога њено изучавање у одговарајућем историјском контексту има специфичну тежину, посебно ако се посматра кроз призму решавања сложених историјских и етноконфесионалних односа. Докторска дисертација „Административно-територијална организација и локална самоуправа у Видовданском уставу” фокусирана је на изградњу самоуправе у територијалним колективитетима унутар Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у режији Пашићеве владе, од општине преко среза до области.

Предмет истраживања је поље друштвено-хуманистичких наука и, уже посматрано, научна област правно-историјских наука, уз укључивање научних дисциплина уставног права, политикологије, политичког система, управног права и историје. Циљ истраживања је указивање на нормативне односе државне власти и органа локалне управе са посебним освртом на организацију самоуправних јединица другог и трећег степена, облике надзорних овлашћења које је држава имала на располагању као и обласну поделу, онако како је извршена вољом уредбодавца 1922.

године. Недовољна истраженост система локалне самоуправе у периоду важења Видовданског устава дала је додатни импулс истраживачким напорима који теже њеној дескрипцији, типологизацији и научном објашњењу у датом просторном и временском контексту.

Анализирани су фактори који су утицали на доношење Видовданског устава, Уредбе о подели земље на области и Закона о обласној и среској самоуправи као и мотиви за поједина решења. Расправа о административно-територијалној подели и локалној самоуправи може се пратити од појаве првих уставних нацрта 1920. године преко доношења законских решења и каснијег пројекта Закона о општинама. Посебна пажња је посвећена политичким околностима које су допринеле коначном обликовању уставних и законских решења. Модел локалне самоуправе, од првог нацрта који је израдила влада Стојана Протића, преко нацрта Веснића и Пашића, прошао је трновит развојни пут у Уставном одбору и Уставотворној скупштини. Заокрет од Протићеве замисли о енглеској самоуправи ка идеји далеко централизованiji уређења државе са широким надзором над локалном самоуправом, који је првобитно укључивао и надзор целисходности, приметан је као резултат развоја политичких прилика и нове парламентарне констелације након првих избора. У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца нови концепт самоуправне организације, праћен другачијом територијалном поделом, претрпеће озбиљне промене што се може приметити чак и површним упоређивањем Пашићевог нацрта и Видовданског устава.

Стварање и обликовање југословенског модела локалне самоуправе у Видовданском уставу и пратећим законима разматрано је кроз политичко-страначки и нормативно-правни контекст. Доминација унитаристички настројених група у државним институцијама омогућила је превладавање схватања о потреби снажног надзора која ће, у комбинацији са спољнополитичким околностима и унутрашњом етноконфесионалном поларизацијом, маргинализовати улогу и значај локалне самоуправе као демократске политичке институције и ослабити битну полугу интеграције југословенског становништва.

Оправданост и значај истраживања манифестује се у расветљавању проблема локалне самоуправе у првој југословенској држави. Назначена тема је у домаћој правној и историографској литератури недовољно истражена јер су и обласна подела и локална самоуправа остале у сенци крупнијих расправа. Чињеница је да јој ни кључни

политички актери ни савременици нису придавали посебан значај иако је режим баш у самоуправи видео начин остварења унутрашње интеграције југословенских земаља. Дobar показатељ недовољног интересовања за ово питање је чињеница да за време важења Видовданског устава није донет Закон о општинама. Пажња се, како смо већ констатовали, углавном усмеравала на проблеме уставноправне конструкције државе.

Постављањем одређених хипотеза и њиховим разматрањем долазимо до закључка о значају Видовданског устава за процес даље стабилизације Краљевине СХС у несређеним околностима у којима су једни државу доживљавали као инструмент успостављања и одржавања хегемоније једног „племена“, а други у њој видели коначно остварење идеала народног и државног јединства. Та политичка, и добрим делом ускостраначка борба, испуниће читаву трећу деценију XX века и штетно ће утицати на процесе децентрализације и развоја локалне самоуправе, а тиме и на предности које су могле донети појединцу и широј заједници. Значај истраживања огледа се и у томе што открива праве размере идеолошко-политичких неслагања владајућих српских странака и обе групе опозиције : хрватске, која није прихватала унитаризацију државе, и левих група, посебно комуниста и Савеза земљорадника. Сагледавање ових односа у свом тоталитету, укључујући и однос према самоуправи и обласној подели, кључни су за разумевање каснијих политичких односа Београда, Загреба, Љубљане и Сарајева и односа владајућег режима са хрватском опозицијом, а делом и словеначком.

Видовдански устав је имао суштински значај за постављање оквира једног политичког система који ће у фундаменталним питањима константно бити оптерећен српско-хрватским неслагањима. Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон о обласној и средској самоуправи дефинисаће темеље државне управе и локалне самоуправе у систему тростепене самоуправне организације која је функционисала под снажним надзором државних органа. Друштвени значај њиховог истраживања манифестује се у формирању југословенског самоуправног модела под утицајем европских узора које су уставотворци сматрали политички целисходним, пре свега француског и италијанског. Чињеница да је и енглески тип локалне самоуправе имао озбиљне заговорнике у београдским круговима рефлектује шире погледе и тражење комплекснијег решења од оних која су имала доминантну подршку.

Просторни оквир истраживања обухвата целу територију Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Реч је о територијама које су до 1918. године улазиле у саставе три

државе : Аустро-Угарске, Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе. Одмах по уједињењу започео је процес централизације преношењем одређених покрајинских овлашћења на државне органе. Међутим, о питању унутрашње територијалне поделе, уско везане са осталим кључним елементима државне организације, неће се озбиљније расправљати пре него што почне уставна дебата. Основне контуре административно-територијалне организације биће начелно дефинисане Уставом усвојеним на Видовдан 1921. године. Са аспекта просторног оквира истраживања извршиће се анализа појединих одредби које се односе на правну егзистенцију историјских колективитета и стварање нових јединица. Предмет анализе биће Уредба о подели земље на области која је установила прецизне обласне границе, а у том контексту дат је приказ структуре појединих области у погледу срезова који улазе у њихов састав, у неким случајевима чак и општина. Уредбом је прописано оснивање 33 области од којих су неке представљале административно-територијални континуитет ранијих округа (у Босни и Херцеговини и делимично у Србији) док су друге настале спајањем или прекрајањем више округа. Обласна подела је, у одређеним случајевима, пропраћена тумачењем популационих, историјских, етничких и конфесионалних момената који су утицали на територијално заокруживање. Поред тога, дат је уопштен приказ статистичких података о површини и броју становника у појединим случајевима.

Временско одређивање предмета истраживања односи се на период од конституисања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године до увођења шестојануарске диктатуре 1929. године. Мањи део дисертације је посвећен историјском развоју локалне самоуправе да би се стекао јаснији увид у наслеђе прошлости са којим ће се нова држава суочити. Највећи део излагања односи се на ужи временски период између 1920 – 1922. године, односно на време уставне дебате, доношења Устава и кључних закона. Тај период је хронолошки праћен од појаве првих нацрта, одржавања новембарских избора, конституисања Уставотворне скупштине и њеног одбора, преко дискусија у наведеним органима и доношења кључних аката. Да би се стекао бољи увид у дешавања и околности који су им претходили или су их условили, дат је делимичан приказ страначке и независне штампе која је пратила линију иступа представника појединих група у Скупштини и њеном одбору.

Хипотетички оквир истраживања подразумевао је анализу политичких и парламентарних аспеката који су довели до оног модела локалне самоуправе и административно-територијалне поделе прихваћених у Видовданском уставу. Основна

хипотеза од које се пошло у истраживању је концепт ограничене локалне самоуправе у унитарно организованом Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, над којом је постојао снажан државни надзор. Уз овакав модел самоуправе, који је по својој суштини био много ближи француском типу, ишла је и административно-територијална подела на области, које су требале заменити много веће историјске јединице, али и оне које би имале наглашену етничку или конфесионалну подлогу. Строго надзирана самоуправа, организована у мањим јединицама, схваћена је као погодан инструмент за превазилажење изражених унутрашњих разлика у Краљевини СХС и стварања добре основе за даљу правну и политичку унификацију. Поред основне, у дисертацији је формулисано неколико посебних хипотеза које служе објашњењу основне хипотезе.

Прва хипотеза полази од узрочно-последичне везе између живота појединих „племена“ југословенског народа у различитим државноправним оквирима и различитих очекивања од локалне самоуправе, њених надлежности и крајњег смисла постојања.

Друга хипотеза претпоставља постојање непремостивих идеолошко-политичких разлика у Уставотворној скупштини као узрочно-последичне везе са немогућношћу обезбеђења бројније скупштинске већине за изгласавање предложеног устава.

Трећа хипотеза полази од претпоставке да је радикалско-демократска коалиција морала, по цену бројних уступака, обезбедити потребну већину за свој унитарни концепт државне организације што ће се одразити при обласној подели на подручју Босне и Херцеговине.

У четвртој хипотези се полази од претпоставке да је владин концепт током уставне дебате претрпео извесне промене које су погодиле делимичном осамостаљивању локалне самоуправе и промени принципа територијалне поделе.

Пета хипотеза полази од претпоставке да су Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон о обласној и средској самоуправи имали за циљ остварење основних принципа административно-територијалне поделе и локалне самоуправе садржаних у Видовданском уставу.

Избор одговарајућих научних метода диктирају предмет и циљ истраживања као и постављене хипотезе чија се одрживост проверава. Од основних метода истраживања у дисертацији су коришћене методе анализе и синтезе. Нормативно-правна метода

коришћена је ради критичког преиспитивања уставних, законских и подзаконских аката који се односе на период истраживања. Реч је, пре свега, о Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године, Уредбе о подели земље на области, Закона о општој управи, Закона о обласној и среској самоуправи, Уредбе о пословном реду у обласној скупштини и Уредбе о пословном реду у среској скупштини. Индуктивно-дедуктивна метода је коришћена за формулисање појединих закључака у различитим поглављима дисертације. За упоређивање југословенског типа локалне самоуправе у прописаним територијалним оквирима са одговарајућим европским узорима коришћен је историјско-компаративни метод. У дисертацији је коришћен и статистички метод кроз анализу статистичких података везаних за површину области и број становника, користећи се извршеним пописима.

За прикупљање потребних података у дисертацији користиће се оперативне методе прегледа научне и стручне литературе различитих аутора. Реч је како о делима савременика (Слободан Јовановић, Ђорђе Тасић и Јован Стефановић) тако и о радовима насталим у каснијем периоду. Метод анализе садржаја претпоставља анализу стручних монографија, страначких нацрта устава, новинских чланака независне штампе (Политика, Време, Епоха) и штампе страначког типа (Самоуправа, Демократија, Село...), стручних чланака и текстова објављених у стручним часописима (Архив за правне и друштвене науке, Мјесечник, часопис Института за новију историју Србије итд.), мемоара (Иван Рибар, Светозар Прибићевић, Милан Стојадиновић), зборника радова, архивске грађе итд. У истраживање је било неопходно укључити научне и стручне радове. Њихов број је ограничен, а вредност појединих дискутабилна јер су потицали из пера идеолошких противника режима. Стручна литература је, скоро по правилу, акценат стављала на друга питања, обрађујући проблеме административно-територијалне организације и локалне самоуправе само фрагментарно па и тада у ширем контексту борбе централистичких и аутономистичко-федералистичких струја у Краљевини СХС. Отуда су наведени предмети истраживања остали у сенци „крупнијих” питања.

1. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКИМ ЗЕМЉАМА

1.1. Локална самоуправа у Србији до 1918. године

1.1.1. Доминација централистичког концепта (1804 – 1888)

Локална самоуправа у српском народу има дугу традицију. Њено постојање, мада не у облику модерне већ народне самоуправе, може се у неким облицима пратити још од средњег века и периода касније османске владавине. Из предустанничког периода датирају сеоске и кнежинске самоуправе као типови народне самоуправе у којима је српски народ остваривао своје локалне потребе. Органи сеоске самоуправе су били сеоски зборови, сеоски кмет и кнез. Кмет је био извршни орган сеоског збора, представљао и заступао село у кнежинским скупштинама, док је кнез прикупљао порез од становништва. Кнежине су биле територијално веће и значајније јединице народне самоуправе. Кнежинске скупштине, сачињене од сеоских кметова и кнезова, вршиле су одређене аутономне законодавне и финансијске послове, док је кнежински кнез (оборкнез) био носилац извршне и судске власти у кнежини и уједно њен представник код турских власти. Нахије су биле највеће административно-територијалне јединице у Београдском пашалуку, али су нахијске старешине биле јаче везане за турске власти, вршећи надзорну власт и посредујући у односима између паше и оборкнезова.⁷

Ослобођење од османске власти током Првог српског устанка наметнуће потребу унутрашње организације власти. Од самог почетка изградње нововековне српске државе може се пратити развој различитих типова организације власти које ће Федор Никић век касније означити као централистички, децентралистички и федералистички.⁸ Поделу треба условно прихватити, јер нити су устаничке вође имале јасне представе о коначном облику организације нити је устаничка Србија довољно дуго потрајала да се ове концепције потпуно уобличе. Иако је дахијско гушење самоуправних привилегија потпомогло избијање устанка 1804. године, устаничке власти нису биле одушевљене јачањем народне самоуправе да би на крају била сасвим укинута. Стари облици нахијске и кнежинске самоуправе имали су смисао у време

⁷ R.Marinković, Lokalna samouprava - stare i nove nedoumice, Institut za političke studije, Beograd 1998., 191 – 193; П.Димитријевић, Д.Вучетић, Систем локалне самоуправе, Правни факултет у Нишу, Службени гласник, Београд, Ниш 2011, 179.

⁸ Ф.Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку : област, округ, срез, Г. Кон, Београд 1927., 27 – 28.

османске владавине као вид заштите српског народа, али су били у супротности са Карађорђевој визијом централизоване државе способне за борбу са Турцима. Такав развој догађаја резултирао је парадоксалном ситуацијом – од самоуправе као начина народне заштите до крајње непожељне институције – онемогућивши озбиљнију уградњу самоуправног концепта у темеље модерне српске државе.⁹

Након 1815. године, кнез Милош ће наставити Карађорђевој политику стварања чврсте централне власти. Гушио је народне буне, елиминисао кључне противнике, сужавао аутономију локалних власти, претварајући старешине у инструменте своје апсолутистичке владавине. Почетком 1830. године кнежине се претварају у капетаније, а кнежински кнезови у капетане. Капетаније се после трансформишу у срезове, а од 1834. године нахије постају округи. Милошевом реформом локалне управе највише су биле погођене нахијске старешине, јер су и округи и капетаније биле искључиво административне јединице, без самоуправних елемената, те су изгубили свој некадашњи политички значај.¹⁰

Сретењски устав је мало пажње посветио локалној управи, прописавши поделу земље на округе, срезове и општине.¹¹ Како је убрзо укинут, од његове практичне примене није било ништа. Исту поделу прописао је и султанов хатишериф из 1838. године, односно тзв. „Турски устав“. На челу округа, којих је укупно било 17, стајао је окружни начелник који је имао на располагању помоћно особље. Он извршава налоге Централног правленија и попечитеља унутрашњих дела. Среском начелнику је омогућено вршење полицијске власти по селима ради заштите локалног становништва, укључујући контролу уласка и изласка са подручја среза.¹² „Турски устав“ је представљао победу централистичко-олигархијске концепције, чији су носилац биле народне старешине, опозиционо настројене према Милошу Обреновићу и његовој апсолутистичко-централистичкој владавини.¹³ Кнез Милош је 1839. године абдицирао и напустио Србију, а исте године донети су Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника и Закон о устројству општина.

⁹ М.Станковић, Локална самоуправа у Србији: прошлост, садашњост, будућност, Правни факултет, Београд 2015., 55 – 56.

¹⁰ М.Свирчевић, Локална управа и развој модерне српске државе : од кнежинске до општинске самоуправе, Балканолошки институт САНУ, Београд 2011., 97- 98.

¹¹ Чл. 2 Устава Књажевства Србије од 1835. године, Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835 – 1903., САНУ, Научна књига, Београд 1988., 46.

¹² Чл. 61 – 64 Устава Књажевства Србије од 1838. године, Устави Кнежевине и Краљевине Србије : 1835 – 1903., 78.

¹³ R.Marinković, Lokalna samouprava - stare i nove nedoumice, 203.

Закон о устројству општина установио је варошке и сеоске општине са посебним статусом Београда. Чланове општинског одбора је бирао сеоски збор, односно посебна комисија, па одбор није био класичан представнички орган који репрезентује вољу локалног становништва. Он је имао бројне дужности, између осталих, и обавезу вршења надзора над делатношћу општинског суда, као извршног органа општинске самоуправе. Поред извршних, општински суд је вршио судске и полицијске послове и у полицијској делатности је подређен среском начелнику. Београд је добио свој посебан суд у рангу окружног и посебну полицијску управу.¹⁴

Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника је дуже од осталих закона био на снази, узевши у обзир политичку историју Србије XIX и почетка XX века. Његова основна одлика је установљење округа и срезова као искључиво административних јединица, односно облика децентрације власти. На челу округа је био окружни начелник, именован од стране министра унутрашњих дела, коме је одговарао за свој рад, иако је по закону извршавао наређења свих министара. Тиме је окружни начелник, у основи, фигурирао као „продужена рука“ полицијских власти, водећи рачуна о очувању јавног реда и мира, извршењу закона и других прописа, одржавања саобраћајне инфраструктуре итд. Срески начелник је непосредно подређен окружном начелнику и у срезу је обављао послове по његовим упутствима. Поред овлашћења и обавеза одређених у „Турском уставу“, срески начелник је на свом подручју обављао послове из надлежности окружног начелника, обавештавао га о стању у срезу и својој делатности. За разлику од окружног начелника, срески није остваривао непосредну комуникацију са министрима. Уставобранитељско законодавство је тиме извршило строго бирократску централизацију Србије, успоставивши пирамидалну субординацију надређених и подређених органа. Окружни и срески начелници су трансформисани у полицијске органе, изузевши остале управне функције из њихове надлежности, укључујући и финансијске. Пирамидална бирократска структура претпостављала је комуникацију надређених и подређених органа која искључује непосредно обраћање сеоских кметова окружним начелницима или среских начелника Централној управи. У таквој организацији управе није било места за окружну и среску самоуправу, па скоро ни за општинску. Општински суд је

¹⁴ П. Димитријевић, Д. Вучетић, Систем локалне самоуправе, 180.

више државни него самоуправни орган и, што је сама општина значајнија, то је и државни надзор већи, а самоуправа слабија.¹⁵

Закон о устројству општина и општинских власти из 1866. године сублимирао је дотадашњу централистичку политику, коју је, након уставобранитељског режима, наставио кнез Михаило. Закон је сасвим уклонио остатке локалне самоуправе у општини, претворивши је у непосредну полицијску власт и подручни орган среског начелника. „У таквом бирократском централистичком добу као што је било Михаилово, изгледало је апсурдно да један кмет који је у своме селу једина власт, буде независан од владе : он је морао доћи према њој у исту потчињеност у којој су се налазили и други органи власти“. Иако народу није одузето право да утиче на избор општинског суда, као најзначајнијег органа у општини, и кмета као његовог првог човека, ипак је извршени избор захтевао потврду надзорних власти и, што је за стабилност поретка било посебно значајно, једном изабрани кмет је био несмењив без пристанка државних власти. Закон је употпунио општинску организацију, давши јој структуру коју ће задржати деценијама са судом, одбором и збором, јер су последња два до тада више фигурирала као део народне традиције него као органи са јасно разграниченим надлежностима. Државни надзор је појачан, али се не може тврдити да је Законом начињен пресудан корак ка њеној елиминацији. И по законским решењима из 1839. године, општинска самоуправа се сводила само на изборност њених органа са главним задужењима из сфере судства и полиције. Са функцијама које су државне и у којима нису доминантни локални интереси, општина се за време уставобранитеља није могла развити у самоуправну заједницу која се брине о својим економским интересима.¹⁶

Намеснички устав није изменило стање локалне (само)управе. По речима Милована Миловановића, он је представљао корак напред у развоју српске уставности, али није „учињен какав ванредан прелом у уставном животу Србије“.¹⁷ Напредак није био видан ни у погледу уставних прописа о општинама. Њима је гарантована самосталност у вршењу управе у оквирима закона. Оснивање нових или промена граница постојећих општина зависили су од државне власти. Поред општинских послова, њени органи су дужни да на својој територији врше и поверене државне

¹⁵ М.Свирчевић, Локална управа и развој модерне српске државе : од кнежинске до општинске самоуправе, 124 – 126, 131; R.Marinković, Lokalna samouprava - stare i nove nedoumice, 204 – 209.

¹⁶ С.Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила, ИК Геце Кона, Београд 1933., 201 – 204.

¹⁷ М.Ђ.Миловановић, Државно право и друге уставноправне студије, Службени гласник, Београд 1997., 157 – 158.

послове.¹⁸ Намеснички режим је задржао раније законске прописе из 1839. и 1866. године. Либерална влада Љубе Каљевића је 1875. године приступила изменама Закона о општинама које ће бити вишеструко значајне за јачање локалне самоуправе. Проширена је надлежност општинског збора, који је сада бирао не само општински одбор већ и општински суд. За избор кмета није требала потврда државне власти, којој је одузето и право смењивања и кажњавања чланова општинског суда. Право државне власти да поништава акте општинских власти ограничено је само на оне који су противзаконити. Општински буџет се подносио државној власти само на увид, али не и одобрење. Финансијска самосталност општине била је битна претпоставка њене самоуправности.¹⁹ Међутим, спољнополитичке околности у којима се Србија нашла у време устанка у Босни и Херцеговини 1875. године и српско-турских ратова спречили су не само потпуну примену овог измењеног закона, већ су и редуковале општинску самоуправу поновним враћањем кметова под полицијски надзор.

1.1.2. „Златно доба“ локалне самоуправе у Србији (1888 – 1894)

Анализа историјског развоја локалне самоуправе не може бити потпуна без сагледавања улоге Народне радикалне странке у политичком животу Србије с краја XIX века. Свој успон дугује борби за начело народне суверености, ограничене прерогативе Круне, широки спектар народних права и слобода и саображавање државне организације потребама сељаштва. На тим идејама темељили су своје захтеве за простијом, јефтенијом и целисходнијом администрацијом. Реформу локалне управе су унели у свој програм 1881. године, фаворизујући двостепену административно-територијалну организацију уместо дотадашње тростепене. Округе је требало изоставити, а срезове учинити довољно великим како би преузели обављање економских, просветних и здравствено-полицијских задатака. Обе јединице, општине и срезове, радикали су пројектовали као самоуправне²⁰ што је био заокрет у односу на доминантна схватања о концепту локалне управе у Србији тог доба.²¹

¹⁸ Чл. 126, 127 и 130 Устава за Књажество Србију, Србске новине, бр. 84, 5. јули 1869. године.

¹⁹ С.Јовановић, Влада Милана Обреновића, I, ИК Геце Кона, Београд 1934., 458 – 459.

²⁰ Самоуправа, „Програм“, 8. јануар 1881.године, бр. 1, 1.

²¹ Програм Напредне странке, настао исте године и истог месеца као и радикални, тежи само општинској самоуправи унутар тростепене управе, па и тада само „колико год већма допуштају обзири на државну заједницу” (В.Крестић, Р.Љушић, Програми и статуту српских политичких странака до 1918.године, Књижевне новине, Београд 1991, 108).

Странка је у уставном нацрту, израђеном две године касније, предложила нову двостепену административно-територијалну поделу. Највиша власт у срезу је среска скупштина, бирана на три године од стране збора пунолетних грађана по општинама. Као носилац локалне власти, она самостално обавља послове сопственог делокруга. Среска скупштина бира себи одговорну среску управу задужену за извршење закона и свих одлука локалног карактера. Скупштина би сама бирала среско чиновништво, али да би се сузбило јачање бирократског елемента, радикали су предлагали избор чиновништва на 10 година уз могућност отпуштања пре истека рока, ако се судски докаже њихова нестручност или рад у корист партије уместо заступања среских интереса. Надзор државне власти је ограничен на контролу законитости јер је влада морала да укаже на повреду конкретног законског прописа у решењу среске скупштине. Народна скупштина је могла одобрити или оспорити владину забрану. Ако среска управа не би извршавала законске прописе на подручју свог среза, једино средство које је државној власти стајало на располагању је подношење тужбе суду. О односу државе и самоуправе довољно говори чињеница да држава од тужбе суду није имала ефикасније инструменте утицаја, чак ни према општинским органима уколико ови нису вршили државне и среске прописе.²²

Уставни програм Радикалне странке показује неколико битних карактеристика које одступају од идејних платформи других политичких фактора. Пре свега, залагање за две административно-територијалне јединице, обе самоуправне, у којима не би било државних органа и државне администрације, па би сва управа прешла у руке локалне самоуправе. Да би срезови били способни да преузму окружне послове морали су бити територијално увећани. Државни надзор био би само надзор законитости, док је контрола целисходности искључена. Поништење незаконитих аката препуштено је редовном судству на иницијативу владе. Велики срезови у којима је сва локална власт препуштена народу са правним надзором државе, која се остваривала судским путем уз искључење државне бирократије, подсећала је на енглески тип самоуправе.²³

Међутим, политички радикализам ове групе спласнуо је након Тимочке буне 1883. године, што ће отворити могућност уставног компромиса са Краљем. Са друге стране, Миланова склоност компромису постаје уочљива након пораза у рату са Бугарима 1885. године. Уз политичке, Милан је имао и личне разлоге да сумња у

²² Ј.М.Продановић, Уставни развитак и уставне борбе у Србији, Геца Кон, Београд 1936., 273, 275.

²³ Ф.Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку : област, округ, срез, 240 - 241.

сигурност свог положаја јер је развод од краљице Наталије додатно компромитовао његов положај у Србији, а имао је пред очима и пример смене кнеза Александра Батемберга у Бугарској 1886. године.²⁴ Компромисна линија у изради новог Устава приметна је у раду Уставотворног одбора, мада је до споразума било најтеже доћи баш у питању административно-територијалне поделе. Одбор се усагласио око увођења самоуправе, али се спор водио око броја јединица које би постојале између државе и општине. Напредњаци су били за тростепену локалну управу са општинама, срезовима и областима (шест области), либерали за тростепену са општинама, срезовима и окрузима / жупанијама (21 жупанија) док су радикали остали доследни двостепеној организацији, мада је и међу њима било мишљења у прилог тростепености. Истицали су да су окрузи и окружна начелства постали сувишни ослобађањем од турске власти, да се њиховим укидањем постижу уштеде и упрошћење управе и да је за вршење надзора над општинама довољна среска управа. Општине би преузеле већи део среских послова, док би територијално увећани срезови преузели већи део окружних надлежности. Такође, укидање округа и јачање срезова имали су за циљ приближавање управне власти народу.²⁵

Бранећи идеју о постојању округа / жупанија, Јован Ристић, вођа либерала, сматрао је укидање јединица трећег степена штетним са ширег аспекта очувања државног јединства јер би централна власт била у незавидној ситуацији да врши надзор над 45 – 50 срезова. Прецизност и квалитет обављања среских послова налажу постојање једног нивоа изнад њих. Ристић је признао постојање аномалија у територијалној организацији због великих одступања у величини округа и срезова. Због тога је руднички округ мањи од грузанског среза, док пожаревачки округ има становника колико четири мања округа заједно. Корекције су могуће стварањем приближно једнаких великих јединица које би исправиле старе неуједначености и омогућиле одрживост локалне самоуправе у вишим јединицама.²⁶

Краљ Милан је, са аспекта заштите државних интереса, изнео своје аргументе у корист очувања округа. Препознао је проблем локалног сепаратизма и неспособности народних посланика да се идентификују са државном целином и тиме одвоје од својих

²⁴ Н. Ранђеловић, Расправа о административно-територијалној подели државе у Уставотворном одбору 1888. године, Устав Краљевине Србије од 1888 - 125 година од доношења, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015., 166.

²⁵ В. Ђорђевић, Горњи дом Србије, Отаџбина, година IX, књ. 26, Београд 1890., 444 - 446, 448.

²⁶ Исто, 453 - 454.

среских база, па чак и села одакле су потицали. Увођење самоуправе у окрузима и успостављање окружних скупштина као политичке школе омогућиће бољу припремљеност народних посланика за рад у државном парламенту. Етнички моменат је ишао у прилог тростепености због страха од јачања румунског и бугарског елемента у деловима источне Србије, који би стекли надмоћ кроз среске скупштине. Краљ је Уставотворном одбору поставио јасно питање : „Ко нам јамчи, господо, да се у каквом срезу пиротског округа не би молбе почеле писати на бугарском језику, а у школама не би отпочело предавати на бугарском језику?”²⁷ Радикали су на крају попустили схвативши да ће нови Устав бити бољи од Намесничког јер ће им парламентаризам омогућити самосталну владавину. Компромис је постигнут на штету изворног програма. Уместо жупанија задржан је ранији термин округ и убудуће их је требало бити петнаест. Одборска расправа је указала на процес унутрашњег раслојавања у Радикалној странци и поделу на компромисну већину и мањину која се доследно држала изворних принципа. Та мањина је била приметна још у Уставотворном одбору да би се у Скупштини 75 посланика изјаснило против Устава. И поред тога, Устав је 22. децембра 1888. године усвојен великом већином гласова свих партија.²⁸

За разлику од претходних, Устав из 1888. године је садржао читаво поглавље посвећено административно-територијалној подели и локалној самоуправи. Већ први члан поглавља јасно одређује да у окрузима, поред државне управе, постоје и самоуправни органи – окружна скупштина и стални окружни одбор. Самоуправним властима је препуштена брига о просветним, привредним, саобраћајним, санитарским и финансијским окружним интересима и другим пословима који им законом буду поверени. Следећи члан поставио је правни основ општинске самоуправе и одредио њене органе – суд, одбор и збор. Општински избори су непосредни, а бирачко право на општинским и окружним изборима је утврђено по узору на парламентарне изборе. Сходно томе, право гласа је омогућено становницима општине / округа који, уз друге услове, плаћају држави 15 динара непосредног годишњег пореза, као и задругарима са навршеном 21 годином без обзира на висину пореза.²⁹

²⁷ Исто, 457 - 459.

²⁸ Н. Ранђеловић, Расправа о административно-територијалној подели државе у Уставотворном одбору 1888. године, 170 - 171.

²⁹ Чл. 161 - 164 Устава Краљевине Србије од 1888. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 282, 23. декембар 1888. године.

Поред послова сопственог делокруга, општинске и окружне власти су имале обавезу обављања и поверених послова. Оснивање нових општина и промена територијалних граница није могуће без одобрења законодавних власти. Грађани и непокретности морали су се уклопити у постојећу административно-територијалну поделу у смислу припадности одређеној општини, срезу и округу. Уставотворац је настојао да финансијски обезбеди локалну самоуправу, одредивши право поседовања сопствене имовине. Тиме је правно гарантована економска компонента њеног функционисања. Она је проширена правом окружне скупштине да одлучује о разрезавању окружних и среских приреза као и правом општинског збора да одлучује о општинском прирезу. Самоуправне јединице могле су се задужити одлуком својих представничких тела. Међутим, уставотворац није желео ни њихово претерано осамостаљење, па је наметнуто ограничење по коме ће законодавац одредити у којим ће се случајевима задужења или увођења приреза тражити одобрење државних власти.³⁰

Оно што је карактеристично за девети одељак Устава је пропуст да се ближе уреде срезови као међустепен локалне самоуправе. Иако су поменути у наслову поглавља заједно са окрузима и општинама, о среској самоуправи нема прецизнијих одредница. Из појединих прописа се закључује да су овлашћења среских органа сужена на уштрб ширења окружних овлашћења, али је празнина попуњена чланом 170 који је прописао да ће делокруг и унутрашња организација сва три нивоа самоуправе, као и однос локалне самоуправе и државне власти, бити уређени посебним законом.³¹

Суштинско одступање Устава из 1888. године у области организације локалне управе у односу на претходне уставе је спровођење принципа децентрализације кроз увођење локалне самоуправе у сва три нивоа административно-територијалне организације, којим се делимично одступило од раније фаворизованог начела деконцентрације.³² Његови основни принципи материјализовани су у Закону о општинама из 1889. године и Закону о уређењу округа и срезова из 1890. године.

Закон о општинама из новембра 1889. године коначно је остварио локалну самоуправу, ослободивши је сувишног државног туторства. Омогућивши уситњавање постојећих општина, Закон је наизглед надзор над општинском самоуправом учинио сложеним, поверивши га окружној самоуправи, Државном савету и полицијским

³⁰ Чл. 165 - 169 Устава Краљевине Србије од 1888. године.

³¹ Чл. 170 Устава Краљевине Србије од 1888. године.

³² М.Станковић, Локална самоуправа у Србији, : прошлост, садашњост, будућност, 65.

органима. Надзор је у име окружне самоуправе вршио окружни одбор, који је одобравао општински буџет, делимично и општински прирез, а решавао је као првостепени орган по жалбама код општинских избора. Улога другостепеног органа по жалбама је препуштена Државном савету, али је поред тога, одлучивао и о задужењу општине, отуђењу њених некретнина и одобрењу општинског приреза преко износа о коме је одлучивао окружни одбор. Полицијске власти су могле задржати од извршења све акте због невршења законских прописа, али се у оба случаја могла изјавити жалба Државном савету. Међутим, државни надзор није био свемоћан, јер су његови органи могли самостално извршити државне послове поверене кметовима о трошку општинског суда, а тек у поновљеном случају предложити разрешење Државном савету. Ако се узме у обзир да о општинском буџету није одлучивао министар финансија, већ окружни одбор и да је општински одбор могао по сопственом нахођењу разрешити кметове онда се намеће закључак да је општина била више под надзором Државног савета и окружне самоуправе него министарства унутрашњих дела.³³

Закон о уређењу округа и срезова из јула 1890. године по први пут је у Србији установио самоуправу у јединицама другог и трећег степена. Отуда се у окрузима и срезовима, који су до тада постојали само као административне јединице, оснивају и самоуправни органи. У окрузима су то били окружна скупштина, изабрана посредним и јавним изборима, и стални окружни одбор, као њен извршни орган, чије чланове бира окружна скупштина из своје средине. Окружна самоуправа је усмерена на економски развој, али је њена делатност спутана државном контролом, јер је одобрење окружног буџета било у надлежности министра финансија. Поред тога, положај државних органа према самоуправним ојачан је правом окружног начелника да упућује предлоге окружној скупштини и говори на њеним седницама. Овлашћен је да задржи од извршења све скупштинске одлуке за које процени да су незаконите, док је коначна одлука препуштена надлежном министру. Поред туторства над окружним финансијама и одређивања министра као другостепеног органа, уместо Државног савета, државна власт потврђује самоуправно чиновништво, изабрано од стране окружне скупштине. Упоредивши окружну са општинском самоуправом, намеће се закључак да је законодавац јаче гарантовао општинску, ставивши окружну самоуправу под непосреднију државну контролу.³⁴

³³ С. Јовановић, Влада Александра Обреновића, I, ИК Геца Кон, Београд 1934., 27 – 29.

³⁴ Исто, 30 – 34.

Носилац среске самоуправе је среска скупштина. Њене посланике није бирало среско становништво, већ су то били представници општина датог среза (кметови и чланови општинских одбора, који нису били чланови среске скупштине у континуитету, већ је општински одбор за сваку њену седницу утврђивао који чланови одбора представљају општину). Други самоуправни орган је срески изасланик окружног одбора, кога је бирала окружна скупштина. Срески изасланик је сазивао и руководио седницама среске и извршавао одлуке окружних самоуправних органа које су се односиле на срез. Поред тога, што је био извршни орган среске самоуправе, срески изасланик је заступао свој срез у окружном одбору. Ако се узме у обзир да он није биран нити је одговарао среској скупштини већ окружној, да среска скупштина није имала прецизно утврђене надлежности те да се састајала само по позиву среског изасланика, онда се намеће закључак да је среска самоуправа слабије гарантована од окружне и неупоредиво слабије од општинске. Слободану Јовановићу се чинило да је скоро и нема: „постојала је само окружна самоуправа, са срезовима као својим „испоставима““, али „то примицање окружне самоуправе народу још није било среска самоуправа“.³⁵ Улога среског изасланика је специфична. Нејасно је да ли је он у срезу био заступник окружних интереса или је пред окружним органима заступао интересе среза.³⁶ У сваком случају, решење српског законодавца је представљало значајан искорак у односу на уставне и законске норме из 1838. и 1839. године, али је остало на „пола пута између деконцентрације и децентрализације власти“.³⁷

1.1.3. Редуковање локалне самоуправе (1894 – 1903)

Државним ударом извршеним 9. маја 1894. године краљ Александар је укинуо Устав из 1888. године и вратио на снагу Намеснички. Ма колико да је доношење Устава 1888. године представљало велики успех радикала, њихова борба са личним режимима није била окончана. Уставна реформа није имала утицаја на бирократске структуре и војску, чији је Краљ био врховни командант и чији је значај за време Миланове владавине растао. Поред тога што је његов син Александар могао рачунати на ове конзервативне елементе у борби са снагама које су тежиле парламентаризму и децентрализацији, у Србији крајем XIX века још увек нису постојале битне

³⁵ Исто, 34 – 36.

³⁶ R. Marinković, *Lokalna самоуправа – stare i nove nedoumice*, 232.

³⁷ М. Станковић, *Локална самоуправа у Србији : прошлост, садашњост, будућност*, 73.

претпоставке за успех модерних уставних решења. Развијено грађанско друштво није имало чврсте основе. Очување достигнутог обима грађанских права и слобода захтевало је чиновнички апарат одан „слову и духу” правних прописа и свест о потреби њиховог поштовања. Партијски живот захтевао је више осећаја за шире интересе заједнице, а мање личног и ускостраначког политиканства. Уставом нису докрајчене конзервативно-бирокупатске снаге које нису прихватиле нови демократски парламентарни режим и које су чекале тренутак да узврате ударац.³⁸ Ако се прихвате индиције о неискреном пристанку Милана на нови Устав, који га је прихватио „са задњим мислима”, верујући да није примењив у земљи каква је Србија и да ће убрзо изазвати реакцију управљену ка враћању старог конзервативног система владавине,³⁹ постаје јасно зашто је 1894. године дошло до преокрета и враћања Намесничког устава. Враћање Намесничког устава у живот значило је и повратак ранијег Закона о устројству општина и општинских власти из 1866. године и Закона о уређењу окружних начелстава и дужности среских начелника из 1839. године.

Краљ Александар је државним ударом 6.априла 1901. године октроисао нови Устав, у литератури познат као „Априлски”. Локалној управи је посвећен само један члан са две одредбе.⁴⁰ Њиме је прописана примена самоуправног начела у општинама у њиховим унутрашњим пословима. Као и у неким другим члановима, и овде је уставотворац применио тзв. каучук норму,⁴¹ наводећи да ће обим општинске самоуправе регулисати закон. Очигледна је намера да се законодавац не везује унапред постављеним уставним ограничењима и да му се остави пуна слобода у одлучивању. На основу тог члана донет је 21. марта 1902. године Закон о општинама, којим је замењен Закон из 1866. године са каснијим изменама и допунама. Општине су основне управне и судске јединице, које у својим унутрашњим пословима уживају самоуправу. Организована су два типа општина : сеоске и варошке. Минималан број грађана за образовање општине је утврђен на 200 пунолетних грађана, сем у случајевима „где има незгода, које отежавају или прекидају редован саобраћај”. При њиховом оснивању, сеоске општине су, поред матичног села, могле укључити и суседна, али се јединствена

³⁸ В.Чубриловић, Историја политичке мисли у Србији XIX века, Просвета, Београд 1958., 362.

³⁹ С.Новаковић, Двадесет година уставне политике у Србији : 1883 - 1903. : историјско - мемоарске записке к томе времену и к постању и практиковању устава од 1888 и 1901., ИК С.Б.Цвијановића, Београд 1912., 30.

⁴⁰ Чл. 97 Устава Краљевине Србије од 1901. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 76, 6.април 1901.године.

⁴¹ М.Свирчевић, Локална управа и развој модерне српске државе : од кнежинске до општинске самоуправе, 444.

села нису смела цепати између различитих општина. Прописана је могућност стварања нових и дисолуције постојећих, о чему је одлучивао Државни савет, док је одлука о одвајању села и прикључењу другим општинама препуштена министру унутрашњих дела. Коначна одлука у свим наведеним случајевима припадала је Краљу који је одлуке доносио путем указа.⁴²

Законодавац није мењао традиционалну организацију локалних органа, задржавши општински збор, општински суд и општински одбор. Општински збор је „сазвани и конститутивни скуп” гласача једне општине, односно орган са широким легитимитетом. Право гласа на збору резервисано је за све пунолетне грађане општине који плаћају најмање 15 динара непосредног пореза на годишњем нивоу, без икаквих приреза. Право гласа на збору имало је и онолико чланова задруге по старосном редоследу, колико је пута задруга плаћала назначени порески минимум. Из рада општинског збора изузети су официри и војници сталног кадра као и одређене категорије лица (осуђени злочинци, лица осуђена на затворске казне итд.).⁴³

Надлежности општинског збора биле су бројне : од избора председника општинског суда, кметова, одборника и њихових заменика, преко одлука о прирезу за подмирење општинских потреба и задужењу општине до отуђења општинских непокретности и покретних ствари одређене вредности. Ипак, најзначајније одлуке општинског збора, попут отуђења непокретности, задужења општине и разрезивања приреза преко одређене стопе, нису биле валидне без одобрења Државног савета, односно министра финансија.⁴⁴ Општински збор је сазиван од стране општинског суда на захтев државне власти, општинског одбора или кад то писмено затражи најмање 1/4 гласача. С обзиром на улогу општинског суда у сазиву збора, председник суда је преузимао дужност председника збора. Он је отварао, руководио и закључивао његова заседања. За пуноважне одлуке било је неопходно учешће најмање половине гласача и подршка натполовичне већине присутних, а само гласање је било јавно. У општинама које је чинило неколико села, као посебан облик општинског збора по селима, јавља се сеоски састанак који окупља гласаче датог села.⁴⁵

⁴² Чл. 2 - 4, 6 - 10 Закона о општинама од 21.марта 1902.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 71, 30.март 1902.године.

⁴³ Чл. 50. ст. 1 Устава Краљевине Србије од 1901.године; чл. 29 - 32 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

⁴⁴ Чл. 33 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

⁴⁵ Чл. 34, 36, 37, 42, 49 и 54 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

Општински одбор је представничко тело са 10, 16 или 20 чланова, изабраних на општинском збору. Изузетак је општински одбор града Београда са 30 чланова. Одборници и њихови заменици бирани су на две године, а сваке године се бирала половина чланова. Председник општинског суда био је уједно и председник одбора, а само у случајевима његовог одсуства најстарији кмет, односно најстарији писмени одборник. За доношење одлуке седници су морале присуствовати 2/3 одборника, а за предлог се морала изјаснити натполовична већина. У случају једнаког броја гласова превагу је односио глас председника, а усвојене одлуке су се у облику преписа достављале надлежној надзорној власти.⁴⁶ Одбор је претресао, мењао и утврђивао општински буџет. Уз то, он је одлучивао о куповини непокретности, давању под закуп општинских добара и подизању општинских грађевина. Одбор је доносио читав низ одлука о персоналним питањима попут решења о оставци председника општинског суда и кметова, одборника и њихових заменика итд.⁴⁷

Општински суд, кога чине председник, два кмета и деловођа, био је прва непосредна власт у општини. Да би се спречила претерана концентрација моћи захтевано је да председник и кметови не буду ближи крвни и тазбински сродници. Општински суд је био у сталном заседању : у варошима сваки дан, а у сеоским општинама најмање два пута недељно. Његове надлежности су полицијске, самоуправне, управно-извршне и судске. Полицијске дужности су подразумевале очување реда и безбедности, укључујући поступање по наредбама и упутствима државних полицијских органа. Самоуправна надлежност му је омогућавала да, самостално или у договору са општинским одбором, руководи општинским пословима и стара се о унапређењу општинских интереса, нарочито у просветном, привредном, здравственом и моралном погледу. Као управни и извршни орган, примењивао је законске прописе, наредбе државних власти, сопствене одлуке и судске пресуде. За извршење својих наредби, општински суд је имао на располагању законом прописана средства принуде чији су трошкови примене падали на рачун лица које их није извршило.⁴⁸ Унутар самоуправних надлежности, општински суд је управљао општинским имањем, старао се о уредном и благовременом прикупљању општинских

⁴⁶ Чл. 68, 76, 77, 81 и 83 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

⁴⁷ Чл. 84 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

⁴⁸ Чл. 85 - 88, 92 и 96 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

прихода, сеоској сиротињи, вршењу дисциплинске власти над чиновништвом итд. Поред сопствених послова, врши све послове које му државни органи законом повере.⁴⁹

Закон о општинама је, у складу са политиком краља Александра Обреновића, успоставио снажна надзорна овлашћења над скромном општинском самоуправом. Врховна надзорна власт била је у рукама министра унутрашњих дела, непосредна надзорна власт над општинама окружних вароши препуштена је окружним начелницима, а над општинама по срезovima среским начелницима. Београдска општина била је, због свог значаја, стављена под непосредни надзор министра унутрашњих дела. Представници државне надзорне власти имали су право присуства општинском збору, али без права мешања у његов рад. Међутим, надзорни орган није био пасивни посматрач већ је могао распустити збор, ако би избили нереди који се нису могли сузбити на други начин. Председнику општинског суда додељена је улога органа који је обавештавао надзорну власт о одржавању зборова и донетим одлукама.⁵⁰

Надзорна власт имала је на располагању бројне механизме. Могла је локалне органе опомињати и упућивати на обавезу вршења послова на начин прописан законом. Из овог овлашћења проистекло је следеће – право издавања одговарајућих упутстава у законским оквирима. У хитним случајевима који не трпе одлагање, а односе се на државне послове или интересе, очување реда, личну и имовну безбедност, надзорни орган је предузимао потребне законске мере и то на рачун одговорних лица. Све потребне мере могле су бити предузете у случају да општински органи нису хтели извршити своју дужност или би оклевали.⁵¹ Право кажњавања локалних органа претпостављало је могућност привременог уклањања председника општинског суда и кметова, који не би вршили своју дужност или би радили „супрот државним интересима”. О суспензији је одлучивао министар на предлог нижих надзорних органа. Ипак, решење министра није коначно јер се могла уложити жалба Државном савету у року од 15 дана. Савет је решавао по хитном поступку и могао их је вратити на дужност или дефинитивно уклонити. Положај председника општинског суда у Београду и Нишу је био утолико другачији што је за његово разрешење потребан Краљев указ који би се доносио на предлог министра унутрашњих дела. Пропуштање одборника да врше своју дужност повлачило је њихово разрешење, ако би Државни савет тако одлучио на

⁴⁹ Чл. 95 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

⁵⁰ Чл. 141, 142 и 144 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

⁵¹ Чл. 145 и 146 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

представку надзорних органа и предлог министра унутрашњих дела. Уз правни надзор успостављен је и надзор целисходности, јер су одборници могли бити разрешени и ако би деловали противно државним интересима. Одбијањем општинског збора да изврши избор председника општинског суда, општински одбор стиче право предлагања једног члана суда који би до избора вршио дужност председника. У случају да предложено лице, а евентуално ни најстарији одборник, не прихвате понуђену дужност, као крајње решење остаје именовање било ког лица дате општине које испуњава услове за место председника од стране надзорне власти.⁵²

Поред надзора над општинским органима, успостављен је надзор и над њиховим актима. Окружни и срески начелници су овлашћени да задрже од извршења одлуке свих општинских органа које су противне законима. За повреду права појединаца, обустава акта је могућа само по жалби оштећеног. Задржана одборска одлука по службеној дужности се прослеђивала министру унутрашњих дела, који је обуставу поништавао или достављао Државном савету на одлучивање. За предузимање наведених активности државни органи су имали на располагању 15 дана од дана пријема аката јер су, у супротном, постајали извршни. Органи непосредног надзора овлашћени су да у сваком тренутку затраже увид у рачуне и делатност општинског суда. Осим на сопствену иницијативу, увид је могућ и на захтев једног кмета, три одборника или најмање 20 грађана са правом гласа, који би указали на могуће злоупотребе. Да би се локална управа заштитила од тенденциозног денунцирања, грађани који су тражили контролу сносили би трошкове, ако се покаже да злоупотребе није било. Закон је прописао супституцију у случају одбијања општинског одбора да, након опомене, реши упућени предмет. Спорни предмет из његове надлежности решио би министар, а против њега је допуштена жалба Државном савету.⁵³

Неизвршавање дужности и пропусти у испуњавању законских обавеза повлачиле су различите казне за носиоце општинске власти. Оне су, углавном, биле новчане и кретале су се од скоро симболичних износа до врло високих. У једном случају (долазак на општински збор под оружјем) као алтернатива новчаној казни, прописана је казна затвора од 5 – 15 дана. Казне су изрицали надлежни првостепени судови, општински одбори или надлежна надзорна власт, а наплаћиване су у корист државне или општинске касе. Исти принцип важио је и за жалбени поступак па су се жалбе против

⁵² Чл. 147 - 149 и 151 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

⁵³ Чл. 152, 154 - 155 Закона о општинама од 21.марта 1902.године.

одлука надзорних органа начелно изјављивале Државном савету, док су жалбе против решења општинског суда или одбора упућиване надзорним властима. Ако надлежни орган није у прописаном року одлучио по жалби, сматрало се да је жалба одбијена што је отварало могућност подношења жалбе другостепеној инстанци.⁵⁴

Улогу врховног надзорног органа преузео је министар унутрашњих дела, а улогу непосредне надзорне власти окружни и срески начелници. Другостепени орган, који је одлучивао по жалбама против решења надзорних органа, био је Државни савет као бирократско тело чије је чланове именовано Краљ од наменованих сенатора. Законским решењима се може приговорити да „самоуправни послови нису били јасно разграничени од државних (...); надзорна власт је практично могла уклонити са дужности председника општинског суда, кметове и цео општински одбор, уколико нису радили по њеној вољи. Могла је под изговором „нереда” распустити и општински одбор...” Чињеница да је Закон о општинама укинута заједно с Уставом из 1901. године, током државног удара у марту 1903. године сугерише да је „и оваква општинска самоуправа била неподношљива за режим”.⁵⁵

Посматран у целини, Закон о општинама из 1902. године подсећао је у нормативном смислу на „радикалски” закон из 1889. године што је разумљиво ако се узме у обзир да је Радикална странка имала активну улогу у стварању оба, мада у различитим политичким околностима. Међутим, политички положај Радикалне странке у другом случају био је неповољнији што ће се одразити и на крајње домете општинске самоуправе. Иако је, правно гледано, општина добила значајну самосталност, у пракси је она остала сасвим илузорна. Све у свему, законска решења из 1902. године представљају корак назад у односу на стање успостављено Уставом из 1888. и Законом из 1889. године.⁵⁶ Ипак, ни такав закон при спровођењу избора није поштован, јер су Државном савету упућиване бројне примедбе. Уз жалбе на неправилности при вршењу избора и расипништво изабраних дужносника забележена је и жалба да „кмет гони и мучи, као Турчин по Македонији српство”.⁵⁷

⁵⁴ Чл. 163, 164, 168 - 169 и 172 Закона о општинама од 21. марта 1902. године.

⁵⁵ R. Marinković, *Lokalna самоуправа – stare i nove nedoumice*, 237.

⁵⁶ М. Свирчевић, *Локална управа и развој модерне српске државе*, 450 - 451.

⁵⁷ R. Guzina, *Opština u Srbiji - 1839 - 1918 : pravno-politička i sociološka studija*, Rad, Beograd 1976, 341.

1.1.4. Локална самоуправа у периоду 1903 – 1918. године

1.1.4.1. Општинска самоуправа

Након Мајског преврата враћен је на снагу Устав из 1888. године са извесним изменама. У погледу административно-територијалне поделе корекција је учињена изостављањем броја округа. Одступање од узора је учињено и код имовинског цензуса, па су право гласа на окружним и општинским изборима имали грађани који су држави плаћали 15 динара непосредног пореза на годишњем нивоу, с тим што је сада у тај износ урачунат стални државни прирез.⁵⁸ Уз враћање на снагу ранијег Устава враћено је и неколико ранијих закона, укључујући и Закон о општинама из 1902. године.⁵⁹

Закон о општинама из 1903. године садржао је минималне измене ради усклађивања са новим уставним решењима.⁶⁰ Прве измене и допуне су учињене децембра 1903. године. Ранија формулација о оснивању општина са мањим бројем од прописаног (200 становника) сада је прецизније одређена на начин да је изузетак могућ ако то захтевају месне прилике или међусобни односи насељених места. Уместо Државног савета, министра унутрашњих дела и Краља, о оснивању нових, укидању постојећих или промени територијалног обима општина, одлучивала је законодавна власт док је министру унутрашњих дела препуштена само објава у службеним новинама. Редукована је ранија улога председника општинског суда који је сада председавао у свим пословима збора, сем избора општинских часника, када би његову улогу преузимао неко од општинских одборника.⁶¹

⁵⁸ Чл. 5 и 163 Устава за Краљевину Србију од 1903.године, Српске новине : службени дневник Краљевине

Србије, бр. 127, 7.јун 1903.године.

⁵⁹ Карактеристично је да су враћени сви закони донети у време Намесништва, сем Закона о општинама. Враћени су Закон о пословном реду у Народној скупштини из 1889.године, Закон о изборима народних посланика из 1890.године, Закон о штампи и Закон о јавним зборовима и удружењима из 1891.године. Изузетак су били акти који су се односили на локалну самоуправу јер Закон о општинама из 1889.године и Закон о уређењу округа и срезова из 1890.године нису враћени на снагу већ Закон о општинама донет пред крај Александрове владавине док су за правни положај округа и срезова и даље били меродавни закони из 1839. и 1898.године. Објашњење за повратак Закона из 1902.године може се тражити у чињеници да је био веома сличан оном из 1889.године (М.Свирчевић, Локална управа и развој модерне српске државе, 457 и 485; R.Guzina, Општина у Србији : 1839 – 1918 : правно – политичка и социолошка студија, 366), али такође и у датим политичким околностима које су захтевале стабилизацију новог режима. Отуда локална самоуправа није добила већи значај на шта указује чињеница да је нови Закон о уређењу округа и срезова усвојен тек 1905.године.

⁶⁰ Види чл. 10 и чл. 30 Закона о општинама од 5.јуна 1903. године, Српске новине, бр. 136, 17.јун 1903.године.

⁶¹ Чл. 6, 10, 38 - 39 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 22.децембра 1903.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 292, 24.децембар 1903.године

Председник општине и кметови и даље су бирани на две године. Допуна се односила на обавезу општинског одбора да, уколико лица која су вршила ту дужност, а нису поново изабрана, постојеће органе разреше у року од три дана и да из своје средине изабере лица која ће вршити дужност до окончања изборног поступка. Избори за све општинске органе вршили су се истог дана. Ревидиран је члан који се односио на околности разрешења председника општинског суда и кмета. Они су и даље могли бити разрешени из разлога „неуредности” при вршењу дужности, одавања порочном животу и недостојног владања. Новина се односила на изостављање деловања на штету општинских или државних интереса као основа за разрешење и уношење губитка права гласа на збору као новог основа. По старом решењу, општински одбор је у датом случају двотрећинском већином предлагао њихово разрешење општинском збору док је по новом о томе одлучивао сам одбор, такође двотрећинском већином. Против одборске одлуке није допуштена жалба. Међутим, ако је уклоњени председник поново изабран, општински суд би наређивао нови избор одборника.⁶²

Измене су укључиле ново регулисање ситуације уколико председник и кметови не обављају прописану дужност, нарочито у домену јавне безбедности или поступају противно наредбама државних власти. Уместо уклањања министарским решењем, оно је, на захтев надлежних надзорних власти, поверено општинском одбору, који би из своје средине бирао нова лица до избора. Ако је одбор сматрао да наведена лица не треба разрешити, надзорна власт се обраћала Државном савету на коначно решавање. Државни савет је могао разрешити не само оптуженог председника и кметове већ и одбор у целини или поједине чланове. Државни савет је одборнике и њихове заменике увек могао разрешити ако су одбијали да врше своју дужност или су радили супротно наредбама државне власти.⁶³

Пооштрене су новчане казне за председнике и деловође за необављање појединих послова. Уз повећање распона новчане казне, она се могла кумулативно изрећи са казном затвора. Проширен је и круг дела за које се могу изрећи. Законодавац је нарочито желео да заштити регуларност изборног поступка па је за уништење и

⁶² Чл. 101 - 102 и 122 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 22.децембра 1903.године.

⁶³ Чл. 148 - 149 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 22.децембра 1903.године. Карактеристика ових измена је, као и у неким другим случајевима, одступање законодавца од раније формулације о радњама општинских органа које су у супротности са државним или општинским интересима као основа за њихово разрешење. Усвојена је прецизнија стилизација о поступању које иде насупротив наредби државне власти. Такође, приметна је и намера законодавца да изузме министра из појединих делатности у којима је раније учествовао.

оштећење изборних исправа кумулативно прописан двоструко виши распон новчане казне (од 300 до 600 динара) и двоструко дужи распон затворске казне (од једног до три месеца). Запрећена казна затвора се вишеструко увећавала (од три месеца до годину дана) ако је више лица узело учешће у наведеној активности, што рефлектује намеру законодавца да спречи групне испаде бирача на општинским зборовима.⁶⁴

Годину дана касније, децембра 1904.године, приступило се новим изменама и допунама. Становници једне општине који желе да се преселе у другу били су обавезни да од старе општине добију акт о упућивању у нову. Државни чиновници, свештенство и учитељи, у случају премештања или постављења у другу општину, дужни су пријавити се општинском суду ради увођења у спискове становника и бирача. Већина осталих измена и допуна закона односила се на општину града Београда.⁶⁵

Децембра 1905. године уследиле су нове измене које су углавном посвећене изборним процедурама на општинским зборовима. Општинама је прописана обавеза да редовно ажурирају „гласачки и бирачки списак” који би важио након потврђивања од стране општинског суда. Општина је морала водити један неизбучан и два избучна списка који су коришћени при избору општинских часника и за гласање на општинском збору.⁶⁶ У делу посвећеном изборној процедури, новину представља одредба која забрањује сазивање бирача на било какве скупове пет дана уочи редовних избора општинских часника. Забрањена су окупљања ради организовања заједничког рада, кулука, војничких смотри, док је одступање могуће само у случајевима преке опасности. Из истог разлога, властима је забрањено чак и појединачно позивање бирача, изузев неодложне потребе ради суђења у наследноправним споровима и појединим деликтима. Да би се онемогућило изигравање забране, сви скупови морали су се распустити најмање два дана пре избора, без обзира када су сазвани.⁶⁷

Гарантована је тајност гласања. Уведени су „предлагачи” кандидатских листи чији је број везан за број пореских „глава”. Кандидатским листама је дозвољено да у сваком бирачком одбору имају свог представника и заменика. Гласање је вршено спуштањем гумених куглица у кутију одређене листе. Председник или неко од чланова

⁶⁴ Чл. 157, 159 и 167 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 22.децембра 1903.године.

⁶⁵ Чл. 16 - 17 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 3.децембра 1904.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 266, 5.децембар 1904.године.

⁶⁶ Чл. 21 и 21а Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 3.децембра 1905.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 268, 4.децембар 1905.године.

⁶⁷ Чл. 21, 21а и 28 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 3.децембра 1905.године.

бирачког одбора изговарао би гласно која кутија представља коју листу. Неписмени бирачи су имали право да захтевају читање свих имена са листи. Да би се спречиле недоумице при гласању, представници листи или њихови заменици могли су са своје стране указати бирачима која кутија припада којој кандидатској листи.⁶⁸

Изменама и допунама Закона о општинама 1905. године завршен је један циклус обликовања општинске организације који је започео доношењем Устава 1901. године. Избори након Мајског преврата указују на бројна кршења изборног поступка. Жалбе упућене Државном савету откривају широк спектар неправилности које показују да је изборна пракса понекад одступала од законских норми. Као разлози су навођене неправилности око утврђивања бирачких спискова, поткупљивања бирача, њихово застрашивање и притисак да гласају за одређене листе. Савет их је у највећем броју случајева одбијао са образложењем да су „неумесне”. Жалбе су најчешће уважаване ако су имале одговарајућу формалноправну основу. Неке жалбе су улагане из чистог политичког реваншизма, без правног утемељења. Не треба изгубити из вида ни притисак који је долазио са виших инстанци, углавном од владајуће Радикалне странке, која је настојала да обезбеди позиције својих присталица у локалним органима. То је у неким случајевима водило вишеструким понављањима избора да би се изабрао кандидат по вољи владајуће странке, што је имало негативне последице по личну и имовну сигурност грађана и функционисање локалних органа. Политичко уплитање у покушају избора кандидата, фаворизованих од стране владе, подизало је напетост међу становништвом до те мере да се у једној од жалби тврдило да је стање такво да ће грађани „изгинути сами међу собом” или да ће се морати иселити из општине.⁶⁹

Да би се предупредиле бројне произвољности и недоследности у спровођењу избора, министри унутрашњих дела су доносили расписе који су требали омогућити поштовање важећих прописа. Ипак, постајало је јасно да излаз није у појачаној полицијској контроли већ у новим законским решењима. Измене и допуне из 1909. године биће последње у Краљевини Србији, а поједини аутори их сматрају толико значајним да их третирају скоро као засебан Закон о општинама.⁷⁰

⁶⁸ Чл. 53 в и 53 г, чл. 54 ж Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 3.децембра 1905.године.

⁶⁹ R.Guzina, Opština u Srbiji - 1839 – 1918 : pravno – politička i sociološka studija, 375 - 384.

⁷⁰ R.Guzina, Opština u Srbiji - 1839 – 1918 : pravno – politička i sociološka studija, 391; М.Свирчевић, Локална управа и развој модерне српске државе, 501.

Утврђен је круг лица са правом гласа на општинском збору – сви пунолетни грађани, становници општине који плаћају држави најмање 15 динара непосредног пореза годишње. У износ је урачунат стални државни прирез, без обзира да ли је порез плаћен или не. Право гласа су имали и они који су пореза ослобођени као и задругари са навршеном 21 годином без обзира на висину пореза. Проширен је круг лица којима је ускраћено право гласа на збору. Поред лица која ни раније нису могла учествовати у изборном процесу,⁷¹ сада је забрана проширена и на оне који су осуђени за изборне злоупотребе, укључујући давање или обећање поклона, употребу силе или претње, као и лица осуђена због примања поклона да би гласала или се од гласања уздржала.⁷² Нема никакве сумње да је законодавац намеравао да овим допунама реши акутне проблеме у изборном процесу и смањи могућност нових злоупотреба.

Значајан број измена и допуна односио се на рад општинског збора у поступку избора председника, потпредседника, кметова и одборника. Да би се спречиле манипулације са кандидовањем само једне листе, морала се на бирачком одбору, поред гласачке кутије пријављене листе, ставити и кутија без листе. Сврха њеног постојања је у томе што су бирачи, који нису хтели подржати предложену листу, могли ставити куглицу у њу. Ако се у тој кутији нађе више или једнак број куглица сматрало се да избори нису извршени. Ако се при поновљеном гласању понови исто, избори су били важећи.⁷³ У жељи да спречи опструкцију рада општинског одбора, законодавац је снизио кворум са 2/3 на натполовичну већину одборника. За изгласавање одлука и даље је тражена натполовична већина, али је одборницима забрањено да се уздрже од гласања. Из тога је следило прилично ретроградно решење по коме се одбијање одборника да се изјасне о неком предлогу сматрало као глас за предлог.⁷⁴

1.1.4.2. Окружна и среска самоуправа

Након Мајског преврата није враћен Закон о уређењу округа и срезова из 1890. године нити се одмах приступило изради новог. Нови Закон је донет тек 1905. године.

⁷¹ Осуђени злочинци и лица осуђена на казну затвора док не поврате грађанску част као и они који су осумњичени за ова дела, затим лица под стечајем, старатељством и полицијским надзором.

⁷² Чл. 30 и 32 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 24.децембра 1909.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 289, 29.децембар 1909.године.

⁷³ Чл. 52а – 52г, 53в и 54 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 24.децембра 1909.године.

⁷⁴ Чл. 83 Закона о изменама и допунама у Закону о општинама од 24.децембра 1909.године.

Окрузи су највише управне јединице чија је политичка и надзорна улога наглашена као примарна. У окрузима и срезovima, поред самоуправних, постоје и органи државне управе са задатком вршења непосредног надзора и обављања административних послова. Надзор је вршен над сва три нивоa локалне самоуправе уз могућност помагања самоуправним органима у вршењу њихових послова. Значај окружне и среске самоуправе ограничен је обавезом да помажу државне власти и суделују у вршењу државних потреба кад год се укаже потреба.⁷⁵

Окружни начелник је владин највиши политички представник у округу, који стоји на челу државних управних власти и због тога је под непосредним надзором министра унутрашњих дела. Окружни начелник је повезан и са осталим министрима, јер им је слао извештаје и примао наредбе и упутства. У односу на државне управне власти, органе и установе у округу и срезovima као и општинске органе у окружној вароши, начелник је вршио надзорну власт па је, у границама закона могао издавати опште наредбе, које се односе на политичке и управне послове у срезovima свог округа, преиначити, мењати и обустављати опште наредбе среских државних власти. Старање о спровођењу законских и других прописа је посебно наглашено па је с тим у вези могао да издаје упутства и наредбе среским начелицима, прима њихове извештаје и предлоге као и да одржава контакте са другим окружним и среским начелницима па и са војним и другим органима власти.⁷⁶

Окружни начелник је укључен у све радње окружних самоуправних органа, попут отварања и затварања седница окружне скупштине, извршења одлука окружног одбора и скупштине, чувања и унапређења окружних економских, просветних, здравствених, културних и других интереса. Надзорна овлашћења над окружном самоуправом укључила су права присуства скупштинским седницама и обуставе од извршења свих њених противзаконитих одлука. О донетој одлуци о обустави, начелник је био дужан да у року од два дана извести надлежног министра. Министар је у року од пет дана од дана пријема, био дужан или да одобри одлуку окружне скупштине или да спорни предмет проследи на решавање Државном савету. Као и министар, и Савет је

⁷⁵ Чл. 2, 4, 5 – 7 Закона о уређењу округа и срезова од 18.марта 1905.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 64, 19.март 1905. године.

⁷⁶ Чл. 11 и 12 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

везан роком, јер је скупштинска одлука постајала извршна ако је не би поништио у року од 20 дана од дана доношења одлуке.⁷⁷

Закон је окружном начелнику дао нарочито овлашћење у случајевима преке опасности и ванредних прилика. У таквим околностима могао је ванредно сазвати седницу окружне скупштине и наредити ванредан сазив среских скупштина како би споразумно решавали о мерама потребним за сузбијање или отклањање постојеће опасности. Законодавац је захтевао координиран рад окружног начелника са надређеним структурама, јер је извршењу скупштинских одлука приступао тек по добијању одобрења министра унутрашњих дела, а на основу одлуке Министарског савета. Самоуправним органима у округу у срезу изричито је наложено да у свим случајевима преке опасности по личну и имовну безбедност, појаве заразних болести или другим ванредним приликама „безусловно помажу“ државну власт и поступају по наредбама у упутствима органа државне управе.⁷⁸

Начелнику су на располагању стајали стручни референти које је могао користити и за вршење надзора над радом других органа. Окружни начелник је могао предузимати мере ради кориговања неправилности у раду државних среских власти и отуда могућност издавања наредби ради тачног спровођења закона уз право кажњавања за учињене пропусте. За неправилности у раду самоуправних органа, начелник се обраћао окружном одбору ради предузимања потребних мера. Уз поучавање самоуправних власти и указивање на учињене пропусте, прописана је могућност изрицања казни на исти начин као и код државних чиновника и службеника.⁷⁹

Срески начелник је непосредни вршилац полицијске и опште управне власти у срезу и као такав врши улогу непосредне надзорне власти над општинским, полицијским и управним органима. То је укључивало право издавања општих наредби, општих среских аката и могућност да у границама закона преиначује и обуставља наредбе нижих полицијских власти и одлука општинске управе. Били су под непосредним надзором окружног начелника и посредним надзором министра унутрашњих дела. Због тога је окружни начелник служио као веза између њих што је значило да је сва комуникација обављана преко њега, а само изузетно и у хитним

⁷⁷ Чл. 13 и 14 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

⁷⁸ Чл. 9 и 15 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

⁷⁹ Чл. 16 и 22 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

случајевима веза између појединих министарстава и среског начелника се могла претворити у непосредну, о чему се морао обавестити окружни начелник.⁸⁰

У односу са среском самоуправом, улога среског начелника је креирана по узору на окружног, па је сазивао, отварао и затварао седнице среске скупштине, присуствовао седницама среског одбора, у сарадњи са одбором припремао предлоге среској скупштини и извршавао одлуке окружне и среске скупштине. Срески начелници су снадбевени правом обуставе одлука среске скупштине за коју процене да су противне законима. Спорни предмет се прослеђивао окружном начелнику у року од три дана, који би поступао на исти начин као и код обуставе одлука окружне скупштине.⁸¹

Самоуправни органи у округу су окружна скупштина и окружни одбор, а у срезу среска скупштина и срески одбор. Окружну скупштину чине окружни посланици, бирани по срезовима на општинским зборовима и у варошима. Број посланика у окружним скупштинама није Законом прописан већ је о томе одлучивао првостепени суд окружне вароши. Пасивно бирачко право су имали сви српски држављани, стално настањени у срезу или општини у којој се бирају са навршених 30 година, који испуњавају услове који се траже за кметове и одборнике. Принципи активног бирачког права на окружним изборима преузети су из чл. 163 Устава. Редован сазив окружне скупштине одређен је за 20. септембар сваке године, трајао је највише 10 дана, али се одлуком окружне скупштине могао продужити за још најдаље пет дана.⁸²

Окружни одбор је имао ужи и шири састав. Ужи окружни одбор чине три окружна посланика, које је окружна скупштина бирала из своје средине на четири године, а један од њих је преузимао дужност председника одбора. Окружни начелник или његов заменик има право присуства одборским седницама и учешћа у њиховом раду, али без права гласа, што је његову улогу чинило више саветодавном. Шири окружни одбор, поред ужег језгра, имао је још по једног посланика из сваког среза, а сви чланови одбора су имали своје заменике. Ужи одбор је извршавао одлуке окружне скупштине, руководио окружним самоуправним пословима посредно или непосредно и

⁸⁰ Чл. 33 и 34 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

⁸¹ Чл. 39 и 40 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

⁸² Чл. 81 и 163 Устава Краљевине Србије од 1903.године; чл. 55, 57, 58 и 70 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

вршио надзор над окружним установама и заводима. Седнице ужег одбора су претпостављале присуство свих чланова, а ширег намање 2/3 укупног броја.⁸³

Закон је прописао читав низ овлашћења окружног одбора попут старања о окружним и другим расходима у складу са буџетом, извештавања скупштине о извршењу њених одлука, предлагања окружног буџета, подношења завршног рачуна и предлога окружној скупштини итд. Међутим, обласни начелник је писменом наредбом могао обуставити од извршења не само одборске одлуке које су противзаконите већ и оне које су противне решењу обласне скупштине. Да би се та контрола могла ефикасно спровести, одбор је био дужан да му достави препис сваке одлуке усвојене без његовог присуства. Начелник је у року од три дана достављао надлежном министру на даље поступање. Министар је у року од пет дана морао донети своје решење против кога је одбор могао изјавити жалбу Државном савету.⁸⁴

Среске посланике бирао је општински одбор на четири године. Општине до 500 пореских обвезника бирају једног посланика, оне до 1.000 два и општине са преко 1.000 пореских глава три среска посланика. Среска скупштина је, уз редован сазив, могла бити сазвана и ванредно, на захтев среског начелника или среског члана окружног одбора. За ванредан сазив је била довољна процена среског начелника о потреби саслушања среске скупштине или о потреби саопштавања предлога од значаја за цео срез. Начелник је отварао и затварао седнице среске скупштине, а у његовом одсуству срески члан окружног одбора, који би председавао и скупштинским седницама. Извршење скупштинских одлука, руковођење самоуправним пословима и вршење надзора над среским установама и заводима препуштено је среском одбору. Одбор су чинили срески начелник, односно његов заступник, срески члан окружног одбора и два посланика, које среска скупштина изабере на четири године. Срески одбор је припремао предлог буџета и завршни рачун као и све остале предлоге о којима одлучује среска скупштина. Уопштено посматрано, улога среског одбора је креирана по узору на окружни одбор, с тим што је окружни одбор могао наложити среском одбору обављање и свих окружних послова који се односе на срез.⁸⁵

Кад су у питању редовни и ванредни приходи, Закон је прописао да о окружним и среским прирезима до 20% државног непосредног пореза одлучују окружне, односно

⁸³ Чл. 103 - 106 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

⁸⁴ Чл. 108 и 113 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

⁸⁵ Чл. 144-147 и 150 Закона о уређењу округа и срезова од од 18.марта 1905.године.

среске скупштине. За прирезе од 20% до 50% непосредне државне порезе, поред скупштинске одлуке, било је неопходно одобрење министра финансија. Код приреза већих од 50%, поред скупштинског решења и мишљења Државног савета захтевана је и Краљева потврда, на предлог министра финансија. Исти органи су укључени у одобравање ванредних расхода. Расходе до 100.000 динара у округу, односно 25.000 динара у срезу одобрава окружна, односно среска скупштина, уз сагласност министра финансија. Ванредни расходи до 200.000 динара за потребе округа и 50.000 динара за потребе среза захтевали су, осим скупштинске одлуке, Краљеву потврду, на предлог министра финансија. Ванредни окружни расходи преко 200.000 динара претпостављали су решење окружне скупштине, мишљење Државног савета и Краљеву потврду, такође на предлог министра финансија. Исти су принципи важили и код других финансијских аранжмана округа и срезова, попут одобрења зајмова и отуђења имања.⁸⁶

Анализом законских решења долазимо до закључка о степену и значају окружне и среске самоуправе у Краљевини Србији уочи Првог светског рата. Закон је омогућио самосталан избор локалних органа, без учешћа државних власти које нису могле ни да их постављају ни смењују. Међутим, свеукупан положај окружних и среских органа намеће закључак да су окружна и среска самоуправа „сведени на својеврсни помоћни механизам државне власти“.⁸⁷ Пре свега, властити делокруг није јасно одвојен од пренесеног, а самоуправама је наметнута обавеза да „безусловно“ помажу државну власт у широком кругу послова. Самосталност самоуправних органа у доношењу и извршењу сопствених аката је загарантована, али је у домену финансијских одлука надзор знатно проширен, јер је државна власт задржала право уноса оних расхода који су били обавезни. Законодавац је прописао читав низ обавезних издатака који су морали бити унети у окружни буџет. За усвајање буџета, увођење приреза, отуђења имовине, одобрење зајмова и ванредних расхода тражена је сагласност виших инстанци па је финансијска самосталност самоуправе редукована до крајности, иако се надзор кретао у границама закона. Ширење правног надзора над финансијским пословима окружне и среске самоуправе угрозило је основе самоуправе тим пре што је кључна улога у споровима припала Државном савету, подложном партијским утицајима.⁸⁸

⁸⁶ Чл. 131, 136, 137 и 155 Закона о уређењу округа и срезова од 18.марта 1905.године.

⁸⁷ R.Marinković, *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*, 239.

⁸⁸ Ф.Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку: област, округ, срез*, 329.

1.1.4.3. Локална управа у Старој Србији и Македонији након ослобођења

Скоро одмах по ослобођењу Старе Србије и Македоније 1912. године, почело је увођење привремене управне организације у новим крајевима. Врховна команда српске војске предузела је одређене кораке, успостављајући нову цивилну власт. Извршена је привремена административно-територијална подела на општине, срезове и округе, основано је посебно Полицијско одељење са задатком да ради на организацији цивилне управе и на чији предлог је Врховна команда указима постављала чиновнике у окрузима и срезовима. Процес успостављања локалних органа изискивао је решење општијег типа па су децембра 1912. године и августа 1913. године донете Уредбе о уређењу ослобођених крајева. Уредбе су подсећале на Привремени закон о уређењу ослобођених предела из 1878. године, што указује на исти третман крајева ослобођених 1878. и 1912/13. године. Другом уредбом требало је решити нагомилане тензије војних и цивилних власти око привремене управе. Нарочито су припадници „Црне руке“ били противници настојања радикалске владе да у новим крајевима обезбеди превласт цивилног елемента, што ће бити извор унутрашњих сукоба.⁸⁹

Уредба о уређењу ослобођених крајева из 1913. године решиће сукоб у корист цивилних власти. Утврђени су принципи функционисања општинских, среских и окружних органа. Међутим, ни у једном од три степена локалне управе није постојала самоуправа, јер су сви локални органи били искључиво зависни од државних власти и вршили су послове који би им били пренесени. Председнике општина и кметове је постављала и смењивала среска власт по сопственом нахођењу. Буџете сеоских општина одобравао је окружни начелник, а окружних вароши министар унутрашњих дела. Општинске одборе је бирала среска власт, након саслушања кућних старешина у датој општини. Одборници су бирани на годину дана, али их је среска власт могла у сваком тренутку разрешити. Општине су територијално уоквирене срезовима, којих је било 46, док су срезови груписани у 11 округа : пријеполски, новопазарски, приштински, призренски, скопљански, тетовски, штипски, кавадарски, дебарски и битолски. На челу округа био је окружни начелник, кога је именовао Краљ на предлог министра унутрашњих дела, а на челу среза срески начелник. У окрузима су основани окружни судови као првостепени, док су муслиманима у брачним, породичним и наследним споровима судили шеријатски судови. Ипак, и поред успостављања локалних управних и судских органа, подређених надлежним министарствима, врховна

⁸⁹ М.Свирчевић, Локална управа и развој модерне српске државе, 547, 549.

власт је и даље била у рукама Војне команде, чије је седиште било у Скопљу. О неком облику локалне самоуправе није могло бити ни речи, чак ни у општинама. Успостављање бирократског централизма правдано је потребом очувања реда и мира у тек ослобођеним крајевима и њиховом великом друштвено-економском заосталошћу. Стање успостављено уредбама је било привременог карактера и важило је док се ови крајеви законским путем не прикључе Краљевини Србији. Иако је Краљ Петар септембра 1913. године прогласио присаједињење, а потом уследила и примена појединих делова Устава Краљевине Србије на новоослобођене земље, законски предлог, због избијања рата 1914. године, није био усвојен. Тек је указом регента Александра јуна 1919. године наређено да се Устав и сви закони Краљевине Србије имају примењивати у овим крајевима, почев од 1. августа 1919. године.⁹⁰

1.2. Локална самоуправа у Босни и Херцеговини до 1918. године

1.2.1. Организација Земаљске владе

Одлуком Берлинског конгреса, Аустро-Угарска је добила мандат да изврши окупацију Босне и Херцеговине. Врховна цивилна управа је поверена заједничком министарству финансија, а његове одлуке је требала спроводити Земаљска влада у Сарајеву, основана наредбом 29. октобра 1878. године. Парламенти Аустрије и Угарске усвојили су Закон о управљању Босном и Херцеговином, којим је одређено да Земаљска влада врши надзор над привременом управом. Унутрашња управа се морала финансирати сопственим приходима, уз могућност да ванредне издатке одобре аустријски и мађарски парламент. Парламенти и владе оба дела монархије, уз цара и заједничко министарство финансија, добили су одређена законска овлашћења у погледу босанскохерцеговачке управе.⁹¹

Након што је Бењамин Калај постао министар финансија 1882. године, дошавши тиме на чело управе у Босни и Херцеговини, приступио је њеној реорганизацији. Поглавар Земаљске владе се и даље налази на челу целокупне војне и цивилне управе и подређен је заједничком министарству. Њему је у војним пословима подређен један генерал, а у пословима цивилне управе цивилни адлатус. Адлатус је подређен

⁹⁰ М.Свирчевић, Локална управа и развој модерне српске државе, 553 – 556, 558 – 559 .

⁹¹ М.Imamović, *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak Bosne i Hercegovine : 1878. do 1914.*, Bosanski kulturni centar, Sarajevo 1997, 29.

поглавару, али је поглавар све одлуке издавао преко њега. У случајевима када је то сматрао потребним, цивилни адлатус се могао непосредно обратити министарству, уз обавезу да извештаје претходно да на увид поглавару ради елементарних примедби. Наредбом је наглашена улога шефа цивилне управе у тој мери да је поглавар Земаљске владе остао у његовој сенци. Могућност непосредне комуникације са министарством финансија чинила је његов положај изузетним. Адлатус је овлашћен да потписује акте код којих се не захтева потпис поглавара. У персоналним питањима, предлагао је поглавару именовање чиновника и званичника цивилне управе чији је избор био у надлежности Земаљске владе као и одликовање службеника. По упутствима заједничког министра, утврђивао би начин рада цивилне управе и међусобне односе служби ради унутрашњег усклађивања. Као заступник поглавара, руководио је полицијском службом, а Наредбом је добио право да утиче и на војну службу, сугерисањем поглавару на политичке последице спровођења извесних војних мера.⁹²

Заједно са Наредбом о власти цивилнога адлатуса донета је и Наредба о пословном опсегу Земаљске владе. Владу чине три одељења : за унутрашњу управу, финансије и правосуђе, на чијем челу су били директори, који су поступали по упутствима цивилног адлатуса. Ради јединственог функционисања целокупне управе, сва начелна и питања већег значаја као и она која су се односила на различите гране управе расправљала су се на седници директора под председавањем цивилног адлатуса. Записници са седница су слати поглавару Земаљске владе који их је даље у препису достављао заједничком министру финансија, али закључци донети на седници директора не обавезују адлатуса. Директор је управљао својим одељењем и као руководиоца вршио дисциплинску власт над подређеним чиновништвом које је могао премештати, отпуштати и унапређивати.⁹³

Реорганизацијом босанскохерцеговачке управе, на Калајеву иницијативу 1882. године, делатност поглавара Земаљске владе је битно ограничена и сведена скоро на репрезентативну функцију. Ипак, његова функција је симболизовала јединство цивилне и војне управе и имала позитиван учинак на стабилизацију новог режима у Босни и

⁹² Чл. 1 - 12 Naredbe o vlasti civilnoga adlatusa poglavice zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu, Sbornik zakona naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 1882.godina, 313 - 315. Наредбу је Франц Јозеф одобрио одлуком 29. јула 1882. године, а Земаљска влада објавила 3. августа 1882. године.

⁹³ Чл. 1 - 5 Naredbe o poslovnom obsegu zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu te načinu poslovanja kod iste, Sbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 1882., 315 - 316.

Херцеговини. Реорганизацијом Земаљске владе, Калај је допринео централизованом вођењу послова, омогућивши јој једнообразно функционисање.⁹⁴

1.2.2. Срез (котар)

Правни положај срезова и округа као административних јединица у Босни и Херцеговини регулисан је Наредбом о устројству и дјелокругу котарских уреда и окружних области из 1882. године. У делокругу котарске (среске) управе интегрисани су послови управне, финансијске и судске власти, изузев оних који су резервисани за окружне и друге органе. Наредбодавац је котарском уреду препустио улогу среског суда, поверивши му и порески, шумски и грађевински уред, ако постоје на подручју среза. Котарска власт је подређена окружној, која се у административним и финансијским пословима јавља као другостепена инстанца.

На челу котарског уреда био је котарски предстојник или његов заменик, који је над подређеним среским чиновништвом вршио дисциплинску власт. Предстојник је имао на располагању саветодавни орган у виду посебног одбора (мецлиса), који је фигурирао као нека врста локалног представничког тела. Међутим, Наредба није установила непосредну везу између бирача и чланова одбора, већ су начин његовог избора и делокруг требали бити посебно регулисани.⁹⁵

Котарска управа континуирано одржава везе са локалним становништвом, прати његово расположење и извештава окружну власт о локалним кретањима. С тим у вези је брига о очувању реда и мира и извршавању законских прописа у свом територијалном домену. У ту сврху имали су на располагању одређена средства принуде. Ако не би била довољна, уред се могао обратити окружним властима ради пружања нужне „војничке асистенције“. У изузетним околностима, ако „већа погибелъ приети“, котарски уред је могао непосредно од војних власти тражити војну помоћ на личну одговорност предстојника и уз обавезу извештавања надлежне окружне власти.⁹⁶ У надлежности котарског уреда било је проглашење закона и наредби на територији среза, заштита живота и имовине локалног становништва, помоћ становништву у

⁹⁴ Т. Кралјајић, *Калајев режим у Босни и Херцеговини : (1882-1903)*, Веселин Маслеша, Сарајево 1987, 434.

⁹⁵ Чл. 1, 3 – 6 *Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini*, *Sbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, godina 1882*, 420 – 421. Наредбу је цар одобрио 29. јула, а влада је објавила 29. септембра 1882. године.

⁹⁶ Чл. 12 – 15 *Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini*, 422 – 423.

случају елементарних непогода и брига о санирању штетних последица. Уз друге послове средског значаја и спровођење општинских прописа државног редарства, котарски уреди су вршили прецизно одређене послове административно-политичке природе : општинске, војне, саобраћајне, грађевинске и верске послове.

У односу са општинама, котарски уред је био „старија“ власт, инструктишући њене органе у обављању сопствених послова. Котарска власт води рачуна о обавези општинских начелника да раде на очувању мира и поретка у својим општинама. О жалбама против аката општинских начелника котарски органи су решавали као првостепени органи. У споровима око општинских граница, уред је вршио извиђања и предлагао окружним властима решење.⁹⁷ Код војних послова, котарски уред суделује при попису, регрутацији, отпуштању из војске и подмиривању војних потреба. Брига о саобраћајницама и грађевинама претпостављала је надзор и старање о путевима и мостовима, одржавању јавних грађевина, изградњи нових, превенцији пожара, регулацији река итд. У здравственим пословима вршили су надзор над спровођењем здравствених прописа, нарочито при сузбијању епидемија.

Од посебног политичког значаја за стабилност аустро-угарске управе у Босни и Херцеговини била је контрола над радом верских и просветних установа. Због тога је котарском уреду поверено старање о слободном вршењу верских обреда свих признатих вероисповести, али на начин да се „никакво богослужје у друге сврхе не употребљује“. Све школе, јавне или приватне, морале су обављати своју просветну улогу на одговарајући начин док се од учитељског кадра захтевала политичка и морална исправност. Да је контрола рада просветних институција имала посебну тежину закључује се из овлашћења котарских власти да преузму на себе бригу о отклањању свих неправилности. Ако њихови капацитети нису били довољни, проблем се решавао ангажовањем окружних органа. Надзорна овлашћења су проширена на школске приходе и имовину с тим што су у случају конфесионалних и приватних школа била ограничена на контролу наменског коришћења.⁹⁸

Од послова који нису административни, котарски уред је овлашћен за расписивање директних пореза и приреза, утврђивање околности које утичу на

⁹⁷ Чл. 31, 33 – 35 Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, 426 – 427.

⁹⁸ Чл. 16 – 17, 19 – 20, 36 – 37, 39 – 42, 44 – 45 и 47 – 48 Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, 423 – 429.

делимичну или потпуну немогућност убирања пореских прихода, предлагање опроста, снижења или одгоде пореских плаћања. У саставу котарског уреда је деловао посебан порески уред, који је у свом делокругу послова остваривао контакт са надређеним окружним властима преко котарског предстојника.⁹⁹

Наредбом је омогућено стварање котарских испостава унутар срезова о чему је одлучивала Земаљска влада, уз сагласност заједничког министарства финансија. У крајевима у којима су постојале, котарске експозитуре су биле подређене котарским властима. Чиновништво испоставе подређено је њеном управнику, а он котарском предстојнику. Предстојник је вршио непосредну надзорну власт над делатношћу испоставе уз право давања директива за чије је извршење одговоран управник. Котарске експозитуре су вршиле све административне послове из надлежности котара, осим послова финансијске и судске природе, мада су, на захтев котарског уреда, у неким случајевима могле преузети и извесне судске функције.¹⁰⁰

1.2.3. Округ

Окрузи у систему вертикалне управне организације представљају вишу управну инстанцу у односу на срезове, али за разлику од њих, не врше судске послове већ само административне и финансијске, па и тада уколико нису резервисани за Земаљску владу или другу власт. Котари и њихове експозитуре непосредно су подређени окрузима. На челу окружне управе, као и у срезовима, стајао је предстојник или његов заменик. Имао је дисциплинску власт над окружним и котарским чиновништвом. Да би се предупредило јачање и осамостаљење окружног нивоа власти, за оснивање стручних органа у окрузима била је неопходна сагласност Земаљске владе.¹⁰¹

У кругу административних послова, округ функционише као посредник између Земаљске владе и котара. Сходно томе је конципирана његова улога административне јединице која контролише рад подређених котарских органа, прослеђује упутства Земаљске владе и врши надзор над њиховим извршењем уз обавезу да и своју делатност саобрази наредбама надређених органа. Поред трансмисије инструкција

⁹⁹ Чл. 45 – 50 Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, 429 – 431.

¹⁰⁰ Чл. 55 – 59 Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, 432 – 433.

¹⁰¹ Чл. 60, 62 и 64 Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, 434.

Земаљске владе, издавали су опште и посебне директиве које су имале за циљ да принуде подређене органе на вршење дужности и отклањање злоупотреба. У систему строго централистичке организације, наглашена је обавеза округа да константно прати дешавања у котарима и извештава Земаљску владу. Поред старања о извршењу прописа, очувања реда и мира и обезбеђења војне помоћи на захтев котарских уреда, окрузи су вршили надзор над међусобним односима котара и општина и решавали о територијалним споровима између општина у првом степену.¹⁰²

Надзор над котарима постојао је и у области финансија. Водили су рачуна о финансијским пословима котарских уреда, извршењу општинских обавеза и обрађали се Земаљској влади ради корекције, снижења или ослобађања од пореза. Окружни предстојник је дужан да прати наплату пореза и да о понашању пореских органа у округу и могућим нерегуларностима обавештава Земаљску владу, уз предлагање конкретних решења. Он је, такође, имао право да прегледа рачуне и, уопште, врши надзор финансијског пословања подређених котарских органа.¹⁰³

1.2.4. Општине

Скоро одмах по окупацији, аустро-угарска власт је приступила стварању нове општинске организације. Већ 1879. године Земаљска влада је прописала успостављање градских општина у појединим крајевима. Мотивација је нађена како у политичким и финансијским разлозима тако и у потреби организовања првог пописа становништва. Кључна улога у овом процесу препуштена је котарским уредима, а сама општинска управа је конципирана на начин да је не бира локално становништво, већ да је именују надређене власти. Власти су биле заинтересоване за уређење општина у градским срединама, нарочито у већим градовима као седиштима виших органа управе, погодним за решавање комуналних проблема, али и непосреднију контролу над локалним збивањима.¹⁰⁴

¹⁰² Чл. 65 – 68 Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, 434 – 436.

¹⁰³ Чл. 78 – 81 Naredbe ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, 438 – 439.

¹⁰⁴ E.Sladović Sladojevički, Upravna nauka i upravno pravo Bosne i Hercegovine : za šerijatsku sudačku školu, Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo 1916., 138; T.Kraljačić, Kalajev režim u Bosni i Hercegovini : (1882 – 1903), 447.

Провизорним статутом за Сарајево, издатим августа 1878. године, градоначелник и заступници су били именовани од државних органа. Нови Статут Сарајево је добило 1883. године, а Мостар 1890. године. Градске општине у остатку земље су образоване по узору на њих и биле су обавезне да поступају по налозима надређених органа. Стварне односе државних и локалних органа показује обавеза присуства представника власти седницама градског заступства и ступање на снагу њихових одлука тек по добијању одобрења надлежних државних органа. Заступници су могли бити смењени и дисциплински гоњени, као што је и само заступство могло бити распуштено ако своју дужност није вршило на одговарајући начин. Статутом Сарајева утврђена је конфесионална заступљеност у градском заступству сразмерна структури градског становништва. Земаљска влада је именовала 1/3, а преостале 2/3 бирали су грађани на три године. Због високог изборног цензуса, како за активно тако и за пасивно бирачко право, вођење градских послова омогућено је само имућнијим грађанима. Градоначелника и подначелнике именовано је, на предлог цивилног адлатуса, земаљски поглавар. Међутим, Земаљска влада је у пракси активно радила на остваривању изборне предности у корист кандидата који су јој били наклоњени. Без обзира што је право именовања градоначелника било у њеним рукама, независно од расположења бирача, влада је утицала на чиновништво и користила се другим средствима да би фаворизовала своје кандидате и тиме у јавности оставила утисак да њен избор рефлектује „демократску вољу“ бирача. Ако се узму у обзир права Земаљске владе да одбије потврду одлука градског заступства, да га распусти, пошаље свог повереника на седнице, са могућношћу прекида седница ако процени да одлуке превазилазе надлежности заступства, па и да закључке који су били супротни јавним интересима обустави од извршења, онда је јасно да се о самосталном одлучивању локалних органа у односу на државне органе није могло говорити.¹⁰⁵

Окупациона управа покушала је да организацију сеоских општина прилагоди својој општој политици у Босни и Херцеговини. Оснивање сеоских општина је, након 1884. године, везано за материјалне могућности како би се избегли државни трошкови. На челу општине, која је обухватала једно или више села, стајао је меџлис са четири до шест чланова, биран од стране становника на три године. Начелник је, као извршни орган меџлиса, биран између кнезова и угледних лица. Општински послови финансирани су из приреза, али се он није разрезивао као додатак порезу, већ према

¹⁰⁵ Т.Кraljačić, *Kalajev režim u Bosni i Hercegovini* : (1882 – 1903), 447 – 448.

имовном стању домаћинстава. Да би се политика централизације, коју је у Босни и Херцеговини спроводио Калај, реализовала до најнижег нивоа, општинска делатност је стављена под строги надзор котарских органа. Главни проблем општина у оснивању био је недостатак финансијских средстава. Због тога не изненађује што је 1903. године у Босни и Херцеговини постојало само негде око 25 организованих општина. Ни аустро-угарским властима није било у интересу јачање било каквих самоуправних установа па су, уместо сеоских општина, радије бирали да задрже сеоске кнезове и муктаре као локалне представнике.¹⁰⁶

Правни положај градских општина неће се озбиљније мењати све до царске наредбе 1897. године којом је одобрен „Нормални статут са изборним редом за све градске општине у Босни и Херцеговини изузевши градове Сарајево и Мостар“. Градским општинама управљало је општинско заступство кога чине општинско веће и општински уред. Веће су чинили градоначелник, подначелник и већници, изабрани сразмерно конфесионалној структури. Локално становништво је бирало 2/3 већника док је градоначелника, подначелника и преосталу 1/3 именовала Земаљска влада, на предлог окружних власти. Установљен је изборни цензус који није био идентичан у свим градским општинама. Изабране већнике Земаљска влада је потврђивала, а при избору својих већника, градоначелника и подначелника, није била везана конфесионалном структуром градског становништва. Мандат општинског већа је трајао три године и радило би до конституисања новог, уз обавезу благовременог расписивања избора. Заступници нису били плаћени за свој рад, док су градоначелници могли добијати стамбени додатак. Изабрани већници су се морали прихватити дужности, сем у тачно одређеним случајевима, јер су били подложни новчаној казни као и немарни заступници, који су могли бити и искључени из већа.¹⁰⁷

Општинско веће је орган који даје савете и доноси одлуке у границама закона, стара се о општинским интересима, заступа општину и управља њеном имовином. Одлуке већа нису биле пуноважне без одобрења окружне власти или Земаљске владе. Одобрење је тражено преко котарског уреда и у случају одбијања општинско веће је могло изјавити жалбу. За доношење закључака неопходно је присуство најмање половине свих заступника, укључујући градског начелника и подначелника. У случају

¹⁰⁶ Т.Кралајић, *Калајев режим у Босни и Херцеговини* : (1882 – 1903), 446 – 447.

¹⁰⁷ Чл. 2-5, 10-14, 16 и 17 Нормалног статута с изборним редом за градске општине у Босни и Херцеговини, с изузетком градских општина сарајевске и мостарске, Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину, Земаљска штампарија, Сарајево 1897., 8-14.

једнаког броја гласова пресудан је глас председавајућег. У одређеним питањима финансијске и имовинске природе неопходна је двотрећинска већина. Начелник је председавао седницама општинског већа. Котарски управник или чиновник котарског уреда могао је присуствовати седници, али без права гласа. Седнице су биле јавне, али су се могле претворити у тајне на предлог котарског управника, председавајућег или 1/3 већника, који потом усвоји скупштина. Препис записника са одржане седнице се у року од 48 часова достављао котарском уреду, односно котарској испостави, ради добијања сагласности виших органа на донете закључке.¹⁰⁸

Општински уред као чинили су градски начелник, као лице које непосредно руководи уредом и сноси одговорност за његову делатност, затим подначелници и помоћно особље. Поред послова који су у надлежности градске управе, уред је био дужан да извршава и послове државне управе и у пренетом делокругу потчињен је котарском уреду, односно његовој испостави, по чијим је налозима морао поступати. Градоначелник је над подређеним особљем вршио наредбодавну и дисциплинску власт, именовано чиновништво и заступао општину у свим правним пословима.¹⁰⁹

Надзор над делатношћу градских општина вршио је котарски уред, односно његова експозитура. Котарски управник надзирао је рад општинског већа и општинског уреда са посебним акцентом на управу општинским имањем. Занемаривање сопствених дужности од стране општинског већа, његово противзаконито деловање или поступци који би били опасни по јавни ред и мир, могли су довести до његовог распуштања. Право распуштања припадало је Земаљској влади у случајевима ако претходне опомене нису дале очекиване резултате. Послове и дужности распуштеног општинског већа преузимао је котарски уред све до избора новог већа.¹¹⁰

Увођење тзв. „Нормалног статута“ представља корак напред у односу на Наредбу Земаљске владе из 1879. године у правцу изградње локалне управе са неким елементима самоуправе, мада крајње скромним. Организовање градских управа ојачало је бирократску структуру Калајевог режима, која ће јој служити као поуздан сарадник у управљању Босном и Херцеговином. Власт је настојала да на одговорна места доведе одана лица. Отуда политичка спрега локалних представника, изабраних подршком Земаљске владе, и државних структура. Овакво правно устројство градских општина,

¹⁰⁸ Чл. 22, 23, 28, 30 – 35 Нормалног статута..., 15-20.

¹⁰⁹ Чл. 39 – 42 Нормалног статута..., 21-22.

¹¹⁰ Чл. 47 и 50 Нормалног статута..., 25-26

замишљено као делимичан уступак домаћем становништву у покушају шире друштвене и административне интеграције, послужиће влади као нека врста противтеже у борби са опозицијом. Режим је настојао да се строго придржава конфесионалног кључа и тиме очува привид демократичности и унутрашње равнотеже. До 1902. године, по одредбама статута, организована је 61 градска општина, од чега су начелници у чак 58 били муслимани, захваљујући доминацији муслиманског становништва у градским срединама Босне и Херцеговине.¹¹¹

1.2.5. Сеоске општине по Закону из 1907. године

Корак напред у правном уређењу сеоских општина представљао је Закон о управи сеоским општинама из 1907. године. Сеоске општине, чије су послове вршили муктари и кнезови као сеоске старешине, остале су у дотадашњем опсегу као и оне које су биле већ организоване. Установљена је зависност од Земаљске владе јер је промена општинских граница могућа уз њену сагласност која се тражила и за обједињење две или више општина истог среза и за поделу једне веће на неколико мањих.¹¹²

1.2.5.1. Сеоски главар

Закон је установио сеоског главара (муктара/кнеза), веће сеоских старешина (меџлис) и збор кућних старешина као органе сеоских општина. Сеоског главара и његовог заменика бира на пет година сеоски меџлис из своје средине. Међутим, ту се поступак није завршавао јер је избор морао потврдити котарски уред. Котарски уред је овлашћен да одбије потврду и нареди нове изборе. Изабрано лице остаје на дужности и након истека мандата све док следећи главар не добије потврду. Главар и заменици вршили су дужност бесплатно, али су им се могли надокнадити трошкови, настали вршењем послова, које би сносили становници према локалним обичајима.¹¹³

Сеоски главар и заменици могли су бити разрешени ако не врше прописане дужности или их занемарују као и у случају губитка поверења котарског уреда. За учињене пропусте, котарски органи су изрицали новчане казне, а у случају понављања,

¹¹¹ Т.Кралјаčić, *Kalajev režim u Bosni i Hercegovini* : (1882 – 1903), 449 – 450.

¹¹² Чл. 1 – 5 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину, 16.март 1907.године, 35.

¹¹³ Чл. 12, 16 – 19 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 36 – 37.

уред је могао захтевати од окружних власти разрешење. Законодавац је додатно ограничио сеоског главара правом већа сеоских старешина да се са истим захтевом обрати котарском уреду, о чему би опет одлучивала окружна власт. Звање су могли изгубити и из разлога који су се односили на наступање процедуралних разлога или накнадно откривање извесних елемената који би били препрека за избор.¹¹⁴

Основна улога главара је заступање општине и управљање њеним пословима. То је претпостављало управу општинском имовином према закључцима већа сеоских старешина, руковођење месном полицијом и надзор над радом осталих општинских органа, учешће у управним и судским пословима, оглашавање закона и наредби, чување општинског печата и потписивање општинских аката. Заменици помажу сеоском главару у обављању дужности и замењују га у случају одсуства.¹¹⁵

1.2.5.2. Веће сеоских старешина (сеоски меџлис)

Веће сеоских старешина чини одређени број лица које на петогодишњи период бира збор кућних старешина. Попуњавање упражњених места препуштено је котарским органима, а право учешћа у раду и право гласа имају и сеоски главар и заменици, као и чланови већа изабрани по махалама. Меџлис се састајао најмање једном месечно, а у хитним случајевима главар га је могао ванредно сазвати. Кворум је чинила најмање половина чланова већа, а за доношење одлука потребна је апсолутна већина од кворума. У случају једнаког броја, глас председника је пресудан.¹¹⁶

Органи власти су имали право да на седнице меџлиса пошаљу заступника који је давао неопходна упутства, али без могућности да утиче на одлучивање. Закључци који нису у складу са законима и наредбама, ништавни су одлуком котарских власти, али је општина у року од 14 дана могла изјавити жалбу окружним органима. Надзорна улога котара се поново јавља при извршењу донетих закључака јер их је сеоски главар спроводио по њиховим упутствима, а главар им се обраћа ако средства за извршење нису довољна. Контрола котарских органа над сеоским општинама се испољила и при одређивању надлежности меџлиса. Поред тога, што је избор сеоског главара зависео од потврде котарског уреда, још нека битна овлашћења већа сеоских старешина су везана

¹¹⁴ Чл. 21 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 38.

¹¹⁵ Чл. 22 – 23 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 38 – 39.

¹¹⁶ Чл. 24 и 27 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 39 и 40.

за његову потврду, попут постављања општинских чиновника, располагања имовином, узимања зајмова и утврђивања општинских давања као и одређивања новчаних средстава за важније инфраструктурне пројекте. Остали послови меџлиса су углавном били мањег значаја (брига о сиромашним, саобраћајницама, пољопривреди итд.).¹¹⁷

1.2.5.3. Збор кућних старешина

Збор кућних старешина чине породичне старешине који се састају под председништвом сеоског главара ради избора већа сеоских старешина. Котарске власти су одређивале дан и место одржавања збора. Избор чланова сеоског меџлиса на збору старешина текао је под будним оком котарског представника, коме је додељено право председавања изборним поверенством. О изборном поступку сачињавао се записник и достављао котарском уреду у року од 48 сати, а такође и жалба на евентуалне неправилности о чему су одлучивале окружне власти.¹¹⁸

Делови општина – махале уживале су извесну аутономију у избору сопствених органа без обавезне потврде надређених органа. Главара махале и евентуалног заменика бирао је због кућних старешина на пет година. Изборни поступак је ослобођен утицаја котарских власти јер је скупштину кућних старешина сазивао сеоски главар, а сам изборни чин је био у рукама једног кућног старешине. Он је главару обавештавао о резултатима који је даље информисао котарске власти. Ако непосредно присуство изасланика котарске власти није постојало при избору главару махале, на избор меџлиса махале примењивала су се правила о избору сеоског меџлиса што је, како смо видели, претпостављало укључивање котарских органа.¹¹⁹

Комуникација котарских органа и сеоског главару начелно се одвијала у усменој форми. Главар је у одређене дане морао доћи у котарски уред ради пријема налога. Уз сва прописана ограничења при избору и функционисању општинских органа, окупациона власт у Босни и Херцеговини је успоставила још један – распуштање општинског заступства. Оно је стајало на располагању окружним властима у случају да, према процени котарског уреда, локални органи не раде у интересу општине. До избора нових органа, котарске власти би именовале привремене. Закон је прописао широку

¹¹⁷ Чл. 25 и 28 – 30 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 39 – 41.

¹¹⁸ Чл. 31, 33, 36 и 44 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 41 – 42.

¹¹⁹ Чл. 45 – 47 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 42 – 43.

основу за вршење различитих облика контроле јер је сама стилизација била таква да је, због неодређености, омогућавала распуштање у различитим ситуацијама, када, по процени надређених, њено функционисање није било целисходно.¹²⁰

1.2.6. Градске општине по Закону из 1907. године

Правни положај градских општина уређен је посебним законом одобреним царским решењем 21. марта, а проглашен одлуком Земаљске владе 12. априла 1907. године. Закон се примењивао само на општине градског типа у којима је важио „Нормални статут“ из 1897. године, али је Земаљска влада била овлашћена да прошири његову примену и на сеоске општине или махале које би својим демографским и привредним развојем добиле статус градова.¹²¹

1.2.6.1. Општинско веће

На челу градске управе било је заступство кога су чинили градски начелник, подначелник и најмање седам општинских већника. Већници су бирани на три године, а старо веће је остајало на дужности до избора новог чиме су се власти обезбедиле за случај да наступе компликације током или након спроведених избора. Чињенице да већници нису били плаћени и да су пасивно бирачко право имала лица која плаћају најмање 10 круна државних пореза,¹²² фаворизовале су имућније грађане који су по разним основама били упућени на аустро-угарски режим. Власти су могле вршити притисак на већнике претњом губитка мандата због појединих дела, па и оних против јавног морала, што је у једној мултиконфесионалној средини могло бити лако злоупотребљено широким тумачењем. Да би очувала привид унутрашњег баланса, власт је инсистирала на конфесионалној равнотежи кроз именовање заменика оне вероисповести које је био разрешени већник.¹²³

¹²⁰ Чл. 48 – 49 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 43. Овлашћење за распуштање формулисано је речима „ако би држање опћинског заступства било такво, да је немогућа срећена управа опћинских интереса...“ (чл. 49, ст. 1 Закона о управи сеоских опћина у Босни и Херцеговини, 43).

¹²¹ Чл. 1 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину, 16.април 1907.године, 97.

¹²² Чл. 2 – 3, 7, 10 – 14 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 97 – 100.

¹²³ Чл. 15 – 16 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 100.

Општинско веће из своје средине бира градског начелника и подначелнике. Земаљска влада је могла одбити предложеног кандидата и наложити нове изборе. Да би се режим заштитио од јачег притиска опозиционо настројених група и тиме пресекао процес озбиљније политичке конфронтације кроз поновно предлагање истог кандидата, законодавац је прописао да у поновљеним изборима гласови дати одбијеном кандидату не важе. Начелник и подначелник се, као и општинско веће, бирају на три године. Ако се место градског начелника упразни оставком, смрћу или разрешењем, спроводили су се нови избори у року од осам дана.¹²⁴

Општинско веће је овлашћено да води рачуна о интересима општине доношењем закључака и надзором над њиховом реализацијом. Делокруг његових послова укључује бригу о општинској имовини, оснивању сопствених фондова, узимању кредита и зајмова, увођењу, измени или укидању општинских намета, питањима општинског буџета и завршног рачуна итд. Општинско веће врши надзор над пословањем општинског уреда, од градског начелника тражи објашњења о извршењу закључака. Важна улога већа манифестовала се у делимичном праву усвајања сопственог буџета, али се и овде јавља надзорна власт котара коме се предлог буџета слао на одобрење. Исти принцип контроле је постојао и код завршних рачуна који су се слали вишим властима ради коначног решења.¹²⁵

Законодавац је надзор проширио и на остале сегменте функционисања управе градских општина. Општинско веће је на првој седници у току године морало одредити време одржавања редовних седница и обавестити котарски уред. Веће се могло и ванредно сазвати, између осталог, на захтев котарских власти. Чак и у случају када је веће сазвано на иницијативу градског начелника или трећине већника, ванредан сазив се пријављивао котарским органима. Седницама је председавао начелник, док је котарски управник или неко од котарских чиновника могао присуствовати седницама већа са правом дискусије, али без права гласа. Котарски управник је могао наредити затварање седница за јавност. Исто право је резервисано и за председавајућег већа или најмање 1/3 већника, али је њихов предлог подложен дискусији и одлуци самог општинског већа, док се о наредби управника није ни дискутовало ни одлучивало.

¹²⁴ Чл. 18 – 19 и 21 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 100 – 101.

¹²⁵ Чл. 23 – 26 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 101 – 103.

Надзор на радом општинског већа се завршавао достављањем котарском уреду примерка записника у року од 48 сати по одржаној седници.¹²⁶

1.2.6.2. Општински уред

Општински уред је извршни орган општинског заступства под контролом општинског већа и државне власти, чији је главни задатак реализација закључака општинског већа. Уред чине градски начелник, подначелник и помоћно особље. У спровођењу послова државне управе општински уред је потчињен котарима, односно њиховим експозитурама, из чега проистиче обавеза извршења њихових налога. Уредом је непосредно руководио градски начелник као лице одговорно за његову целокупну делатност. Уред је имао сопствено чиновништво, коме је начелник додељивао послове. Био је самосталан у именовану чиновника и намештеника, али не и органа сигурности (полицијски повереник, заптије, пандури, ноћни стражари итд.) јер је за њихово именовање тражено претходно одобрење котарских власти.¹²⁷

Општински уред је заступао општину у правним пословима и односима са другим органима, припремао предлог буџета, водио рачуна о општинској имовини, управљао општинским приходима и расходима. Извршавао је закључке општинског већа, док је у одређеном кругу послова био дужан да поступа по упутствима котарских органа и обнародује одлуке надређених органа. Ако дисциплинска овлашћења над намештеницима нису била довољна, општински уред се обраћао котарском уреду ради употребе средстава принуде. Иста опција је стајала на располагању и за обављање сопствених општинских послова, ако је то било неопходно.¹²⁸

Државни надзор над општином и њеном делатношћу у првом степену врши котарски уред, евентуално његова испостава. Кључна улога у том процесу поверена је котарском управнику, који је овлашћен да забрани извршење сваког закључка општинског већа који би био у колизији са законима или „ако је кадар да битно нашкоди опћини”. Из овога је јасно да је над градским општинама успостављена контрола целисходности. Котари су могли употребити општинске органе за обављање различитих послова. Општински безбедносни органи потчињени су искључиво и

¹²⁶ Чл. 28 – 29, 31 – 32 и 34 – 35 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 103 – 104.

¹²⁷ Чл. 38 – 41 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 104 - 105.

¹²⁸ Чл. 45 – 46 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 106.

непосредно котарском уреду у свим полицијским пословима и дужни су да делују по његовим упутствима. Земаљска влада је из политичких разлога могла ове службе пренети на своје органе уз обавезу општина да их финансирају из својих средстава.¹²⁹

Притужбе против аката општинског уреда подносиле су се котарском уреду или котарској испостави. Земаљска влада је овлашћена да распусти општинско веће ако не врши прописане дужности. Распуштање је могло уследити како због кршења законских прописа тако и због деловања које угрожава јавни ред и мир. Ако је веће распуштено, његове послове привремено врши котарски уред до избора новог општинског већа.¹³⁰ Дакле, Земаљској влади су стајали на располагању врло моћни инструменти надзора, који су онемогућавали било какву самоуправу. Обустава аката општинског већа и његово распуштање били су допуштени и због других разлога који се односе на процену надлежних структура да веће не делује политички целисходно, чиме су органи градских општина држани у сталном страху од могућег разрешења.

1.2.7. Устав из 1910. године

Земаљски устав и пратеће законе Земаљска влада је, након дужих припрема, прогласила 20. фебруара 1910. године, три дана по санкционисању од стране аустријског цара и мађарског краља Фрање Јосифа. Уставни поредак у Босни и Херцеговини, поред Устава, дефинисан је актима који су заједно прокламовани : Изборним редом, Саборским пословним редом, Законом о друштвима за БиХ, Законом о скупљању за БиХ и Законом о котарским већима. Свечано проглашење извршио је генерал Маријан Варешанин, земаљски поглавар, у дворани Земаљске владе у Сарајеву, краћим говором и саопштавањем царског решења пред окупљеним представницима. Нови поредак је почивао на идеји тзв. „пирамидалне уставности“ са врло мало стварних промена у унутрашњој управи.¹³¹

Да суштинских промена у унутрашњој управи неће бити, назначено је већ у првом члану Устава који је потврдио подређеност Земаљске владе заједничком министарству финансија. Истим чланом санкционисани су сви постојећи судски и управни органи. Босна и Херцеговина је означена као „једно јединствено засебно

¹²⁹ Чл. 47 – 48 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 106 – 107.

¹³⁰ Чл. 49 – 50 Закона за управу градских опћина у Босни и Херцеговини с изборним редом, 107.

¹³¹ М. Imamović, *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak Bosne i Hercegovine : od 1878. – 1914.*, 212 – 213.

управно подручје“ под врховним надзором заједничког министарства из чега следи да је остала ван дуалне организације аустријских крунских земаља и мађарских земаља круне Св. Стефана. Отуда њени становници нису имали ни аустријско ни угарско држављанство већ посебну „земаљску припадност“.¹³²

Земаљски устав је установио Сабор као босанскохерцеговачко представничко тело са ограниченим легислативним компетенцијама. Она је представљена као „сарадња“ на доношењу закона у оним оквирима који се односе на домаће послове. Иако му је препуштен широк круг послова, почев од усвајања годишњег буџета, преко бриге о здравственој, социјалној и просветној политици до старања о полицији и кривичном правосуђу, за правну ваљаност законских предлога, усвојених у Сабору, била је неопходна царска санкција и сагласност аустријске и мађарске владе.¹³³ О правно-политичком положају Сабора сведоче две битне чињенице. Члан 23 ускратио му је ускратио право избора свог председништва, задржавши то овлашћење за монарха. Друга указује на структуру Сабора и начин избора посланика. Од укупно 92 заступника, њих 20 су били вирилни који су у Сабор улазили на основу положаја.¹³⁴ Остали посланици су бирани по куријама и то тако да прва (у коју су улазили земљопоседници и интелигенција) шаље у Сабор 18 посланика, друга курија (коју чини градско становништво) 20, а трећа (сеоско становништво) 34.¹³⁵

Расподела мандата је задовољила конфесионалну, али не и социјалну структуру, јер је сеоско становништво као најбројније бирало сразмерно најмањи број заступника. Тиме су виши друштвени слојеви били посебно фаворизовани, нешто мање градско становништво, што показује намеру уставотворца да се на њих ослони и веже за себе. На исти закључак наводи начин гласања : бирачи прве две курије гласају тајно и писмено у својим боравиштима, док су бирачи треће курије гласали јавно и усмено на посебно одређеним бирачким местима. Очигледно се рачунало на политичку мајоризацију нижих слојева уз помоћ земљопоседничких и бирократских елемената.¹³⁶

¹³² Чл. 1 – 2 *Zemaljskog ustava (statuta) za Bosnu i Hercegovinu, Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22.februar 1910.godine, 18.*

¹³³ Чл. 21, 38, 41 – 42 *Zemaljskog ustava (statuta) za Bosnu i Hercegovinu, 20, 22 – 24.*

¹³⁴ Реч је о великодостојницима православне и римокатоличке цркве, исламске и јеврејске заједнице (њих 16), председницима врховног суда и адвокатске коморе у Сарајеву, градоначелнику Сарајева и председнику трговачке и привредне коморе (чл. 22 *Zemaljskog ustava (statuta) za Bosnu i Hercegovinu, 20.*)

¹³⁵ Чл. 5 *Izbornog reda, Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22.februar 1910.godine, 25.*

¹³⁶ F.Čulinović, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX vijeka. knj. I, Hrvatska, Slavonija i Dalmacija, Istra, Srpska Vojvodina, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Školska knjiga, Zagreb 1956., 313 – 314.*

Први члан Устава, који је санкционисао подређеност Земаљске владе министарству финансија, није је учинио зависном од босанскохерцеговачког Сабора. Њена главна улога је управа земљом и извршавање закона. Устав је извршну власт изузео од било каквог утицаја Сабора. Члан 30 је чак ускратио право постављања питања о пословима из владиног делокруга и ограничио га на послове сопствене надлежности. Земаљској влади се могла упутити интерпелација преко саборског представништва, али се о њеном одговору није расправљало.¹³⁷ Сабор је из своје средине бирао Земаљски савет од девет чланова који је служио као веза са Земаљском владом. Савет би, на захтев владе, давао изјаве и мишљења о пословима „у којима има Босна и Херцеговина дијела“. Такође, обе владе, аустријска и угарска, могле су се преко заједничког министарства обраћати Савету на исти начин као што се и Савет могао обраћати њима. Као што су његови чланови бирани из саборске средине тако је и председник Сабора по аутоматизму преузимао дужност председника Савета.¹³⁸

1.2.8. Закон о котарским већима

Закон о котарским већима је дотадашње котарске меџлисе заменио већима, која су требала да учествују у управљању јавним пословима. Како су успостављени за подручје целог котара истовремено су укинута и меџлиси у њиховим експозитурама. Чланове већа су бирали котарски бирачи на шест година по конфесионалном кључу. Котарско веће се два пута годишње састаје у седишту котара на позив котарског предстојника. Он би председавао првој седници већа, да би након избора ту улогу преузимао председник и његов заменик на три године. Конфесионални паритет је и овде имао своје место, па се за заменика председника бирао представник друге вероисповести, ако најмање 1/4 бирача датог котара припада другој конфесији.¹³⁹

Делокруг котарских послова дефинисан је принципом еnumerације. Надлежност котарских већа углавном се сводила на заштиту привредних и просветних интереса, а законодавац је нашао за сходно да назначи да су политички, верски и народносни послови као и општи закони и наредбе, које се односе на целу земљу, изузети од

¹³⁷ Чл. 30 – 31 и 33 Zemałjskog ustava..., 21; чл. 47 Saborskog poslovnog reda, Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22.februar 1910.godine, 44.

¹³⁸ Чл. 39 Zemałjskog ustava (statuta) za Bosnu i Hercegovinu, 22.

¹³⁹ Чл. 1, 3 – 4, 8, 10 – 11 Zakona o kotarskim vijećima, Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22.februar 1910.godine, 52 – 53.

расправљања и одлучивања котарских већа.¹⁴⁰ Кад је реч о надзору над делатношћу сеоских општина, већу је омогућено да надгледа располагање новчаним средствима, даје мишљење у расправама око општинских граница, укрупњавању или уситњавању постојећих општина, оснивању нових општина или махала као и о трансформацији сеоских у градске општине.¹⁴¹ Значај котарског већа као локалног представничког тела минимизиран је чињеницом да његове одлуке немају правну ваљаност без одобрења Земаљске владе. Влада је добила широка овлашћења јер је спорни закључак могла са примедбама вратити котарском већу на поновни претрес или му сасвим ускратити одобрење. Комуникација већа и владе није била непосредна већ је остваривана преко котарског уреда, а уреду је поверено и извршење одобрених закључака.¹⁴²

Прописавши пословни ред, Закон је одредио да котарски предстојник као владин представник, може присуствовати седницама котарског већа и његових одбора на којима је могао изнети мишљење о предмету дискусије, давати саопштења у име котарског уреда и тражити увид у записнике. Без његове сагласности дискусија се није могла проширити на питања која нису била на дневном реду. Поред сазивања седница, овлашћен је да пази да котарско веће не прекорачи делокруг својих послова. Ако је до прекорачења дошло, предстојник је најпре интервенисао код председника, а уколико то не би дало резултате, могао је обуставити седницу. Ако су већници ометали седницу, владин заступник је, уз право предлагања дисциплинских мера, овлашћен да закључи седницу, а у случају понављања нереди, и да је одложи на неодређено време. Исти се принцип примењивао и на односе котарског предстојника и појединих одбора¹⁴³ што је котарско веће као представничко тело у целини стављало у неповољан однос према извршној власти.

Закон је котарска већа ставио под снажну контролу Земаљске владе. Ако би веће занемарило своје дужности или би његова делатност била супротна законским прописима влада га је у сваком тренутку могла распустити. Надзор је укључио и контролу целисходности јер су јој иста овлашћења стајала на располагању ако би проценила да би делатност котарског већа могла бити „погибелна” за јавно добро. Да би се обезбедио континуитет рада котарских органа наложено је расписивање нових

¹⁴⁰ Чл. 43 – 52 Закона о котарским вјећима, 57 – 59.

¹⁴¹ Чл. 52 Закона о котарским вјећима, 59.

¹⁴² Чл. 57 – 58 Закона о котарским вјећима, 60.

¹⁴³ Чл. 60, 84 – 88 Закона о котарским вјећима, 61, 63 - 64.

избора у року од три месеца.¹⁴⁴ Све у свему, односи органа власти у Босни и Херцеговини (Земаљске владе, Сабора и поглавара) и нижих подручних органа, по Уставу из 1910. године и пратећим законима, били су уређени на принципу бирократског централизма,¹⁴⁵ док су котарска већа стајала под крутим надзором Земаљске владе која је скоро сасвим искључивала самоуправу.

1.3. Локална самоуправа у Хрватској до 1918. године

1.3.1. Жупаније

Модернизација управе у Хрватској и Славонији почиње након укидања феудализма 1848. године. Оне су крајем XIX века биле административно подељене на осам жупанија, 66 котара (касније се број повећао на 70), 504 „политичке“ општине и 21 град.¹⁴⁶ Жупаније су биле: личко-крбавска (са седиштем у Госпићу), модрушко-ријечка (са седиштем у Огулину), загребачка (Загреб), varaždinska (Вараждин), бјеловарско-крижевачка (Бјеловар), пожешка (Пожега), вировитичка (Осијек) и сремска (Вуковар).¹⁴⁷ Осијек, Вараждин и Земун изузети су из жупанијског састава и подређени непосредно Земаљској влади Хрватске и Славоније.¹⁴⁸

Жупанијска управа је у другој половини XIX века претрпела бројне измене. Период 1870 – 1874. године карактерише губитак самоуправног елемента у жупанијама и сједињавање управе и судства. Делокруг жупаније је врло ограничен, сведен на вршење надзора над котарима и општинама, управу на њеном имовином, градњу школа и друге послове који нису резервисани на Земаљску владу или котаре као првостепене управне јединице. Због тога жупаније нису могле преузети никакву озбиљнију политичку улогу у Хрватској у датом периоду. Кључна улога Краља, бана и великог жупана, који је био на челу жупанијског магистрата као извршног органа, претворио их

¹⁴⁴ Чл. 90 Закона о котарским вијећима, 64.

¹⁴⁵ F.Čulinović, Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX vijeka. Knj. 1, Hrvatska, Slavonija i Dalmacija, Istra, Srpska Vojvodina, Slovenija, Bosna i Hercegovina, 312.

¹⁴⁶ E.Pusić, Komuna i općina Informator, Zagreb 1981, 26; E.Pusić, Upravni sistemi Deo 2, Upravni sistemi u Jugoslaviji, Granični zavod Hrvatske, Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i saradnju s udruženim radom, Zagreb 1985., 14 – 15.

¹⁴⁷ Средином XIX века жупанија је било само шест – загребачка, ријечка, varaždinska, крижевачка, пожешка и осиечка – да би се након укидања Војне крајине 1881. године њихов број повећао на осам (F.Čulinović, Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka, knj. 1, Hrvatska, Slavonija i Dalmacija, Istra, Srpska Vojvodina, Slovenija, Bosna i Hercegovina, 137 – 139).

¹⁴⁸ M.Smrekar, Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, knj. I, Zagreb 1899, 131 – 132; I.Žigrović – Pretočki, Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav, Bjelovar 1911, 48 и 92.

је у политички инструмент владајућих кругова. Значајније надлежности имали су котари на чијем челу су били котарски уред и котарски судија, док су краљевски слободни градови вршили сопствене послове подређени Земаљској влади.¹⁴⁹

Жупанијска самоуправа је сасвим нестала у периоду 1875 – 1886. године. Жупаније су подељене на укупно 20 поджупанија на чијем челу је био поджупан. Делокруг поджупанијских скупштина шири је од делокруга жупанијских, а поджупаније су непосредно подређене Земаљској влади. Жупанијским скупштинама је препуштено само решавање спорова између општина или поджупанија у неким предметима, док су поджупанијске скупштине одлучивале о прибављању и отуђењу општинске имовине, одобрењу зајма и општинских намета, надзору општинских управа итд. Жупаније и поджупаније су обављале све послове које им повери Земаљска влада из домена сопствених надлежности као и послове који су до тада спадали у надлежност котарских уреда и жупанија.¹⁵⁰

Раздобље 1887 – 1918. године карактерише враћање жупанијама самоуправног карактера. Подела на поджупаније је замењена поделом на котаре. Њихов правни положај дефинисан је Законом о устроју жупанија и уређењу управе у жупанијама и котарима из 1886. године. Самоуправне послове обављала је жупанијска скупштина. Половину њених чланова чине лица која у датој жупанији плаћају највеће порезе и имају право бирања саборских заступника, док је друга половина бирана изборима у котарима као изборним јединицама. Број чланова жупанијских скупштина није утврђен већ је варирао у зависности од броја становника. Из чланства у скупштини искључена су сва осуђена и лица под истрагом због злочина, другог дела кажњивог по казненом законик у и дела почињених из користољубља као и лица која се парниче са жупанијама или су у одговарајућем правном односу са њом.¹⁵¹

Жупанијском скупштином је председавао велики жупан, односно поджупан у његовом одсуству. У њену надлежност спадали су доношење статута, расправа о предметима од јавног интереса уз право обраћања Сабору путем петиције, пресуђивање у територијалним споровима између општина, управа жупанијском имовином, прибављање и отуђење некретнина, узимање зајма и вршење надзора над општинском,

¹⁴⁹ I.Beuc, Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527 – 1945), Arhiv Hrvatske, Zagreb 1969., 188 – 189.

¹⁵⁰ Исто, 190.

¹⁵¹ I.Žigrović – Pretočki, Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije..., 96 – 97.; M.Smrekar, Pripručnik za političku upravnu službu..., 133 – 134.

котарском и жупанијском управом. Велики жупан је могао скупштини поставити и друга питања од значаја за жупаније, котаре или општине. Жупанијски статут морао се кретати у оквиру самоуправних компетенција и није смео бити у колизији са законским и наредбодавним прописима, а ступао би на снагу након одобрења Земаљске владе. Њено одобрење је неопходно и у питањима набавке и отуђења непокретности, узимања зајма и закључења теретних уговора, а ако би влада пропустила да одговори у року од 40 дана од дана пријема предмета, закључци су се сматрали одобреним.¹⁵²

У жупанијске скупштине су по звању улазили велики жупан, поджупан, секретар, жупанијски лекар, инжињер, школски надзорник, шумарски надзорник, ветеринар, а такође и котарски предстојници. Редовне седнице су одржаване у пролеће и јесен, али су се могле и ванредно сазвати, на захтев великог жупана, поджупана и најмање трећине посланика. Велики жупан је отварао и затварао седнице, руководио расправом и формулисао предложене закључке, давао и одузимао реч и одгађао скупштинске седнице. Седница се могла сазвати као тајна или јавна; јавна се могла затворити за јавност на захтев председника или најмање петине посланика. О одржаној седници водио се записник који се у овереној форми достављао одељењу за унутрашње послове Земаљске владе у року од 14 дана.¹⁵³

Законом о управним одборима у жупанијама од 5. фебруара 1886. године, са каснијим изменама и допунама из 1889. године, прописано је да у свакој жупанији постоји управни одбор у који су улазили чланови по позиву (велики жупан, поджупан, лекар, инжињер итд.) и шест лица које је бирала жупанијска скупштина тајним гласањем на две године. Седницама управног одбора председавао је велики жупан, односно поджупан у случају његовог одсуства. Одржаване су као редовне у првој половини сваког месеца, али су их велики жупан и поджупан могли ванредно сазвати. За правну ваљаност закључака потребан је кворум од најмање пет чланова, укључујући и обавезно присуство председника који их је потписивао. Одлуке су доношене апсолутном већином, а у случају поделе гласова пресудан је глас председника.¹⁵⁴

¹⁵² I.Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, 191.; I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 97.; M.Smrekar, *Pripručnik za političku upravnu službu...*, 136 – 137.

¹⁵³ I.Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj*, 191.; I. Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 97 - 98.; M.Smrekar, *Pripručnik za političku upravnu službu...*, 137 – 138.

¹⁵⁴ I.Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, 191.; I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 98.; M.Smrekar, *Pripručnik za političku upravnu službu...*, 586 – 588.

Жупанијски управни одбор обављао је послове аутономне јавне управе, пореске и дисциплинске послове. Предузимао је мере за отклањање недостатака и обавештавао Земаљску владу о стању управе. Имао је надзорна овлашћења финансијске природе над општинама па је потврђивао општинске буџете општина које немају уређене магистрате и одобравао општинске намете који се крећу у распону од 20% – 40% директних пореза, испитивао општинске рачуне, одобравао отуђење општинских добара и узимање зајма. Против закључака управног одбора, странка која се сматрала оштећеном имала је право жалбе Земаљској влади, док је управни одбор био другостепени орган за решавање о појединим општинским одлукама. У сфери пореских послова, одбор је везан законима и наредбама министра финансија, па се његова улога овде сводила на примену прописа. Док је у пореским пословима управни одбор функционисао као другостепени орган, у дисциплинским је био првостепени.¹⁵⁵

Велики жупан је у жупанији био владин повереник и представник извршне власти са задатком да врши надзор како над самоуправом тако и над целокупном управом жупаније и котара. Именован га је Краљ на предлог бана. Надзорна улога му је омогућавала да најмање једном годишње изврши увид у жупанијске, котарске и општинске послове, прати издавање прописа виших органа и предузима мере за отклањање уочених недостатака. Издавао је наредбе жупанијским, котарским и општинским органима и захтевао од њих подношење извештаја. Великом жупану је непосредно подређен поджупан, који је стајао на челу жупанијске области те као такав руководио жупанијском управом, извршавао закључке жупанијске скупштине, подносио извештаје великом жупану и скупштини о стању жупанијске управе, извршавао наредбе Земаљске владе и налоге великог жупана. Земаљска влада је имала право вршења врховног надзора над жупанијским и котарским управама.¹⁵⁶

1.3.2. Котари

Жупаније су административно подељене на котаре. На челу котара био је котарски предстојник. Делокруг котарских органа обухватао је старање о проглашењу закона, очувању јавног реда и мира, бригу о очувању саобраћајне инфраструктуре,

¹⁵⁵ I.Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, 191 - 192.; I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 98 - 100; M.Smrekar, *Pripručnik za političku upravnu službu...*, 588 – 593.

¹⁵⁶ I.Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, 193.; M.Smrekar, *Pripručnik za političku upravnu službu...*, 141 – 143, 146.

заштиту живота и имовине, нарочито од елементарних непогода и управљање пословима народне привреде, уколико нису били у надлежности виших власти. Вршили су надзор над општинама, обављали послове државног редарства и решавали у првом степену о њиховој повреди. У односу са општинама, котари су овлашћени да одлучују о одобрењу општинских намета у висини до 20% директног пореза. Укључени су и у војна питања кроз обавезу суделовања при регрутацији, помагању око вођења војних евиденција, смештаја војске и обезбеђивања потребних средстава као и читав низ локалних послова из области здравства, богоштовља и просвете.¹⁵⁷

1.3.3. Градови

Законом о уређењу градских општина из 1895. године, утврђен је правни положај градова у Хрватској и Славонији. Градови су сврстани у три категорије. Прву су чинили градови непосредно подређени Земаљској влади (Загреб, Осиек, Вараждин и Земун), другу групу градови који су управно подређени жупанијама (Сењ, Бакар, Сисак, Карловац, Петриња, Копривница, Бјеловар, Крижевци, Пожега, Брод, Митровица, Карловци и Петроварадин), а трећу градови који су административно улазили у састав жупаније, али су, попут општина, били подређени котарима. Све градске општине су доносиле статуте који је одобравала Земаљска влада. Послове градских општина обављали су градско заступство, градски начелник и градско поглаварство. На челу Загреба био је врховни начелник, на челу осталих градова, непосредно подређених Земаљској влади, градски велики жупан док је на челу осталих био велики жупан одговарајуће жупаније.¹⁵⁸

Градско заступство је закључни и надзорни орган у пословима властитог делокруга. Бирало се на период од шест година с тим што су избори за половину чланова вршени сваке треће године. Градско заступство Загреба имало је 50 чланова, Осиека 40, Вараждина и Земуна 30, док је број заступника у осталим градовима варирао у распону од 16 до 24. Активно бирачко право су имали сви становници општине мушког пола са навршене 24 године, који плаћају одређени износ непосредног државног пореза. Одређене категорије чиновништва и интелигенције су имале право

¹⁵⁷ I.Beuc, Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945), 193; M.Smrekar, Pripručnik za političku upravnu službu..., 139 – 140, 143.

¹⁵⁸ I.Beuc, Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945), 194.; I.Žigrović – Pretočki, Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije..., 103-104.; M.Smrekar, Pripručnik za političku upravnu službu..., 464 – 466, 479.

гласа без обзира на висину плаћеног пореза. Пасивно изборно право је сужено обавезом кандидата да има стално пребивалиште у општини у којој се бира и обавезом да буду писмени. Чланове заступства у Загребу, Осијеку, Вараждину и Земуну бирали су бирачи груписани у три изборна тела, а у осталим градовима у два. Изборна тела су формирана према висини плаћеног пореза. Од укупног броја заступника града Загреба, прво изборно тело је бирало 16, друго 20, а треће 14 заступника. Сличан однос је постојао и у Осијеку, Вараждину и Земуну, док су у осталим градовима оба изборна тела бирала једнак број заступника. Тиме су фаворизовани богатији бирачи, јер је прва изборна група имала најмањи број бирача, а бирали су велики део заступника (у случају највећих градова), односно њихову половину (у случају осталих градских општина). Поред тога, Земаљска влада је могла кандидовати своје поверенике, али и распустити градско заступство, ако је радило против њених интенција и именовати своје поверенике који су били на челу градског заступства до избора новог.¹⁵⁹

Градско поглаварство су чинили градски начелник и помоћно особље. Заступство је бирало начелника на седници на којој је присутно најмање 2/3 заступника. Начелничка служба траје колико и његов мандат у градском заступству и престаје његовим распуштањем. Делокруг градског поглаварства односио се на унутрашње општинске послове и послове јавне управе. Градско поглаварство је управљало унутрашњим пословима под контролом заступства, док је послове јавне управе вршило у оквиру законских овлашћења и под личном одговорношћу градског начелника вишим структурама власти. Ако је начелник сматрао да је закључак градског заступства штетан, обустављао га је и извештавао надлежне власти. Врховни надзор над делатношћу градске управе вршила је Земаљска влада, која је овлашћена да распусти заступство и именује повереника.¹⁶⁰

1.3.4. Сеоске општине

Сеоске општине на подручју Хрватске и Славоније уређене су 1870. године законским чланом XVI – о уређењу општина и трговишта који немају уређен магистрат. Он ће 1897. године бити проширен на подручје некадашње Војне крајине, чиме је

¹⁵⁹ I.Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, 195.; I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 105-106.; M.Smrekar, *Pripručnik za političku upravnu službu...*, 484 – 486.

¹⁶⁰ I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 108-109.; M.Smrekar, *Pripručnik za političku upravnu službu...*, 490 – 492.

довршен процес њеног интегрисања у цивилну Хрватску. Ове општине чине места и села повезана заједничким интересом. Основну организацију сеоских општина требало је да изведу жупанијска поверенства док су касније територијалне промене могуће закључком жупанијске скупштине, уз одобрење Земаљске владе. Сеоске општине заступа општински одбор као самоуправни орган који доноси одлуке у пословима властитог делокруга. Његове закључке је извршавао општински начелник. При избору одборника фаворизовани су најбогатији, јер је за њих била резервисана трећина укупног броја мандата. Активно бирачко право имали су сви пунолетни, самостални и непорочни општинари мушког пола. У задругама је право гласа припадало задружном господару. Пасивно бирачко право припадало је само оним становницима општине који су поседовали одређену површину земљишта, чиме су искључени сеоска сиротиња и беземљаша.¹⁶¹ Општински одбор је одржавао седнице најмање једном у два месеца. Њима је могао присуствовати котарски изасланик, које је у појединим случајевима, попут расправе о буџету, било обавезно. Жупанијска власт је општинске закључке могла укинути, ако је сматрала да је општина прекорачила своја овлашћења, или би проценила да је одлука ишла на штету саме општине.¹⁶²

Сеоске општине су вршиле послове властитог и пренетог делокруга. У оквиру властитог спадало је управљање општинском имовином, с тим што је за њено отуђење потребна двотрећинска већина, и одобрење неке од виших власти, у зависности од њене вредности. У властитом делокругу су питања прибављања имовине, установљења општинских намета и узимања зајма, који су такође захтевали пристанак котара, жупанија или Земаљске владе (зависно од висине средстава), регулисање плата општинског чиновништва, брига о сиромашнима итд. Пренесени делокруг је укључивао вршење послова јавне управе који општини буду пренети законом или одлуком виших структура власти. Реч је о обнародовању закона и наредба, убирању општинских пореза и суделовању у прикупљању директних пореза, пописа становништва, регрутације и извођења јавних радова. Пренесени делокруг је претпостављао вршење налога виших органа у широком кругу управних послова од

¹⁶¹ I.Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, 195; I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 111 – 113; M.Smrekar, *Priručnik za političku upravnu službu...*, 337 – 339, 347 – 349.

¹⁶² I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 113.

унутрашњих преко финансијских до војних, а врховни надзор над делатношћу општина вршили су велики жупан и жупанијски органи.¹⁶³

Посматрано у целини, локалној самоуправи у југословенским земљама пре 1918. године није посвећена дужна пажња. На то су утицали бројни разлози. Аустро-Угарској није било у интересу јачање самоуправних компетенција. Беч и Пешта нису благонаколно гледале на самоуправу у својим јужним крајевима, нарочито због близине Србије и Црне Горе. Србија је у централистичкој организацији тражила начин успостављања и одржавања што ефикасније контроле, јер је централизам одговарао аутократским режимима, а правдан је ослободилачком борбом на спољнополитичком плану. Кратак замах децентралистичких снага под Уставом од 1888. године није доживео ренесансу након Мајског преврата. Анализом општинског устројства намеће се закључак да је, са формалноправне стране, организација општине у свим југословенским земљама изведена на мање-више идентичан начин са локалним представничким телом (збор или скупштина), и извршним органима (одбор, уред, главар, начелник, председник). Разлике су израженије кад је реч о надлежностима општинских власти, начину њиховог избора и степену подређености државним органима. Извршење општинских послова је углавном или у рукама инокосног органа или колегија, мада се ови системи понекад преплићу. Разлике се могу пратити и према томе да ли је тежиште власти на локалној скупштини или њеном извршном органу.¹⁶⁴

¹⁶³ I.Žigrović – Pretočki, *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije...*, 114, 121,128; M.Smrekar, *Priručnik za političku upravnu službu...*, 343 – 347.

¹⁶⁴ Р.Гузина, Самоуправа сеоских општина у буржоаској Југославији, *Анали Правног факултета у Београду*, год, 12, бр. 2/3 Београд 1964, 200.

2. КЉУЧНИ ПОЛИТИЧКИ АКТЕРИ ВИДОВДАНСКЕ УСТАВНОСТИ

2.1. Стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца

Идеја о стварању југословенске државе развијала се у различитим облицима током целог XIX века. Међутим, тек су балкански и Први светски рат створили кључне предуслове за уједињење Срба, Хрвата и Словенаца на ширем југословенском подручју. Балканским ратовима Турска је истиснута са највећег дела својих европских територија док је Краљевина Србија потврдила пијемонтску улогу на западном Балкану. Нишка, Крфска и Женевска декларација представљале су различите манифестације жеље за уједињењем, мада су истовремено откриле постојање различитих становишта како доћи до заједничког циља. Време ће показати да су разлике, које су се првобитно могле тумачити као споредне и више административно-техничке природе, биле много озбиљније те да ће бити баласт консолидацији унутрашњих односа у првој југословенској држави.

У Нишкој декларацији, децембра 1914. године, први пут је прокламована борба за уједињење „Српско-Хрватско-Словеначког племена“.¹⁶⁵ Компромисна делатност Југословенског одбора и српске владе изнедриће у лето 1917. године Крфску декларацију, у којој се предвиђа стварање јединствене државе са једном владом, једним парламентом и династијом Карађорђевић на челу. Декларација је представљала чин сагласности две стране на путу стварања заједничке државе, мада без правне важности.¹⁶⁶ Размиоилажења испољена на Крфу, продубиће се током разговора у Женеви почетком новембра 1918. године. Иако је Никола Пашић, тадашњи председник владе и министар иностраних послова Краљевине Србије, потписао текст Женевске декларације којом се предвиђа стварање једне државне заједнице и заједничких министарстава,¹⁶⁷ пристанак је био изнуђен политичким околностима. Незадовољство кључних чинилаца у Србији изазвано је превладавањем дуалистичког модела уједињења који тежи провизорном дуализму (кон)федералног типа. Женевска декларација није утврдила ни облик владавине, чиме се нарочито Двор осетио погођеним. Иако је српска влада признала Народно вијеће као представника

¹⁶⁵ Ч.Митриновић, М.Брашић, Југословенске Народне скупштине и Сабори, Народна Скупштина Краљевине Југославије, Београд 1937., 171.

¹⁶⁶ Ш.Сагадин, Наш садашњи уставни положај, Тисковна задруга, Љубљана 1920., 11.

¹⁶⁷ D.Janković, B.Krizman, Građa o stvaranju jugoslovenske države (1. I – 20. XII 1918), II, Institut društvenih nauka, Beograd 1964., 526 – 527.

југословенског становништва у Аустро-Угарској, Пашићев изнуђени пристанак није произвео озбиљније последице јер је влада након тога демисионирала.¹⁶⁸

Народно вијеће је брзо маргинализовало улогу и значај Југословенског одбора, али је развој унутрашњих прилика на територијама Аустро – Угарске, након пробоја Солунског фронта, слабио његове позиције у процесу уједињења. Колапс старих органа власти на подручјима новопроглашене Државе Словенаца, Хрвата и Срба и немогућност Народног вијећа да за кратко време успостави ред и мир узроковали су правну несигурност и револуционарно вреће. Стање је погоршавао „зелени кадар“ чији се број процењивао на неколико хиљада док је укупан број дезертера у лето 1918. године, према неким извештајима, досегао 100.000.¹⁶⁹ Недостатак сопствених оружаних снага које би успоставиле унутрашњи поредак и попуниле празнину након одступања аустро-угарских армија, Народно вијеће је суочило и са опасношћу италијанске експанзије. „Иако су италијански ирентисти и империјалисти бацали погледе на Ницу, Корзику и Савоју, на Малту и Тунис у северној Африци, ипак су области на источној обали Јадранској мора и на Балкану, уопште, биле и остале увек у центру њихове пажње“ што ће на крају сублимирати напуштањем традиције Ризорђимента и политиком даље територијалне експанзије.¹⁷⁰ Тајним Лондонским уговором, закљученим 26. априла 1915. године, силе Антанте гарантовале су Италији присаједињење Трентина, Тирола са границом на Бренеру, Трста, Истре до Кварнера, укључујући и кварнерска острва Црес и Лошињ као и „провинцију Далмацију“ у њеним тренутним оквирима и уступке у Средоземљу.¹⁷¹ Италијанске аспирације представљаће битан фактор који ће убрзати процес уједињења. Нарочито је Далмација осећала притисак па су њени представници запретили Загребу да ће приступити заједничкој држави, не чекајући одлуку Народног вијећа. Да је у Далмацији, због специфичних прилика, постојао консензус у прилог уједињења показују резултати тајног плебисцита са чак 96% опредељених за југословенску државу.¹⁷²

Југословенске земље су крајем 1918. године биле захваћене тектонским политичким променама. У немогућности успостављања и одржавања ефикасне

¹⁶⁸ Л.Марковић, Женевска конференција и питање државног јединства, Нови живот II, Београд 1920., 355 – 358.

¹⁶⁹ М.-Ж. Чалић, Историја Југославије у 20. веку, Клио, Београд 2013., 97.

¹⁷⁰ Д.Р.Живојиновић, У потрази за империјом : Италија и Балкан почетком XX века : студије и расправе, Албатрос плус, Драслар партнер, Београд 2013., 18.

¹⁷¹ Ђ.Stanković, Србија i stvaranje Jugoslavije, Службени гласник, Београд 2009., 78.

¹⁷² М.Екмечић, Стварање Југославије : 1790 – 1918., II, БИГЗ 1989., 829.

контроле на територијама самопроглашене Државе Словенаца, Хрвата и Срба, Народно вијеће је позвало у помоћ српску војску. Ступивши на тло Војводине, српска Врховна команда је од Франшеа Д`Епера тражила да захтева да српске трупе „поседну цео Банат и Бачку до линије Марош – Баја – Суботица – Фишкерхен“ (Печуј), како због заинтересованости Србије за српско-православни Банат тако и због признања права на Бачку из 1915. године.¹⁷³ Једно краће време била је актуелна расправа да ли се Војводина треба непосредно припојити Србији или ући у заједничку државу преко Државе Словенаца, Хрвата и Срба. Кључну улогу о опредељењу за Београд имао је радикал Јаша Томић. Он је сматрао да је Југославија „диван политички цвет“, али да Срби из јужне Угарске желе прво да обуку „српску кошуљу па огртач Југословена“.¹⁷⁴ Његова концепција је тријумфовала на Великој народној скупштини, одржаној у Новом Саду 25. новембра 1918. године. Скупштина је усвојила закључке о прикључењу Војводине (Баната, Бачке и Барање) Краљевини Србији, којом се прекидају све дотадашње државноправне везе са Мађарском.¹⁷⁵

О присаједињу Црне Горе прављени су планови још током рата. У лето 1916. године присталице уједињења међу Црногорцима обраћали су се српској влади са предлозима за уједињење српских земаља и стварање „Велике Србије“. Унификација претпоставља уклањање династије Петровића и било каквих локалних аутономија. Оно што је заједничко свим заговорницима уједињења је жеља да српска војска са придруженим црногорским јединицама ослободи подручје Црне Горе, како би се благовремено предузеле мере на спречавању италијанске или интервенције присталица династије Петровић. Народу Црне Горе је требало обећати једнакост са народом у Србији и нарочито указати на економске бенефите од уједињења.¹⁷⁶ Краљ Никола у егзилу једно време је подржавао уједињење на челу са Александром Карађорђевићем, чији би наследник био књаз Данило док би престо даље наизменично наслеђивали мушки потомци две династије. Међутим, отворена италијанска подршка обнови Црне Горе утицала је на промену Николиног става који је сада истицао како преуређење не треба изводити пре рестаурације обе државе. По закључењу примирја са Аустро-

¹⁷³ D.Janković, B. Krizman, *Građa o stvaranju jugoslovenske države...*, II, 476.

¹⁷⁴ В.Казимировић, Никола Пашић и његово доба : 1845 – 1926., II, Нова Европа, Београд 1990., 524.

¹⁷⁵ D.Janković, B. Krizman, *Građa o stvaranju jugoslovenske države...*, II, 653 – 654; В.Petranović, M.Zečević, *Jugoslovenski federalizam : ideje i stvarnost : 1914 – 1943 : tematska zbirka dokumenata*, I, Prosveta, Beograd 1987., 70.

¹⁷⁶ Д.Вујовић, Уједињење Црне Горе и Србије, Историјски институт Народне Републике Црне Горе, Титоград 1962., 301 – 302.

Угарском, Никола је захтевао обнову независне Црне Горе и повратак у земљу, али му је у Француској саветовано да одложи пут до нормализације прилика.¹⁷⁷

Уједињење Црне Горе и Србије пропагирао је Црногорски одбор за народно уједињење, основан марта 1917. године, али је организована акција у самој земљи предузета тек по протеривању аустро-угарских јединица. Већ 10. октобра 1918. године српској Врховној команди је упућен захтев за припајање беранског округа Краљевини Србији. Иако се у неким местима одушевљено клицало „Великој Србији“, а српска војска поздрављана као ослободилачка, у старој Црној Гори, нарочито Цетињу и Никшићу, осећала се активност присталица краља Николе. Да би се убрзало уједињење и династија Петровића ставила пред свршен чин, одлучено је да се сазове Велика народна скупштина, али не у старој престоници Цетињу, где су Николине присталице биле најбројније, већ у Подгорици, што је и симболично значило раскид са старим режимом. Избори су били јавни и посредни. Кандидатске листе и прогласи присталица безусловног уједињења штампани су на белом папиру док су њихови опоненти, присталице условног уједињења Краљевине Црне Горе у ширу југословенску државну заједницу на челу са династијом Петровића, користили зелену боју из чега је проистекла подела на „бјелаше“ и „зеленаше“.¹⁷⁸

Избори су „бјелашима“ дали убедљиву већину, толико убедљиву да је дан пре заседања Велике народне скупштине Драгутин Милутиновић, командант Јадранских трупа, јављао Врховној команди српске војске како се одлука о уједињењу Црне Горе са Србијом „може сматрати као потпуно сигурна“. На седници 26. новембра 1918. године, Скупштина је донела неколико кључних одлука : о детронизацији краља Николе и династије Петровић са црногорског престола, уједињењу са „братском“ Србијом и даљем ступању у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца и избору Извршног народног одбора који ће руководити пословима док се уједињење не спроведе. Скупштина се изјаснила за национално уједињење јер „Српски народ у Црној Гори једне је крви, једнога језика и једних тежњи, једне вјере и обичаја с народом који живи у Србији и другим српским крајевима; заједничка им је славна прошлост, којом се одушевљавају, заједнички идеали, заједнички народни јунаци, заједничка патња, заједничко све што један народ чини народом“. Економски разлози су ишли у прилог

¹⁷⁷ Б.Глигоријевић, Краљ Александар Карађорђевић : у ратовима за национално ослобођење, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2002., 409 – 412.

¹⁷⁸ Д.Вујовић, Уједињење Црне Горе и Србије, 311 – 312, 315 – 317 и 321.

уједињења јер је Црна Гора „најсиромашнији крај, можда у цијеломе свијету“ те би, изолована од Србије и осталих српских земаља, била „осуђена на смрт“. Уз национални и економски, наглашен је и политички моменат јер би Црна Гора, ван југословенске заједнице, имала „биједан“ политички значај. Скупштина је владавину краља Николе оквалификовала као „најизразитији... тип крутога апсолутизма“, поредећи га са Лујем XIV, окрививши га за капитулацију, бекство из земље и лагодан живот у егзилу.¹⁷⁹

Током рата није изостала ни иницијатива о дезанексији Босне и Херцеговине. Иступ британског премијера Лојда Џорџа и прокламовани Вилсонови принципи били су јасан показатељ балканским народима да се савезници ни почетком 1918. године још увек нису определили за рушење Аустро-Угарске и да су решење националног питања тражили у суштинској аутономији за оне народе који су живели у њеним границама. Због тога је председник српске владе покушао да, преко Љубомира Михајловића, посланика Краљевине Србије у Вашингтону, издејствује раскидање правног односа створеног анексијом 1908. године. Пашић је осетио повољан тренутак јер су савезничке вође прокламовале намеру да изврше дезанексију Алзаса и Лорене, извршене 1871. године, након француског пораза у рату са Пруском. Принцип самоопредељења је био аргумент више у прилог дезанексије и припајања Босне и Херцеговине Краљевини Србији,¹⁸⁰ али је иницијатива пропала због неслагања Пашића и Михајловића око тога да ли издвојено припајање Босне и Херцеговине представља напуштање шире југословенске политике или не.

Након уласка српске војске у Босну и Херцеговину новембра 1918. године, војвода Живојин Мишић је, у склопу ширих политичких настојања, слао генералу Терзићу упутства ради поспешивања процеса уједињења као питања од „опште српскога интереса“. Извештаји о политичким приликама указивали су да се уједињењу мора приступити обазриво, „нарочито из обзира према Хрватима“ и да се у појединим крајевима „осећа (...) јак утицај из Загреба“.¹⁸¹ Политичке калкулације нису спречиле народне манифестације током друге половине новембра 1918. године у корист присаједињења Србији. Покрет је био најјачи у Босанској Крајини, мада се испољио у скоро свим крајевима где је српско становништво било концентрисано. Иако се Народно вијеће Босне и Херцеговине није званично изјашњавало, низ локалних органа

¹⁷⁹ D.Janković, B.Krizman, *Грађа о стварању југословенске државе...*, II, 653, 655 – 657; В.Petranović, M.Zečević, *Југословенски федерализам...*, I, 70 – 72.

¹⁸⁰ D.Janković, B.Krizman, *Грађа о стварању југословенске државе...*, I, 14, 18, 44 – 45.

¹⁸¹ D.Janković, B.Krizman, *Грађа о стварању југословенске државе...*, II, 622, 654 – 655.

се резолуцијама определио за прикључење. Према неким подацима, од 54 среза чак 42 су се позитивно изјаснила, а у неким, попут Јабланице, Житомислића, Требиња, Власенице и Фоче, одлука је донета након прводецембарског уједињења. Иницијатива није остала само на среском нивоу јер је Народно вијеће бањалучког округа суспендовало све дотадашње органе власти, подвргавајући се власти краља Петра и српске владе, а према допису који је Атанасије Шола, председник владе у Сарајеву, упутио Светозару Прибићевићу, сличне активности су постојале у тuzланском и мостарском округу.¹⁸²

Међутим, развој политичких догађаја није ишао у прилог прикључењу Босне и Херцеговине Србији на начин како је то учињено у Војводини и Црној Гори. Покрет је деловао и након 1. децембра 1918. године па је за 27. јануар 1919. године у Сарајеву био заказан централни збор ради проглашења прикључења. Светозар Прибићевић, тадашњи министар унутрашњих послова, Србин из Хрватске, иницијативу је прогласио штетном, како због чињенице да је коначно уједињење већ извршено, тако и због евентуалних реакција на хрватској страни, па је сарајевска скупштина истакла само захтеве о централизацији Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и укидању затечених провинцијских аутономија, што је одговарало званичној политици.¹⁸³ Такав развој догађаја није наишао на подршку дела босанскохерцеговачких Срба који су очекивали образовање велике српске државе уместо Југославије. Посебно је илустративно писмо мостарског учитеља Јове Ђугумовића, упућено пријатељу у Београд 31. децембра 1918. године у коме се наслућује резигнација : „Наши босанско-херцеговачки српски заступници нас су продали!? (...) Да је свему свијету, мени Бугарин и Хрват није брат. Наше ране нијесу приватне него историјске нарави, које нијесу учињене у једном дану или једном рату, већ су никле у њиховом сјемени и њиховој вјери. Зато су дубоке и неизљечиве. Нама је требала мања, а своја кућа“.¹⁸⁴

Стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца је формално проглашено 1. децембра 1918. године у Београду. Делегација Народног вијећа је регенту Александру саопштила адресу у којој се истиче закључак Народног вијећа од 24. новембра о

¹⁸² D.Janković, B.Krizman, *Građa o stvaranju jugoslovenske države...*, II, 659 и 662; Б.Глигоријевић, Краљ Александар Карађорђевић : у ратовима за национално ослобођење, 426; N.Šehić, *Bosna i Hercegovina : 1918 – 1925 : privredni i politički razvoj*, Institut za istoriju, Sarajevo 1991, 27.

¹⁸³ B.Gligoriјевић, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, Institut za savremenu istoriju, Beograd 1970., 40 – 42.

¹⁸⁴ Д.Мастиловић, *Херцеговина у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (1918 – 1929)*, Филип Вишњић, Београд 2009., 248.

проглашењу уједињења Државе Словенаца, Хрвата и Срба са Србијом и Црном Гором у јединствену државу. Адресом се даље истиче да владарску власт у новоствореној држави врши краљ Петар, односно у његово име регент Александар, те да се на основу споразума образују парламентарна влада и Привремено народно представништво који ће припремити Уставотворну скупштину. Постојећи аутономни административни органи биће одговорни пред својим аутономним представништвима, мада под контролом државних органа. Регент је у свом одговору прогласио уједињење Србије са „земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба“, не помињући Црну Гору.¹⁸⁵ Чињеница да регент није поменуо ни Црну Гору, која је раније била суверена држава, ни Државу Словенаца, Хрвата и Срба, као посебну целину, недвосмислено указује да је за државни врх Србије питање Црне Горе било скинуто са дневног реда и да се Држава СХС не третира као једна целина будући да су Војводина и делови Босне и Херцеговине већ прикључени Србији.

Посматрана са аспекта међународног права, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је стара држава јер је она преузела дотадашње међународне обавезе и права Краљевине Србије. Њено стварање није утицало на међународне обавезе са којима је Србија ушла у југословенску државу, што јасно произилази из свих уговора закључених по окончању рата. Због тога је са становишта међународних односа представљала продужетак правне личности Краљевине Србије. Савезници ниједним актом нису оспорили ово гледиште јер се у међународним уговорима Краљевина СХС не третира као Пољска и Чехословачка. Поред тога, уједињење је извршено између једне међународно признате државе и друге која признање није имала. Отуда се са аспекта међународног права, југословенско уједињење третира као припајање отцепљених територија једне државе другој сувереној држави, која има признату међународноправну личност, а не спајање две старе државе у једну нову.¹⁸⁶

Ако се питање уједињења разматра са уставноправног гледишта, најближе је истини мишљење да је реч о сасвим новој држави. Краљевина СХС је настала елиминацијом старијих историјских јединица, укључујући Србију и Црну Гору као држава са међународноправним субјективитетом. Њен уставни поредак до доношења

¹⁸⁵ Ђ.Јеленић, Нова Србија и Југославија : историја националног ослобођења и уједињења Срба, Хрвата и Словенаца : од Кочине крајине до Видовданског устава (1788. – 1921.), Београд 1923., 383 – 387.

¹⁸⁶ О.Рибарж, Да ли је наша Краљевина нова или стара држава, Архив за правне и друштвене науке, књ. VI (XXIII), бр. 4, Београд 1923., 242 – 243; С.Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, ИК Геце Кона, Београд 1924., 13 – 14.

Видовданског устава није чинио устав ниједне од југословенских земаља, чије би важење било проширено на целу земљу, па се и спорни период сматра провизорним стањем, без јасно утврђеног правног поретка. Уставотворна скупштина је радила као револуционарна, не водећи рачуна о претходном уставном стању, приступивши изради потпуно новог Устава, који није донет по уставним прописима ранијих држава. Поред тога, Краљевина је добила ново име, химну, заставу и грб који су представљали одступање од устаљених историјских решења па се намеће закључак да прва југословенска држава, због потпуног раскида са дотадашњим унутрашњим порецима, представља нову државу.¹⁸⁷

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је територијално објединила разнородне природно-географске целине – од алпских крајева на крајњем северозападу, јужног обода панонске низије до Јадранског мора на југу и моравско-вардарске долине на истоку и југоистоку. Реч је о подручјима различитог економског, правног и историјског развоја, дубоко подељеним различитим конфесионалним и културолошким обрасцима који су се први пут у историји нашли у истим државним оквирима. Попис становништва је показао да у новој држави живи 11.984.911 становника, али да ниједна конфесионална заједница нема апсолутну већину (46,67% православних, 39,29% римокатолика и 11,22% муслимана). Говорници српско-хрватског језика су чинили 74,36% укупног броја становника, словеначког 8,51%, али је Југославија, поред матичног „троплеменог“ народа, имала значајан проценат несловенског становништва (Немаца 4,22%, Мађара 3,90%, Албанаца 3,67%, Турака 1,25%, Румуна и Цинцара 1,93%).¹⁸⁸ За Краљевину СХС је могло бити опасно то што су неке етничке групе (Мађари, Албанци, Румуни) биле настањене у пограничним крајевима према својим матичним државама што је могло позитивно утицати на иредентистичке и сепаратистичке покрете. Међутим, стабилност нове државе, у основи, зависила је од српско-хрватских односа. Као кључно питање наметнули су се модалитети усклађивања политичких односа бројно јачег српског дела, који је у Југославију унео две државотворне традиције и ратни тријумф са огромним жртвама, и хрватско-

¹⁸⁷ С.Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 20 – 21.

¹⁸⁸ Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31. јануара 1921. год., Општа државна статистика Краљевине Југославије, Сарајево 1932.

словеначког дела народа, који је био економски развијенији, са већим степеном писмености, али и мањим доприносом у стварању заједничке државе.¹⁸⁹

Одмах по прводецембарском уједињењу приступило се оснивању државних институција. До образовања Министарског савета 20. децембра 1918. године, Краљ је био једини заједнички чинилац. Прва влада, на челу са Стојаном Протићем, укључила је скоро све важније политичке групе из свих крајева земље. Парламент је образован 1. марта 1919. године, као Привремено народно представништво. Први парламент није биран путем избора, већ је његова структура резултат владиног указа. Од укупно 296 посланичких места, Србији (у границама до 1912. године) припала су 84, областима Старе Србије и Македоније 24, Хрватској и Славонији 62, Босни и Херцеговини 42, Словенији 32, Банату, Бачкој и Барањи 24, Далмацији 12 и Истри 4. Изборе посланика са подручја Србије, Црне Горе и Војводине у Привремено народно представништво извршиле су тамошње скупштине. Одлука о сразмерном броју представника појединих политичких група са подручја бивше Аустро-Угарске препуштена је Народном вијећу у Загребу, у коме је пресудну улогу имала Хрватско-српска коалиција. Избори за народне посланике у Старој Србији и Македонији су одржани 30. марта 1919. године и вршени су посредно, преко повереника.¹⁹⁰

Доминантна група у Привременом народном представништву била је Демократска заједница са 119 посланика, Народна радикална странка имала је 69 мандата, док су остали клубови били далеко слабији. Југословенски клуб је окупио словеначке и хрватске клерикалце, Народни клуб углавном хрватске групе и Југословенску муслиманску организацију, док је социјалдемократски клуб окупљао хрватске, словеначке и војвођанске социјалисте. Иако су радикали и демократи имали идентична или слична гледишта у погледу облика владавине и унутрашњег уређења, дистанцирали су их међусобни ривалитет, различита опредељења у погледу аграрне реформе и унутрашње политике. Демократе су се удружиле са социјалистима, удружујући се на платформи централистичке политике и радикалнијег концепта

¹⁸⁹ Делегација Краљевине СХС је на Версајској мировној конференцији 1919. године оперисала оквирним и приближним проценама ратне штете. Према подацима који су предати Репарационој комисији, подручје Краљевине Србије (са Македонијом, Косовом и Метохијом) претрпело је ратну штету у износу између седам и десет милијарди златних франака. Штета причињена у остатку југословенских земаља била је знатно мања : у Хрватској и Славонији је процењена на 2.569,8 милиона, у Словенији на 1.555 милиона, Црној Гори на 723 милиона, Далмацији на 693,5 милиона, Босни и Херцеговини на 675,5 и Бачкој и Банату на 110 милиона златних франака (В. Petranović, *Istorija Jugoslavije : 1918 – 1988.*, I, *Kraljevina Jugoslavija : 1914 – 1941.*, Nolit, BIGZ, Beograd 1988., 87 – 88).

¹⁹⁰ Види детаљније : N. Engelsfeld, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca – Privremeno narodno predstavništvo*, Globus, Zagreb 1989., 77 – 87, 265.

аграрне реформе, док су радикали противтежу остварили оснивањем тзв. парламентарне заједнице са Народним и Југословенским клубом и мањим групама. Тиме су се средином 1919. године образовала два велика блока, успоставивши парламентарну равнотежу. Политичка поларизација негативно се одразила на свеукупну делатност парламента, онемогућујући стабилизацију политичких прилика.¹⁹¹

Влада Стојана Протића, скоро одмах по образовању, започела је процес политичке централизације, развлашћујући покрајинске владе и преносећи надлежности на централну. Експонент такве политике био је Светозар Прибићевић, министар унутрашњих послова и један од првака Хрватско-српске коалиције. Утврђено је да у искључиву надлежност Министарског савета Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца спадају : ресор спољних послова, војске и морнарице, финансија, саобраћаја, поште и телеграфа, послови исхране и обнове земље, ресори трговине, индустрије, социјалне политике и министарство припреме за Уставотворну скупштину и изједначење закона. Прибићевићева активност усмерена је на сужавање компетенција земаљских влада, укидањем појединих надлежности и довођењем у зависан положај према централним органима. Указом од 20. јануара 1919. године разрешени су ранији повереници покрајинских влада и укинут већи број њихових повереништава. Покрајинске управе у Црној Гори и Војводини су сасвим укинуте. Старе покрајинске владе су принуђене на оставку, а нове су именоване из Београда, уз обавезу да раде по упутствима Министарског савета. За Прибићевића ни политичке управе са овако редукованим овлашћењима нису биле пожељне, већ су сматране привременим решењем које ће, након сазива Уставотворне скупштине, бити сасвим укинуте.¹⁹²

2.2. Кључни политички субјекти у Краљевини СХС

2.2.1. Југословенска демократска странка

Идеја о стварању једне политичке организације, која би обухватала поједине политичке групе са подручја Аустро-Угарске, јавила се још пре њеног слома. Марта 1918. изнета су мишљења у прилог укрупњавања политичке сцене.¹⁹³ У Србији су оснивању нове странке тежиле мање опозиционе групе које нису могле да парирају

¹⁹¹ Исто, 266 – 267.

¹⁹² В.Глигоријевић, *Демократска странка и политички односи у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*, 84 – 86; N.Engelsfeld, *Први парламент Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца – Привремено народно представништво*, 54, 58.

¹⁹³ В.Глигоријевић, *Демократска странка и политички односи у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*, 30 – 31.

снази радикала. Оснивачка скупштина Југословенске демократске странке одржана је у Сарајеву 15 – 16. фебруара 1919. године. Тежња за стварањем велике југословенске странке довела је на конференцију представнике појединих група које нису делиле ставове оснивача у погледу уређења државе. У то време још се веровало да је Прибићевић близак радикалима, а успеху оснивачке скупштине допринела је чињеница што су иза нове странке стали поједини министри прве Протићеве владе, као и велики углед Светозара Прибићевића у „пречанским“ крајевима. Он је у први план поставио централистичко уређење, са једном владом и једним парламентом. Као политички противници означени су покрети и појединци који оптирају федерацији или аутономијама, било на „племенском“ било на покрајинском принципу, искључивши сваки компромис. Уз унитаризам, Демократска странка је подржавала деконцентрацију као и локалну самоуправу која се морала се организовати у новим јединицама. Економски разлози диктирали су њихово прекрајање, па би србијански окрузи могли укључити крајеве Босне или Хрватске као што су се босанскохерцеговачке јединице могле повезати са деловима Славоније и Далмације. Покрајинске владе, као носиоце аутономизма, требало је ликвидирати након испуњавања одређених услова. Централизам је тумачен као једина гаранција опстанка државне целине.¹⁹⁴

Конференција је отворила пут повезивању са странкама из Србије. Усвојена резолуција поставила је политичке оквире деловања : уставна парламентарна монархија са династијом Карађорђевића, унитарно уређење и локална самоуправа. Демократска странка ће укључити Хрватско-српску коалицију, Југословенску демократску странку као и групу муслимана око листа „Једнакост“. Од првих дана рачунало се на везу са радикалима,¹⁹⁵ али је врло брзо постало јасно да су се две политичке организације, након сарајевске скупштине, постепено удаљавале. Радикалима је било тешко да се одрекну славне традиције и имена које је баштинило знамениту прошлост. Још важније, они ће у новој држави наступити као заштитници српских интереса, за разлику од Демократске странке, која се декларисала као југословенска. Фузија са радикалима одредила би нови курс Демократске странке и удаљила је од хрватског дела народа. Српски елемент је инкорпорисан кроз групе из Босне и Херцеговине и Хрватске те би

¹⁹⁴ Стварање државотворне странке демократа Срба, Хрвата и Словенаца, Земаљска штампарија, Сарајево 1919.године, 14 – 28.

¹⁹⁵ Иван Рибар, један од истакнутих чланова Демократске странке и каснији председник Уставотворне скупштине, записао је како се и међу радикалима афирмативно говорило о Прибићевићу, а Марко Ђуричић, један од радикалских првака, сматрао га је потенцијалним Пашићевим наследником (I.Ribar, *Politički zapisi*, I, Prosveta Beograd 1948., 93).

још једна велика српска структура засенила далеко слабије хрватску, словеначку и муслиманску фракцију, што би дугорочно слабило позиције међу несрпским становништвом. Овај политички моменат био би нарочито опасан за њихову југословенску оријентацију. Због тога су већ у Сарајеву одбили сарадњу са војвођанским радикалима и групом око „Српске зоре“, јер су сматрали да се залажу за „велику Србију“, док су своју делатност профилисали као супротстављање великосрпском национализму. То су нарочито потенцирали Хрвати унутар странке, ширећи баук радикализма међу несрпском популацијом.¹⁹⁶

Постоје индиције да је дистанцирање демократа и радикала наишло на одобравање регента Александра. Улога Круне у политичком животу била би умањена ако би имала укрупњену политичку сцену. Прибићевић је, након уједињења, био радо виђен на двору. Регент га је сматрао „ванредним“ политичарем који је „тамо у Загребу највише урадио“. Његова политичка звезда је тих година стајала високо јер је Александар веровао да му је донео хрватску круну.¹⁹⁷ Регент је лично долазио у Прибићевићев министарски кабинет ради потписивања указа, а Светозар му је испуњавао „сваку жељицу, и као министар полиције дневно га информирао о свим крупнијим догађајима у земљи“.¹⁹⁸ Круна је у Демократској странци добила моћну монархијску опцију којом је ослабила радикале и републиканске елементе у Србији, отварајући простор за окупљање монархистичких и пројугословенских елемената.

Све су то разлози који су демократе усмерили ка фузији са србијанском опозицијом. Повезивање је резултирало потписивањем програмске декларације Демократске, Самосталне радикалне, Напредне и Либералне странке априла 1919. године. Као одраз нове страначке прекомпозиције, почетком маја 1919. године појављује се „Нацрт програма Демократске странке“ у коме су Срби, Хрвати и Словенци означени као једна национална целина, јединствена по језику и крви, континуитету земљишта на коме живи и заједничким животним интересима. Демократска странка је одлучно одбацила историјске, етноконфесионалне и

¹⁹⁶ B.Gligoriјевић, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, 62 – 63.

¹⁹⁷ Милан Прибићевић је о томе својевремено причао Мештровићу, критички посматрајући Светозарево зближавање са Круном слутећи негативан крајњи исход : „Мој Светозар мисли : Александар па он. Донио му је хрватску круну, па ће му је држати, а не зна он како су склиски дворски паркети, па ће мој брацо једног дана бубнути о земљу, а ни овај се неће насладити на хрватској круни коју му један Србин из Хрватске донесе. (...) Хрвате је он одвео као овнове у Београд, али ће Хрвати, кад виде о чему се ради, запети као волови, који неће у тор, да им Бога даш, неће да их убијеш“ (I.Meštrović, *Uspomene na političke ljude i događaje*, Matica Hrvatska, Zagreb 1969., 122, 140).

¹⁹⁸ I.Ribar, *Politički zapisi*, I, 56.

покрајинске разлике као подлогу за државноправно и унутрашње административно решење. Нацртом се истиче опредељење за самоуправе засноване на привредно-географским параметрима. Противљење стварању или очувању било каквих покрајинских привилегија добило је компензацију у борби за обезбеђење што јачег утицаја месног становништва на локалну администрацију и примени истог степена самоуправности у целој земљи. Самоуправа је схваћена као полуга демократије, па се истиче потреба за што широм општинском, градском, котарском, жупанијском, а по потреби и обласном самоуправом.¹⁹⁹

Основ страначке организације чиниле су формације и групе које су пре настанка Краљевине СХС деловале самостално. Интеграција је обухватила руководства странака без озбиљне пропаганде међу народним масама. Зато Демократска странка не настаје кроз интеракцију са присталицама фузионисаних структура већ политичко-партијским ангажовањем појединих министара, истакнутих личности и вештачким повезивањем страначких клубова. Извршена фузија је често изгледала као механичка творевина, па ће се касније фракционаштво углавном кретати линијама групација које су се фузионисале. Све то је, у крајњој линији, резултирало слабошћу, честом неодређеношћу и склоношћу компромисима у политичкој борби. Оштру критику изрекао је Иван Рибар који је, пишући са извесне временске дистанце и под утицајем комунистичке идеологије, у оснивању Демократске странке видео један од „најхрђавијих политичких потеза“ Светозара Прибићевића које је овај повукао због анимозитета према Стојану Протићу и у жељи да обезбеди већину у Привременом народном представништву.²⁰⁰

Особеност Југословенске демократске странке испољавала се у надплеменској и надконфесионалној програмској оријентацији. Радикална странка је словила као заштитник српских интереса, Радићева сељачка странка хрватских док су Југословенска муслиманска организација и Корошчеви клерикалци иступали са позиција заштите муслиманских, односно римокатоличких интереса. Демократе су се определиле за другачији развојни пут који није био пут заступања интереса и гледишта само једне етноконфесионалне заједнице. Странка је хтела да буде представница свих и да претендује на гласове свих. Веровало се, да ће њен наглашен југословенски карактер,

¹⁹⁹ Нацрт програма Демократске странке, Штампарииа Даничић, Нови Сад 1920., 3 – 4 и 13 – 14; B.Gligorijević, Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, 68 – 69.

²⁰⁰ I.Ribar, Iz moje političke suradnje, Naprijed, Zagreb 1965., 196 – 197, 216.

олакшати приступ чак и оним опцијама које су се чврсто држале етноконфесионалног политичког опредељивања. Управо у том мултинационалном принципу демократе су сматрале да дугорочно имају веће шансе да придобију и повежу српске и хрватске масе него њихови главни конкуренти, радикали и радићевци.

2.2.2. Народна радикална странка

Народна радикална странка ушла је у југословенску државу као странка са најбогатијом и најбурнијом историјом. Такву историјску компоненту нису имали ни комунисти, ни Радићев сељачки покрет, ни демократе. Баштинили су традицију борбе са аутократским режимима Милана и Александра, програм који је окупљао већи део сељаштва, Уставе од 1888. и 1903. године и еру парламентарне демократије након Мајског преврата. Због славне прошлости код њих се развио „некакав митос странке, везан за Тимочку буну, за балканске ратове, за Николу Пашића, за борбу против Обреновића, за Гургусовачку кулу и Краљевицу“.²⁰¹ На том раније стеченом политичком капиталу они ће живети и касније, чак и онда када Пашићевом смрћу буде завршена једна епоха страначког развоја.

Стари програм Радикалне странке није више могао служити као основ за даљу делатност из два разлога. Први је његова материјализација у уставним и законским решењима, односно оствареност битних тачака. Друго, чак и најпрогресивнији програми временом губе на значају због промене околности и оквира у којима се тежи њиховом остварењу. У време оснивања, радикали су имали визију националноослободилачког решења српског питања.²⁰² Коначно уједињење српског народа наступило је 1918. године, али не онако како је замишљано 1881. године. Уједињење је захтевало нови програм који би понудио одговоре на нове дилеме. У новој држави су се, осим Срба, нашли Хрвати и Словенци, као и припадници бројних мањина. Етничка и конфесионална различитост нису били једини, можда чак ни највећи проблеми који су стајали пред Краљевином СХС, која је морала да се носи са

²⁰¹ Istorija građanskih stranaka u Jugoslaviji, I, Beograd 1952., 154.

²⁰² У старом програму, као битни циљеви постављени су „независност и ослобођење и уједињење и осталих делова Српства“, развој добрих односа са свим суседним „братским“ народима, споразум са Бугарском и Црном Гором као јужнословенским земљама, помоћ културном развоју и подизању националне свести оних делова српског народа „у удаљеним покрајинама српским, које су изложене страним елементима“ (Самоуправа, „Програм“, 8. јануар 1881. године, бр. 1; В. Крестић, Р. Љушић, Програми и статuti српских политичких странака до 1918. године, 101 и 103).

тешким историјским наслеђем које је њено становништво раздвајало исто колико и верска различитост. Различите историјске традиције манифестоваће се кроз различит степен развоја појединих делова земље, а свеукупно ће се рефлектовати на захтеве појединих делова становништва и њихових политичких репрезентата. Никола Пашић ће 7. јуна 1923. године у једној дебати пред Народном скупштином објаснити, да је након ослобођења Старе и Јужне Србије у балканским ратовима требало проћи неких 15 – 20 година како би се народ северно од Саве и Дунава припремио за уједињење, потиснуле аустријске традиције и ојачао национални дух, нарочито код Хрвата и Словенаца. Они су требали да схвате да „нема спаса хрватском и словеначком племену ако се не сједини са Србијом“. Када је објављен рат Србији 1914. године постало је јасно да од две деценије постепене припреме нема ништа и да је пребрзо дошао тренутак када се морало прокламовати ослобађање „браће“.²⁰³

Пашић је своја размишљања о решењу националног проблема у Краљевини СХС изложио у писму Миленку Веснићу, радикалу и тадашњем председнику владе, 18. јуна 1920. године. Из њега се делимично види ток преговора на Крфу између српске владе и Југословенског одбора. Трумбић је тежио федерацији, утемељеној на историјским покрајинама, али није од тога правио питање. Пашић је полазио од унитарног уређења са широким локалним самоуправама, али није категорички одбијао ни федерално. Међутим, Пашићев федерализам није полазио од историјских, већ од „племенских“ оквира. Ако би представници Хрвата и Словенаца инсистирали на федерацији, онда су се, према Пашићевој замисли, на „племенској основи“ требале образовати српска, хрватска и словеначка јединица које би се затим повезале федералним везама. То би значило да се „свим српским крајевима даде право... да се сами изјасне хоће ли са Србијом правити племенску државу, заједницу...“, а исто право признало би се Хрватима и Словенцима.²⁰⁴ Такав државни склоп, дакле, претпостављао би стварање „Велике Србије“, „Велике Хрватске“ и „Велике Словеније“ и њихово државно повезивање. У том случају, Хрвати би се сматрали „губитницима“, због развучених граница и стварања омање Хрватске спрам вишеструко веће Србије. Из тог разлога, идеја „племенских“ федералних јединица није могла бити блиска Хрватима,

²⁰³ Споменица Николе П. Пашића 1845 – 1925, Београд 1926, 109 – 110. Пашић није био усамљен у оваквом размишљању јер је Јован Жујовић, такође, сматрао да је Србији била потребна бар једна деценија мирног развоја да би области стечене у балканским ратовима инкорпорирала у свој систем, а да се пре уједињења са Хрватима и Словенцима требало извршити свесрпско уједињење (Љ. Трговчевић, Научници Србије и стварање југословенске државе 1914 – 1920., Народна књига, Српска књижевна задруга, Београд 1986., 260).

²⁰⁴ Народни глас, „Ко је федералист?“, бр. 10, 29. април 1926. године, 1-2.

али јесте радикалима. Пашић је понудио решење и за оне скупине једног племена које би се нашле на територији где је друго племе већинско, тј. у границама друге федералне јединице. У пограничним крајевима била би допуштена корекција граница, ако се локално становништво тако изјасни. Омогућено би било пресељење становништва, уз сва права и материјалне олакшице. Пашић није могао, а да представницима Југословенског одбора на Крфу не саопшти општи став српског народа : „Србин, ма где он био, жели да се саједини са Србијом и не пита какво је њено унутрашње уређење, какав јој је Устав, него каже: желим да живим с мојом браћом у једној слободној независној држави, а ако њено унутрашње уређење није добро поправљаћемо га заједнички“. Осим тога, „делити наш народ на велике покрајине само да би се могло олакшати стварање Хрватске и Словеначке, држим да се чини неправда нашем народу, који је све заложио и дао да се Срби уједине, и који је водио рат и зато да ослободи и своју браћу Хрвате и Словенце...“. Пашић даље у писму наводи да и након стварања нове државе мисли исто, односно да примарно тежи јединственој држави. Федерално уређење је могуће само на племенском, никако историјском принципу.²⁰⁵ Због немогућности да се изврши јасно разграничење српских и хрватских земаља централистичко уређење је понуђено као најбоље. Пашић је то сликовито објашњавао тако што би „склопио прсте обеју руку и говорио : „Ми смо међусобно изукрштани као ови прсти. Како ћемо да повучемо границе, а да не повредимо руке?“²⁰⁶ Вођа радикала ће исти став доследно бранити и касније, након доношења Устава, тврдећи да је разграничење Срба и Хрвата могуће, у крајњој линији, на верској основи, али и да територијално омеђење Словенаца и Хрвата није ништа мање проблематично.²⁰⁷ Због таквих размишљања, у политичком животу Краљевине СХС сматран је представником великосрпске идеолошке оријентације. Јосип Смодлака је током мировне конференције у Паризу 1919. године, Пашића сматрао „свемогућим вођом најјаче српске странке“ који, након рушења Турске и Аустро-Угарске, тежи обнављању српског царства на Балкану. Саму идеју о обнови моћне српске државе, међутим, није сматрао патентом Радикалне странке, већ је она „узета из душе српскога народа којег је та завјетна мисао одржала на животу под турским ропством“.²⁰⁸

²⁰⁵ Исто.

²⁰⁶ M. Stojadinović, Ni rat ni pakt : Jugoslavija između dva rata, El Economista, Buenos Aires 1963., 174.

²⁰⁷ Споменица Николе П. Пашића 1845 – 1925., 110.

²⁰⁸ J. Smodlaka, Izabrani spisi, Književni krug, Split, 1989., 380-381.

На конференцији, одржаној 28. новембра 1920. године,²⁰⁹ Радикална странка је ревидирала стари програм, усвојивши начела Крфске декларације. Троименом народу је требало омогућити да „развија своје посебне енергије у самоуправним јединицама“, заснованим на природним, социјалним и економским параметрима. Унитарна држава се оправдава потребом унутрашњег развоја, али и вековном раздвојеношћу која је произвела негативне последице по народни развој. Радикали препоручују унитаризам и због међународних прилика и улоге која се пред Краљевину СХС поставља у констелацији међународних односа. Самоуправа претпоставља широку локалну самоуправу примењену на све нивое власти, од општине до области. Област није смела бити велика да не би угрозила унитарни концепт, али ни сувише мала да самоуправа не би била обесмишљена.²¹⁰ Радикали су првобитно тежили организовању локалне самоуправе само кроз две јединице – општину и срез. Округе су прихватили Уставом из 1888. године да би у Краљевини СХС пристали на још један административни ниво – област. Она је требала бити својеврстан сурогат покрајина, али без историјског или етноконфесионалног предзнака и знатно мањег територијалног обима да би се онемогућило груписање по наведеним принципима.

Иако су Радикалну странку, многи након уједињења сматрали анахроним, она је успела да очува углед међу српским бирачима, добрим делом захваљујући неспорном ауторитету Николе Пашића. „Његова поодмакла доб (имао је седамдесет и три године у часу уједињења) и патријархална бијела брада, која му је сезала до трбуха, давали су му изглед мудраца. Тај је дојам појачавала његова шутљивост. Док су остали грмјели, Пашић, легендарни баја, како су га српске масе из миља звале, шаптао је чак и у својим ријетким парламентарним говорима“. Отуда је тачна она мисао да „Протић говори а Пашић ћути за Радикалну странку (...) у селима се вјеровало да Пашић доноси срећу. Сматрало се готово с празновјерним дивљењем, да је он препредени патријарх који зна

²⁰⁹ Пашић се на конференцији оврнуо на историјске заслуге Радикалне странке, али је завршио речима које су биле можда кључне за њену будућност. Оспорио је веровање да странке нестају кад изврше велике задатке које себи поставе. Гасе се само оне странке које су се бориле управо „против достигнућа великих тековина“. Будућу улогу радикала маскирао је речима да је лакше стећи него сачувати стечено и да ће лакше очувати стечено онај који је то и стекао, а не онај који није умео ни стећи. Из тога је било јасно да су се радикали сматрали позваним да, након извршења велике историјске мисије уједињења, чувају њене тековине, зашта им је била неопходна подршка народа (Говор Николе П. Пашића на радикалној земаљској конференцији одржаној у Београду 25. септембра 1920 год., Никола П. Пашић: 10. децембар 1926 -10. децембар 1936, 207-208).

²¹⁰ Закључци Земаљске Радикалне Конференције о програму : на дан 25 – 28. Септембра 1920 у Београду, Народна радикална странка, Београд 1920.

како се ради“.²¹¹ Није спадао у врсне говорнике нити је масе заводио демагошким приступом, али је био вичан скупштинским дебатама. И у Србији и у Југославији је испољавао висок ниво политичке културе у опхођењу са противницима, избегавајући личне нападе, због чега је био „миљеник штампе“. Добро је процењивао своје сараднике, а успевао је да процени психологију становника појединих крајева што се наслућује из његових говора.²¹²

2.2.3. Савез земљорадника

Савез земљорадника се развио из Савеза српских земљорадничких задруга, а сама иницијатива је потекла од групе окупљене око Михаила Аврамовића, председника задружног савеза, који ће постати њен први председник. Савез је основан 12. октобра 1919. године у Великој Плани, а његова платформа је настала по узору на бугарски земљораднички покрет и швајцарски земљораднички савез.²¹³ Оснивање ове групе мотивисано је жељом да сеоско земљорадничко становништво као бројно најјаче, али политички најнеорганизованије, буде адекватно представљено у парламенту Краљевине СХС. Пасивност у санирању тешког поратног стања и успорен економски развој, олакшавао им је посао у стицању наклоности сељака. У Босни и Херцеговини се августа 1919. године ствара Тежачка организација, најпре као нестраначка група, са циљем радикалног решења аграрног питања. Улазак Демократске странке у коалициону Веснићеву владу и њено попуштање у аграрној политици испровоцираће трансформацију Тежачке организације у страначки организован Савез тежака 7. јуна 1920. године. У Словенији је 1. јуна 1919. године основана Самостојна кметијска странка ради организовања словеначког сељаштва у борби за економски напредак и одвајање од клерикалног утицаја. У Далмацији се оснива Тежачки савез 1920. године, а у Хрватској Сељачки савез. Иницијатива за политичко окупљање ових сељачких покрета дошла је од Савеза земљорадника да би до уједињења дошло на конгресу у Београду 1 – 2. августа 1920. године. Уједињење није одмах спроведено па су ове

²¹¹ I. Vanac, Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika, Globus, Zagreb 1984., 153,155. Јосип Смодлака, као члан делегације у Паризу, описује Пашића као интелегентног, одлучног, хладнокрвног и несентименталног политичара који је избегавао полемике и радије пуштао друге да говоре него што би сам говорио. „Пашићев тихи, полагани начин говора с честим понављањем био је налик на црквену проповијед удешен за сељаке“ (J. Smolaka, izabrani spisi, 375, 379).

²¹² Đ. Stanković, Veština govornišтва Nikole Pašića, Tokovi istorije : časopis Instituta za noviju istoriju Srbije, br. 1 – 2, Beograd 2005., 15 – 17.

²¹³ М.Исић, Сељаштво у Србији 1918 – 1925., Институт за новију историју Србију, Београд 1995., 233.

организације самостално изашле на прве изборе. Након избора Савез земљорадника се конституише као јединствена странка, укључивши све фракције изузев Самостојне кметијске странке, која је ушла у земљораднички посланички клуб у Уставотворној скупштини, али је задржала самосталност.²¹⁴

Кад је реч о уређењу државе, Савез земљорадника је тежио унитаризму док су словеначки кметијци пледирали за одређени степен аутономије. Тиме се Савез земљорадника сврстао у унитаристички блок, а пошто је по вођству и организацији био претежно српски, било је логично да ће се борба за гласове водити примарно на српском етнополитичком терену. Радикали су у Босни и Херцеговини агитовали позивајући се на српство док су земљорадници апеловали на социјално стање бирача.²¹⁵ Са Хрватском сељачком странком није било сарадње, мада је постојала жеља за ближим контактом. „Но, шта да ради“, жалио се Јован Јовановић Пижон, „кад хрватски сељаци апстинирају, а словенски кметијци за вољу Пуцељу и Вошњаку, да би ови постали министри улазе у коалицију с Пашићем“.²¹⁶ Две сељачке странке раздвајао је Радићев републиканизам као и општа политичка оријентација Хрватске сељачке странке за коју су, уочи избора, тврдили да ради на слабљењу и дезинтеграцији новостворене државе заједно са Хрватском заједницом и франковцима.²¹⁷

Савез земљорадника је у програм унео начело самоуправе којим су прожели све нивое административно-територијалне организације. Заштита сељачких интереса манифестовала се у великом значају који су придавали општини као основној самоуправној јединици. Будући да сеоске општине окупљају највећи део становништва, а међу њима и све земљораднике, Савез се борио за њихову самосталност у односу на више управне власти у свим пословима за које су биле непосредно заинтересоване, као и за економску снагу да би могле реализовати предвиђене циљеве. За веће привредне и културне подухвате општине су се могле удруживати. Политика Савеза земљорадника према општинама можда се најбоље види у монотипском начину организације јер се градске општине не третирају као нешто што заслужује посебан статус, а нарочито се жели спречити надређеност селу и сеоским општинама. Због тога у састав градских

²¹⁴ М.Гаковић, Оснивање Савеза земљорадника и његов програм (1919 – 1921), Годишњак Друштва историчара Босне и Херцеговине, год. XXI – XXVII, Сарајево 1976., 202 – 203 и 206 – 207.

²¹⁵ *Istorija građanskih stranaka u Jugoslaviji*, I, 314 – 315; I.Banac, *Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika*, 185 – 186; В.Глигорјевић, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919 – 1929)*, Institut za savremenu istoriju, IRO Narodna knjiga, Beograd 1979., 77.

²¹⁶ I.Ribar, *Politički zapisi*, I, 150.

²¹⁷ Село, „Земљорадницима Југославије“, 24.октобар 1920.године, год. II, бр. 47, 1 – 3.

општина не би смели улазити земљораднички крајеви. Посматрано у ширем контексту, градови, као потрошачки центри, и села, као произвођачки центри, упућени су на најтешње везе, али њихови међусобни односи нису смели бити на штету села. Да би се сеоске општине економски оснажиле, Савез је сматрао да је потребно спречити превелику концентрацију институција у градовима и истовремено ревитализовати село, као основу целокупног развоја. Као другостепену јединицу локалне самоуправе, земљорадници су видели округ са функцијом обједињавања свих општина једне привредно-географске целине. Његова величина је дефинисана тако да би били већи од срезова и мањи од округа који су до тада постојали. Програм Савеза земљорадника био је, ипак, довољно флексибилан да, поред удруживања општина, предвиди и могућност удруживања округа ради остваривања крупнијих циљева.²¹⁸

Савез земљорадника је, за разлику од других, у први план истицао скоро искључиво економске теме. Држава се критикује као „варошка“ и „капиталистичка“, а „варошке владе“ због запостављања села. Конфронтирајући се са свим „варошким партијама“, себе су видели као јединог истинског заступника свих сељака, без обзира на верску или етничку припадност. Захтевали су сталешки парламент и везани мандат, како би бирачи увек могли опозвати своје изабране представнике, док би сталешки парламент омогућио сељаштву да, с обзиром на бројну снагу и привредни значај, преузме водећу улогу у земљи. Аграрном реформом укинули би се сви облици чивчијских, кметовских, колонатских и сталних наполичарских односа, док би земља морала припасти онима који је обрађују. Велики поседи би се одузели дотадашњим власницима и преко сеоских већа разделили земљорадницима, у првом реду ситним поседницима, безземљашима, породицама погинулих, инвалидима и добровољцима. Градско становништво не би могло поседовати сеоска земљишта, а земља би се одузимала чак и од оних који је држе „непроизводно“.²¹⁹

Савез земљорадника се у изборној кампањи обрушио на буржоаски поредак од кога потичу „сва зла“ и у коме „једна незнатна мањина готована живи од крви и зноја раднога народа“. Сеоске средине након рата економски пропадају до те мере да се, по писању „Села“, ни најимућнији земљорадник „не разликује од циганина“. Због класно

²¹⁸ Програм Савеза земљорадника, Штампарија „Млада Србадија“, Београд 1919., I одељак, тачке 4 (унутрашње уређење), 5 (општина) и 6 (округ), 4 – 6.

²¹⁹ Село, „Земљорадницима Југославије“, 24. октобар 1920. године, год. II, бр. 47, 1 – 3.; Програм Савеза земљорадника, I одељак, тачка VIII (народно представништво), одељак III, тачка 3 (земља) и 5 (земљорадња), 7 – 8 и 14 – 22.

веома изоштрених ставова, Савез се у пар наврата морао отворено дистанцирати од бољшевичке идеологије. Земљорадничка странка је тежила трансформацији буржоаске у сељачку задружну државу. Претпостављали су рушење поретка, али тако да он „никог под својим рушевинама не затрпа“. У капитализму су видели својеврстан „чир на народном телу“ који треба да довољно сазри да би се благовремено „пресекао“ и безболно „исцедио“. То се могло постићи једино увођењем задружног начела у друштвени живот што ће спречити даљу експлоатацију. У основи различитог приступа, били су различити интереси друштвених група које су две странке заступале. Прва се борила за интересе пољопривредника несклоних револуцијама, а друга за „варошке“ раднике који нису везани за једно место, немају земљу и спремни су на револуционарно деловање јер верују у брз друштвени преображај.²²⁰ Предизборна реторика се толико заострила да је Комунистичка партија непосредно уочи избора постала „највећи непријатељ села и сељака“ коју пропагира „народносно страни елемент“ и непријатељи Краљевине СХС, међу којима има и оних који још „уздишу за Хабсбурзима“.²²¹

2.2.4. Хрватска републиканска сељачка странка

Хрватска сељачка странка једина је од великих странака, уз Радикалну, наставила свој непрекинути континуитет и у новој држави. Њени оснивачи, браћа Антун и Стјепан Радић, школовали су се у Загребу, Бечу и Паризу, али су остали везани за село и његов живот, „остали су чисти сељаци, наиме, у граду им је живјело само тијело, дух им је остао повезан са земљом, људством из којег су сами никли; облици градског живота њих не привлаче, градски живот они осјећају као нешто туђега, нешто што је донесено из вана, нешто што не одговара народу“. Међутим, све док је постојала Аустро-Угарска, нису могли забележити веће успехе јер су због високог пореског цензуса „господске странке“ биле у повољнијем положају.²²²

²²⁰ Село, „Зашто земљорадници не могу у Комунисте?“, 21. новембар 1920. године, год. II, бр. 51, 3.

²²¹ Село, „Комунисте и сељаци“, 28. новембар 1920. године, год. II, бр. 52, 3.

²²² Ј. Хорват, Странке код Хрвата и њихова идеологија, Политика а.д., Београд 1939, 67 – 72. Уз парољу „вјера у Бога и сељачка слога“, Стјепан Радић је имао оригиналан начин проналаска угледних сељака које би потом укључивао у своју политичку делатност. По доласку у неко село „молио је првог сељака кога би срео да га води човеку који се не боји попа, не дружи се са „фишкалима“ и не пије код „жидова“. Објаснио је : који се не мога по цркви, не парници се и пије само код своје куће, а не у крчмама“ (D. Jovanović, Ljudi, ljudi... medaljoni 56 umrlih savremenika, izdanje piščevo, Beograd 1973., 324).

Хрватска сељачка странка је сељаштво сматрала главним чиниоцем целокупног народног живота. Сељак је једини и прави власник земље, први и највећи произвођач, носилац народне прошлости и главни чинилац садашњости те је као такав представљан темељним субјектом државног и друштвеног живота. Село и сељаштво су идеализовани као фундамент на коме се развила целокупна култура уопште, те се у њему види народ у свом тоталитету који надилази класну поделу. Због порекла градског становништва и зависности од села не признаје се његова посебност и његови проблеми се тумаче као део сељачког питања у најширем смислу. Концепти социјалистичке, комунистичке и корпоративне државе нису сматрани природним решењем, па им је ХСС супротставила идеал сељачке државе. Веровали су да се светска криза може решити само са сељачког аспекта и да је на програму хрватског сељачког покрета, по речима Стјепана Радића, могуће измирење Истока и Запада.²²³

Уз сељаштво, ХСС је имала још једну битну полугу своје политичке делатности – хрватство у ужем и словенство на ширем плану. Радићево хрватство је у Краљевини СХС било споља заоденуто идејом народног јединства, али је она имала другачија својства него што је био случај са општеприхваћеним уверењем. Другачије поимање повлачило је и другачије политичке последице њене примене у југословенској стварности. Почетком 1919. године истицао је да су Словенци, Хрвати, Срби и Бугари један народ по језику и обичајима, патњама и надама и нарочито по потреби слободе и правичности. Ово поимање јединства добија епилог у објашњењу да смо један југословенски народ према иностранству, односно према суседним народима.²²⁴ Понављају се тврдње о словенском јединству на широј основи, али се од ње одвајају политичке импликације јединства допуштајући јужним Словенима да задрже сопствене политичке идеале и слободу опредељења за даље државотворно организовање.²²⁵

Вођство странке је након уједињења схватило да ће идеја народног јединства бити коришћена као један од аргумената за политику унитаризације и зато им је било потребно својеврсно „дистанцирање“ од ње. Концепција народног јединства начелно је отежавала свим њеним заговорницима борбу за остварење било каквог облика децентрализације, што је био значајан хендикеп у дискусији са унитаристима. Радић се успротивио узрочно-последичном тумачењу једне идеје и конкретног уређења државе и

²²³ I.Šarinić, *Ideologija hrvatskog seljačkog pokreta*, J.Čaklović, Zagreb 1935., 9, 58 – 59, 65 – 66 и 79 – 80.

²²⁴ B.Krizman, *Korespondencija S.Radića 1919 – 1928.*, II, Institut za hrvatsku povijest, Zagreb 1973., 58.

²²⁵ Antun i Stjepan Radić, *Seljački nauk, Seljačka sloga*, Zagreb 1936., 169 – 171.

у форми и у садржини, па је почео све више да истиче хрватство као нешто што се не уклапа у постојећи шаблон троплеменог народа. Идеју народног јединства је најпре релативизовао урањањем хрватског народа у шири словенски идентитет, и то не само јужнословенски већ и општесловенски. Временом се све јаче наглашава да су Хрвати посебан народ у историјском, културном и политичком смислу, а не племе једног народа. На првим изборима, Хрватска сељачка странка је наступила са програмом да хрватски народ жели да остане народ као што је то био 1300 година, а не да постане племе, грана или део троименог народа. Срби и Словенци се сматрају браћом, али три брата треба да задрже сваки своју „главу“, уместо наметања једне заједничке. Радићев заокрет се може објаснити и променом околности и његовим осећањем да ранија идеја није више примерена околностима. У писму од 14. маја 1919. године тврдио је да су сви остали политичари дошли на становиште на коме је била ХСС пре 15 година, у време када је требало безусловно бранити јединство са Србима од стране силе док у новој држави тог страног фактора нема.²²⁶

Само два месеца након уједињења, са скупштине главног одбора Хрватске сељачке странке у Загребу, поручено је да се захтева потпуно самостална хрватска република. Још увек се кокетира са јединством Срба, Хрвата, Словенаца и Бугара, уз опаску да „формално народно јединство не вриједи ништа“ јер се у његово име гази људско достојанство. Радић се на скупштини определио за право самоодређења, али и за федеративну републику Срба, Хрвата, Словенаца и Бугара, да би Рудолф Хорват извео ствари на чистац захтевом за „посве независну државу Хрватску“. Тек ако хрватски народ не би могао остварити независност у својој посебној држави, пледира се за конфедерацију Хрватске са Србијом. Влатко Мачек је истакао парољу о слободним и самосталним државама Хрвата, Словенаца и Срба, али без упуштања у објашњење природе њихових међусобних веза. Република је уздизана као идеал слободе, као уређење у коме нема „жандарске силе“, у којој су сељаци и радници слободни у својој делатности. Главни одбор сачинио је истог дана, 3. фебруара 1919. године, „Поруку хрватског сељаштва...“ која је требала бити упућена америчком председнику Вилсону и у којој се констатује право Хрвата да на својој хиљадугодишњој политичкој територији оснују своју републику, уређену на слободно изабраној хрватској конституанти и да је као неутралну уведу у савезну републику Југославију. Да је самостална Хрватска била

²²⁶ R. Herceg, *Seljački pokret u Hrvatskoj*, Zagreb 1923., 33; I. Banac, *Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika*, 220 – 222.

главна преокупација види се по условима које су навели за њен улазак у Југославију – да Словенци, Срби и Бугари створе исте такве „неутралне слободне пучке републике“.²²⁷ Идеје потпуно самосталне хрватске републике, југословенске федерације и конфедерације, мешале су се у интерпретацији будућег државног уређења и то ће бити приметно и касније. Једина неспорна константа у политици ХРСС до 1925. године била је тежња за стварањем неутралне сељачке републике Хрватске.

Приватна преписка Стјепана Радића у време док се налазио у затвору, током 1919. и почетком 1920. године, открива читав дијапазон различитих решења о којима је размишљао. У писму Павлу Радићу 3. новембра 1919. године очитује се резоновање о привремености тренутног државног уређења, а супруги Марији седам дана касније пише да Хрвати неће уопште са Србима и Србијом, те да није реч толико о политичким супротностима колико о моралној каљузи и привредном пропадању у који Хрвати неће да улазе.²²⁸ У другој половини маја 1919. године, размишљао је на решења у ширим оквирима уз посредовање европских сила. Наговештава се могућност да Хрватска постане француски протекторат, али и део обновљене Аустрије као подунавске федерације која би обухватила сву Југославију, укључујући и Србију.²²⁹ У писму 8.августа 1919., понавља се опција прикључења подунавској федерацији, која би окупила Аустрију, Мађарску и Хрватску. Како су се политичке илузије о Хрватској у ширим оквирима изјаловиле, крајем 1919., враћа се на идеју југословенске државне заједнице, па у новом писму супруги 17. децембра 1919. године истиче : „нама је главно (и народу) република и федер.(изам), – јер републ.(ика) = самоодређење, а федерализам = Норвежка, према Шведској и у сгодан час Норв.(ешка) од Швед.(ске) (1907).“²³⁰

Намеће се закључак да Радић кад говори о југословенској федерацији, у основи, мисли на конфедерацију, односно неки облик уније, па и тада само као о нужном прелазном решењу. Традиционална правна теорија сматрала је федерацију и конфедерацију типовима сложене државе, иако је, строго правно посматрано, реч о две различите политичке категорије са квалитативном разликом.²³¹ Страначки врх је, користећи се традиционалним схватањима о федерацији у ширем смислу, од почетка

²²⁷ R.Horvat, Hrvatska na mučilištu, Hrvatski rodoljub, Zagreb 1942., 64 – 68 и 83.

²²⁸ B.Krizman, Korespondencija S.Radića 1919 – 1928., II, 382 и 389.

²²⁹ Исто, 137 и 149.

²³⁰ Исто, 431.

²³¹ Упореди старија и новија размишљања о конфедерацији : Л.Марковић, Против федерализма, Нови живот, II, Београд 1920., 289 и Р.Марковић, Уставно право и политичке инситутције, Службени гласник, Београд 1999., 443.

истовремено оперисао различитим типовима уређења, а иза појма федерације криле су се конфедералистичке замисли. На то упућује позивање на политичко искуство Шведске и Норвешке, које Радић квалификује као федерално, иако је заправо реч о унији, а не о класичној федерацији. Скупштина главног одбора ХСС из фебруара 1919. године и „Порука“ намењена Вилсону манифестовале су читав низ различитих решења одасланих у јавност – од Радићевог федерализма, преко Хорватовог условног конфедерализма (ако пуна самосталност није могућа) до републиканске Хрватске која би ступила у Југославију чим Срби, Словенци и Бугари створе своје републике. „Порука хрватског сељаштва“ прејудира и политичку оријентацију тих држава, захтевајући њихову неутралност, као и облик владавине чиме се задире у право одлучивања тих држава, односно њихову сувереност. Чак и ако би остале југословенске државе прихватиле неутралност и републиканизам ради коначног уједињења и стварања Југославије, нова творевина не би била стабилна због тежње Хрватске за трајним одвајањем по узору на норвешко-шведску дисолуцију.

Радићева размишљања о југословенској опцији, поновљена у писму супрузи крајем јануара 1920. године (да Хрватска и Хрвати неће са Србијом), само 10 дана касније замењена је новим ставом. Да би издејствовао излазак из затвора 2. фебруара 1920. године, изјављује да је за „народно јединство *према вани...* за заједничку државу према вани“, за братство са свим Словенима и западноевропску оријентацију. Ово заједништво је опрезно наглашено са акцентом на вањско представљање, што упућује на конфедерацију или унију Хрватске са осталим независним јужнословенским државама које би на међународној сцени иступале заједно, али би унутра остале суверене. Такође, размишљао је о решењу хрватског питања посредовањем Антанте, у „хрватској Југославији“ у ширем југословенском контексту земаља бивше Аустро-Угарске монархије, овај пут без Србије. Таква Југославија имала би хрватство као доминантан чинилац у тој мери да остали Југословени, који би се нашли у њеним оквирима, не би могли спречити да у њој влада „хрватски дух“. Битну компонентну у његовим поратним калкулацијама представљао је однос великих сила према Краљевини СХС, па се током рада Версајске конференције надао да би оне могле издејствовати повлачење српске војске из Хрватске или да ће, у најгорем случају, од Београда захтевати сазивање конституанте, аутономију Хрватске и политичку слободу.²³² Временом су овакве нереалне комбинације отпадале па се вођство странке све јасније

²³² В.Кrizman, Korespondencija S.Radića 1919 – 1928., II, 224, 473, 491 и 509.

опредељивало за конфедералну Југославију са што слабијим унутрашњим везама. Југословенској држави требало је оставити само онолико колико би било довољно да јој се дају спољне ознаке државности. Након првих вести о изборним резултатима, када се маса окупила пред његовом кућом, Радић је истакао да „ниједан поштени Хрват није проти уједињењу са Србима, али само у толико, да би била војска заједничка, па да се браћа боре бок уз бок проти вањском непријатељу, али унутар наших граница, да си Хрвати сами уреде државу“.²³³ Из овога је јасно да је Југославија Радићу требала да послужи само као заштита од територијалних претензија суседних држава, у првом реду Италије.

Странка пре светског рата није била републиканска нити је Радић озбиљно размишљао о републици. Пре ће бити познат по писању хвалоспева Францу Јозефу у страначком листу у време анексионе кризе²³⁴ или химне у част Хабсбурга.²³⁵ Распад Аустро-Угарске, тешко и несређено стање на њеним некадашњим територијама, отрежњујуће су деловали на Радића. Осетивши да су рат и његове последице утицали на промену сељачког монархистичког расположења, почиње да све отвореније заговара републиканство. Основ овог заокрета тражен је у уверењу најширих слојева да су светски рат скривили европски владари и да се будућа управа мора саобразити сељачким потребама. Република је схваћена као израз суштинске слободе док се монархија одбацује без обзира на личност владара.²³⁶ Републиканском облику приписује се виши степен слободе у којој је народ законодавац, није везан одлукама

²³³ М.Ројс, *Око мене : велика оћекиванја и угасле наде* (1920. – 1929.), III, Tiskara Horvat, Vjelovar 2013., 78.

²³⁴ „Шеседесет је годинаца равно / Што Хрватском краљује нам славно / Краљ наш мили, Фрањо Јосип Први / Ријетке славе јубиларац врли! / Стога ето вјернијех Хрвата / Вељој слави отварају врата, / Веселећ` се јубилеју твоме / и прејасном Дому Хабсбуршкоме / Зато кличе из дубине груди / Фран – Јосипу Првом слава буди!“ (цитирано према : С. Кобасица, Стјепан Радић за време анексије и ратова, Народна самоуправа, Београд 1924., 14 – 15).

²³⁵ С.Кобасица, Стјепан Радић за време анексије и ратова, 24 – 25, 27 – 29. Уз глорификацију хабсбуршке монархије, за разумевање Радићевог политичког камелеонства, посебно је карактеристичан однос према другим словенским народима који се помињу у химни, а који се највећим делом налазе ван граница монархије (Пољаци и Украјинци), а које би Аустро-Угарска круна требала да „ослободи“. Ни трага од словенске солидарности и права народа на самоодређење на које се после рата тако страствено позивао! Хвалоспеви Францу Јозефу само две године пре слома монархије и окончања рата ишли су дотле да га је Радић на седници хрватског сабора 14.децембра 1916.године уздизао као творца јединства Хрвата, Словенаца и Срба (види : С. Кобасица, Стјепан Радић за време анексије и ратова, 41).

²³⁶ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave, priredio Z.Kulundžić, Znanje, Zagreb 1971.*, 336 – 337. Одлучност да се истраје на републици била је толика да је Радић у изјави датој очи уједињења парафразирао речи бившег сељачког заступника новског котара Драгутина Ковачевића који је једном приликом истакао : „Да нам сад на аероплану пошаље Бог нашега краља Томислава, Држислава, Крешимира или Петра Свачића или најславније банове Зрињскога, Франкопана и Јелачића да нам који од њих буде краљ, ми бисмо казали : „Вратите се на небо, ми вас нећемо и не требамо за краља“. Ковачевић је отишао корак даље са тврдњом да чак „да сам Исус, син бојжи, дође с небеса на облацима да нам буде краљ, ми бисмо му се поклонили молећи га овако : „Кристе, сине бојжи, буди ти краљ на небесима, на земљи нећемо краља“.“ (Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 337).

владара, због чега већина република тежи неутралности. Као аргумент узет је велики број земља у свету које су се решиле својих монархија, па од приближно милијарду и 700 милиона становника света преко милијарду и 200 милиона живи у републикама. Поред великих земаља које су почетком XX века прихватиле републику (Кина, Русија, Немачка) чињеница је да су и државе, настале распадом Аустро-Угарске, одбациле монархију. Истицање америчког републиканског примера није случајно, јер је њен настанак последица свргавања краљева „њихове крви и језика“ због злоупотреба при опорезивању. Алузија на свргавање Карађорђевића са трона Краљевине Србије на некој замишљеној југословенској конституанти, приметна је и код позивања на историју француске републике у којој је домаћа династија детронизована због насиља над сопственим народом. Због тога би Конституанта морала испоштовати народну вољу како борба за републику не би попримила револуционарни карактер.²³⁷

2.2.5. Словенска људска странка

Католички покрет у словеначким земљама тесно је повезан са настанком и развојем сличног покрета у аустријском делу монархије 60-тих година XIX века. Главни идеолог и организатор католичког покрета у словеначким покрајинама био је Антон Махнич, професор богословије, који се енергично супротстављао продору либералних струјања унутар цркве и либерализму као идеологији. Духовни вођа словеначког клерикализма је захтевао строго придржавање католичке вере и морала у свим сегментима живота. Конзервативизам у националном питању се огледао у библијском схватању порекла језика. Народ, по Махничу, нема право на сувереност нити на самоопредељење. Сувереност нема хришћански већ пагански карактер јер власт не потиче од народа већ од Бога. Сходно томе, народ нема ни право да одлучује о свом статусу већ, у складу са старозаветном филозофијом, мора да трпи власт другог јачег народа као казну за грех. Само по себи је јасно да овакав покрет није могао

²³⁷ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 341 – 345. Хрватска сељачка странка ће на свом републиканском програму остати све до марта 1925.године када ће, стицајем политичких околности, признати монархију и Видовдански устав. Универзитетски професор др Драгољуб Јовановић, каснији вођа леве фракције у Савезу земљорадника, желео је да, у време притиска на ХРСС да обустави политику бојкота Народне скупштине и призна монархију, сазна важност појединих начела којима се странка руководила. На питање шта је главно у њеној идеологији – хрватство, република или сељаштво, од Радића је, после извесног интелектуалног „натезања“, добио признање да би се најпре одрекли републике као форме, ако би тај уступак био неопходан у даљој политичкој делатности. Хрватство је било „оквир“, а сељаштво „суштина, наша бит“ (D.Jovanović, *Ljudi, ljudi... medaljoni 56 umrlih savremenika*, 323 – 324).

изродити ослободилачку акцију словеначког народа унутар Аустро-Угарске. Противећи се народној цркви као нечему што нарушава принцип универзалности римске цркве и прихвативши идеје аустријског легитимизма и историјских права, објективно је деловао против уједињења словеначких покрајина. Клерикални покрет и Махничева акција омогућили су развој анахроног националног концепта који се на прелазу два века ширио словеначким друштвом, ометајући развој словеначке самосвести и политичко сазревање. „Легитимизам у спрези са хришћанским догмама сугерисао је послушност владару, властима и цркви...“ те је политика клерикализма јачала поданички менталитет Словенаца према бечком двору.²³⁸

До Првог светског рата одржана су четири римокатоличка конгреса (1892., 1900., 1906. и 1913. године). Сваки од њих представљао је одређену фазу развоја словеначког клерикализма, промовишући нове циљеве. Резолуције о економској и социјалној политици тежиле су заштити словеначког сељаштва од експлоатације либералне буржоазије, као и предузимању низа других мера чиме је клерикални покрет добио најјаче упориште управо у сељачкој средини. Из бриге за обезбеђење сељаштва и угрожених елемената друштва развила се лева струја унутар римокатоличког покрета, што ће касније баштинити и Словенска људска странка после 1918. године, као духовни и политички следбеник клерикалног покрета.²³⁹

2.2.6. Југословенска муслиманска организација

У нову државу босанскохерцеговачки муслимани су ушли без организованих политичких формација. Током новембра 1918. године приметна су нешто интензивнија кретања која су резултирала првим груписањима око листова „Једнакост“ и „Вријеме“. Разлике међу њима биле су уочљиве од самих почетака и нису се огледале само у политичким схватањима већ и питању националног опредељења. Око „Једнакости“ су се окупљали просрпски настројени муслимани, док ће у групи око листа „Вријеме“, која ће чинити језгро касније Југословенске муслиманске организације, доминирати они који су се декларисали као Хрвати.²⁴⁰

²³⁸ М. Зећевић, *На историјској преkretnici : Slovenci u politici jugoslovenske države 1918 – 1929.*, I, IRO „Prosveta“, Institut za zgodovino delavskega gibanja, Beograd, Ljubljana, 1985., 18 – 19, 22 – 23.

²³⁹ Исто, 27 – 31.

²⁴⁰ Од 24 посланика изабрана са листе ЈМО на првим изборима, њих 15 су се изјаснили као Хрвати, двојица као Срби, један као Бошњак док се петорица нису изјаснила. Од 18 народних посланика,

Југословенска муслиманска организација прихватиће монархију са династијом Карађорђевића, али, за разлику од конкурентске Југословенске муслиманске демократије, која је тежила унитарној држави са локалном самоуправом по узору на француску или србијанску, залагала се за покрајинске аутономије у постојећим географским оквирима са покрајинским саборима и владама.²⁴¹ Док је Југословенска муслиманска демократија била одређенија, сматрајући муслимане Југословенима, односно Србима и Хрватима, ЈМО сматра да су босанскохерцеговачки муслимани „задржали све биљега чистог национализма, а нијесу свјесни само племенског имена“ те да се нису никад отуђили „ни свом народу, ни свом језику“. Због тога су, у погледу национализације, били на становишту да је то „поље за културни рад друштва, а нипошто ствар дневне политике“ па су из истог разлога били против наметања било ког имена, а југословенство сматрали најбољим начином уједињења.²⁴²

На оснивачкој скупштини у Сарајеву 14 – 17. фебруара 1919. године, за председника Централног одбора изабран је тузлански муфтија Ибрахим Маглајлић, а за потпредседнике Хамдија Карамехмедовић и Халидбег Храсница. У Централни одбор изабрана су седморица земљопоседника, што ће утицати и на став странке у питању аграрне реформе.²⁴³ Појава и успон ЈМО може се добрим делом објаснити свеукупним политичким и социо-економским приликама у којима се нашло муслиманско становништво након уједињења. Још са скупштине Муслиманске организације јануара 1919. године, упућени су регенту Александру и министру унутрашњих послова протести због личне и имовинске несигурности муслиманског живља.²⁴⁴ Невоље дела муслиманског становништва узроковане су актуелизацијом аграрног питања и његовим самовласним решавањем од стране сељака широм Босне и Херцеговине. Чињеница је да од укупно 10.463 земљопоседника са кметовима, муслимана било 9.537 (91,15%) док су у структури земљопоседника без кметова, опет чинили већину са 70,62%. Међу чистим кметовима, најбројнији су били православци са 73,92%, а потом римокатолици

изабраних на изборима 1921. године, сви су се декларисали као Хрвати, сем Мехмеда Спахе, председника странке. Сам Спахо се у млађим данима осећао као Србин, али је касније био подједнако удаљен и од српске и од хрватске националне идеје. Његов брат Фехим се изјашњавао као Хрват, а други, Мустафа, као Србин (I. Banac, Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika, 349).

²⁴¹ Statut i program JMO, Sarajevo 1922.

²⁴² Statut i program JMO (Temeljna načela), 1.

²⁴³ A. Purivatra, Jugoslovenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine SHS, Sarajevo 1971., 52 – 54.

²⁴⁴ Исто, 59 – 60.

са 21,49%.²⁴⁵ Због тога су аграрни немири на босанскохерцеговачком селу неминовно морали попримити обележје скоро отвореног конфесионално-политичког сукоба. У многим крајевима дошло је до паљења и уништавања беговских имања, заузимања земље, разноврсних пљачки и физичких напада на муслимане. Председник Земаљске владе Атанасије Шола је захтевао чак и проглашење ванредног стања и хитно успостављање преких судова у најугроженијим котарима. Да је стање измицало контроли потврђује лична интервенција регента Александра који је 6. јануара 1919. године обећао што скорије решавање горућег проблема.²⁴⁶

У политичкој утакмици овако стање је ишло у прилог ЈМО, јер су све штете и неправилности учињене муслиманима доприносиле њиховој даљој политичкој хомогенизацији. Херцеговачки разбојници, поједини добровољци као и локални Срби, реваншистички настројени због претрпљених ратних невоља, својим понашањем су несвесно помагали њен успон, као и несавесна управа која није показивала ажурност у сузбијању оваквих појава. Скандирања мање групе Срба на оснивању месног одбора Југословенске муслиманске организације у Фочи, марта 1920. године („идите у Азију“), или говор Мехмеда Спахе на седници Привременог народног представништва септембра исте године, у коме износи цифру од близу 2000 убијених муслимана након уједињења,²⁴⁷ политички су окупљали муслимане и сужавали простор за успех било које друге опције. Хомогенизацији и окупљању под страначком заставом допринео је и српско-хрватски спор и својатање Босне и Херцеговине у историјском, политичком или културолошком смислу. Тај сукоб није почео у Краљевини СХС, али је његова природа била таква, да је муслиманском становништву углавном била одбојна. Не само дискусије о прошлости, попут спора о етничком пореклу муслимана, већ и опасност да у новој држави буде подељено између већих политичких центара против своје воље, довело га је у незавидан политички положај. Страх од мајоризације и свеукупно тешко поратно стање допринели су сабирању муслиманског сељаштва око странке која је примарно тежила заштити земљопоседничких интереса. ЈМО је схватила да њена снага као ни бројност конфесионалне заједнице, коју је представљала, нису довољни за пресудну улогу у питању државне организације. Отуда су аграрна реформа и заштита вере постали питање свих питања. Заштита муслимана могла се остварити у

²⁴⁵ Rezultati popisa žiteljstva u Bosni i Hercegovini od 10.oktobra 1910.godine, Statistički odsjek Zemaljske vlade, Sarajevo 1912.godine, LXXXVI – VIII.

²⁴⁶ N.Šehić, Bosna i Hercegovina 1918 – 1925. : privredni i politički razvoj, 50 – 51.

²⁴⁷ A.Purivatra, Jugoslovenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine SHS, 72, 75.

покрајинским аутономијама које би уоквириле постојеће историјске и географске целине, али су правдане неспособношћу централне управе да организује локалне послове и потребама добре управе, док је идеја о аутономијама у племенским оквирима одбачена.²⁴⁸ Тиме је ЈМО окупила око себе најбројније и најутицајније слојеве муслиманског становништва, намећући му се као природан политички репрезент. За разлику од Пашићеве оријентације недвосмислено усмерене против унутрашњих подела на српску штету, ЈМО је своју политику правдала искључиво административним разлозима, нашавши у томе добар изговор да се прикрију дубљи разлози који ће се касније разоткрити у захтевима Пашићевој влади и чл. 135 Устава.

2.3. Избори за Уставотворну скупштину

Први избори у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и уједно избори за Уставотворну скупштину одржани су 28. новембра 1920. године. Резултати су указали на политичке тенденције које су могле забринути владајуће чиниоце. Највише гласова добиле су Демократска и Радикална странка, али су значајну експанзију постигле странке које су биле за републикански облик владавине и федералистичко-аутономистичко уређење. За владајући режим нарочито је био опасан успех комуниста у Црној Гори и Македонији, мада ни резултати у Хрватској нису били охрабрујући. Демократска странка је добила 319.448 гласова (92 мандата), а Радикална 284.375 гласова (91 мандат). Комунистичка партија је по броју освојених гласова била четврта (198.736), али је истакла своје листе у целој земљи, захваљујући чему је била трећа по броју мандата (58), претекавши ХСС која је освојила више гласова (230.590), али мање мандата (50) јер су имали страначку организацију само у Хрватској и Славонији. Странке које су чиниле Савез земљорадника, укључујући словеначке кметијце, добиле су 151.603 гласа и укупно 39 мандата, блок словеначких и хрватских клерикалаца 111.274 (27 мандата), а ЈМО 110.895 (24 мандата). Од мањих група, Социјалдемократска странка је добила 46.792 гласова (10 мандата), док су групе које ће образовати Народни клуб добиле 64.267 гласова (11 мандата) : Хрватска тежачка странка 38.400 (7 мандата) и Хрватска заједница 25.867 (4 мандата).²⁴⁹

²⁴⁸ Н.Кamberović, Mehmed Spaho (1883 – 1939) : *Politička biografija*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo 2009., 36.

²⁴⁹ Статистички преглед избора народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца : извршених на дан 28. новембра 1920. год., Београд 1921.

Сумарни резултати избора указали су на јаку етноконфесионалну поделу бирачког тела које је углавном, дало глас својим „племенским“ или верски оријентисаним странкама. Знатан део бирача, нарочито у Србији, определио се за странке са израженим социјалним (земљорадници) и класно-револуционарним идејама (комунисти). Експанзију су доживеле политичке снаге које су тежиле аутономијама, федерализму и републиканизму. Њихов успех није промакао ни британском посланству у Београду, које примећује „зачуђујућу снагу“ Радићевог покрета, „слабост некад моћне“ Хрватске заједнице и успех комуниста захваљујући незадовољним елементима широм земље.²⁵⁰

На подручју Србије радикали и демократе су били приближно изједначени; први су остварили бољи резултат у северном делу предратне Краљевине, а други у јужном, у Македонији, Косову и Метохији. Комунистичка партија и Савез земљорадника добили су по 14 мандата, заједно освојивши нешто мање од 1/3 гласова.²⁵¹ Демократска странка је у Македонији добила озбиљног конкурента у виду Комунистичке партије, која је у четири од седам округа добила апсолутну већину што им је донело чак 15 мандата. Слаби изборни резултати две најјаче странке на једној територији која је сматрана српском, као и успех комуниста тумачени су утицајем несређених унутрашњих прилика и бугарском пропагандом споља. Такође, истицано је да су на расположење бирача могле утицати и злоупотребе у споровођењу аграрне политике.²⁵² Опозиција је, свакако претерујући у жару страначке борбе, жестоко оптуживала обе странке за полицијска насиља, поредећи Македонију са „Сибиром XX века“, наводећи да се у њој „чине она иста недела која су некада Шумадију саму нагнала у револуцију“, да се у „незајажљивом великосрбизму“ ради на томе да се „несумњиве етничке разлике збришу једним потезом пера“, да се присталице других странака прогоне као антидржавни и сепаратистички елементи итд.²⁵³ Објашњење лоших резултата

²⁵⁰ Ž. Avramovski, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji : godišnji izveštaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921 – 1938, I (1921 – 1930)*, Arhiv Jugoslavije Beograd, Globus Zagreb 1986., 38.

²⁵¹ Статистички преглед избора народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца : извршених на дан 28. новембра 1920. год., Београд 1921.

²⁵² В. Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919 – 1929)*, 83.

²⁵³ Република, Милан В. Богдановић „Македонски пакао“, 26. новембар 1920. године, бр. 228, 1 – 2. Аутор уводника који је боравио у Македонији оптужује режим и њему блиске појединце да се „према македонском живљу понашају мање човечно него што се у културноме свету третирају животиње. Жила и кундак раде на све стране! У жандармским устима је увек спремна најгаднија псовка, и срећа је још ако се све сврши на „оца македонског“ или „мајку бугарску“. Свеукупно стање које је Богдановић стекао у Македонији уочи избора подсећа на „покорену земљу у којој царује страх“ (Исто). Резигнацију политичком делатношћу владајућих странака у Македонији само деценију након уједињења, Арчибалд Рајс је изразио речима да је у јужну Србију послато „све оно најгоре међу чиновницима, безобразнике и лопове. Поврх свега, они нису ни покушали да од Македонаца начине Србе или Југословене (...) већ су од

владајућих странака треба једним делом тражити и у третману становништва и притиску репресивног апарата.

На подручју Војводине, Народна радикална странка је остварила убедљиву победу са 21 мандатом, док су све остале странке заједно освојиле 23.²⁵⁴ У Црној Гори победили су комунисти са око 40% гласова. Комунисти и републиканци су добили више гласова него владајуће странке заједно. Влада је покушала да објасни изборни пораз њиховим међусобним ривалитетом који је омогућио успех комуниста и републиканаца, који су могли рачунати и на гласове присталица краља Николе. У извештају окружног начелника из Подгорице од 8. децембра 1920. године истиче се да $\frac{3}{4}$ гласова које су ове две странке добиле потичу од Николиних присталица, док преосталу $\frac{1}{4}$ чине гласови оних који су разочарани уједињењем.²⁵⁵ Ипак, тешко економско стање и сиромаштво већине становника Црне Горе свакако су дали „ветар у леђа“ радикалним опцијама. Упадљиво је што су комунисти победили у Македонији и Црној Гори, у којима је сиромаштво било изражено, а радничка класа сасвим неразвијена. Сељаштво је овде, очигледно, дало глас комунистима, више због свог тешког положаја, па и својеврсног протеста против економске и социјалне политике владе и запостављености ових крајева, него због прихватања комунистичке идеологије са којом многи не само да нису били упознати, него је нису ни разумели.

Резултати избора у Босни и Херцеговини углавном су рефлектовали етноконфесионалну структуру. Југословенска муслиманска организација је, због подељености српског бирачког тела, остварила убедљив тријумф. Осећај верске угрожености и страх од мајоризације окупили су скоро све муслимане око ове странке. Изборни циљ им је „олакшала аграрна реформа као и терорисање муслиманског живља од стране радикалских великосрба у Босни са Сршкићем на челу. Спахини агитатори терорисали су опет одоздо муслиманске масе наводећи да је „дин“ у опасности и да

њих хтели да створе присталице политичких странака. Лепили су на леђа тих људи, који су тражили само мир, етикете радикала, демократа итд. и у ту сврху, која им је морала да буде света, пренели своје одвратне страначке борбе. (...) Они су зато схватили игру ваших политичара, врло прљаву игру, па се у њима зачео велики презир према вама. (...) И заиста, већина Македонаца вас не воли и не може да вас воли. (...) Због тога деловање бугарских комита не налази само наклоност већ и помоћ, што омогућава Протогерововим разбојницима да и сада успешно дејствују у тој земљи“ (Р.А.Рајс, Чујте Срби! : чувајте се себе, Логос – Арт, Београд 2006., 85 – 87). О лошој безбедносној ситуацији на Косову и Метохији и жандармеријском насиљу над Албанцима током 1921.године извештавао је Пуниша Рачић, помињући злочине чак и над оним Албанцима, који су, попут Ибрахима Уке, били присталице радикала (P.Imami, Srbi i Albanci kroz vekove, 1, Samizdat, Beograd 2016., 381).

²⁵⁴ B.Gligorijević, Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919 – 1929), 84; F.Čulinović, Jugoslavija između dva rata, I, JAZU, Zagreb 1962., 310.

²⁵⁵ B.Gligorijević, Parlament i političke stranke, 84.

нема другог излаза већ да се групишу, и да сви као један гласају за своју муслиманску странку, која ће се борити за њихов голи живот, за њихове верске светиње, као и за аутономију Босне и Херцеговине као цјелине у оквиру Југославије“.²⁵⁶ Влада је безуспешно покушала да разбије монолитност муслиманског бирачког тела, помажући организовање конкурентских партија и стављајући муслимане на кандидатске листе својих странака. Муслиманска тежачка странка, Независна муслиманска и Муслиманска народна странка заједно нису освојиле ни 1000 гласова, па је тиме ЈМО за себе обезбедила улогу јединог представника муслимана.²⁵⁷ ЈМО је од укупно 63 посланичка места колико је бирање на подручју Босне и Херцеговине добила 24. Ако се процентуално њихов број гласова (33,5%) упореди са бројем мандата (38%) и учешћем муслимана у укупном становништву Босне и Херцеговине (31,3%) долазимо до закључка да су бирачи муслимани изашли на биралишта у нешто већем проценту него српски и хрватски бирачи. Тиме се објашњава чињеница да су странке које су примарно претендовале на гласове српских и хрватских бирача заједно добиле мањи проценат гласова и мањи број мандата него што се могло очекивати с обзиром на заступљеност Срба и Хрвата у укупном становништву покрајине.

Босанскохерцеговачке изборе карактерише запажен успех Савеза тежака са 12 мандата, чиме су надмашили радикале. Њихов успех је био показатељ да се српско бирачко тело добрим делом опредељивало према социјално-економском моменту, а не само етноконфесионалном.²⁵⁸ Анализирајући укупне резултате у Србији и Босни, Иван Рибар је закључио да су пољопривредни радници гласали за комунисте, добростојеће газде и домаћини за радикале док је за средње и ситно сељаштво карактеристична дисперзија гласова између демократа, радикала, комуниста и земљорадника.²⁵⁹

Избори у Хрватској представљали су својеврсну сензацију. Радићева странка је добила 52,5% од укупног броја оних који су гласали, уз апсолутну победу у четири

²⁵⁶ I.Ribar, *Politički zapisi*, I, 196.

²⁵⁷ M.Imanović, *Historija Vošnjaka, Vošnjačka zajedniva kulture*, IP „Preporod“, Sarajevo 1997.godine, 495. B.Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919 – 1929)*, 85. Важну улогу у победи ЈМО одиграла је Исламска заједница. „Политика“ је писала о томе како су сеоски имами у БиХ импровизовали „пробно“ гласање са ћуповима и зрнима пасуља који су требали да замене куглице и бирачке кутије. Неписменим верницима је објашњено који ћуп представља листу ЈМО и у коју бирачку кутију треба да спусте куглицу на дан избора. „И после сваког гласача вршена је контрола, па тешко си га ономе ко је погрешно бацио своје зрно пасуља у други ћуп. Дресура је била мало потежа. Било је кажу чупкања за уво. Али је на дан избора ишло као подмазано“ (Политика, „Међу нама“, 18.фебруар 1921.године, бр. 4606, 3).

²⁵⁸ B.Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919 – 1929)*, 85.

²⁵⁹ I.Ribar, *Politički zapisi*, I, 149.

жупаније и релативну већину у петој.²⁶⁰ Изборе карактерише велика излазност у крајевима у којима је Хрватска сељачка странка имала најјача упоришта па је укупна излазност надмашила државни просек. Већи одзив бирача објашњава се пропагандом Радићеве странке која је убедила своје присталице да изађу на изборе²⁶¹ и свој глас дају политичкој групи која се највише опирала „београдском“ и „србијанском режиму“.²⁶² Нешто већа излазност у западним крајевима Краљевине СХС могла би се објаснити и чињеницом да је за већину тамошњег становништва бирачко право било нешто ново.²⁶³

Демократска странка је добила поверење српских бирача Кордуна, Лике и Баније, дела западне Славоније и мањег броја Хрвата, док су у сремској жупанији победу однели радикали добивши скоро половину гласова. Демократе су имали јаче упориште у крајевима у којима је постојала развијенија традиција српско-хрватске коалиције и у којима је Светозар Прибићевић био политичка личност највећег формата. Отуда различита изборна слика политичког опредељења српских бирача Кордуна, Лике, Баније и дела западне Славоније, на једној страни, и Срема, на другој.

Специфичност словеначких избора огледала се у највећем проценту изашлих бирача и победи регионалне странке Антона Корошеца. Стиче се утисак да су резултати, због веће излазности и тријумфа политичких организација које су имале наглашен верски и локални карактер, донекле подсећали на изборе у Босни и Херцеговини. Словенска људска странка је добила релативну већину са 36,1% словеначких гласова, што је она, очекујући апсолутну већину, доживела као својеврстан неуспех. Слабији резултат од очекиваног тумачио се учешћем у централној влади и неуспехом у питању разграничења са суседима, нарочито плебисцитом у Корушкој који је тешко погодио Словенце. Иако победничко, вођство странке је схватило поруку бирачког тела, што ће утицати на извесну промену страначке политике и усмерити је ка радикалнијим политичким ставовима.

Стекавши легитимитет на новембарским изборима, Радићево опонирање режиму, ненасилно, али политички врло провокативно, 7. и 8. децембра 1920. године добило је

²⁶⁰ Ови подаци још увек не рефлектују праве размере Радићеве победе док се не узму у обзир још неки конкретни показатељи. Ако се има у виду да је у Хрватској са Славонијом живело око 24% православног српског становништва онда нам размере успеха ХСС у хрватском бирачком телу постају јасније. Три жупаније у којима ХСС није победила су управо они крајеви у којима су Срби чинили већину, апсолутну или релативну, или су чинили „јаку“ мањину.

²⁶¹ С.Божих, Срби у Хрватској и југословенска држава 1918 – 1929., Службени гласник, Београд 2015., 394.

²⁶² В.Глигорјевић, *Parlament i političke странке u Jugoslaviji (1919 – 1929)*, 86.

²⁶³ У Хрватској је до 1910.године бирачко право уживало само око 2% становништва (М.Екмечић, *Дуго кретање између клања и орања : историја Срба у новом веку (1492 – 1992)*, *Evro-Guinti*, Београд 2011., 388).

нову димензију. Главни одбор Хрватске сељачке странке је одлучио да у будуће делује под именом Хрватске републиканске сељачке странке.²⁶⁴ Председништво странке је у Загребу одржало ванредну скупштину пред окупљеним присталицама.²⁶⁵ На збору су посланици ХРСС-а положили заклетву Хрватској сељачкој републици, обавезавши се да ће је уредити на темељу права самоодређења, у споразуму са свим Јужним Словенима. Радић је тврдио да је Хрватска од 1918. године независна држава која је 28. новембра вољом народа постала република, док је власт Краљевине СХС успостављена присилно. Запретио је да би, ако Београд и даље настави политику одбијања споразума са Хрватском и њеном републиканском већином, 240.000 сељачких руку,²⁶⁶ уместо гумених, могло да употреби оштре куглице. Најавио је да ће затражити право конституисања у Хрватски сабор, повлачење војске из Хрватске, а еуфоричној маси окупљених присталица је поручио и да ће регенту запрети да би, ако не поступи „човечно и братски“, народно незадовољство могло прерасти у стање које ће постати „пакао за све нас“.²⁶⁷ Иако се вођство ХРСС-а оградило од револуционарних активности, загребачки скуп је значио рукавицу бачену у лице влади.

2.4. Конституисање Уставотворне скупштине и претходна питања

Истовремено са израдом нацрта устава, Веснићева влада је припремала Привремени пословник за Уставотворну скупштину. Основ за доношење нађен је у чл. 121 Закона о избору народних посланика, који је Министарском савету дао право да га изради у споразуму са Одбором за израду изборног закона и да га изда путем Краљеве уредбе. Сама редакција овог члана је формалноправно сасвим нелогична јер Краљеве уредбе може издавати само Краљ, али не и други органи попут владе и једног одбора, што ће у јавности изазвати критике. „Рећи да ће Министарски Савет и један парламентарни одбор донети о једном предмету Краљеву уредбу, има исто толико

²⁶⁴ R.Horvat, Hrvatska na mučilištu, 107.

²⁶⁵ Дописник „Политике“ је писао о преко 10.000 присутних, позивајући се на службене податке (Политика, Хрватска сељачка република, 9.децембар 1920.године, бр. 4538, 1) док је та цифра касније у страначким интерпретацијама нарасла и на 100.000 (Hrvatskim mučenicima. Spomenispis na tragične događaje u lipnju i kolovozu 1928, Zagreb 1928., 8). Сам Радић је писао о 80.000 окупљених присталица (S.Radić, Seljačka sviest i narodna volja, Put k seljačkoj republici, Radićeva slavenska knjižara, Zagreb 1923., 53). Неки каснији писци помињу и свих 100.000 (нпр. I.Vanas, Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika, 366).

²⁶⁶ Алузија на број гласова које је Хрватска сељачка странка добила на изборима.

²⁶⁷ Политика, „Хрватска сељачка република“, 9.децембар 1920.године, бр. 4538, 1. I.Mužić, Stjepan Radić u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb 1988., 62 – 64.

смисла колико рећи да ће Министарски Савет и један парламентарни одбор донети о једном предмету решење Касационог Суда“.²⁶⁸

Иако је Пословник имао привремени карактер²⁶⁹ одмах је постао предмет жучне полемике. Спор је почео око начина и поступка доношења, али је убрзо попримио шире размере, претворивши се у дискусију о суверености Уставотворне скупштине. На II претходној седници, Сима Марковић је у име комунистичког клуба, са аспекта суверености Уставотворне скупштине над којом не стоји ни један виши орган, предложио да се Привремени пословник суспендује и да се изабере одбор ради израде новог. Привремени пословник претпоставља правну егзистенцију краљевске власти још и пре Уставотворне скупштине, јер су народни посланици, сходно чл. 8, били обавезни да положи заклетву да ће „у своме посланичком раду добро Краља и народа (...) увек пред очима имати“ као услов за вршење посланичке дужности.²⁷⁰

Захтев комуниста наишао је на подршку још неких клубова. Југословенски клуб указао је на чињеницу да је мандат Привременог народног представништва окончан његовим распуштањем, те да је, сходно томе, распуштен и његов одбор. Како скупштински одбор није могао даље правно егзистирати он није ни могао споразумно са Министарским саветом донети нацрт Привременог пословника. Против Привременог пословника протестовали су Народни клуб, републиканци, социјалдемократи и Југословенска муслиманска организација, захтевајући нови који би Уставотворна скупштина сама усвојила. Не придајући доктринарним правним питањима велики значај, Савез земљорадника је прихватио Привремени пословник због жеље да се Скупштини омогући рад, мада су и они сматрали да би требало изабрати један одбор који ће предложити нацрт новог Пословника.²⁷¹

Одговор председника владе, више је био усмерен на критику опозиције него на правно образложење самог проблема. Комунистима је приговорено да њихов програм негира државу, а остатку опозиције да Уставотворна скупштина треба да доврши

²⁶⁸ С.Јовановић, Привремени пословник за Уставотворну Скупштину, Архив за правне и друштвене науке (18), 1921., 447.

²⁶⁹ „Привременост“ је била назначена и у његовом наслову и у члану 105 у коме је остављена могућност његове промене путем скупштинске резолуције (Привремени Пословник за Уставотворну скупштину, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 275, 10.децембар 1920.године).

²⁷⁰ Говор С.Марковића на II претходном састанку Уставотворне скупштине од 13.децембра 1920.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Књ. I : (од I претходног до XXXVII редовног састанка), Државна штампарија Краљевине СХС, Београд 1921., 4.

²⁷¹ Говори Н.Мандића, И.Павичића, М.Лазаревића, Е.Кристана, М.Спахе и Р.Ђокића на II претходном састанку Уставотворне скупштине од 13.децембра 1920.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 4 – 7.

унификацију, што је могуће ако „избијемо из своје главе једном и за свагда, да смо се ми овде састали као конвенат“. Тиме је влада одмах на почетку скупштинског рада показала да не мисли одустати ни од Привременог пословника ни од одредбе о полагању заклетве. На приговор о незаконитости Пословника, Веснић једва да се осврнуо констатацијом да је донет од стране органа који су легитимисани Законом о избору народних посланика и да је држава створена напорима Краља, владе и народа.²⁷²

Влада је пред јавношћу креирала представу о томе да је југословенска држава већ формирана као монархија, да има своју правну егзистенцију и да је Уставотворна скупштина „орган“ постојеће државе, „који није над правним поретком већ под правним поретком“. Министар припреме за Уставотворну скупштину у Веснићевом кабинету је у њој видео једну половину уставотворне власти и чињеница да је изабрана на основу важећих закона имплицира право законодавне власти да пропише Пословник. Одбор се изборним законом трансформисао у један „законски одбор“ као специјално тело, делегирано од стране Привременог пословника. Због тога ни распуштање Привременог народног представништва није повукло распуштање тог „законског“ одбора који је наставио да правно постоји. Министар је понудио још неубедљивије образложење истакавши да, ако се прихвати теза да одбор није постојао у тренутку доношења Пословника, онда је Министарски савет могао и сам да о њему одлучи, али то није хтео због жеље да остане у границама легалности. Уставотворна скупштина је везана ранијим правним нормама и односима па су народни представници, у основи, посланици једне монархије те их као такве везује заклетва Круни, али их не ограничава у парламентарном раду.²⁷³

Дебата о Привременом пословнику и полагању заклетве распламсала се на V претходном састанку Уставотворне скупштине 22. децембра 1920. године. Комунистички клуб је поновио захтев за његовом променом јер негира сувереност Уставотворне скупштине. Одредба о „наказној заклетви“ угрожава народно јединство онемогућујући присуство 2/3 представника словеначког и хрватског дела народа.²⁷⁴ Посланици Југословенског и Народног клуба нису ни присуствовали седници као ни они из ХРСС-а, који су се од почетка определили за бојкот скупштинског рада.

²⁷² Говор М.Веснића на II претходном састанку Уставотворне скупштине од 13.децембра 1920.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 6.

²⁷³ Л.Марковић, Пословник и уставно питање, Нови живот, III, Београд 1920., 225 – 228.

²⁷⁴ Говор С.Марковића на V претходном састанку Уставотворне скупштине од 22.децембра 1920.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 17 – 18.

Муслиманска група као монархистичка није правила питање од полагања заклетве, тим пре што су радикали и демократи пристали на образовање одбора који ће радити на измени пословника. Републиканци су пристали на полагање заклетве да би могли несметано вршити посланичку дужност.²⁷⁵ Радикалско-демократска коалиција је тиме остварила значајну победу на једном практичном процедуралном питању. Неполагање заклетве посланика Комунистичке партије и хрватско-словеначких група, уз апстиненцију Радићеве странке, онемогућило је активнију парламентарну борбу против две странке које још увек нису имале натполовичну већину. Из наведеног разлога нису биле заступљене у Одбору за израду новог Пословника. У Одбор је ушло 20 чланова од чега чак 16 са заједничке листе Радикалне странке, Демократске странке и ЈМО. Савез земљорадника је добио три, а Социјалдемократска странка једно место.²⁷⁶ Нацрт новог Пословника Скупштини је предочен 25. јануара и углавном је преузео све битније одредбе Привременог.²⁷⁷

Опозициони клубови су предлог новог Пословника оценили реакционарним. Предлогу се отворено успротивила и ЈМО, усмеривши критику на већину потребну за изгласавање Устава као и социјалдемократе и републиканци. Савез земљорадника га је подржао због потребе да се што пре приступи доношењу Устава, али и тиме што су против њега „разни Корошеци, Лагиње и Радићи“.²⁷⁸ Пошавши од концепта ограничене суверености Уставотворне Скупштине, владине групе су јој недвосмислено оспориле право одлучивања о облику владавине, те да је за њих питање облика владавине већ решено.²⁷⁹ Усвајањем Пословника, посланици Комунистичке партије вратили су се у

²⁷⁵ Говори М.Спахе и М.Лазаревића на V претходном састанку Уставотворне скупштине од 22.децембра 1920.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 18 – 19.

²⁷⁶ Види : V редовни састанак Уставотворне скупштине од 17.јануара 1921., 23.

²⁷⁷ Нови Пословник је садржао само једну нову одредбу које није било у Привременом. Реч је о чл. 61 који народним посланицима признаје право интерпелације. Упореди : Привремени пословник за Уставотворну Скупштину, Државна штампарија Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1920. и Poslovnik za Ustavotvornu skupštinu, Državna štamparija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd 1921.

²⁷⁸ Говор Р.Ђокића на VII седници Уставотворне скупштине од 28.јануара 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 36.

²⁷⁹ Говори Љ.Јовановића и Е.Лукинића на VII седници Уставотворне скупштине од 28.јануара 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 20 – 24.

Скупштину ради полагања заклетве,²⁸⁰ а потом и представници Југословенског и Народног клуба, чиме су стекли право учешћа у даљем раду.

Полемика о правном положају Конституанте пренела се из скупштинских клуба у јавност. „Самоуправа“ је покушала да правним и политичким аргументима оспори постојање суверене Уставотворне скупштине у нашим приликама. Право парламентарне већине да доноси одлуке требало је да спречи опструкционо деловање опозиције и, нарочито, би добило на значају у поступку усвајања Устава. Мањина је упућена на аргументовану борбу са већином како би придобила подршку бирача и од мањине се претворила у парламентарну већину.²⁸¹ На правном терену, понављани су аргументи да је Уставотворна скупштина производ правног поретка који је раније успостављен и да је њен главни задатак очување континуитета оног стања које је постојало и пре њеног избора. Уставотворна скупштина је могла бити апсолутно суверена у Русији након пада царског режима. Револуционарним урушавањем поретка стварају се услови да једна потпуно суверена и ничим везана Скупштина, „као једини орган права“, донесе Устав и органске законе. Због тога је руски пример коришћен као аргумент против комуниста, као најгласнијих заговорника суверености Конституанте, тим пре што у Русији није била на сцени „ова ситна комунистичка роба, већ папе комунизма“.²⁸² Овај став је, ипак, више браћен позивањем на друштвено-политичку стварност него на правно резонување. Његови заговорници видели су у Уставотворној скупштини несуверен орган већ формиране Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца са интерном функцијом доношења Устава.²⁸³

Стојан Протић се крајем 1920. године почео удаљавати од званичне политике Радикалне странке, да би по доношењу Привременог пословника одлучио да напусти радикалски посланички клуб, одбивши да Краљу положи заклетву све док Устав не

²⁸⁰ Живко Јовановић је коперникански обрт свог посланичког клуба објаснио жељом комуниста да наставе парламентарну борбу против реакције и насиља, а да влада наметањем Пословника умањује суверенитет Конституанте (Говор Ж.Јовановића на VII седници Уставотворне скупштине од 28.јануара 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 39 – 40). Да је тог дана у скупштинској дворани владала нервоза и напетост због полагања заклетве показују вербални испад Владислава Фабјанчича током говора Еде Лукинића, посланика Демократске странке, услед чега је удаљен са седнице и физички инцидент између комунисте Ластрића и социјалдемократе Бркића (Политика, „Пословник је усвојен“, 29.јануар 1921.године, бр. 4586).

²⁸¹ Самоуправа, „Питање Пословника“, 17.децембар 1920.године, бр. 237, 1.

²⁸² Самоуправа, „Суверена или не?“, 25.децембар 1920.године, бр. 244, 1.

²⁸³ Л.Марковић, Пред Уставотворну скупштину, Нови живот, III, Београд 1920.године, 49 – 51.

буде усвојен,²⁸⁴ али је одбацио и идеју суверене Уставотворне скупштине. Сматрао је да је југословенска држава настала фактичким путем, да има свој правни поредак па чак и неку врсту Устава, јер постоје органи и процедура доношења закона. Суверена власт је подељена између Круне и народног представништва и ова два чиниоца нису ничим ограничена у доношењу било каквих одлука. „Они су исто тако неограничени као што је и енглески парламенат неограничен, и могу као и он правити и од мушкога женско и од женскога мушко – заједно“. Сами за себе не могу ништа чинити јер су само „половина“ легалног суверенитета. Сходно томе, ако Уставотворна скупштина нађе за потребно, „и може, и сме и мора чак, хтела не хтела, дирати и у народно, односно државно јединство“, под условом да то не чини без Круне као другог чиниоца. У случају трајног сукоба ова два фактора, Протић решење налази у политичком превладавању једног дела суверене власти који ће тежити и на крају преузети улогу практичног или фактичног суверена који би сам обављао послове и постао суверен и *de iure* легални суверен, како га Протић назива.²⁸⁵

Полагање заклетве Краљу пре уставног утврђивања монархије и питање обима суверенитета Уставотворне скупштине, постали су тако актуелни да су усталисали и научну средину. Ђорђе Тасић, професор београдског Правног факултета, у парламентарној монархији видео је једно привремено стање. Краљ нема никаква историјска права и стога није фактор који може да учествује у стварању Устава. Народна воља добија свој пуни израз кроз Уставотворну скупштину која има суверено право да одлучује и о облику владавине. О свом правном положају требало би да реши сама Скупштина, укључујући и питање обавезности заклетве, под условом да има одговарајући кворум.²⁸⁶

У питању заклетве, Слободан Јовановић је раздвојио њену правну страну од политичког аспекта. Заклетва је представљала „морално јемство“ за вршење „правне дужности“. Из тога даље произилази да она није правне већ моралне природе и да њено неиспуњење не повлачи одговорност за кривоклетство, већ само за повреду закона на које се заклетва односи. Иако су оба пословника полагање заклетве поставили као правни услов за вршење посланичке функције, заклетва не обавезује посланика како ће

²⁸⁴ О.Поповић, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, Savremena administracija, Beograd 1988., 34. Протић је у априлу 1921.године напустио Радикалну странку, а у Скупштину се вратио тек након усвајања Устава и полагања заклетве Краљу.

²⁸⁵ С.М.Протић, Уочи Уставотворне Скупштине, Г.Кон, Београд 1920., 49 – 58.

²⁸⁶ Ђ.Тасић, Сувереност Уставотворне скупштине и заклетва њених чланова, Архив за правне и друштвене науке, XIX, Београд 1921, 261 – 270.

ту јавну функцију обављати. Због тога је, правно гледано, сасвим могуће да посланици положе заклетву Краљу, а да у Скупштини делују као републиканци, па и револуционари. Са политичког аспекта, Јовановић је сматрао да је заклетва из члана 8 Пословника била „једна политичка манифестација у корист монархије, једна изјава Уставотворне Скупштине, не да ће поштовати уставна права Круне, – јер ова још не постоје, – него да ће се у своме раду руководити монархијским начелима“. Карактер заклетве је тиме промењен јер се Конституанта унапред обавезала Круни, пре доношења Устава као правног основа постојања монархије. У чину полагања заклетве пре Устава, Јовановић види нарушавање и начела народне суверености и начела уставне монархије. Прво начело прокламује неограничени мандат једне Скупштине, изабране од стране народа, која врши највишу власт и која може доносити и мењати основни акт по свом нахођењу без ограничења од стране других власти које происходе тек из Устава. Друго начело претпоставља равноправност два уставна фактора, Круне и народног представништва. Због тога ни полагање заклетве Краљу не би било могуће пре Устава, чиме је Јовановић оправдао Протићев став о одбијању полагања заклетве пре Устава. Он је извео закључак да је Конституанта Пословником покушала да одомаћи идеју о историјском и надуставном праву Круне, што је у супротности са уставноправним и политичким развојем Србије XIX и почетка XX века.²⁸⁷

Ако се прихвати Јовановићево мишљење о заклетви као о политичкој манифестацији у корист монархије, која правно не обавезује посланичке клубове, поставља се питање чиме је овакав поступак био мотивисан. Инсистирањем на заклетви у јавности се могла створити представа да влада нема потребну монархијску већину, па покушава да је створи наметањем. Ипак, одредба о заклетви имала је два значајна циља. Први је очување постојећег поретка, а унутар њега монархије и владавине унитаристичких странака. Полагање заклетве редуковало је значај Уставотворне скупштине јер је изгледало да је држава већ дефинисана као монархија, због чега ни сама Скупштина не може дискутовати о облику владавине. Други циљ је спречавање доласка у Скупштину ХРСС-а, која би инсистирала на трансформацији класичне Скупштине у троплеменску, у којој би се правиле племенске погодбе. Унитаристичко-монархистички блок није имао сигурну парламентарну већину, а додатна несигурност је претила од Комунистичке партије која би могла остварити политички профит из

²⁸⁷ С.Јовановић, Заклетва чланова Уставотворне Скупштине, Архив за правне и друштвене науке, XIX, Београд 1921., 126 – 129.

сукоба грађанских странака и можда покушати чак и револуционарни преврат.²⁸⁸ Неучествовање Радићеве странке у раду Скупштине и њеног Одбора објективно је слабило снагу опозиције и, дугорочно увећавало шансе владе да обезбеди већину. Тога су били свесни и у опозиционим клубовима, пребацујући Радићу да, посматрајући уставну борбу са стране, лакомислено схвата своју улогу.²⁸⁹

Привремени пословник је прописао, да је за пуноважан закључак о уставном предлогу у целини, неопходна обична натполовична већина. Исти члан је неизмењен ушао у нови Пословник²⁹⁰ који је Скупштина усвојила 28. јануара 1921. године. Народни клуб је акцентовао неусклађеност Привременог пословника са ранијим актима, почев од Крфске декларације, закључка Хрватског сабора од 29. октобра 1918. године, упутстава Народног вијећа делегацији која је упућена у Београд до прводецембарског акта. Одредба о квалификованој већини у супротности је са овим претходним „свечаним утаначењима“ која су предвидела споразум, никако просту мајоризацију.²⁹¹ Народни клуб је одбацио владино тумачење квалификоване већине као обичне апсолутне већине. Оправданост захтева за племенским споразумом поткрепљен је закључком Хрватског сабора од 29. октобра 1918. године по коме се Устав има донети квалификованом већином која „потпуно заштићује од сваког мајоризирања“, како о облику владавине тако и о унутрашњем уређењу. Упутство делегацији Народног вијећа садржало је захтев за доношење Устава већином од 2/3. Народни клуб није себе видео као представника грађана, већ оног дела народа „који нас је овде послао“ са задатком да постигну споразум. Мате Дринковић је запретио Пашићевој влади да је то њихов последњи покушај да се дође до споразума, те да се Устав може силом изгласати и без хрватских представника, али ће такав начин одлучивања донети „веће зло него је икад који непријатељ овој држави учинио и нити ће га икад учинити“.²⁹²

Захтеви Народног клуба за споразумом били су прилично уопштени, чак нејасни и давали су повода различитим интерпретацијама, од оних да је реч о класичном политичком споразуму, до оних да је у питању захтев за племенским споразумом на принципу једногласности племенских репрезентација у изгласавању Устава. Страначки

²⁸⁸ В.Глигорјевић, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919 – 1929)*, 92.

²⁸⁹ Ђ.Ђ.Станковић, Никола Пашић и Хрвати, БИГЗ, Београд 1995., 102.

²⁹⁰ Чл. 65, ст. 5 Привременог пословника и чл. 66, ст. 5 *Poslovnika za Ustavotvornu skupštinu*, *Državna štamparija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Београд 1921.

²⁹¹ Говор И.Павичића на II претходном састанку Уставотворне скупштине од 13.децембра 1920.године, *Стенографске белешке Уставотворне скупштине...*, I, 5.

²⁹² Говор М.Дринковића на VIII редовном састанку УС од 29.јануара 1921.године, *Стенографске белешке Уставотворне скупштине...*, I, 4 – 5.

прваци Хрватске заједнице су начелно били на становишту једногласности племенских делегација. Њена штампа је током 1919. године пледирала за „племенско груписање“ у Уставотворној скупштини како би се хрватски део народа заштитио од надгласавања. Доношење Устава усаглашавањем племенских делегација значило би да питање квалификације и њене већине уопште и није битно, јер без споразума све три делегације она не значи ништа.²⁹³ У изјави представника Народног клуба, уочи избора Уставног одбора, поновљен је захтев за квалификованом већином „на начин, који искључује мајоризацију сваког племена, и сваке конфесије“. Тиме се Народни клуб нешто прецизније одредио јер се сада Устав види као акт који изричито претпоставља пристанак свих племена, па чак и конфесија, уз закључак да ће сваки други начин усвајања Устава клуб сматрати „неприхватљивим“.²⁹⁴ Клуб је отишао корак даље па је оспорио правну ваљаност Устава усвојеног без споразума са Хрватима и то не само за Хрватску и Словенију већ и Далмацију и Босну и Херцеговину. Истовремено, Народни клуб је владиној већини поручио да настављање политике прегласавања може бити „опасно по наш државни интегритет“.²⁹⁵

Позадина захтева Југословенског клуба била је иста као и код захтева Народног клуба, али нису формулисани онако претећим тоном. Клуб је опомињао да ће унутрашњу стабилност омогућити само Устав који буде резултат споразума или „барем разборитог компромиса“ свих државотворних опција, али на темељу равноправности сва три племена.²⁹⁶ Странке Југословенског клуба прихватиле су принцип мајоритета, с тим што је претпостављао већу квалификацију у односу на ону из Пословника. Таква квалификована већина би неминовно, због бројног односа три племена, морала укључити договор са представницима Хрвата и Словенаца.

Југословенска муслиманска организација се најпре залагала за квалификовану већину од 2/3, али је ревидирала првобитни захтев на 3/5 како би се макар и формално удовољило раније донетим прокламацијама. Обична натполовична већина није довољна јер се морало водити рачуна о изразу народне воље, а не о простом

²⁹³ M.Stefanovski, *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2008., 231 – 232. С.Јовановић сматра да принцип племенски квалификоване већине претпоставља пристанак „бар два племена од три“ за усвајање Устава (С.Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 32).

²⁹⁴ Говор М.Дринковића на IX редовном састанку УС од 31.јануара 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 15.

²⁹⁵ Београдски дневник : независни орган јавног мишљења, „Д-р Дринковић о Уставу и сарадњи Народног Клуба у Конституанти“, 6.фебруар 1921.године, год. III, бр. 28, 3.

²⁹⁶ Говор С.Барића на VIII редовном састанку УС од 29.јануара 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 1 – 2.

механичком збиру посланика који су изабрани „на разломцима и то малим ситним разломцима“.²⁹⁷ Тиме су подржали мајоризацију, тражећи шири политички консензус и остављајући отворена врата за преговоре са радикалско-демократском коалицијом.

Захтеве дела опозиције за „племенским“ споразумом и 2/3 већином влада је енергично одбацила. Идеји народног јединства еквивалентан је принцип већине. Ниједан акт није јасно дефинисано колика је та квалификована већина. Пашићева влада се бранила аргументима да су политичке прилике такве да се не може постићи племенски квалификована већина. Принцип мајоритета је као начело парламентарног одлучивања општеприхваћен, а на примедбе опозиционих представника о слабој већини и великој мањини, одговарано је да је већина увек већина, ма како била слаба. Квалификована већина је јасно одвојена од обичне (кворумске). Кворум за скупштинско одлучивање, односно трећина укупног броја посланика, износи 140, а већина за доношење одлука је већина гласова присутних, односно 71. Поред обичне кворумске, постоји и квалификована кворумска већина у виду већине од 3/5 или 2/3 од кворумске већине, али се влада определила за „стварну“ квалификовану већину. Због тога су захтеви за 2/3 већином захтеви за „дуплом“ квалификованом већином и имају за циљ блокаду уставног решења. Пристанак на толику већину, према тумачењу министра Марка Трифковића, значио би поништавање воље већине и фаворизовање мањине на рачун већине, чак тиранију мањине над већином.²⁹⁸

Закључцима Хрватског сабора из 1918. године негиран је правни карактер и било каква везаност Уставотворне скупштине њима. Упутства Народног вијећа тумачена су само као „база“ за преговоре са владом Краљевине Србије, при чему део о висини квалификоване већине није ни ушао у адресу Народног вијећа. Народно вијеће је својој делегацији упућеној у Београд крајем новембра 1918. године дало „неограничену пуномоћ“, уз закључак да је делегација имала „потпуно невезане руке“, а сама делегација је усвојила регентов одговор и пре његовог читања, „без икаквих увета“. Захтеви Народног клуба за племенским споразумом значили су не само допустити да глас једног Хрвата или Словенца вреди више него глас једног Србина, него и да већина словеначких посланика може спречити доношење Устава чак и ако би сви српски, сви хрватски и мањи део словеначких посланика били „за“. Проширење

²⁹⁷ Говори М.Спахе и С.Коркута на VII редовном састанку УС од 28.јануара 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 18 и 28.

²⁹⁸ Говори М.Нинчића, Е.Лукинића и М.Трифковића на VII редовном састанку УС од 28.јануара 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 24, 29 и 37.

захтева за споразумом са племенске и на конфесионалну основу значило би да већина муслиманских посланика, па чак и „неколико мојсијеваца“ у Уставотворној скупштини могу блокирати процес његовог доношења. Апсолутна већина, прихваћена као врста квалификоване већине, „једина могућа и разумљива“ у датој ситуацији, политички је брањена немогућношћу доношења Устава већином од 2/3, па би инсистирање на таквој већини оставило земљу без основног закона дужи низ година.²⁹⁹

2.5. Образовање Пашићеве владе

Чим су резултати избора били познати било је јасно да ће се коалиција странака које су биле на власти до избора (радикали, демократи, хрватски заједничари и словеначки клерикалци), тешко одржати. Првих дана децембра 1920. године све чешће се помињала коалиција радикала, демократа, земљорадника и ЈМО. Југословенска муслиманска организација била је виђена као најпожељнији партнер са образложењем да прихвата два најважнија начела – монархију и унитарно уређење – која су требала да нову владу држе на окупу док се не усвоји Устав.³⁰⁰ Међутим, Савез земљорадника и ЈМО били су два супротна пола у питању аграрне реформе; привлачење једне водило би дистанцирању друге и обрнуто. Унутар ЈМО, једна фракција са Мехмедом Спахом и Сакибом Коркутом била је за сарадњу са владом ради доношења Устава, док је друга гравитирала Хрватској заједници.³⁰¹ Никола Пашић је 9. децембра 1920. године, изабран за председника посланичког клуба Радикалне странке и његово име је све чешће помињано као име новог председника владе, чак и међу демократама.³⁰²

Оно што је победничке демократе и радикале додатно везивало, сем изборних резултата који нису остављали много маневарског простора ни једнима ни другима,³⁰³ биле су две врло опасне политичке групе, од којих је једна попримала обележја правог покрета. Успех Радићеве странке у Србији је доживљен као „политичка непогода“. Супротно од очекиваног, регент Александар је у разговору са француским послаником

²⁹⁹ Самоуправа, „Чудна схватања“, 10. фебруар 1921. године, бр. 31, 1; Демократија, „Изјава г. Дринковића“, 2. фебруар 1921. године, бр. 478, 1.

³⁰⁰ Политика, „Ситуација“, 2. децембар 1920. године, бр. 4531, 3; Политика, „Уочи Конституанте“, 3. децембар 1920. године, бр. 4532, 2.

³⁰¹ Политика, „Муслиманска организација“, 11. децембар 1920. године, бр. 4540, 1.

³⁰² Политика, „Уочи Конституанте“, 10. децембар 1920. године, бр. 4539, 2; Политика, „Преговори о новој влади“, 11. децембар 1920. године, бр. 4540, 2.

³⁰³ Ову принудну колицију, као резултат изборне слабости некадашњих огорчених противника, приметили су и страни посланици у Краљевини СХС (види : Ž. Avramovski, *Britanci o Kraljevini Jugoslaviji : godišnji izveštaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921 – 1938*, Knjiga I (1921 – 1930), 38.

Фонтнејем почетком децембра 1920. испољио приличну дозу сталожености у једном осетљивом тренутку у коме републиканске странке бележе експанзионистички раст. На излагање француског посланика о унутрашњим тешкоћама које компликују ситуацију у земљи, Регент је одвратио да неће бити лако доћи до консолидације, тим пре што се и у самој Србији осећао бољшевички утицај. Александру није било јасно зашто Хрвати и Словенци инсистирају на ономе што су имали у Аустро-Угарској, уместо да допринесу стабилизацији своје нове државе. Упркос свему, сматрао је, да би била грешка повлачење трупа из Хрватске јер би сами „отишли дођавола“.³⁰⁴

Међутим, постизборно политичко повезивање није остварено без трзавица. Радикали су оптужили Демократску странку за бројне злоупотребе на биралиштима, за јачање Комунистичке партије па чак и за погрешну процену српских бирача у Босни и Херцеговини³⁰⁵ јер су демократски прваци иницирали оснивање Тежачке странке.³⁰⁶ Преговори о образовању нове владе свели су се на консензус о уставном питању.³⁰⁷ Оно је након избора добило прворазредни значај и постало нераскидива спона између две групе, намећући им политичку сарадњу као „ultima ratio“, будући да ниједна није могла самостално окупити потребну већину. Ситуацију је додатно усложњавало нејединство у оба клуба, чак и у питању унутрашњег уређења. Програм Демократске странке са изразито централистичком идеологијом није био прихватљив мањем делу радикала око Стојана Протића. Иако је Пашићевим повратком у земљу, Протић све више губио позиције у странци, и даље је важио за личност великог политичког формата. Његови истомишљеници су истицали штетност како крајњег федерализма, тако и крајњег централизма по идеју народног јединства. „Један луди централизам“ у режији Демократске странке, могао је Краљевину СХС изложити опасности, да се због слабих организационих снага и незрелости управе за велике задатке, окрену против ње и присталице народног јединства.³⁰⁸ Пашић је морао да игра на карту личног ауторитета да би међу радикалима створио уверење о неопходности сарадње са демократама. На седници посланичког клуба 23. децембра 1920. године отворено је заговарао коалицију са демократама, док је разлике између две странке требало потчинити општем циљу. Био је свестан да овај политички компромис није довољан, тим пре што је режим

³⁰⁴ Б.Глигоријевић, Краљ Александар Карађорђевић : српско-хрватски спор, II, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2002., 76.

³⁰⁵ Самоуправа, С.Протић, „Изборне карактеристике и куриозуми“, 3.децембар 1920.године, бр. 225, 1.

³⁰⁶ Самоуправа, „Око исхода избора“, 7.децембар 1920.године, бр. 228, 1.

³⁰⁷ Самоуправа, „Влада и Устав“, 21.децембар 1920.године, бр. 240, 1.

³⁰⁸ Самоуправа, М.Иванић, „На писање Г.Св. Мијатовића“, 18.децембар 1920.године, бр. 238, 1.

против себе имао одређене хрватске и словеначке групе, пре свега Радићеву, које су оквалификоване као антидржавни елементи.³⁰⁹

Децембарски преговори окончани су споразумом о програму владе и поделом ресора. Нова влада је морала примарно решити уставни проблем, али и друге задатке попут доношења новог Пословника, закона о изборима, о административној подели земље, о заштити слободе, реда и рада, о аграрном питању, закона о организацији Државног савета, Главне контроле и Касационог суда.³¹⁰ Преговори око поделе ресора су били знатно тежи од усаглашавања заједничког програма па су довели до прекида консултација и враћања мандата за састав владе. Посредовањем Ивана Рибара код регента, Пашићу је поново понуђен мандат за састав владе, а спорни ресор за аграрну реформу уступљен радикалима.³¹¹ На V претходном састанку Уставотворне скупштине за председника је изабран демократа Иван Рибар са укупно 192 гласа.³¹² Веснићева влада је поднела оставку, која је саопштена Уставотворној скупштини 23. децембра на I редовној седници, а нова под председништвом Николе Пашића, образована је 1. јануара 1921. године и у њој су обе странке биле добиле по шест ресора. У Пашићевој влади се нашла већина имена из претходне, док је изванредан број министарских ресора остао упражњен (министарства вере, исхране, здравља и грађевина) као „мамац“ опозиционим групама за улазак у владу.

³⁰⁹ АС, Лични и породични фондови. Збирка Ристе Одавића, фасц. XI, 20.

³¹⁰ Правда, „Преговори о влади“, 28.децембар 1920.године, 1; Политика, „Око нове владе“, 28.децембар 1920.године, бр. 4557, 2.

³¹¹ Политика, „Прекинути преговори“, 29.децембар 1920.године, бр. 4558, 1; Политика, „Нов мандат г.Пашићу“, 30.децембар 1920.године, бр. 4559, 2; Политика, „Нова влада“, 31.децембар 1920.године, бр. 4560, 2; Правда, „Преговори о влади“, 29 – 31.децембар 1920.године, 1.

³¹² Пети претходни састанак Уставотворне скупштине Краљевине СХС од 22.децембра 1920.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 20.

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ВЛАДИНИМ НАЦРТИМА УСТАВА

3.1. Нацрт устава Јосипа Смодлаке

Нацрт далматинског политичара Јосипа Смодлаке није настао као владин уставни пројекат и у литератури је тумачен као рефлексија схватања далматинских Хрвата, који су се у државноправним питањима разликовали од политичких погледа Хрвата са подручја Хрватске и Славоније.³¹³ У предговору нацрта, Смодлака је објаснио шта је био *spiritus movens* његових настојања – жеља за државном организацијом на јединственој основи са снажном централном влашћу и самосталношћу делова у свим локалним питањима, односно покушај да се „нађе златна линија између државних интереса и уделних слобода“. Настојање да се помире веома развијени партикуларистички интереси са потребом чвршћег државног јединства, диктирали су организацију која је, по његовим речима, била подједнако далеко како од америчког федерализма тако и од француског унитаризма.³¹⁴

Тражећи одговарајући модел који би био компатибилан југословенским приликама, Смодлака је пошао од српског устава због демократских претпоставки, али није у њему нашао адекватан одговор на питање унутрашње организације. Анализирајући упоредна уставна решења, определио се за концепт прихваћен у Уставу Јужноафричке уније из више разлога. Пре свега, настао је као резултат компромиса између „две дотад крвно завађене, а иначе најпрактичније расе на свету (Енглеза и Бура холандског порекла). Оба су ова племена исте крви, германске, оба живе испремешана на истој територији, и оба су упућена на државно јединство, и географским устројством земље и свим материјалним интересима надасве потребом заједничке одбране против спољне опасности“. Смодлака је приметио и друге сличности са југословенским приликама јер Енглезе и Буре одликују „различна ћуд, опречне културне традиције, други верозакон, два друкчија иако сродна језика, два супротна политичка идеала (за чудо слична програмима Велике Србије и Велике Хрватске), и напokon један крвави рат вођен мало година пре основања заједничке државе“. Јужноафрички пример са снажном централном влашћу и покрајинском самоуправом, из чије надлежности су искључени сви општи државни послови, деловао је привлачно. Покрајине су само

³¹³ Т. Антонијевић, Хрватски уставни програм у држави Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1940., 95.

³¹⁴ Ј. Смодлака, Нацрт југословенског устава, Хрватски штампарски завод, Загреб 1920., 3 – 4.

административне јединице децентрализоване унитарне државе чији су послови дефинисани законима које државна власт доноси и мења без сагласности покрајина.³¹⁵

3.1.1. Административно – територијална подела

Следећи свој уставни узор, Смодлака је „Државу Југословенску“ поделио на 12 самоуправних покрајина, одређујући им истовремено и седишта : Подунавска Србија (Београд), Војводина (Нови Сад), Славонија (Осијек), Хрватска (Загреб), Словенија (Љубљана), Далмација (Сплит), Крајина (Бања Лука), Босна (Сарајево), Поморје (Дубровник), Рашка (Нови Пазар), Моравска Србија (Ниш) и Македонија (Скопље). Смодлака је истакао усклађеност свог предлога са географским, саобраћајним и културним приликама. У прилог поделе позвао се на принцип историјског развоја југословенског народа. Одбацивши могуће приговоре о вештачким границама покрајина, за раздвајање Босне и Крајине понудио је, поред географске посебности, и етноконфесионални разлог па донекле и историјску одвојеност. Поморје и Рашка су одвојене природно-географске целине које су у средњем веку биле у саставу српске државе, а истовремено су „по поднебљу, ћуди и обичајима народа“ прилично различите.³¹⁶

Смодлака је подржао историјске називе покрајина, сматрајући потребним да се очувају називи прихваћени у народу. Изјаснио се против наслеђених административних граница јер су представљале линије постепеног одступања османског царства због чега не рефлектују народне интересе. Као што је одбацивао старе административне линије разграничења, није прихватао ни образовање заокружених „племенских“ јединица, налазећи у њима сигуран пут дезинтеграције Југославије. Стварање велике српске покрајине „од Сегедина до Битоља и од Котора до Тимока“, која би надмашила остале покрајине, водило би српској хегемонији по пруском моделу што би било неодрживо у једном демократском режиму. Смодлака је решење нашао у образовању покрајина приближно исте величине и броја становника.³¹⁷ Највећи број предложених покрајина има површину приближну просечној површини, као што се и њихов број становника

³¹⁵ Исто, 4 – 5.

³¹⁶ Исто, 13 – 14.

³¹⁷ Исто, 6, 14 – 15.

креће у распону од 625.000 до 1.757.000 становника, што указује на области са просечно милион становника.³¹⁸

Обликујући своје покрајине ван историјског контекста, Смодлака у појединим случајевима, није могао избећи њихово образовање око старих политичких и историјских центара, али је историјске оквире проширио ван традиционалних граница. Босна је, поред централних и источних крајева Босне и Херцеговине, укључила у свој састав и прекодринске жупе, соколску и рачанску. Крајина је, уз територију Босанске Крајине, на северу обухватила део Славоније (жупа Градишка) и део Баније (жупа зрињска), а на западу део Лике (унска жупа). Далмација се проширила на југозападне крајеве Босне и Херцеговине (дувањска, ливањска и гламочка жупа) док је покрајина Славонија на североистоку укључила Барању, а на југу делове Босне (тињска, толишка и доборска жупа). Војводина је изгубила јужни део Баната у корист Подунавске Србије, али је добила источни део Срема. Језгро Подунавске Србије је обухватило територије великог дела некадашњег београдског пашалука, на северу проширено делом Баната, а на западу Семберијом. Македонска покрајина се проширила на југоисточни део Косова и крајеве око Врања, Јужне Мораве и Пчиње.³¹⁹ Покрајинске границе су подложне променама јер су омогућене не само пограничне корекције већ и прекрајање целих покрајина. Неколико покрајина могло се удружити у нову, једна покрајина се могла изделити на више мањих као што се из делова разних покрајина могла образовати нова. Промене су условљене одобрењем покрајинских сабора и Државног сабора.³²⁰

3.1.2. Покрајинска самоуправа

На челу покрајине је поглавар, чија титула није једнообразна већ се разликовала од покрајине до покрајине. У Подунавској Србији, Моравској Србији, Рашкој, Крајини, Поморју и Македонији носио је назив „Велики Жупан Подунавски“, „Велики Жупан Моравски“ итд. У Хрватској, Славонији, Далмацији и Босни носили су титулу „Бан Хрватски“, „Бан Славонски“ итд. Покрајинске поглавице у Војводини и Словенији биле су изузетак јер је први био „Војвода Српски“, а други „Кнез Словенски“.³²¹

³¹⁸ Исто, Додатак I – II.

³¹⁹ Исто, 13 и Додатак I.

³²⁰ Исто, 13.

³²¹ Исто, 60 – 61.

При обликовању покрајинске самоуправе, Јосип Смодлака се руководио јужноафричким моделом па је покрајинама препустио послове локалног значаја док су општи послови резервисани за државну власт. Примећујући процесе децентрализације у земљама англосаксонског права и децентрализације у земљама крутог унитаризма, покрајинама је методом енумерације одредио надлежности попут управе покрајинском имовином, одлуке о покрајинским порезима, прирезима на државне порезе и друге покрајинске намете, задужењу покрајине, оснивању и издржавању средњих школа, болница и добротворних установа, послова шумарства, локалних саобраћајница итд. Иако је њихов обим доста скроман, нацртом је омогућено проширење путем Устава, појединих закона, али и одлуком Државног савета.

Уз покрајинске поглавице, именоване на пет година, покрајине би имале самоуправно представништво (сабор) који се бирао на три године. Он је издавао уредбе о свим покрајинским пословима, чије је доношење могао иницирати још и поглавица, а које су имале „обавезну силу закона, у колико се не противе законима“. Уредбе би се слале Државном савету који их је у року од три месеца могао укинути, било зато што су изашле из оквира прописаних надлежности било зато што нису у складу са државним интересом. Уредбе укинуте због прекорачења надлежности не могу се поново претресати од стране покрајинског сабора што није случај са уредбама укинутим због неусклађености са државним интересом. Ако би такву уредбу сабор поново усвојио, а Савет оспорио, сабор се могао обратити Краљу. Ако Краљ потврди уредбу, покрајински поглавица је морао прогласити као важећу. Државном савету, уз вршење надзора над покрајинским актима, дата су још нека кључна овлашћења попут потврде покрајинских буџета. Ту се контрола над покрајинским финансијама није завршавала јер су саборски закључци о увођењу, укидању или изменама покрајинских пореза, покрајинских приреза на државне порезе и покрајинске таксе као и закључака о задужењу покрајине и продаји њених напокретности захтевали одобрење Државног савета.³²²

Покрајине су административно-територијално подељене на општине као првостепене и жупе као другостепене јединице. Смодлака је прецизно одредио број жупа (укупно 256), њихове називе и границе, означивши и самосталне градове. Жупе су пројектоване као мале природне целине са око 50.000 становника просечно. Попут покрајинских, и жупске границе су биле променљиве и, по истом принципу, њихова измена је претпостављала пристанак покрајинског сабора и одобрење Државног савета.

³²² Исто, 60 – 62, 65 – 66.

На челу жупе био је жупан кога именује владар на три године, по предлогу покрајинског поглавице. Жупа је имала своје изабрано представништво (жупски збор) и извршни одбор (жупско поглаварство). Број чланова жупског збора није био утврђен и окупљао је представнике општина, при чему је свака општина морала имати бар једног представника. Жупско поглаварство су чинили жупан и четири поглавара које је бирао жупски збор. Чланови жупског поглаварства имали су право присуства и говора на седницама збора, али не и право гласа.³²³

Општине су, као најниже административне и самоуправне јединице, организоване као месне, градске и самосталне градске. Нацртом је утврђено да се подела жупа на општине врши на начин да величином буду еквивалентне општинама са подручја Краљевине Србије до 1912. године. Смодлака је објаснио да би њихова површина требала да износи око 50 km² приближно, односно „највише добар сат хода уздуж и попреко“, са око 2.000 – 3.000 становника. Имале су, попут покрајина и жупа, своје представништво (општински / градски збор) од 10 до 50 чланова, бирано по истим принципима као и жупско представништво. Жупска и општинска представништва, као самоуправни органи, самостално решавају о пословима свог делокруга, одређеног системом енумерације. Међутим, нацрт је прописао изузетак од општег правила чиме је делимично одступио од начела самоуправе. Реч је, углавном, о пословима имовинскоправне и финансијске природе, за чију ваљаност је неопходна сагласност виших инстанци. За решења општинских зборова захтевана је потврда жупског поглаварства, а за одлуке градских зборова потврда покрајинске управе. У случају ускраћења сагласности, општински збор се могао обратити покрајинској управи док је другостепени орган по жалби градског збора био Државни савет. Ипак, општинска самоуправа је додатно сужена могућношћу да се уредбом пропише потврда жупског поглаварства и за друга решења општинских зборова.³²⁴

Општинско / градско представништво на првој седници бира општинског / градског начелника и одборнике, који заједно чине извршни одбор општине. Општинска самоуправа је поново ограничена овлашћењем више инстанце, овај пут правом жупског поглаварства да потврђује избор општинских начелника месних општина. Потврда није тражена за избор градских начелника. За избор председника извршног одбора самосталних градова (градског жупана) прописан је другачији

³²³ Исто, 15, 70, 76 – 77.

³²⁴ Исто, 17, 716- 73, 75 – 76.

поступак по коме је покрајинска управа предлагала тројицу градских већника док је сам избор препуштен Краљу.³²⁵

Жупани су вршили надзорну власт над актима самоуправних органа у жупама и општинама, пазећи да остану у оквирима закона, уредаба и утврђене самоуправне надлежности. Имали су право присуства седницама жупског збора и општинских представништава у жупи, могућност слања заступника, тражења записника и потребних објашњења од самоуправних власти. Прекорачење надлежности или противзаконитост повлачили су укидање решења од стране жупана или покрајинског поглавице. Против одлуке о укидању, жупе или општине могле су изјавити жалбу покрајинском поглавару чија је одлука била коначна.³²⁶

3.1.3. Јовановићева критика

Смодлакин нацрт је са 348 чланова и прелазним наређењима био преобиман, а редактор је нашао за сходно да поједине чланове пропрати додатним тумачењима. По његовом објављивању, наишао је на критику професора Правног факултета, Слободана Јовановића и Лазара Марковића. Јовановић није анализирао покрајинску поделу, али је приметио правну нелогичност покрајине Поморје, образоване од три целине различитих правних традиција, нашавши озбиљну препреку у немогућности изједначења законодавства у краћем року. Изједначење македонског „проблема“ са словеначким и Смодлакина намера да у Македонији обезбеди превладавање српског језика и културе „без насиља“, Јовановића је навела на закључак да је Јосип Смодлака не сматра српском земљом. Код титула покрајинских поглавица, уочио је груписање покрајина у српску и хрватску зону јер, изузев словеначког и војвођанског, шест поглавица носе српску историјску титулу великог жупана, а четири хрватску титулу бана. Отуда и његова примедба : „Нашто овај српско – хрватски дуализам, – нарочито, нашто у нацрту једног човека који је иначе огласио рат историјским скупинама“.³²⁷

У погледу покрајинских уредби, примећена је нелогичност између одредби које прописују надзор над њиховом законитошћу и истовремено овлашћују Државни савет да их укине због незаконитости и нецелисходности. Савет их је, дакле, могао укинути и

³²⁵ Исто, 72, 77 – 78.

³²⁶ Исто, 79 – 80.

³²⁷ С.Јовановић, Dr. Josip Smolaka : Nacrt jugoslovenskog ustava, Zagreb 1920., Из историје и књижевности, I, Београд 1991., 369 – 370.

онда када би проценио да не одговарају државним интересима чиме је Смодлака одступио не само од сопственог решења већ и од принципа самоуправе. Спорно је и то што су покрајине могле изјавити жалбу Краљу, односно његовој влади, као органу који ће у процењивању државних интереса бити много субјективнији него Савет као административни суд. Поред тога што је влади, у крајњој линији, препуштена одлука о правној ваљаности покрајинске уредбе на основу процене целисходности, установљен је надзор целисходности и над покрајинским финансијама. Међутим, иако су покрајинске компетенције прилично ограничене, покрајинама су дати бројни извори прихода, што је Јовановића навело на закључак да их је Смодлака „хтео у исто време начинити и врло јакима и врло слабима“.³²⁸

Кључни приговор учињен је у погледу правног положаја Државног савета. Поред стандардне улоге административног суда, Савет је имао право тумачења Устава и закона и право уређења међусобних односа централне управе и покрајина, чиме су му дата законодавна овлашћења. „Такво једно тело које по својој вољи шири и сужава надлежност и централне и покрајинске управе, – и по својој вољи утврђује смисао устава и закона, – такво једно тело уздиже се изнад свих других власти у земљи“. Значај Савета долази до изражаја ако се узме у обзир и начин његовог избора. Половину саветника бира Краљ са листе коју предложи покрајински сабори, а другу половину доњи дом парламента са листе коју предложи горњи дом. Међутим, како је горњи дом организован по федералистичком принципу, будући да његове чланове бирају покрајински сабори и покрајинске организације, намеће се закључак да је Државни савет конципиран као орган покрајина, чији је састав скоро сасвим у њиховим рукама. „Изгледа, г. Смодлака се бојао могућих повреда покрајинских надлежности и покрајинских уставних права, – и зато је установио једно тело које ће те надлежности и та права бранити. Ради веће сигурности, испунио је то тело све самим покрајинским делегатима. На тај начин покрајинске надлежности и уставна права обезбеђена су потпуно, – али не и надлежности и уставна права централне управе. Ко ће њих бранити од таквог једног Савета организованог искључиво у покрајинском интересу?“³²⁹

Ако се узму у обзир чињенице да је народно представништво претежнији чинилац у законодавству у односу на Краља те да су оба парламентарна дома бројно скоро изједначени, чиме је горњи дом, као чувар покрајинских аутономија, добио

³²⁸ Исто, 372 – 373.

³²⁹ Исто, 375 – 376.

могућност да се на заједничким седницама, у случају неслагања, ефикасно одупире вољи доњег дома, као евентуалног носиоца централистичке политике, онда се Смодлакин покушај сужења покрајинске надлежности може сагледати у сасвим другом светлу. Учинивши покрајине релативно великим са битним финансијским изворима, створена је основа и за накнадно ширење њихових компетенција делатношћу Државног савета. Због тога што у Савету преовлађују покрајински интереси нема ни опасности да би га овај државни орган, користећи надзор целисходности, употребио на штету покрајинских уредби, што наводи на закључак да је покрајинска аутономија сужена само привидно. Начинивши од Савета и горњег дома представнике покрајина, Смодлака је кључни државни орган учинио зависним од воље покрајина на начин да државна власт фигурира као *condominium* покрајина.³³⁰ Анализирајући нацрт у целини, и Јовановић и Марковић су дошли до истог закључка да је Смодлака, уместо средње линије, у основи, оптирао за федерално решење југословенског питања.³³¹

3.2. Околности настанка Протићевог и Пашићевог нацрта

Извесних покушаја да се реши уставно питање било је скоро одмах по уједињењу. Током 1919. године, учињена су два покушаја доношења Привременог устава, али су оба завршена неуспешно, први у фебруару због механичког преписивања члана 52 Устава Краљевине Србије о реду наслеђивања престола, а други у јуну због нове страначке констелације.³³² Почетком 1920. године Иван Палачек, министар за припрему Уставотворне скупштине и изједначење закона у Давидовићевој влади, именован је Комисију за израду уставног нацрта, али без резултата. У другој половини фебруара 1920. године кабинет је образовао Стојан Протић, преузевши истовремено дужност заступника министра припреме за Уставотворну скупштину. Он је именован нову Комисију са пет универзитетских професора (С. Јовановић, К. Кумануди, Б. Вошњак, Л. Полић и Л. Марковић) са задатком да, са правнотехничког аспекта, припреми нацрт. Комисија је, по Протићевим упутствима, за кратко време израдила пројекат и средином априла 1920. године проследила га председнику владе. Он је учинио извесне измене и на основу комисијског предлога редиговао сопствени. Маја

³³⁰ Исто, 373 – 377.

³³¹ С.Јовановић, Dr. Josip Smodlaka : Nacrt jugoslovenskog ustava, Zagreb 1920., Из историје и књижевности, I, 377; Л. Марковић, Уставни нацрт г. Смодлаке, Нови живот 1920., I, 170.

³³² В.Глигоријевић, О покушају да се октроише tzv. Privremeni ustav Kraljevine SHS 1919., Jugoslovenski istorijski časopis, br. 3 – 4, Beograd 1966, 115 – 118.

1920. године нови кабинет је образовао Миленко Веснић, док је Протић остао на челу министарства припреме за Уставотворну скупштину и изједначење закона. Протићев нацрт је, мимо његове воље, доспео у јавност, изазвавши озбиљне критике због покрајинске поделе. Када је три месеца касније Веснић образовао нову владу, Протића је на министарском месту заменио Лазар Марковић, поборник централизације и члан Уставне комисије.³³³ Марковићево преузимање министарства и каснији Пашићев повратак из иностранства оснажиће унитаристичке снаге у Радикалној странци и маргинализовати Протића и његове истомишљенике наклоњене децентрализацији.

Под председништвом регента Александра у двору је током новембра 1920. године одржано неколико тајних седница на којима су се окупили представници Веснићеве владе и стручњаци. Закључци који су том приликом усвојени представљали су основ за израду нацрта који је поверен Лазару Марковићу. Пошавши од претходних нацрта као модела, сачинио је нови о коме је Веснићева влада расправљала у периоду од 25. до 28. новембра 1920. године, о чему нису сачувани детаљнији подаци.³³⁴

Израда нацрта прошла је скоро незапажено јер је јавност махом била окупирана изборном кампањом и политичким разрачунавањима. Прве вести су биле доста штуре и у сенци других догађаја. Према ономе што је штампа објавила, првобитни нацрт је предвиђао поделу на административне јединице, за које се још увек није поуздано знало да ли ће бити именоване као покрајине, области, окрузи или жупе, а сама подела би се заснивала на економским и културним параметрима. Оне би се даље делиле на срезове и општине. Изгледа да је већинско расположење у Веснићевој влади било за решавање овог питања у самом нацрту и да их није требало бити више од 25. Нацртом је утврђен надзор који би државна управа вршила над локалном самоуправом преко намесника који би стајао на челу области и кога би постављао Краљ. О одређеним пословима локалног значаја одлучивале би локалне самоуправе. Влада се на крају определила да највеће административно-територијалне јединице назове областима које неће имати ни мање од 200.000, али ни више од 600.000 становника.³³⁵ У питању унутрашње организације, нацрт је у делу јавности виђен као средње решење између

³³³ Н.А.Поповић, Слободан Јовановић и југословенска држава, Институт за савремену историју, Београд 2003., 90 – 91, 95 – 96.

³³⁴ Ђ.Ђ.Станковић, Никола Пашић и Хрвати : (1918 – 1923), 98.

³³⁵ Политика, „Око новог Устава“, 25.новембар 1920.године, бр. 4524, 3; Политика, „Устав г. Л. Марковића“, 26.новембар 1920.године, бр. 4525, 2; Политика, „Нови Устав“, 27.новембар 1920.године, бр. 4526, 3; Политика, „Нови Устав“, 28.новембар 1920.године, бр. 4527, 3; Епоха, „Нацрт Устава“, 1.децембар 1920.године, бр. 557, 2.

централистичког и децентралистичког концепта са једним Краљем, једном владом, једним парламентом и обласним самоуправама.³³⁶

Док је радикалско-демократски део Веснићеве владе, незадовољан Протићевим нацртом, далеко од очију јавности дискутовао о будућем Уставу, развој политичких прилика је у први план избацио дисонантне тонове, који су одступали од владине политичке линије. Антон Корошец, охрабрен и поучен изборном победом у Словенији, упутио је влади своје мишљење о покрајинској подели и аутономији. Покрајине би као самоуправне јединице требале заменити области. Именовање председника покрајинске владе препуштено је Круни, али на предлог покрајинског сабора. Покрајинска влада би била одговорна пред сабором, док би у питањима општих државних интереса одговарала централној влади. Корошец је покрајинској влади дао право постављања чиновника до шестог чиновничког разреда уз потврду централне владе.³³⁷

Веснићев кабинет је на седници 2. децембра 1920. године поново разматрао проблем административно-територијалне поделе и локалне самоуправе, уобличивши коначан став. Број области није могао бити већи од 35, а потврђен је ранији закључак о минималном и максималном броју становника. У областима је требало успоставити обласне скупштине и одборе као самоуправне органе. Одлучено је и који се послови могу поверити органима локалне самоуправе. На челу области стајао би начелник који би представљао везу са централном владом у Београду.³³⁸ Нацрт је коначно усвојен на седници одржаној 4. децембра 1920. године. Министри Мате Дринковић и Иван Ковачевић, представници Хрватске заједнице, потписали су коначан текст нацрта, „са ограном, да су против оваког Устава“, али за разлику од Корошца, нису поднели одвојено мишљење.³³⁹

Одступање од Протићевог модела је приметно не само при обликовању обласних граница већ и у погледу надлежности локалне самоуправе и односа са државним органима. Определивши се за строго контролисану локалну самоуправу, владин нацрт јој је посветио чак осам од укупно 86 чланова (чл. 62 – 68) док је чл. 69 посвећен Државном савету као врховном управном суду коме је намењена посебна улога у односу са органима самоуправе. У одељку о државном газдинству, чл. 77 је

³³⁶ Политика, „Око новог Устава“, 25. новембар 1920. године, бр. 4524, 3.

³³⁷ Политика, „Владини послови – Нацрт Устава“, 30. новембар 1920. године, бр. 4529, 2.

³³⁸ Елоха, „Нацрт устава“, 3. децембар 1920. године, бр. 559, 2; Политика, „Нацрт устава“, 3. децембар 1920. године, бр. 4532, 2.

³³⁹ Политика, „Нови Устав“, 5. децембар 1920. године, бр. 4534, 1.

посвећен самоуправним финансијама. Редактори нацрта су успели да у тих неколико чланова одреде принципе административно-територијалне поделе, надлежност и организацију обласне самоуправе и однос државне и самоуправне власти.

3.3. Административно-територијална подела

С обзиром на територијалну организацију и структуру, локална самоуправа може бити организована као једноступена, двоступена и вишеступена. У свим системима, општина је, као најужа заједница градског и сеоског типа, основна јединица. Број ступена зависи углавном од тога да ли је прихваћен концепт већих или мањих општина, јер мање изискују постојање виших јединица као међуступена.³⁴⁰ Општина је најближа становништву одређеног подручја, највише рефлектује његове интересе и испољава већи степен самоуправности од осталих јединица. Посматрано са идеалне тачке гледишта, самоуправи највише одговара једноступеност, јер сваки следећи степен организације смањује обим самоуправе. Међутим, једноступена самоуправа претпоставља велике и економски снажне општине способне за обављање већег дела локалних функција док би се одређени послови могли обављати путем међусобне сарадње. Веће општине смањују или сасвим отклањају потребу за вишим облицима самоуправних јединица, али је њихово постојање могуће у мањим или државама средње величине. Број општина мора бити у сразмери са површином државне територије, па се намеће закључак да федерално уређење више погодује једноступености. Њено остварење би претпостављало, са политичке тачке гледишта, надмоћ снага које теже децентрализацији и превладавању традиције као фактора који иде у прилог вишеступености.³⁴¹

Са функционалног аспекта, једноступена локална самоуправа тешко да је у стању, да кроз поделу надлежности са централним органима власти, одговори бројним и сложеним задацима које је наметало модерно доба. С обзиром да постоје функције чије обављање захтева већу територију, финансијска средства и избор одговорних лица које ће их преузети, намеће се потреба успостављања посебних нивоа власти изнад општине. Једноступена самоуправа постоји и уколико над општинама егзистирају

³⁴⁰ М.Станковић, Локална самоуправа у Србији : прошлост, садашњост, будућност, Правни факултет, Београд 2015., 41 – 42.

³⁴¹ М.Јовић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, *Savremena administracija*, Београд 1974., 37.

административне јединице које немају самоуправни карактер и које врше посредничку улогу између државних и локалних органа, мада концепту самоуправе више одговара да ту улогу преузму самоуправне јединице вишег степена, него оне које су искључиво административног карактера. Увођењу двостепености, поред потребе адекватне расподеле функција, доприноси потреба успостављања посредничких односа између државног и локалног нивоа. У мањим земљама, проблем се решава двостепеном локалном самоуправом на начин да јединице другог степена територијално обједињују неколико десетина општина, што омогућује ефикасну сарадњу локалне самоуправе првог и другог степена као целине са државом, под условом да број јединица другог степена не прелази неколико десетина. Ако би једна другостепена јединица окупљала стотине општина или би број другостепених јединица био прилично велик, онда се као природно решење намеће увођење трећег па и четвртог степена. Вишестепеност диктирају и политички разлози који се испољавају у тежњи ка снажнијој централизацији. Утицај државних органа јаче се осећа у вишим јединицама, него у нижим, па се може констатовати да успостављање вишестепености, скоро по правилу, не значи јачање самоуправе већ јачи уплив државних органа у њеним вишим нивоима. Разлоге вишестепености треба тражити и у традицији, односно настављању старих административних подела феудалног карактера. Области, окрузи, срезови и провинције настављају традицију феудалних посела најмоћнијих феудалаца. Изузетак је Француска у којој је револуција из 1789. године тежила елиминацији старих провинција.³⁴²

Ако се ефикасност обављања послова, посредовање између државе и општине, непосреднија контрола централне управе над локалним органима као и остваривање извесних општинских потреба преко виших јединица наводе као аргументи у прилог вишестепености, као њени недостаци истичу се компликованост унутрашње структуре, спорост у обављању послова, нарастање и бирократизација административног апарата, недостатак одговарајућих кадровских решења, опасност од нерационалног трошења средстава, удаљавање виших инстанци од појединца, опасност од препуштања најзначајнијих функција вишим јединицама самоуправе, као и јачање надзора виших јединица над нижим што даље води сужењу њене самоуправе.³⁴³

³⁴² Исто, 22 – 24, 29, 38 – 39.

³⁴³ П.Димитријевић, Д.Вучетић, Систем локалне самоуправе, 119; М.Јовић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, 39 – 40.

Уставни нацрт Стојана Протића регулише административно-територијалну поделу у члану 4. Нацрт Уставне комисије ово питање није сасвим решио сем прописивања покрајинске поделе, не дотичући се њиховог броја, назива, површине или броја становника. Комисија је била одређенија у погледу промене обима и броја покрајина прихвативши принцип да се могу вршити само путем закона, на захтев или са пристанком становништва на кога се промене односе. Представничко тело је дужно пре подношења одлуке саслушати покрајинско представништво, а промена покрајинских граница могла се рефлектовати само на пограничне округе.³⁴⁴

Стојан Протић је преузео основну садржину комисијског нацрта, али је био много одређенији, па је предвидео четири управне јединице : покрајине (области), округе (жупаније), срезове (котаре) и општине. Назначене су покрајине које чине државну целину : Србија, Стара Србија са Македонијом, Хрватска и Славонија са Ријеком, Истром и Међумурјем, Босна, Црна Гора са Херцеговином, Боком и Приморјем, Далмација, Срем са Бачком, Банат и Словеначка са Прекомурјем. Протић је, такође, назначио право законодавца да прецизније одреди величине и границе ових јединица. Одредба комисијског нацрта о промени обима и броја покрајина и припајању пограничних округа је задржана.³⁴⁵

У креирању поделе, Протић је пошао од наслеђених историјских покрајина са извесним одступањима. Најозбиљније одступање учињено је изузимањем Херцеговине из оквира Босне и присаједињењем Црној Гори. Словенија као јединствена целина, није имала историјски и политички континуитет, већ се обликовала распадом Аустро-Угарске. Предратна територија Краљевине Србије, удвостручена балканским ратовима, подељена је на два дела, док је Срем спојен са Бачком у једну покрајину. Остале затечене административне заједнице су задржане. Протић је био свестан комплексности проблема и тешкоће проналаска решења које би задовољило велику већину. Да би нашао толико жељено „средње“ решење око кога би се окупили умеренији српски, хрватски и словеначки елементи, применио је два начела. Прво, фиксирао је затечено стање и друго, решење је требало бити „довољно гипко“ да представничко тело и заинтересовано становништво имају могућност да га прилагоде својим тренутним

³⁴⁴ Чл. 4 Нацрта Уставне комисије, Нацрт устава по предлогу Стојана М.Протића : дефинитивни текст, после дискусије са Комисијом; са додатком : Нацрт устава израђен од Уставне комисије, ИК Геце Кона, Београд 1920., 69.

³⁴⁵ Чл. 4 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића, Нацрт устава по предлогу Стојана М.Протића : дефинитивни текст, после дискусије са Комисијом; са додатком : Нацрт устава израђен од Уставне комисије, 1 – 2.

потребама, али и оним која би се временом могла јавити као одраз нових схватања.³⁴⁶ Иако је предложена покрајинска подела, она није одређена као уставна категорија, већ је уставна заштита дата вољи заинтересованог становништва. За спајање две или више покрајина, брисање постојећих или настанак нових није потребно мењати Устав, већ је довољно обезбедити сагласност заинтересованог становништва и одлуку државног парламента у виду закона.³⁴⁷

Бранећи свој предлог, Протић је истицао еластичност постављених принципа јер уздижу народну вољу изнад свега. Административну поделу је видео као врло конзервативну творевину, можда и најконзервативнију од свих институција која се тешко мења. Указивао је на пример енглеских грофовија које су вековима остале непромењиве, односно да су „скоро исто онакве какве су биле и пре шест седам стотина година“. Предложена подела није нешто што се не би могло споразумно мењати па је због приговора са српске стране, допуштао могућност да Србија остане једна покрајина са Старом Србијом и Македонијом.³⁴⁸ Протић од покрајинске поделе није правио питање, већ је начелно инсистирао на затеченом стању, као једном конзервативном фактору који је вековима обликовао народно расположење и устаљене навике. Историјски моменат је, због изражених разлика, требао имати примат у мери у којој је представљао рефлексију народних навика, осећања и традиција.³⁴⁹ Управо је његова примена водила стварању већих јединица што ће бити главна политичка аргументација којом ће се руководити део опозиције, нарочито Југословенски и Народни клуб.

Ма колико да се историјски принцип манифестовао у покрајинској подели, он је ипак, допуњен вољом локалног становништва, које је, уз подршку законодавца, пограничне округе могло припојити суседној покрајини. Међутим, у основу Протићеве територијалне поделе уграђен је принцип заштите српских интереса. Измене историјских граница имале су за циљ да појачају српски елемент у појединим покрајинама или макар да омогуће јаче политичко гравитирање Србији. Да би избегао

³⁴⁶ Нацрт устава по предлогу Стојана М.Протића : дефинитивни текст, после дискусије са Комисијом; са додатком : Нацрт устава израђен од Уставне комисије, VII.

³⁴⁷ О.Роповић, *Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS*, 48.

³⁴⁸ С.М.Протић, *Владин предлог устава. Једна критика*, Београд 1921., 53 – 54.

³⁴⁹ С.М.Протић, *Око устава. Критика и полемика*, ИК Геце Кона, Београд 1921., 67 – 68. Административно-територијална подела из чл. 4 нацрта представљала је велики заокрет у односу на Протићеве ставове с јесени 1915.године када је Богумилу Вошњаку изнео идеју о српском, односно хрватском обједињењу под јединственим југословенским кровом. Протић је тада, према Вошњаковим забелешкама, тежио заокруживању српских земаља (Србија са Сремом, Босном и Херцеговином и делом Славоније), али и историјске Далмације са Хрватском, на другој страни (B.Vošnjak, *U borbi za ujedinjenu narodnu državu*, Ljubljana, Beograd, Zagreb 1928., 69).

приговоре о великој српској јединици, која би територијално и популационо далеко надмашила остале, поделио је територију предратне Краљевине Србије на два дела јер би обједињена имала око 4.600.000 становника наспрот Хрватске са Славонијом, Сремом и Међумурјем, која би као друга по бројности, била далеко иза са око 2.700.000.³⁵⁰ У оба дела, српски елемент би био доминантан, у северној Србији апсолутно и скоро без других етничких заједница, док би у Старој Србији са Македонијом био суочен са значајним процентом несловенског живља, Албанаца и Турака, али и са слабије развијеном националном свешћу у македонским крајевима. Протић је, суочен са критикама српске стране, показао спремност на попуштање тиме што би територија Краљевине Србије остала у оквирима једне покрајине, иако је саму критику сматрао неоправданом и претераном.³⁵¹

У случају Херцеговине, Протић је, можда, и најгрубље одступио од оба принципа којима се руководио и ступио на терен заштите српског националног интереса у новој држави. Херцеговина, поистовећена са мостарским округом, имала је релативну римокатоличку већину (42,89%) у односу на православно становништво (33,78%) и муслимане (23,06%). Црна Гора је имала мање становника у односу на Херцеговину, али је оно било хомогеније са израженом православном већином. Њиховим обједињењем добила би се покрајина са укупно 465.225 становника у којој би апсолутну већину и даље имали православни са 55,32%. Издвајањем мостарског округа, заступљеност православних у Босни и Херцеговини порасла би са 43,87% на 45,52%, римокатолика опала са 23,50% на 20,33% уз незнатан пораст муслиманске популације са 31,11% на 32,43%.³⁵² Припајањем Херцеговине Црној Гори за српски елемент постигла би се два битна циља. С једне стране, издвајањем Херцеговине из састава Босне, повећала би се процентуална заступљеност српског становништва у покрајини Босни и тиме олакшала његова заштита спрам хрватског и муслиманског становништва. С друге стране, укључењем Херцеговине у састав Црне Горе, био би релативизован

³⁵⁰ С.М.Протић, Владин предлог устава. Једна критика, 54. У време израде свог нацрта, 1920.године, Протић није имао прецизне податке о броју становника већ се позвао на расправу Јоже Руша „Главни статистички подаци“ објављену у Љубљани 1920.године са подацима из 1912.године. Резултати првог пописа становништва у Краљевини СХС показали су значајније одступање од ових цифара само код Србије у којој је пописано 4.133.478 становника, дакле скоро пола милиона мање, што је последица директних и индиректних ратних губитака. Види : Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 4.

³⁵¹ С.М.Протић, Владин предлог устава. Једна критика, 54.

³⁵² Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 122 – 123 и 174 – 175.

значај најбројнијег римокатоличког становништва у мостарском округу и омогућена заштита српског у оквирима проширене Црне Горе.³⁵³

Спајање Срема са Бачком није имало тако јасну ни историјску ни етноконфесионалну позадину као у случају Херцеговине, Црне Горе и Босне. Сремска жупанија је током друге половине XIX века представљала камен спотицања у хрватско-српским односима у Хабзбуршкој монархији. Да би спречила политичко повезивање и ближу сарадњу српских и хрватских кругова у њеним државним оквирима, бечка влада је 27. децембра 1860. године укинула Војводство Србије и Тамишки Банат, а његове територије поделила између Угарске и Хрватске, која је добила Срем, што је из основа променило политичке односе Хрвата и Срба. У жељи за територијалним заокруживањем свих простора на које су претендовали, хрватски политичари су се у борби за Срем позивали на историјско и државно право, концепт који је датирао из времена сталешког друштва, док је српска страна истицала етнички принцип као меродаван. Спор око Срема, започет 1860. године, временом ће прерасти у много озбиљнији спор око самог (не)признавања постојања српске политичке и националне посебности у Хрватској који ће потрајати све до слома монархије 1918. године.³⁵⁴

Како су Хрватска и Славонија ушле у нову државу са сремском жупанијом у свом опсегу, Протић је, изузевши Срем из састава Хрватске, поново одустао од примене историјског принципа. Ни у Срему ни у Бачкој Срби нису чинили апсолутну већину, па се њиховим спајањем не би могла постићи заштита српског националног интереса. Анализа етничке структуре упућује на другачији закључак. Ако се због заступљености других етничких заједница, њиховим спајањем није могла постићи апсолутна или релативна доминација српске заједнице, Протић је постигао нешто друго. Иза обједињења Срема и Бачке стајао је очигледан општејугословенски интерес у виду обезбеђивања и јачања бројне надмоћи српско-буњевачко-хрватске заједнице. Она је у Срему имала 3/4 већину, али у Бачкој са Барањом тек 1/3. Спајањем се добија целина у којој би Срби и Хрвати, узети заједно, имали близу половине становништва (тачније 46,77%, од чега приближно 2/3 Срби, а преосталу 1/3 Хрвати). Скоро исто толико имали би заједно Мађари (25,34%) и Немци (21,14%), док би преосталих 7% чинили припадници других, углавном словенских, народа (Чехословака, Русина, Руса и

³⁵³ О. Поповић, *Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS*, 55.

³⁵⁴ В. Крестић, *Историја Срба у Хрватској и Славонији : 1848 – 1914*, Политика, Београд 1991., 60 – 61 и 66.

других).³⁵⁵ У овом случају предност је, из очигледног разлога, дата заштити ширих југословенских интереса. Чињеница је да Протић у нацрту није поменуо Барању, иако је у време његовог настанка питање југословенско-мађарске границе фактички, мада не и формално, већ било решено. Ако није у питању случајан пропуст, остаје нејасно у којим је административним оквирима Протић видео Барању.³⁵⁶

У случају Баната, који би био засебна покрајина, православно становништво је имало апсолутну већину, али српско само релативну. Православна већина је обезбеђена захваљујући присуству значајног броја Румуна, који су по бројности чинили четврту етничку заједницу Баната. Етничку слику овог краја употпуњују велике скупине Немаца и Мађара које су заједно биле скоро изједначене са српским становништвом.³⁵⁷ Ове четири етничке групе су језичку и верску структуру становништва учиниле изразито мултиетничком и мултиконфесионалном, што је Банат чинило специфичнијим него што је случај са Бачком и Барањом.

Хрвати нису у Протићевом нацрту добили једну заокружену „племенску“ јединицу, као што је нису добили ни Срби, већ су остали подељени у неколико покрајина. Изузимањем Срема из оквира Хрватске и Славоније, око 100.000 Хрвата се нашло ван састава „матичне“ покрајине, али је истовремено заступљеност Хрвата у самој Хрватској постала израженија. Издвајањем Срема из састава Хрватске учешће Хрвата у укупној популацији покрајине порасло би са 65,15% на 71,51%. Број Срба који би остали у оквирима банске Хрватске истовремено би се смањио са 23,83% на 20% јер су у сремској жупанији имали релативну већину.³⁵⁸ Ван покрајине Хрватске, остали би Хрвати Далмације и Босне и Херцеговине. Међутим, одредбу комисијског нацрта о могућој корекцији покрајинских граница путем присаједињења пограничних

³⁵⁵ Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 280 – 281 и 354 – 355. Као што попис није правио разлику између Срба и Хрвата већ их је третирао као једну категорију исти је случај и са Чесима и Словацама који су евидентирани као Чехословаци, односно припадници једног народа.

³⁵⁶ О.Роповић, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, 52.

³⁵⁷ Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 346 – 347.

³⁵⁸ Исто, 252 – 253. и 280 – 281. При израчунавању броја и процентуалне заступљености српског и хрватског становништва и у Хрватској и у Срему до прецизних података долазимо тек посредно, преко конфесионалног критеријума У одређивању броја Срба и у Хрватској и у Срему неопходно је од укупног броја православног становништва одузети припаднике других етничких група православне вероисповести који су евидентирани на попису (Руси) па добијени остатак можемо скоро сасвим сигурно означити као православне Србе. Разлика између оних становника који су по критеријуму матерњег језика уписани као „Срби или Хрвати“ и броја православних Срба представља хрватско становништво. Овакав начин евидентирања Срба и Хрвата на првом југословенском попису последица је скоро општеприхваћеног уверења о постојању два племена истог народа што онемогућује апсолутно прецизне резултате у погледу бројности Срба и Хрвата.

округа као и промене броја покрајина, Протић је прихватио као алтернативу за оне крајеве где би становништво било незадовољно предложеним границама. Оно се могло јавити, пре свега, међу хрватским становништвом Далмације с обзиром на старе тежње за обједињавањем Троједнице, можда и у хрватским крајевима Босне и Херцеговине, који су се наслањали на Далмацију и Славонију. Незадовољство Срба у Хрватској могло се решавати евентуалним присаједињењем Босни, пре свега делова Далмације, Лике, Кордуна и Баније.

У Веснићевом и Пашићевом нацрту одустало се од Протићеве замисли о великим покрајинама, сматрајући их опасним по државно и народно јединство. У односу на покрајине, сва остала питања имала су другостепени значај, укључујући и обим самоуправних овлашћења са којима се могло експериментисати јер би штету трпеле само локалне заједнице и њихови послови, али не и државна целина. У великим покрајинама демократе су наслућивале федерализам; чак је и опширност Протићевог нацрта тумачена као доказ његове тежње да државу организује као савезну.³⁵⁹ Незадовољство Протићевим нацртом, Демократска странка је испољавала још пре избора, најављујући израду сопственог нацрта који би више водио рачуна о државном јединству.³⁶⁰ Уместо четири административне јединице, Веснићева влада се определила за три са областима, срезovima и општинама. Упадљива разлика се испољила и у називу највеће територијалне заједнице. Док је Протић заговарао поделу на „покрајине или области“, излазећи у сусрет онима који су и у терминологији могли наћи извор неспоразума, Веснићева и Пашићева влада су изабрале мање споран назив „области“, уклањајући било какву асоцијацију на старе покрајине.³⁶¹ Такође, Протић је округе изједначио са жупанијама као трећестепеним јединицама којих у владином нацрту није било.

Ипак, терминолошке разлике су биле сасвим споредне у односу на начин како је влада приступила правном дефинисању области. Њихов број није прецизно одређен већ је одлука препуштена законодавцу. У жељи да се спречи стварање већих административних целина, које би тежиле законодавним компетенцијама и постепеном ширењу надлежности, њихов број је превентивно лимитиран на максималних 35. Да би

³⁵⁹ Демократија, М.Ј.Петровић, „Скретања Г.Стојана Протића“, 17.март 1921.године, бр. 515, 1; Демократија, С.Шећеров, „Г.Стојан Протић и Владин предлог Устава“, 1.март 1921.године, бр. 501, 1 -2.

³⁶⁰ В.Глигоријевић, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, 203.

³⁶¹ Упореди чл. 4 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића, чл. 54 Нацрта устава владе Миленка Веснића и чл. 62 Нацрта устава владе Николе Пашића.

се сузила основа за злоупотребе и произвољна тумачења, с обзиром да су се и Протићеве покрајине могле подвести под наведено ограничење, у чл. 62 је унето ограничење броја становника као параметар о коме је законодавац морао водити рачуна при стварању будућих јединица. Области нису смеле имати ни мање од 200.000 ни више од 600.000 становника. Прво ограничење је проистекло из жеље да највеће самоуправне јединице не буду сувише мале, самим тим неспособне за обављање одговарајућих послова који су им дати у надлежност. Друго ограничење, битно за разумевање уставноправних циљева радикалско-демократског блока, последица је страха владајућих структура од груписања и ширег обједињавања појединих „племена“ унутар историјских покрајина федерализације на историјском принципу. Изузетак од назначеног ограничења учињен је само код области у чијем су саставу били Београд, Загреб и Љубљана, а које су могле имати до 800.000 становника.³⁶²

Творци владиног нацрта су били у недоумици како уредити највеће административно-територијалне заједнице, односно који модел узети као одговарајући узор. Белгијски устав из 1831. године, са општинама, као првостепеним, и областима (провинцијама), као другостепеним јединицама,³⁶³ који је служио као основ српском уставотворцу 1888. и 1903. године, није им се чинио као добар основ. Окрузи и жупаније нису могли задовољити потребе унутрашње управе, тим пре што су неки окрузи, нарочито у Србији и Црној Гори, били сувише мали да би могли преузети одговарајуће самоуправне послове. Краљевина Србија је у југословенску државу ушла са чак 27 округа, док су Хрватска и Славонија биле подељене на осам жупанија, Босна и Херцеговина на шест округа, док су Војводину и Словенију чиниле две жупаније, односно две покрајине. Велика уситњеност највећих јединица није била целисходна ни са политичке тачке гледишта. Морала се наћи нека „средња“ административно-територијална јединица између непожељних великих историјских покрајина и великог броја постојећих округа и жупанија. Решење је нађено у виду области, које би биле

³⁶² Чл. 62 Нацрта устава владе Николе Пашића, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача. Лазар Марковић ће неколико година касније објаснити зашто је цифра од 800.000 усвојена као коначно решење преко кога се није смело ићи. Посматрано са правног гледишта, број обласних становника не утиче на постојање самоуправе као такве нити на њен положај у систему државне управе, али је ограничење од 800.000 становника посебно мотивисано потребом да се Словенија, као подручје са око милион становника, издели на најмање две области, како словеначке земље не би дошле у изузетан положај спрам српских и хрватских које су се нужно морале „испарцелисати“ (Л.Марковић, „Самоуправе и аутономије“, Савремена општина, бр. 9, Београд 1926., 18).

³⁶³ Види : Чл. 1, 2 и 108 Белгијског устава од 7.Фебруара 1831.год, Устави Белгије, Турске, Румуније, Норвешке, Енглеске, Швајцарске, Сједињених Америчких Држава, Штампарија задруге штампарских радника, Београд 1884.

довољно велике да послуже као „сурогат“ великим историјским целинама, али и као основ за лакше вршење државног надзора над локалном самоуправом, а да се при томе не угрози државно и народно јединство.

У покушају да понуди одговарајући кључ за административну поделу, Веснићева влада је разматрала различите опције. Немачки пример уједињења је био занимљив, али је одбачен јер се сматрало да ни унутрашњи узроци ни силе које су омогућиле уједињење, као ни околности под којима је стварана и развијана државна организација, нису били адекватни условима и околностима под којима је извршено југословенско уједињење. Осим тога, унутрашње уређење Немачког царства је, са аспекта уставног и административног права, третирано као сувише специфично без могућности преношења у друге земље.³⁶⁴

Насупрот немачког, италијански модел унутрашње управне организације је био привлачнији. Италија је имала нешто већу површину у односу на Краљевину СХС, али и троструко бројније становништво, па је одбачен критеријум територијалне величине италијанских провинција као релевантан. Уместо њега, принцип просечног броја становника изгледао је меродавнији за наше прилике. Однос укупне површине и броја становника у Италији дао је просек од 519.493 лица по области мада је он био знатно мањи у време њиховог обликовања пет деценија раније. Италијанске провинције нису биле бројно уједначене јер је од њих 69,³⁶⁵ чак шест имало преко милион становника (области са великим градовима – Миланом, Напуљом, Римом, Торином, Ђеновом и Фиренцом), 24 области су имале између пола милиона и милион док је у преосталих 39 било мање од 500.000 становника, а међу њима је било и оних са мање од 200.000. Усклађивањем просечног броја становника једне италијанске провинције са површином територије Краљевине СХС дошло би се до административне поделе на 24 области,³⁶⁶ што је за Веснићеву и Пашићеву владу било задовољавајуће решење, можда чак и оптимално. По италијанском узору, областима са великим градовима могао се учинити уступак у виду повећања максималног броја на чак 800.000 што је, с обзиром на чињеницу да Краљевина СХС није имала тако велике градове, као Италија, било

³⁶⁴ Л.Марковић, Обласно уређење и пример Италије, Нови живот, III, 1920., 322.

³⁶⁵ У време уједињења 1861.године, Италија је имала 59 области али се њена територија до 1870.године увећала анексијом области Венеције и Рима па је број провинција порастао на 69.

³⁶⁶ Л.Марковић, Обласно уређење и пример Италије, Нови живот, III, 1920., 322 – 325.

разумљиво.³⁶⁷ Негативна страна италијанског узора, испољена у великом популационом распону великих и малих провинција, могла се уклонити одређивањем не само максималног већ и минималног броја становника, што ће обе владе и учинити у својим нацртима.

3.4. Надлежност и организација самоуправних јединица

Надлежност локалне самоуправе може се, у основи, одредити на два начина : принципом енумерације и принципом генералне клаузуле. У првом случају, самоуправне организације обављају само оне послове који су им законима поверени и такав принцип је примењен у Енглеској. Овде су самоуправне компетенције прецизније формулисане и њихов обим у потпуности зависи од воље законодавца. У другом случају, самоуправне заједнице могу да обављају све послове који се односе на потребе локалне заједнице, уз услов да за такву делатност или већину њих, добију сагласност државних управних органа. Овај принцип је нашао примену у Француској у којој је локални живот био под снажним надзором централне власти. Мада се сматра да принцип генералне клаузуле локалну самоуправу начелно ставља у повољнију позицију, јер јој оставља шири простор за властиту иницијативу у обављању локалних послова, тешко је заузети јасан став јер обим самоуправних компетенција зависи од случаја од случаја. Применом генералне клаузуле, локална самоуправа ступа на широк и неодређен терен на коме ниједан посао није изричито дефинисан као њен, док су централни органи у прилици да законом шире или сужавају делокруг локалних послова. Државне власти су, такође, у прилици да поједине своје послове поверавају локалним органима самоуправе и тиме се ослободе одговорности за њихову реализацију. Слабост примене овог принципа огледа се у томе што локалну самоуправу не штити од одлуке државних органа да мења постојећи делокруг. Недостатак примене принципа енумерације огледа се у строгој фиксираности локалних надлежности, али се континуитет обављања послова сопственог делокруга испољава као њена предност.³⁶⁸

Стојан Протић је проблем делокруга рада самоуправних заједница решио у одредбама чланова 158 и 159 свог нацрта. Месним управним јединицама су у

³⁶⁷ Београд је 1921.године имао 111.739 становника, Загреб 108.674, Суботица 90.961, Сарајево 66.317, а Љубљана 53.294 (Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 4, 190, 262, 292, 356).

³⁶⁸ Ј.Стефановић, Основни принципи обласне самоуправе, прештампано из „Књижевног Севера“, књ. I, св. 3 – 6, Суботица, без године, 3 – 4; R.Marinković, Lokalna samouprava - stare i nove nedoumice, 50 – 51.

надлежност остављени сви послови унутрашње државне управе, уколико законом није другачије одређено. Законодавцу је препуштено да прецизно пропише и круг послова које ће обављати покрајине, окрузи (жупаније) и општине.³⁶⁹ Протић се својим нацртом приближио енглеском систему локалне самоуправе. Надлежност локалне управе могла се истовремено оквалификовати као широко постављена и прилично неодређена. Нема сумње да су надлежности самоуправних јединица нејасно одређене, као што је из чл. 158 и 159 јасна намера да начело децентрализоване управе са најширим кругом послова уздигне као уставни принцип. Иако се из самог текста не види шта је Протић схватао под појмом унутрашње управе, из накнадних објашњења закључује се да је ван њеног домена требало да остану војска, спољни послови, царине, правосуђе као и основи просвете и наставе.³⁷⁰ Ладислав Полић, члан Уставне комисије која је израдила нацрт од кога је Протић пошао, сматрао је, на пример, да би се из послова унутрашње управе, поред оних који по природи ту не спадају, могли изузети још и послови државних финансија, пошта и телеграфа, железница итд.³⁷¹ У сваком случају, тај круг послова могао се, вољом законодавца, ширити или сужавати, већ према потребама и политичким околностима.

Веснић и Пашић су одбацили овакав приступ. Њима се формулација о начелном препуштању унутрашње управе покрајинама и нижим јединицама чинила опасном по концепт државног и народног јединства. Определили су се за принцип еnumerације, дајући локалној самоуправи тачно одређен делокруг послова. Оба нацрта су назначила обим тих послова : обласне финансије, обласни јавни радови, старање о унапређењу обласних привредних интереса (ратарства, сточарства, виноградарства, воћарства и шумарства као и техничких пољопривредних побољшања због чега је областима допуштено оснивање обласних пољопривредних установа свих врста), управа обласним имањима, брига о народном здрављу и здравственим установама у области, хумане и саобраћајне установе, сарадња на унапређењу просвете и стручном образовању у области и завођење и одржавање установа за штедњу, узајамно помагање и осигурање. Овде нису постављене коначне границе обласних надлежности јер их је законодавна власта могла проширити.³⁷² То би проширило обим обласних послова оним

³⁶⁹ Чл. 158 и 159 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

³⁷⁰ О.Поповић, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, 60.

³⁷¹ L.Polić, O nacrtima ustava, II. Nacrt g.Protića, Mjesečnik : glasilo pravničkoga društva, br. 2, god. XLVII, Grafičko-nakladni zavod dd, Zagreb 1921., 63 – 64.

³⁷² Чл. 55 Нацрта устава владе Миленка Веснића и чл. 63 Нацрта устава владе Николе Пашића.

делатностима локалног значаја за које државни органи процене да се лакше или целисходније могу извршити од стране локалних органа.

Оба нацрта су садржала термин о „поверавању“ послова самоуправама што је могло навести на различите интерпретације. Било би целисходније да су редактори нацрта употребили другачију формулацију за послове властитог делокруга. Пашићев нацрт је направио битну измену, доста карактеристичну за читаво поимање крајњег домета обласне самоуправе. Веснићев уставни пројекат је имао додатак који је омогућавао обласним самоуправама удруживање са суседним областима ради заједничког остварења економско-социјалних задатака чије остварење превазилази снагу једне области.³⁷³ Пашићев кабинет није понуђену опцију сматрао пожељном. Обједињење области, макар и на економско-социјалној платформи, могло је иницирати даље политичке тежње ка уједињењу области што би нарушавало основни циљ који се предложеном поделом хтео постићи.

Организационим елементима локалне самоуправе посвећена су чак три члана. Уређујући међусобне односе њених органа, редактори су разматрали само области као највеће јединице, док о организацији општинских власти није било речи. Обласну самоуправу чине обласна скупштина и обласни одбор. Скупштина је локално представничко тело чије чланове бира становништво области. Истакнут је принцип изборности обласног парламента од стране грађана као темељна претпоставка самоуправне организације. Скупштина се бира општим, једнаким и непосредним гласањем. У односу на Протићев предлог, изостављена је тајност гласања. Скупштина је издавала обласне уредбе о свим питањима из њене надлежности, па би је могли означити и као обласну уредбодавну власт.³⁷⁴ Уредбе би имале карактер правних прописа обавезних за становништво области и у хијерархији правних аката биле би испод Устава, закона и владиних уредби. Право на доношење обласних уредби, ограничено на послове обласне самоуправе, јасно указује на оквире у којима се локална уредбодавна власт могла кретати у доношењу сопствених аката и њихово место у хијерархији прописа. Код ових овлашћења, Веснић и Пашић су се сасвим удаљили од Протићевог концепта подређеног законодавства датог покрајинама. Наиме, Протић је својим покрајинама, које је уклопио у систем локалне самоуправе, дао могућност доношења закона којим би се регулисале потребе покрајинске управе. Ово покрајинско

³⁷³ Чл. 55 Нацрта устава владе Миленка Веснића и чл. 63 Нацрта устава владе Николе Пашића.

³⁷⁴ Чл. 56 и 57 Нацрта устава владе Миленка Веснића и чл. 64 и 65 Нацрта устава владе Николе Пашића.

законодавство, по узору на енглески принцип деволуције, имало је за основ овлашћење добијено од државног законодавца (Круне и парламента), садржано у одговарајућем закону. Покрајински закони нису смели противречити Уставу и државним законима и у случају колизије првенство су имали државни закони. Државна власт је у сваком тренутку својим законом могла другачије уредити однос који је покрајина регулисала својим законом.³⁷⁵ Свега тога није било у Веснићевом и Пашићевом нацрту. Сматрајући било какво делегирање законодавних овлашћења областима штетним по процес правне и политичке унификације државе, редактори су је изоставили.

Обласни одбор представља извршни орган обласне самоуправе. Међусобни односи скупштине и одбора одређени су тиме што га скупштина бира из своје средине.³⁷⁶ Као што је случај и са Протићевим нацртом, ни два каснија не садрже ближе одредбе о политичкој одговорности обласног одбора пред скупштином, већ су детаљи препуштени законској регулативи. Будући да је одбор произилазио из скупштине која је одраз расположења бирачког тела, могло би се закључити да је обласни одбор посредно биран од стране обласног становништва. Из уставног текста сазнајемо још и то да је одбору препуштено доношење правилника и упутстава потребних за извршење обласних уредби.³⁷⁷

3.5. Надзор државе и односи са јединицама локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе, од најниже до највише, подложне су надзору централних органа власти. Општина као најпотпунија самоуправна јединица, која интегрише локално становништво у систем управе, на својој територији врши послове унутрашње и финансијске управе, што значи да се, од три гране државне власти, њене надлежности протежу само на управну делатност и то не целокупну, јер су поједини послови, попут војних и дипломатских, изузети из њене надлежности. Општина је дужна да своје послове усклади са законским прописима уз право државе да врши надзор над њиховом применом. Контрола законитости над радом самоуправа не значи да су оне дужне да раде по упутствима државне власти, јер је сврха надзора да општинске структуре задржи у оквирима закона, а не да утиче на њихово одлучивање. Отуда је јасно да надзор целисходности не одговара духу самоуправе. Надзор државне

³⁷⁵ Чл. 161 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

³⁷⁶ Чл. 56 Нацрта устава владе Миленка Веснића и чл. 64 Нацрта устава владе Николе Пашића.

³⁷⁷ Чл. 58 Нацрта устава владе Миленка Веснића и чл. 66 Нацрта устава владе Николе Пашића.

власти над самоуправном није само негативан, јер се не ограничава на право централне власти да поништава незаконите акте нижих јединица, већ је и позитиван у смислу старања да самоуправни органи врше прописане надлежности. Међутим, и кад централна власт захтева од самоуправа да врше своје надлежности, она то не чини као хијерархијски надређени органи већ у име закона.³⁷⁸

Поред послова сопственог делокруга, чији се обим одређује уставним и законским прописима, локална самоуправа може обављати и пренесене и поверене послове. У оба случаја, централни органи користе локалне за обављање државних послова, али је разлика у томе што код пренесених послова самоуправни органи имају право да својим допунским прописима прилагођавају њихово извршење локалним приликама, док код поверених делују искључиво по упутствима државних органа. Пошто државна власт поверава своје послове самоуправним органима ради извршења, поред контроле законитости, централна власт у оба случаја има право да врши контролу целисходности, јер у датим случајевима према локалној самоуправи иступа као хијерархијски надређена власт. Опасност која по самоуправу проистиче из поверавања послова огледа се у јачању надзора државних органа и обезбеђењу недовољних средстава за обављање послова, што самоуправе доводи у неповољну позицију да недостатак подмирују из сопственог буџета.³⁷⁹

Односи државних и самоуправних органа дефинисани су према потребама сваке земље, прилагођавајући се специфичностима унутрашњег уређења, што условљава различите модалитете. Могуће је да централни органи успоставе непосредан однос са свим јединицама локалне самоуправе, али је чест случај да су ти односи посредни и да се остварују преко виших инстанци. У том случају се више јединице појављују као посредници па се може узети као правило да је однос централних органа непосреднији са јединицама вишег степена, а посреднији са јединицама нижег.³⁸⁰

Односи виших и нижих јединица локалне самоуправе у већем броју земаља су регулисани по хијерархијском принципу у којима више јединице имају значајна надзорна и наредбодавна овлашћења спрам нижих. Она укључују право издавања упутстава, потврде битнијих одлука уз могућност њиховог укидања, како због незаконитости тако и због нецелисходности, право наметања одређених послова, право

³⁷⁸ С.Јовановић, О држави : основи једне правне теорије, Геца Кон, Београд 1922., 426 – 427.

³⁷⁹ R.Marinković, Lokalna samouprava - stare i nove nedoumice, 51 – 52.

³⁸⁰ M.Jovičić, Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama, 40 – 41.

надзора који иде све до туторства па чак и право суспендовања и распуштања органа јединица нижег степена. Овакви односи могу се представити у виду пирамиде на чијем дну су општине, а у врху јединице трећег степена, међусобно цементирани „чврстим малтером хијерархијских односа“. У другој, мањој групи земаља, јединице вишег степена немају посебна хијерархијска овлашћења нити право значајнијег мешања у послове нижих јединица, а њихове односе карактеришу малобројне и прецизно одређене могућности вршења надзора. Не постоје права издавања упутстава, наметања и одузимања послова, ни право суспендовања и распуштања органа нижих јединица, док су остала овлашћења која постоје у земљама са строгим хијерархијским односима, овде прилично редукована.³⁸¹

У првој групи земаља, типичан пример хијерархијски устројене самоуправе представља Француска, док је најтипичнији носилац другог модела Енглеска. Ове две земље су прототипи два различита модела локалне самоуправе. „Могуће је да су локалне јединице органи државе и државне управе, или упоредо са тим својством и органи локалне самоуправе, или су искључиво органи самоуправе, облик самоорганизовања грађана за самоуправно обављање локалних послова независан од државе“.³⁸² Отуда, разликујући локалну управу од локалне самоуправе, „локална управа везује се за централизацију локалних органа француског типа, док се локална самоуправа везује за децентрализацију енглеског типа“.³⁸³ Последица тога је мала самосталност локалних органа управе у Француској уз врло ограничен обим сопствених надлежности, снажна надзорна овлашћења виших инстанци и доследно спроведен принцип хијерархијске надређености, али и постојање локалне самоуправе у Енглеској као посебног система који није хијерархијски подређен централним органима и са врло малим надзорним овлашћењима државних власти у односу на самоуправне.

Протић је систем локалне самоуправе подвргао контроли не само законитости већ и целисходности. У чл. 169 назначено је да надзор над покрајинским, окружним и општинским актима врши покрајински намесник, односно законом одређени државни орган, коме је дато право обустављања свих решења покрајинских, окружних и општинских органа уколико су у супротности са Уставом, државним законима и уредбама, покрајинским законима и месним уредбама. Овде Протић није стао већ је

³⁸¹ Исто, 41 – 42.

³⁸² Р.Марковић, Уставно право и политичке институције, 506.

³⁸³ П.Димитријевић, Д.Вучетић, Систем локалне самоуправе, 36.

прописао могућност обуставе чак и оних решења која нису у колизицији са Уставом, законима и уредбама, али су „штетне са гледишта општих државних интереса“. Локални органи су имали право жалбе на одлуку о обустави – у првом случају Државном савету, а у другом влади.³⁸⁴

Покрајински намесник је проглашавао и обнародовао покрајинске законе. Пре обнародовања, дужан је да их у року од осам дана проследи Државном савету заједно са својим мишљењем. Покрајински закон се није обнародовао ако би Државни савет нашао да је противан Уставу или државном закону у року од месец дана. Ако у том периоду не би донео никакву одлуку, закон се могао обнародовати.³⁸⁵ Из овога је очигледно да се надзор над покрајинским законима вршио још у поступку њиховог доношења, да се кретао у границама уставности и законитости и да га је вршио Државни савет као највиши управни суд, што је требало да обезбеди и приличну објективност у раду. Нејасно је да ли је Протић сматрао да се контрола целисходности решења покрајинских скупштина може и треба проширити и на покрајинске законе. Спорно је, дакле, тумачење појма „решење“, односно да ли би се оно требало узети у ширем смислу (обухвативши и покрајински закон) или у ужем (акти које покрајински органи доносе ради извршења покрајинских закона). Постоји мишљење да се чл. 169 треба тумачити на начин да се ипак не односи на покрајинске законе. И поред тога, мора се констатовати да је, одредивши надзор целисходности над решењима самоуправних органа, Протић одступио од енглеског модела самоуправе од кога је пошао у обликовању локалне самоуправе.³⁸⁶

Протић је улогу надзорног органа поверио покрајинском намеснику. Он је представник Краља и врховне државне власти у покрајини кога поставља Круна на предлог председника владе, по правилу „из реда домородаца и завичајника покрајине“. Иако је целокупна унутрашња управа поверена локалним самоуправним јединицама, нацртом је остављена могућност да се у њима оснују посебна државна надлештва за послове који не спадају у домен унутрашње управе. Предвидевши „двојни колосек“ више као изузетак него као правило, Протић је покрајинском намеснику дао право двоструког надзора, како над самоуправном делатношћу тако и над пословима локалне управе, изузете из надлежности самоуправних заједница, које су обављала

³⁸⁴ Чл. 169, ст. 1 и 2 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

³⁸⁵ Чл. 162, ст. 2 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

³⁸⁶ О.Роповић, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, 64 – 65.

државна надлештва. За државне послове који нису део унутрашње управе и оне изузете из надлежности локалних самоуправа, у вршењу надзора могли су учествовати и други државни стручни органи. Влада би, преко ових органа истовремено пазила да делатност покрајинских и нижих органа локалне управе остане у границама законитости, али и да не повреди „који општи државни интерес“.³⁸⁷

Протић је покрајинског намесника уклопио у целокупан систем функционисања локалне самоуправе. Намесник је председавао покрајинском одбору као највишем извршном органу покрајине и, поред надзорне функције као примарне, омогућено му је непосредније укључивање у рад локалних органа, пре свега покрајинске самоуправе. Његов значај је растао у случају када покрајинске власти не би адекватно обављале управне послове. Влади је допуштено да њихову реализацију повери покрајинском намеснику или другим државним органима.³⁸⁸ Тиме је државној целини омогућено да се лакше носи са делатношћу покрајинских органа ако крену путем опструкције или се, евентуално, одреде за политику сепаратизма или иредентизма.

Протић је веровао у парламентаризам енглеског типа као систем управе „од врха до дна“. Влада као централни орган управе произилази из парламента и њему одговара. Исти принцип одговорности важи и код обласних и општинских органа (скупштина и одбора) у чему је он видео суштину енглеског „selfgovernment“-а.³⁸⁹ Његовом применом на уређење међусобних односа покрајинских органа, намеће се закључак о политичкој одговорности одбора пред скупштином. Како намесник стоји на челу покрајинског одбора спорно је да ли је и он одговоран пред покрајинским представничким телом. Намесник би се, ипак, морао изузети од ове одговорности јер га је именовао Краљ, на предлог председника Министарског савета, те је он у покрајинама представник централних државних органа којима је једино одговарао за свој рад. Као контролни орган који је стајао над покрајинском скупштином, није јој ни могао бити одговоран.³⁹⁰

Са практичне тачке гледишта, поставља се питање организовања и спровођења контроле законитости и целисходности с обзиром да је намеснику поверен надзор не само над покрајинском управом већ и над нижим нивоима локалне управе, тим пре ако

³⁸⁷ Чл. 165 – 167 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

³⁸⁸ Чл. 168 и 170 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

³⁸⁹ С.М.Протић, Владин предлог устава. Једна критика, 50.

³⁹⁰ О.Поповић, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, 59; L.Polić, O nacrtima ustava, II. Nacrt g.Protića, Mjesečnik, 63.

се има у виду да у њима постоје искључиво самоуправни органи. Нема сумње да намесник не би могао ефикасно и на време проучити све записнике, акте и остале списе свих окружних и општинских органа. Поред тога, дискутабилан је његов политички положај у околностима ако би, као експонент актуелне владине политике, имао покрајинску скупштину и одбор уједињене против себе.³⁹¹ У првом случају, вероватно је да се решење кретало у смеру ограничења надзорне власти на контролу делатности покрајинских органа,³⁹² али и у правцу преношења дела надзора на друге стручне органе, односно инспекторе централне власти.

Протић је финансијама самоуправних заједница посветио два члана. Комисијски нацрт се није дотицао овог питања, па је Протић одлучио да му, као битној претпоставци постојања самоуправе, посвети извесну пажњу. О покрајинском буџету је, на предлог покрајинског одбора, одлучивала покрајинска скупштина. Ипак, коначна одлука о буџету припадала је Државном савету. Сва затечена покрајинска имовина постаје државна и сви покрајински дугови прелазе на државу. Покрајинама су остављена остала добра намењена непосредној употреби локалне управе или јавним циљевима, као и фондови везани за одређене сврхе. Покрајинама је допуштено стицање сопствене имовине.³⁹³ Карактеристично је за Протићев и остале нацрте, са делимичним изузетком Смодлакиног, да нису покушали да детаљније регулишу питање финансијске основе неопходне за одрживи развој и функционисање локалне управе.³⁹⁴ Намеће се закључак да је Протић покрајинским управама у области финансија оставио мањи степен самосталности у поређењу са самосталношћу унутрашње управе. Сужење финансијске самосталности је приметно већ код поступка усвајања покрајинског буџета који Државном савету даје последњу реч. Чињеница да је Протић оставио ово питање доста неразрађено указује уједно на мањи значај који је у нацрту посвећен покрајинским финансијама.³⁹⁵

Улогу покрајинског намесника из Протићевог, у владином је нацрту преузео обласни начелник. Да ће редактори другог одступити од Протићевог решења, било је јасно већ по његовом титулисању. У чл. 62 дефинисана је основна улога обласног

³⁹¹ L.Polić, O nacrtima ustava, II. Nacrt g.Protića, Mjesečnik, 64.

³⁹² O.Popović, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, 60.

³⁹³ Чл. 171 и 172 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

³⁹⁴ L.Polić, O nacrtima ustava, II. Nacrt g.Protića, Mjesečnik, 64. Полић истичући значај финансијске самосталности за месну самоуправу, напомиње да би можда био „најреалнији један Нацрт држ. организације састављен с финансијског гледишта!“ (исто, 64).

³⁹⁵ O.Popović, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, 68.

начелника, као органа који стоји на челу области. Његов правни положај одређен је на начин да он управља пословима државне управе у области преко њему подређених државних органа.³⁹⁶ Пошто је његова политичка улога замишљена као „продужена рука” државних органа, кога поставља монарх, било је сасвим јасно да је обласни начелник изузет из система локалне самоуправе, те да ће служити државним властима примарно као орган са битним надзорним овлашћењима.

Пун обим надзорних овлашћења обласног начелника откривају чланови 65 и 67. Мада је обласна скупштина доносила обласне уредбе њихово проглашење је поверено начелнику. Његова улога је грађена по узору на права покрајинског намесника из чл. 162 и 169 Протићевог нацрта уз неке измене. Обласни начелник је могао задржати од проглашења сваку уредбу за коју је сматрао да је противна Уставу или законима, али и оне које би вређале опште државне интересе. Овде су редактори Пашићевог нацрта двоструко одступили од чл. 162. Прво, јер Протић у датом члану разматра околности обуставе покрајинских (обласних) закона, док се Пашић, одуставши од подређеног законодавства, задржао на уредбама као највишим правним актима обласних самоуправних органа. Надзор над обласним актима је проширен и на контролу целисходности. Оба облика надзора применила би се при доношењу свих одлука самоуправних обласних органа с тим што је обласни начелник, у оквиру контроле законитости, процењивао њихову усклађеност и са обласним уредбама. Приметна је сличност два нацрта, јер је Протићев надзор целисходности над „решењима” покрајинских органа био еквивалентан надзору који је над одлукама обласних самоуправних органа прописао Пашићев нацрт. Друго, покрајински намесник је обавезан да усвојене законе шаље Државном савету на даље процењивање, док је начелник обласну уредбу могао обнародовати и без потврде Савета.³⁹⁷

Пресудну реч у поступку надзора над доношењем обласних уредби имао је Државни савет. Он је процењивао њихову уставност, законитост и усклађеност са општим државним интересима. Одлуку је морао донети у року од месец дана, и ако би нашао да нису усклађене са наведеним параметрима, спорна уредба се не би прогласила ни обнародовала.³⁹⁸ За разлику од Протићевог решења, Пашићев нацрт је растеретио Савет сувишног посла јер је обласном начелнику поверио кључну улогу у расуђивању

³⁹⁶ Чл. 62 нацрта устава владе Николе Пашића.

³⁹⁷ Чл. 65 и 67 нацрта устава владе Николе Пашића.

³⁹⁸ Чл. 65 нацрта устава владе Николе Пашића.

које ће уредбе проследити Савету на даље разматрање. И остали акти самоуправних органа подложни су надзору државних органа, али су у том случају овлашћења обласног начелника јача. За разлику од уредби које је, до коначне одлуке Државног савета, могао само привремено задржати од извршења, код осталих аката његово решење је локалној самоуправи остављало само право изјављивања жалбе Савету као другостепеном органу. Државни савет је и овде везан роком, али је он дужи, да би се Савету оставило више времена за решавање потенцијално већег броја жалби. Ако се решење по жалби не би донело у року од два месеца од дана пријема, одлука је постајала извршна.³⁹⁹

Пашићев нацрт је прописао постојање управног судства чију ће надлежност и организациону структуру одредити законодавац. Државни савет, као врховни управни суд, овлашћен је да врши надзорну власт над самоуправама и решава о сукобу надлежности како између државних управних органа, тако и између државних и самоуправних власти. Начин избора саветника креиран је по узору на решења из Устава од 1888. и 1903. године јер половину именује Краљ од двоструког броја кандидата које предлаже Народна скупштина, а другу половину Скупштина од двоструког броја кандидата које предложи Краљ, чиме је обезбеђена равнотежа две полуге власти у избору саветника. Саветници би се уклањали са дужности, премештали и пензионисали само судском одлуком док би се обавезно пензионисали навршењем 70 година живота или услед обољења које узорокује неспособност за обављање дужности.⁴⁰⁰

3.6. Уставни узори југословенског уставотворца

Инспирација унутрашњим уређењем суседне Италије и односом државне и локалних власти је несумњиво постојала код твораца владиног уставног нацрта. Они су делатност италијанске владе, која је након уједињења успела да историјски разнородне провинције обједини политиком бирократске централизације, оценили као добру и чак пожељну. Нарочито их је одушевљавао негативан став према федерализму, раширен међу италијанским политичарима. Федералистичка опција је, након уједињења, доживљавана као опасност по државно јединство и отпорну снагу тек уједињеног

³⁹⁹ Чл. 67 нацрта устава владе Николе Пашића.

⁴⁰⁰ Чл. 68 и 69 нацрта устава владе Николе Пашића.

народа спрам спољних изазова.⁴⁰¹ Италија је, као и Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, била прожета бројним унутрашњим противречностима – регионалним, економским, културним и друштвеним, те је њен пут унификације био привлачан.

Њен историјат до уједињења 1861. године имао је доста додирних тачака са југословенским пре 1918. године. Романтичарска идеологија XIX је одлике јединствене нације налазила у језику, историји и вери. Италијане је 1861. године повезивала само римокатоличка вера док су језици и историја били различити. Постоје процене да је италијанским језиком говорило само око 2,5% становништва, тј. приближно 630.000 лица у земљи са 22 милиона, и да се том броју може додати још 400.000 Тосканаца и 70.000 Римљана због сличности њихових дијалеката заједничком језику,⁴⁰² што све укупно није прелазило 5% италијанске популације. Историјски развој није ишао у прилог обликовања јединствене националне свести, јер је Апенинско полуострво вековима било подељено на неколико држава са различитим правним режимима. Због тога су речи савременог италијанског политичара Масима Д' Азела, да је створена Италија и да је следећи задатак стварање Италијана, звучале сасвим реално. Партикуларизам је био изражен у многим сферама. Различит степен економског развоја на северу и југу је прилично уочљив. Сицилијанци и Калабријци су били битно другачији од Ломбарђана и Пијемонтеза, док су Торино и Милано више подсећали на Лондон и Париз него на Напуљ и Палермо. Напуљ је уједињењем изгубио дотадашњи статус политичког, економског, културног и војног центра једне државе са осам милиона становника. Тиме је град, четврти по величини у Европи, сведен на ниво обичног провинцијског седишта. Сличност са југословенским примером се наметао и са аспекта обједињења војних формација пијемонтске војске са армијама поражених држава ради стварања јединствене италијанске војске. Италија је против себе имала и папу, који је у њеном уједињењу видео насилну експанзију Пијемонта, тим пре што су његове либералне идеје биле уперене против цркве. Такође, бурбонска династија се, након губитка јужне Италије, склонила у Рим одакле је подстицала унутрашње немире

⁴⁰¹ Због тога су редактори владиног нацрта радо и са нескривеним симпатија присећали речи италијанског политичара Ратација, творца закона о областима из 1859.године, упућених краљу Виктору Емануелу II : „Федерализам као форма унутарњег уређења, одбацује се јер представља опасност за Краљевину и за Италију. Европа тежи данас да се уздигне до концепције једне федерације народа, али она у исто време признаје да народи неће имати потребну снагу да обезбеди себи аутономију у новоме друштву, ако њихово унутарње уређење није засновано на темељу чврстога јединства...” (цитирано према : Ј.Марковић, Обласно уређење и пример Италије, 323).

⁴⁰² S.Romano, Istorija Italije : od Risordimenta do naših dana, s italijanskog preveo Aleksandar V.Stefanović, Filip Višnjić, Beograd 2006., 51.

на својим некадашњим територијама. Уз сепаратизам на Сицилији и непријатељски став нижег свештенства, на југу су постојале револуционарне и анархистичке идеје.⁴⁰³

Италијанско уједињење је отворило питање превазилажења затечених партикуларизама одговарајућим обликом унутрашње организације. Децентралистички пројекат Марка Мингетија, министра унутрашњих послова у Кавуровој влади, претпостављао је систем покрајинских аутономија, али је превагу однео Риказолијев концепт унитаризације наметањем пијемонтског поретка остатку земље. Федерализам и аутономизам су одбачени као сметња стабилизацији унутрашњих прилика, па је Италија подељена на 59 провинција на чијем челу је стајао префект, одговоран надлежним државним органима. Унитаризам је представљен као услов консолидације државне управе, тим пре што су пијемонтски закони, проширени на целу земљу, схваћени као одраз демократског и економског развоја севера. Италија је 1861. године добила Устав који је, у основи, преузет од Пијемонта па је уставни систем грађен на истој основи. Процес административне унификације на југу је текао споро, што због нагомиланих економско-социјалних проблема, незадовољства локалног становништва довођењем чиновничког и официрског кадра са севера, што због недовољне заступљености јужњака у органима нове државе. Отпор према новој Италији манифестовао се низом побуна у јужним крајевима, нарочито у периоду 1861 – 1865. године, које ће се јављати и касније са мањим интензитетом, све до 1885. године. Ипак, италијански политички систем је успео да „преживи“ критичну фазу првобитне консолидације захваљујући низу политичких и економских мера, али и војних интервенција, којима су привремено успели да потисну чак и злогласну „Камору“.⁴⁰⁴ Југословенски уставотворци су, на примеру италијанског уједињења и накнадних нестабилности, извели закључак да је Краљевину СХС потребно организовати по истом принципу, те да су све поратне политичке тензије и проблеми само једна фаза која се мора проћи на путу коначне стабилности. Ту веру је Пашић испољио у разговорима са Карлом Сфорцом 1922. године, наговештавајући привременост тренутне ситуације у Краљевини СХС и наду да ће се период владавине „гвозденом песницом“ завршити преласком на широку самоуправу, након сређивања унутрашњих прилика. Ту линију Пашићеве политике, италијански дипломата је сажео речима : „Једино ће будућност одлучити какав ће политички облик усвојити уједињени народ; отклонимо засад

⁴⁰³ M.Lekić, *Istorija Italije : od Kavura do Montija (1861 – 2011)*, Smart studio, Beograd 2013., 50 и 57.

⁴⁰⁴ S.Romano, *Istorija Italije : od Risordimenta do naših dana*, 43; M.Lekić, *Istorija Italije : od Kavura do Montija (1861 – 2011)*, 50, 52, 54 – 56 и 59.

опасности које су се испречиле на путу нове државе; а после, видећемо...“⁴⁰⁵ Ако је унутрашња административна нивелација у Италији трајала деценијама, нема сумње да су владајуће структуре у Београду могле очекивати исти вишедеценијски процес и у Југославији. Оно што ће се касније показати као грешка било је прецењивање улоге једног језика и асимилационе моћи државе, уз потцењивање конфесионалних и осталих вековима уобличених разлика. Такође, за разлику од италијанског примера, време ће показати да Краљевина СХС неће потрајати довољно дуго да кохезиони фактори почну да дају озбиљније националне резултате.

Ако је италијански пример, са историјске тачке гледишта, био путоказ југословенским уставотворцима како је домаћи „melting pot“ требао функционисати, онда је француски модел локалне самоуправе и административно-територијалне поделе могао послужити као рецепт његове изградње. Француска није имала толико изражен партикуларизам као Италија и до 1789. године била је централизована. Средином XVIII века чинило ју је 36 области, које су мање-више биле заокружене историјске целине попут Пикардије, Шампање, Провансе, Лангедока, Бретање, Нормандије, Оверња, Алзаса итд.⁴⁰⁶ Међутим, први Устав је 1791. године, у циљу увођења једнообразног административног уређења, старе области заменио са 83 департмана (округа), који су се даље делили на срезове (арондисмане), кантоне и општине. Департмани су названи по рекама и планинама. Њихово стварање је мотивисано управним разлозима, а можда још више жељом да се елиминише свако сећање на старије историјске јединице, дух сепаратизма и помогне учвршћивање унутрашњег јединства. На челу департмана налазио се Савет (директоријум) од 36 чланова, кога је бирала департманска скупштина на две године. Савет је из своје средине бирао осам чланова који су чинили управни одбор као његов извршни орган. Управни одбор је, у основи, преузео улогу управника које је Краљ постављао у периоду пре револуције. При сваком управном одбору постојао је јавни тужилац, биран од департманске скупштине на четири године са задатком да врши надзор над применом закона. Департмани су првим Уставом, применом принципа децентрализације, претворени у мале републике, које су имале самосталну управу, у којој власт није имала своје органе. Краљ је могао да отпушта управне органе и поништава њихова решења, али су они имали право жалбе Скупштини којој је припадала коначна одлука. Преокрет у односу на *Ancien Regime*

⁴⁰⁵ К.Сфорца, Никола Пашић и уједињење Југословена : ратне и дипломатске успомене, Геца Кон а.д., Београд 1937., 183 – 184.

⁴⁰⁶ Ш.Беноа, Закони француске политике, превео Мита Димитријевић, Београд 1928., 23 – 24.

огледао се у преласку са бирократске централизације на амерички тип децентрализације.⁴⁰⁷ Општина је добила широке самоуправне компетенције под надзором управних органа. Председнике општина и чиновништво бирали су грађани на двогодишњи период. Председници су могли бити отпуштени, али обласни одбор није могао бити распуштен. Уставом је локална власт препуштена изборним органима, али је Француска, под притиском спољашњих и унутрашњих (не)прилика, била принуђена да се врати политици централизације јер „децентрализација... место да учврсти нови поредак, још га је пољуљала, па скоро и оборила.“⁴⁰⁸

Међутим, права административна централизација наступа са Наполеоновим успоном. Дотадашњи децентралистички систем, мада ублажен извесним мерама, довео је државну управу на ивицу распада због превелике самосталности локалних органа. Наполеон је успоставио централизам какав раније није постојао са јасном намером учвршћења бирократског апарата, како би се целом Француском први пут могло управљати из једног центра. Изборни закони који су постојали у департманима су укинута, а сва власт је препуштена префекту кога је именovala влада и који је радио по њеним упутствима.⁴⁰⁹ Институцији префекта, за коју је Наполеон тврдио да је заслужна за француско благостање, придаје се толики административни значај да се верује како „нам је немогуће замислити да се нешто обави без њих“.⁴¹⁰ Надлежности префекта су биле широке, али није деловао самостално, већ по наредбама централне управе. У вертикалној организацији управе, централизација је спроведена и на нижим нивоима, па су на чело арондисмана (срезава) постављани потпрефекти, а у општинама председници. Оба органа је именovala влада и оба су деловала по њеним упутствима. Наполеонов систем локалне управе заокружен је департманским скупштинама и општинским одборима са крајње органиченим компетенцијама, али ни они нису били бирани од грађана, већ постављани од стране владе. Овако крут систем

⁴⁰⁷ А.Матјез, Француска револуција, Просвета, Београд 1948., 94 – 96; *Istorija novog veka*, u redakciji J.V.Tarlea, prevod Marko Vidojević, Naučna KMD, Beograd 2008., 58.

⁴⁰⁸ А.Матјез, Француска револуција, 98 – 100. Децентрализација у Француској није, за разлику од САД, наишла на плодно тле јер је народ није разумео, односно „послужио се слободом само да би осујетио слободу. Он је поново тражио своје окове“ (исто, 100).

⁴⁰⁹ С.Јовановић, Примери политичке социологије : Енглеска, Француска и Немачка : 1815 – 1914, Геца Кон, Београд 1940., 119. (Алексис де Токвил, француски историчар, филозоф и политичар, сматрао је да административна централизација датира још из доба „старог режима“ да би се касније само прилагодила новим друштвеним околностима, проистеклим из револуционарних превирања (А.К. де Токвил, Стари режим и револуција, превео с француског Аљоша Мимица, ИК Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад 1994., 61 – 75).

⁴¹⁰ G.Breban, *Administrativno pravo Francuske*, prevela s francuskog Katarina Damjanović, Službeni list SRJ, Beograd, CID Podgorica, 2002., 26.

административне централизације је временом био подложен извесним променама, па је 1831. године омогућено бирање општинских одбора од стране грађана са правом гласа, док су председници општина и даље бирани од хијерархијски надређених органа, али између лица која су била изабрана у општински одбор. Само две године касније уведен је принцип изборности департманских и среских скупштина, а шест година касније незнатно су проширене надлежности департманских скупштина и општинских одбора, које су и даље врло ограничене и чије одлуке углавном подлежу одобрењу виших инстанци, укључујући и општинске финансије.

Декрети из 1852. и 1861. године у време Наполеона III манифестовали су феномен деконцентрације којим се део управних овлашћења преносио са Министарског савета на префекте, али није био суштински корак даље ка децентрализацији. Делимични искорак учињен је законима 1866. и 1867. године. Департманска скупштина је стекла право самосталног одлучивања о бројним питањима без владиног одобрења, а право њиховог поништења ограничено је само на случајеве кршења закона или прекорачења надлежности. Примена истог принципа на општинске одборе није ојачао општинску управу, јер је префекту дато право арбитража, ако се председник општине не би сложио са одлуком општинског одбора. Чак се може констатовати регресиван развој општинске самоуправе јер се од 1852. године председници општине постављају одлуком префекта, при чему префект није ограничен избором између општинских одборника, већ је имао слободу избора. Законским изменама из 1870. године, општински председник се опет бирао од изабраних одборника, а департманским скупштинама је дато право да саме бирају председнике. Департманска и општинска самоуправа коначно су обликоване законима из 1871. и 1884. године, који ће са мањим изменама чинити основу француске самоуправе и у првим деценијама XX века.⁴¹¹

Административно-територијалну поделу Француске, уз департмане и општине, карактерише постојање арондисмана и кантона. Док кантони, који окупљају општине, имају само изборну и судску функцију и немају својство ни правних лица ни административних јединица, дотле су арондисмани били искључиво административне, али не и јединице локалне самоуправе. Француска је имала велики број општина и сразмерно њима мали број департмана па се отуда јавила потреба постојања арондисмана као експозитура департмана са задатком релаксације односа између две

⁴¹¹ М.Ј.Петровић, О децентрализацији управе, Београд 1920., 24 – 27 и 35.

јединице локалне самоуправе. Отуда су они уметнути између општине и департмана, па се за Француску прве половине XX века може констатовати да није имала „чисту“ двостепену локалну самоуправу.⁴¹²

По Закону о департманима из 1871. године, органи департмана су скупштина, одбор и префект (начелник). Скупштина је представничко тело департмана и орган који доноси читав низ најзначајнијих одлука попут усвајања буџета, одобрења префектових рачуна за учињене издатке, старања о чиновништву, стицања и отуђења окружне имовине, вотирања редовних и ванредних приреза као главних извора прихода, бриге о локалним саобраћајницама, оснивању и организацији добротворних установа и завода за разне видове социјалне заштите итд. Скупштина се преко свог председника могла обратити непосредно надлежном министру у питањима од посебног значаја за департман. Оно је ограничено на економска и питања опште администрације, док су политичка обраћања искључена. Одбор је бирала скупштина из своје средине. Његова најважнија улога огледала се у надзору над радом префекта. Префект му је достављао предлог буџета на разматрање, а након изгласавања у скупштини, одбор је контролисао његово извршење. О евентуалном спору између окружног одбора и префекта решавала је скупштина департмана која је могла разрешити одбор и изабрати нови, као што се могла обратити надлежном министру посебном жалбом.⁴¹³

Префект фигурира као представник државне власти у округу и као извршни орган округа. У његову надлежност спадала је припрема предлога буџета које је достављао одбору на разматрање и Скупштини на усвајање. Препуштена му је брига о администрацији уз право именовања и разрешења чиновника, изузев случајева који су били резервисани за владу. Могао је присуствовати и говорити на скупштинским седницама, сем у случајевима када се решавало о његовим поднетим рачунима. Префекти су, као представници извршне власти, морали да своју делатност саобразе не само уставним и законским прописима, већ и декретима шефа државе и упутствима министара. Имали су право самосталног одлучивања, али и обавезу подношења извештаја о свом раду хијерархијски надређеним органима. Као што су министри могли

⁴¹² М.Јовић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, 30 – 31 и 137. Иако се број општина у Француској мењао, у другој половини XX века њихов број је достигао 37.962. Како је број департмана тада био 90, на један департман би просечно долазила 421 општина, а на један арондисман у просеку 122 општине (исто, 30).

⁴¹³ М.Ј.Петровић, О децентрализацији управе, 27 – 30.

поништити одлуке префекта које нису биле законите, тако су и префекти могли поништити или преиначити одлуке њему потчињених органа.⁴¹⁴

Влада је имала широко право надзора над окружним органима. Њихове најзначајније одлуке, попут усвајања буџета и завршног рачуна, увођења ванредних приреза који прелазе законски максимум или зајмова који се закључују на период дужи од 30 година, постајале су извршне тек након што их декретом одобри влада, по саслушању Државног савета. Остале одлуке департманске скупштине извршне су и без владиног одобрења, али је међу њима било разлике. За поједине тачно одређене скупштинске одлуке, Закон о департманима је прописао да постају извршне под условом да су у складу са законом. Њихово поништење префект је могао затражити у року од 20 дана од закључења седнице због кршења прописа или прекорачења овлашћења. Остале скупштинске одлуке биле су подложне не само контроли законитости, већ и целисходности. Оне су постајале извршне ако не би декретом, по саслушању Државног савета, биле поништене у року од три месеца од закључења седнице. Префект је решењем могао поништити све одлуке окружне скупштине и одбора и прогласити њихове седнице незаконитим, ако би се одржале ван оквира које је прописао закон. У случају незаконитог поступања окружног одбора, влада је овлашћена да захтева од скупштине изјашњење о актима окружног одбора, а у одређеним случајевима могла је распустити и саму департманску скупштину.⁴¹⁵

Утицај француског типа локалне самоуправе је несумњиво приметан у редиговању прописа о обласној самоуправи у владином нацрту. Правни положај департманских органа и њихов однос са органима државне управе послужиће Пашићевој влади као узор. Тај утицај је видљив у широким надзорним овлашћењима централне управе над самоуправном, посебно у области финансија. У Француској је префект јаче уклопљен у департманску управу и непосредније укључен у њену делатност јер се јавља као њен извршни орган, док је та улога у Пашићевом нацрту поверена обласном одбору. Осим тога, департмански одбор је имао право контроле над делатношћу окружног начелника, о чему у Пашићевом нацрту нема ни трага, јер је обласни начелник више креиран као надзорни орган државне управе. Поред тога, у Француској су разграничени случајеви контроле законитости и контроле целисходности, док је Пашићев нацрт завео контролу целисходности над свим актима

⁴¹⁴ Исто, 31 – 32.

⁴¹⁵ Исто, 33 – 35.

обласне самоуправе. Следећи француски пример, југословенски уставотворци су ишли корак даље у стављању локалне самоуправе под контролу државних органа.

3.7. Племенско тројство као одраз компромисног народног јединства

Опште одредбе из првог одељка нацрта устава (чланови 1, 2 и 3) одређују Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца као уставну, парламентарну и наследну монархију. За грб је узет двоглави бели орао у полету са круном. Штит на прсима орла је садржао комбинацију „племенских“ грбова : српског (бели крст са четири огњица), хрватског (наизменичних црвених и сребрних поља) и словеначког (бела звезда петокрака са белим полумесеком на плавом штиту). Српско-хрватски језик је предвиђен као службени језик, али је у словеначким крајевима дозвољено коришћење словеначког дијалекта као службеног. Словеначки се у довољној мери разликовао од српско-хрватског да би се нашао у истој равни, као српско-хрватско-словеначки, али је исто тако било опасно признати га за посебан језик јер би начело народног јединства постало упитно. Пашићев нацрт је изоставио додаток из Веснићевог, који је допуштао могућност подношења питања и интерпелација, али и дискусија у парламенту на свима народним дијалектима.⁴¹⁶ Док су назив државе и њен грб наглашавали „племенске“ традиције, предложена застава је била нешто сасвим ново. Од старих племенских застава није се могла правити никаква комбинација, али се редослед три боје – плаве, беле и црвене (које постоје на све три племенске заставе) могао тако компоновати да се добије „оригинална“ застава Краљевине СХС. Оваквим формулацијама владајућа коалиција је јасно прокламована идеју народног јединства.

3.7.1. „За“ и „против“ југословенства

Унутрашња структура Демократске странке уско је везана са њеном националном и државотворном идеологијом. Светозар Прибићевић је још 1897. године формулисао концепт једног народа са два имена. Срби и Хрвати су, по тој замисли, припадници истог народа, а имена која су носили кроз историју означавају само њихову „племенску“ припадност. Иако је био свестан да субјективни елемент нације – свест о заједништву – још увек није развијен, веровао је да су објективни елементи

⁴¹⁶ Упореди: члан 3 Нацрта устава владе Миленка Веснића и члан 3 Нацрта устава владе Николе Пашића.

историјски детерминисани (језик, обичаји, заједничка територија итд.). Задатак југословенске државе је да јача свест о народном јединству, односно на потврђивању Беркове дефиниције народа као савеза умрлих, живих и још нерођених. Погрешна перцепција стварности довела је Прибићевића до субјективистичког тумачења прошлости. Прву југословенску државу нашао је већ у антифраначком покретку Људевита Посавског, док је на сарајевској конференцији, османску инвазију на средњовековну Босну назвао „великом срећом народном“, јер је уништила носиоце „једног посебног суверенитета у народу, који је у држави могао да створи посебно народно име“. Постојала је опасност и од стварања посебног црногорског идентитета, али је задатак југословенске државе да све те старе суверенитете и племенске специфичности поништи. Та нивелација се требала спровести путем просвете иза које би стајала моћна државна зграда, строго унитарног типа, која би обликовала народ у правцу стварања и развијања јединствене свести и воље.⁴¹⁷ Унутрашње разлике временом би се истопиле и отвориле пут југословенском „melting pot“-у, који би пре или касније морао дати резултате. Прибићевић ће касније, након увођења шестојануарске диктатуре, тврдити да се субјективна свест о припадности једној националној заједници не може развити у условима диктатуре и ванредног стања. Хрватима се декретом не може наметнути осећај етничке повезаности, па и истоветности са Србима, већ омогућавањем слободног племенског индивидуализма и утврђивању заједничког програма који ће их држати на окупу, јер се „свест о припадништву једном народу испољава свакодневним плебисцитом“.⁴¹⁸

Схватање да су Срби и Хрвати два дела истог народа постала је „мисао водила“ многих српских и хрватских политичара након Куеновог пада у Хрватској 1903. године те је све више постајала формула њиховог повезивања. Она ће бити уграђена у темеље хрватско-српске коалиције и њене политичке делатности све до слома Аустро-Угарске. Као противници доктрине о једном народу са два равноправна имена, највише су се истицали франковци међу Хрватима и војвођански радикали међу Србима.⁴¹⁹

Из начела народног јединства заговорници круте централизације изводили су политичко-правни постулат о државном јединству. Ако су Срби, Хрвати и Словенци

⁴¹⁷ I.Banac, Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika, 172, 174-175, 179.

⁴¹⁸ S.Pribičević Diktatura kralja Aleksandra, Prosveta, Beograd 1953., 47.

⁴¹⁹ В.Крестић, Историја Срба у Хрватској и Славонији, 425.

један народ, онда отпада потреба за било каквим унутрашњим споразумом. У Прибићевићевој визији решења националног питања у Југославији, један део јединственог организма се не може споразумевати са другим. Било какав споразум међу њима имплицирао би да они нису припадници истог већ два засебна народа. Зато се енергично борио против било каквог облика аутономизма или федерализма, нарочито оних који би претпостављали историјске покрајине или племенско-конфесионалне целине. Демократе, нарочито онај део чији је Прибићевић био неформални вођа, видели су у „племенским“ аутономијама клицу дезинтеграционих процеса који би могли угрозити државно јединство. У историјским покрајинама препознат је негативан политички утицај страних сила које су вековима цртале унутрашње границе, како би што јаче раздвојиле југословенска „племена“. Баук хрватског национализма и Радићевог покрета били су јасна опомена интегралистима да истрају на путу унитаристичког уређења. У говору одржаном у Карловцу крајем октобра 1920. године, Светозар Прибићевић је свој програм образложио примерима из упоредне праксе. Сем Немачке, не постоји ниједан случај да је један народ организовао политички и друштвени живот у федералној држави. У Немачкој је федерализам био последица превладавања интереса мноштва кнежевских породица. Швајцарско федерално уређење није било изузетак, попут немачког, јер Швајцарци, по њему, нису један народ, већ га заправо чине три засебна – Немци, Французи и Италијани.⁴²⁰

Док је при изради нацрта у погледу монархије постојао широк консензус у вођству Радикалне и Демократске странке, то није био случај кад је реч о називу државе. Управо је назив државе био тачка спорења две странке и две идеје – интегралног и компромисног народног јединства.⁴²¹ Демократска странка је била за Југославију док су радикали инсистирали на називу утврђеном на Крфској конференцији. У Веснићевом нацрту прихваћена је опција Радикалне странке, да би се

⁴²⁰ I. Banac, Nacionalno pitanje : porijeklo, povijest, politika, 173,175.

⁴²¹ Ове разлике су експлоатисане у изборној борби па су радикали, као одговор на хрватски слоган „Хрвати на окуп“, одговорили позивом на српско национално осећање код Срба у Хрватској. Прибићевић и демократе су стигматизовани као највећи непријатељи Срба и Србије. У предизборним обрачунима се ишло дотле да се Србима који гласају за Демократску странку оспорава право да се уопште сматрају Србима! Глас за демократе је тумачен као глас за југословенску идеју чији је творац Аустро-Угарска и која је лансирана у циљу губљења српског идентитета. Демократска странка је у изборној борби полазила са сасвим супротних позиција па је у радикалима гледала српске сепаратисте који су скоро изједначени са Радићевцима. Пашић и Радић су за њих, уочи избора, били лице и наличје исте антидржавне политике па су радикале оптуживали да, продубљујући супротности Срба и Хрвата, уносе раздор у државу, да њихова политика слаби народно јединство те да може резултирати потчињености српског дела становништва у Хрватској (С.Божих, Срби у Хрватској и југословенска држава : 1918 – 1929., 391-393).

назив Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца задржао и у Пашићевом. Демократски посланички клуб је сматрао да „држава наша остаје без имена“ јер назив предложен у нацрту означава само њену троплемену садржину, али не и заједничко име једног народа. Помен Срба, Хрвата и Словенаца није био у складу са њеним идеолошким и програмским настојањем да искључи све „племенске“ разлике и омогући националну унификацију у што краћем временском периоду. Пример Швајцарске демократама је служио као образац, јер и поред три различита народа држава носи једно име. Кривца су нашли у Николи Пашићу, који је ово питање претворио у питање опстанка кабинета. Демократска странка је принуђена на попуштање, настављајући борбу за југословенско име.⁴²² Начелно опредељење није им сметало да истовремено заузму помирљив став спрам предложеног назива јер је постојеће име „тачно, верно, истинско“ и рефлектује оно што Краљевина у датом тренутку заиста представља. „Демократија“ чак полемише са странкама Југословенског и Народног клуба због њиховог опредељења за југословенско име, видећи у томе жељу да се истисне српско име као прво у називу.⁴²³

Радикална странка није пристајала на промену назива државе и увођење југословенства као националног појма. Одбијајући потискивање вековима освештаних „племенских“ имена новим југословенским као нечим што је, ако не сасвим празно, онда барем дискредитовано у народним масама, радикали су бирали другачији пут. Полазили су од постојећих идентитета као основе док је даљи национални развој требало препустити времену. Племенски идентитет резултат је историје па се једино историјским развојем могао превазићи. Задовољили су се уклањањем разједињавајућих фактора који су стајали на путу унутрашње интеграције, али су били против било каквог вештачког убрзавања једног природног процеса. Тај процес је претпостављао постепено јачање националног идентитета и аналогно томе слабљење „племенских“ и регионалних разлика као део унутрашњег органског срастања хетерогених елемената. Нивелацијом „народне душе“ настаће име „које неће бити једна празна“ реч већ њена

⁴²² Jugoslavenska njiva, „Jugoslavija“, 26.februar 1921.godine, god. V, 113 – 114. Можда је национално-политичку југословенску филозофију Демократске странке у време доношења Видовданског устава најбоље и најкраће сажео Љ.Давидовић у свом говору током начелне дебате у Уставотворној скупштини. Том приликом вођа странке је поручио : „И у оваквим приликама, господо, чују се данас покличи нашем народу, поклич : „на окуп Хрвати!“ или још онај други, поклич : „на окуп Срби!“ Против кога неразвишљена браћо наша? Једних против других. То су покличи малих, ситних обимом и снагом, поклич недостојни времена, у коме живимо... Ја према њима, господо, имам да истакнем други један поклич, јачи лепши, шири, снажнији, већег домета, поклич : „на окуп Југословени!“ (Говор Љ.Давидовића на XL редовном састанку Уставотворне скупштине 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 4).

⁴²³ Демократија, „Ту су за јединство!“, 20.фебруар 1921.године, бр. 494, 1.

уоквирена садржина. Због тога је Радикална странка, мада присталица идеје народног јединства, била против механичког именовања троплеменог народа, јер нити би заједничко име могло тренутно укинути племенску свест, нити би непостојање истог продубило разлике које већ постоје међу Србима, Хрватима и Словенцима. Због тога су осуђивали политику свог коалиционог партнера која је, по њима, била усмерена на слабљење племенских осећања као кратковиду ампутацију „народне душе“.⁴²⁴

Радикални представници у Пашићевој влади и посланички клуб у Скупштини све до усвајања Устава биће главни заговорници очувања раније усвојеног назива државе. Њихове присталице су председнику владе и посланичком клубу слале резолуције и одлуке месних организација против југословенског имена. У њима се истиче да је „Југославија“ туђе име, да је у питању „омражени аустријски назив“, „изум пропале Аустрије“ са намером да се искористи за потискивање српског имена, да само „српски душмани“ желе да се „наша Мајка Србија... прекрсти у Југославију“, док се од посланичког клуба и свих српских посланика у Уставотворној скупштини захтева енергично супротстављање „мрском имену“ Југославија.⁴²⁵

Политички концепти Радикалне странке о унутрашњем уређењу и називу државе одају утисак делимичне контрадикције, који се не среће код Демократске странке. Обе су предлагале унитарно уређење са извесним степеном децентрализације. Међутим, док су демократе идеју народног јединства доследно пројектовале и на име државе, код радикала то није био случај. Како народно јединство нису видели у јединственом имену „него у срцима нашим“, очување постојећег назива, које укључује сва три „славна и светла“ имена, под којим је земља позната у иностранству, био је својеврстан омаж државотворству Срба и славној српској прошлости, коју су радикали на известан начин покушали да конзервирају.⁴²⁶

Уставни пројекат Весниће владе резултат је компромиса у најбитнијим питањима. Једногласности није увек било ни унутар исте странке, па је код питања горњег дома већина министара била за дводомни систем. Само два члана владе, један

⁴²⁴ Самоуправа, „Мало више стрпљења“, 24. фебруар 1921. године, бр. 43, 1.

⁴²⁵ Самоуправа, „Против назива Југославије“, 29. април 1921. године, бр. 98, 1; Самоуправа, „Против назива Југославије“, 1. мај 1921. године, бр. 99, 1; Самоуправа, „Против назива Југославије“, 10. мај 1921. године, бр. 105, 1. Карактеристично је што је „Самоуправа“ објављивала депеше радикалских месних организација само из крајева који су раније били у саставу Аустро-Угарске (Белегиш, Дубровник, Винковци, Сремска Митровица, Тушиловић, Осиек, Грачац, Мала Вашица, Земун) како би показала да баш на тим подручјима нема подршке југословенском имену.

⁴²⁶ Самоуправа, „Око државног имена“, 6. мај 1921. године, бр. 102, 1.

демократа и један радикал, изјаснили су се против па се горњи дом нашао у нацрту.⁴²⁷ Веснићев нацрт је у демократском клубу „примљен сасвим хладно и непријатно“, али је на његову иницијативу дошло до извесних корекција у Пашићевом нацрту у одељцима у правима грађана, Круне и државних власти.⁴²⁸ Постојање различитих струја у обе странке чак и у питању унутрашњег уређења, Никола Пашић је отворено признао на седници посланичког клуба Радикалне странке 23. децембра 1920. године, у време преговора о образовању владе. Предочио је да има појединаца који су за „аутономије са засебним владама“, али да већина гравитира већинском опредељењу међу демократама „код којих, такође, имаду две струје. Једни се приближују к нама, а други траже да се много даље иде ка централизацији“.⁴²⁹ Говорећи о делу радикала који су за аутономије, Пашић је несумњиво мислио на Протића и његову групу, која је нерадо гледала на било какву сарадњу са Демократском странком. Шеф Радикалне странке је био свестан тежине проблема због непостојања једногласности у посланичким клубовима у тренутку кад се очекивало формирање владе, која је осим две најјаче странке, морала да укључи још неке мање посланичке групе.

Одбијајући улазак у Уставотворну скупштину због обавезе полагања заклетве, Протић је оштро критиковао нацрте обе владе. Почетком 1921. године појавила се његова брошура „Владин предлог Устава“ у којој се осуђује политика Пашићеве владе и истиче да је правац и начин како се уставно питање решава не само штетан већ и опасан. Налазећи да између Веснић/Пашићевог и његовог нацрта постоје озбиљне концепцијске разлике, владином нацрту је замерао изражен бирократизам, односно бирократски централизам и недовољно заступљен принцип самоуправе, који је Радикална странка истицала од свог настанка. Насупрот своје административне поделе, за коју је сматрао да због еластичности не може изазвати веће незадовољство, чл. 62 владиног предлога је оквалификовао као круто решење у једном деликатном питању, до те мере непрактично и недржавничко да „значи ни више ни мање но бацити угарак у кућу“.⁴³⁰ Критика нацрта била је далеко опсежнија од осуде предложене поделе и домашаја самоуправног начела и односила се на обим, технику и садржину целог пројекта. Влада није поднела никакву мотивацију ни образложење уз нацрт који је обимом врло кратак, а садржином сиромашан. Потреба за брзим доношењем Устава

⁴²⁷ Говор М.Веснића на IV седници Уставног одбора 7.фебруара 1921.године, Рад Уставног одбора..., I, 24.

⁴²⁸ Демократија, С.Шећеров, „Г.Стојан Протић и Владин предлог Устава, 1.март 1921.године, бр. 501, 1-2.

⁴²⁹ АС, Лични и породични фондови. Збирка Ристе Одавића, фасц. XI, 20.

⁴³⁰ С.М.Протић, Владин предлог устава. Једна критика, 4, 8, 53 и 56.

није смела ићи на уштрб његовог квалитета у земљи која је вековима имала хетерогено па и анахроно законодавство. Кривицу за нерешавање уставног питања приписао је Демократској странци, која је имала у својим рукама министарство за Уставотворну скупштину дуже од годину дана, а да ништа конкретно није урађено. Изостављене су одредбе које су јачале парламентаризам и добру државну управу па, уместо да се иде корак напред у развоју појединих права, отишло се уназад. Владин предлог, по његовом мишљењу, ишао је на штету постојећих слобода погоршавајући рђаво стање, а да се са друге стране на плану одбране друштва није добило ништа ново.⁴³¹

Протићево неслагање са владином политиком не може се гледати само кроз призму уставног проблема нити се може свести на питање личних несугласица са Николом Пашићем и већином у странци. Размимоилажења су имала ширу основу и одразила су се на противљење политичком курсу радикалско-демократске коалиције. Протићева политичка улога у датом тренутку била је оптерећена не само личним анимозитетом са Светозарем Прибићевићем, већ и целокупним односом према Демократској странци у којој је видео „један осциони, демагошко-реакционарни и растројни елеменат у нашој држави“. Сматрао је да је коалициони споразум политички удаљио Радикалну странку од ЈМО, Народног и Југословенског клуба, учинивши је савезником реакционарних елемената који су доношењем „Обзнане“ (коју квалификује као „правну наказу“ и „пасош за све реакционаре и сва насиља“) извршили својеврстан државни удар. У покушају да делимично „оправда“ скретања удесно хрватских и словеначких група, па и њихову ранију уздржаност у питању унутрашње организације државе, Протић је истицао како се држање Хрвата и Словенаца не може правилно протумачити ако се не узме у обзир политичко фаворизовање Демократске странке као чиниоца који је континуирано манифестовао непријатељско расположење према Хрватима и Словенцима. Пашићу је замерао да га је у клубу радикалских посланика оптуживао за федералистичку оријентацију иако, по његовим речима, између њих никада није дошло до озбиљније дискусије на тему унутрашњег уређења. Пашићеве оптужбе одбацио је образложењем да или не зна шта је федерализам или да су критике на његов рачун изречене да би Пашићева концепција добила на тежини у страначком клубу.⁴³² Сукоб прве две личности у Радикалној странци отвориће унутрашњу поделу и биће најозбиљнији ударац странци у једном врло осетљивом историјском тренутку.

⁴³¹ Исто, 9 – 10, 14 – 15 и 23.

⁴³² С.М.Протић, Три документа или један лист из историје наших дана, ИК Геце Кона, Београд 1921.године, 21 – 25.

О уставном нацрту Пашићеве владе темељно ће се расправљати и у државним институцијама и ван њих, у штампи, нарочито страначкој, и јавној сцени уопште, али су прву и последњу реч обично имали партијски кругови и њихово вођство као ванинституционални центри моћи. Правна литература тог времена врло је шкрта и сем разматрања Слободана Јовановића озбиљнијих дискусија скоро да и није било. Ипак, ни Јовановић се није опширније изјашњавао о нацрту у целини, већ се одважио само на фрагментарно разматрање па и тада у фази када га је Уставни одбор прилично ревидирао.⁴³³ Од општих оцена вредно је пажње поређење модела самоуправе садржаних у Протићевом и владином нацрту. Јовановић је сматрао да је Протићева основна интенција задовољење аутономистичких захтева хрватских и словеначких група. Да би им изашао у сусрет дошао је на идеју о примени енглеске самоуправе, као најпотпунијег облика самоуправе која је требала удовољити свима који су захтевали само покрајинске аутономије. Протићева замисао у питању унутрашње организације требала је постићи два циља : очување државног јединства путем унитарне државе и придобијање Хрвата и Словенаца на бази широке самоуправе заокружене покрајинским границама. Поред тога, Протић је енглески модел самоуправе сматрао неопходном претпоставком енглеског парламентаризма који је требао послужити као узор. Последица такве самоуправе и таквог парламентаризма била би свођење Краљеве улоге на ону коју је имао енглески монарх у својој земљи. Протић се руководио енглеском уставношћу и у другим питањима, што је Јовановића навело на закључак да је Енглеска била Протићев образац којим је покушао да реши уставни проблем.⁴³⁴

Са друге стране, Слободан Јовановић је критиковао Веснићеву и Пашићеву владу да су показале интерес само за монархију и однос државне управе према областима. Ова пажња је диктирана потребом учвршћења монархијске власти због уверења да је Круна битан чинилац државног јединства. Успостављање републиканске форме би, уместо централизације, трасирало пут федерализацији. Оба кабинета су сматрала да је очување историјских покрајина неспојиво са начелом државног јединства, због чега су одбациле и концепт енглеске самоуправе, одредивши се за

⁴³³ Види Јовановићеве уводнике у „Политици“ : „Нацрт новог устава“, 17.април 1921.године, бр. 4664; „Покрајинско уређење“, 24.април 1921.године, бр. 4674; „Штампа“, 8.мај 1921.године, бр. 4683; „Уредбе“, 22.мај 1921.године, бр. 4697; „Владачки дом“, 29.мај 1921.године, бр. 4704; „Врховна команда“, 5.јун 1921.године, бр. 4711; „Кривична одговорност министара“, 12.јун 1921.године, бр. 4718; „Представне уредбе“, 23.јун 1921.године, бр. 4727. Јовановић се ни у свом уџбенику „Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, објављеном три године након доношења Устава, сем тумачења основних елемената овог нацрта, није њиме детаљније бавио.

⁴³⁴ Политика, С.Јовановић, „Нацрт новог устава“, 17.април 1921.године, бр. 4664, 1.

мање јединице које су више подсећале на округе него на области. Јака централна власт и надзор над локалном самоуправом били су такви, да областима на крају не само да није остала енглеска, већ им није остављена никаква самоуправа. Пашићев нацрт је показао мало интересовања за сва остала питања, укључујући и одељке о личним правима и Народној скупштини који су се у ранијим уставима Србије сматрали најважнијим. Оба одељка су регулисана само „реда ради“, те их је као питања мањег значаја требало препустити редовном законодавству. Због тога је влада из Протићевог нацрта изоставила све што јој је деловало као споредно посветивши пажњу само монархији и областима, да би га на крају свела на „један патрљак“ првобитног Протићевог нацрта. Такав нацрт, по Јовановићу, представљао је сужену и непотпуну основу за организацију Краљевине СХС.⁴³⁵

Интерес за регулисање ових питања је био очигледан, нарочито ако се узме у обзир колико је истој материји посвећено пажње у поратним уставима других земаља. Устав Чехословачке републике из 1920. године са своја 134 члана нигде не регулише административно-територијалну поделу, сем што у члану 91 прописује право законодавца да донесе прописе о саставу и надлежности самоуправних органа. Чл. 3 прокламује Чехословачку као јединствену и недељиву целину, уз аутономију Поткарпатске Русије,⁴³⁶ која јој је припала међународним уговорима закљученим после рата. Пољски устав, усвојен марта 1921. године, од укупно 126 чланова, регулисао је самоуправу у њих неколико, али је члан 65 прописао само поделу земље на војводства, округе и општине, без навођења критеријума на којима се подела заснива.⁴³⁷ Румунски устав из 1923. године дефинише Краљевину Румунију као унитарну и недељиву државу (чл. 1) која је административно-територијално подељена на округе и општине (чл. 4), док су детаљи препуштени законодавној власти. Румунски уставотворац је начело децентрализације прокламовао као уставни принцип, прописавши принцип изборности окружних и општинских представничких тела (чл. 108).⁴³⁸

Све три поменуте земље имале су изражену етничку хетерогеност и бројно становништво које је остало ван граница матичних земаља, а сличност југословенског и чехословачког примера је врло упадљива. У оба случаја, матичну нацију није чинио један народ већ два (Чеси и Словаци у Чехословачкој), односно три (Срби, Хрвати и

⁴³⁵ Исто.

⁴³⁶ <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1920/026-1920.pdf>

⁴³⁷ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210440267/O/D19210267.pdf>

⁴³⁸ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/15014>

Словенци у Краљевини СХС) и у оба случаја држава је имала бројне националне мањине које су у пограничним зонама биле у додиру са својим матичним државама, што је могло поспешити иредентистичке и сепаратистичке покрете. Чехословаци су чинили 65,51% становништва Чехословачке, док су судетски Немци чинили скоро 1/4 становништва, а у самој Чешкој чак 1/3. У Шлеској, немачко и пољско становништво, заједно узети, чинили су апсолутну већину, док је за Чехословаке најнеповољнији однос био на крајњем истоку, у Прикарпатској Русији где су Украјинци и Руси чинили чак 62,2%, а Чехословаци само 3,3%. У словачком делу земље, Мађари су чинили 1/5 становника, тако да се матична нација у свим деловима суочавала са озбиљном концентрацијом других етничких заједница. У четири источна војводства Пољске Белоруси и Малоруси (Украјинци) чинили су апсолутну већину становништва док су у јужним војводствима чинили нешто више од 1/3 становништва. Румуни су имали једноставнију етничку слику због већег процента румунског становништва у укупном постотку (око 73%), али и расејаности Мађара и Секлера (Секелја) широм Трансилваније.⁴³⁹ Све три државе су после 1918. године организоване као унитарне са локалном самоуправом, двостепеном или тростепеном, али политички централизоване јер се веровало да ће се јединствен бирократски апарат лакше носити са бројним поратним тешкоћама. Нема сумње да је њихов пример позитивно утицао на југословенске уставотворце при избору модела унутрашње организације, колико због чињенице да је реч о новоствореним (Пољска и Чехословачка) или проширеним државама (Румунија), толико и због сложених етничких односа у свакој од њих, што је њихову политичку стварност приближавало југословенској. Чињеница да је унутар Краљевине СХС постојала јака политичка поларизација уз изражене конфесионалне, етничке и регионалне разлике, за разлику од чехословачког примера, утицали су на редакторе Пашићевог нацрта да локалној самоуправи наметну снажнији надзор, што је сублимирано у једном кратком нацрту, док о истом нема трага ни у много опширнијим уставима наведених земаља.

Нацрт Пашићеве владе имао је несумњивих недостатака. Неки од њих су последица уопштености и жеље да се бројна питања препусте вољи законодавца. Влада их је због журбе да што пре донесе Устав регулисала само оквирно, па се у бројним питањима осећа неодређеност. Редактори су направили пропусте у стилизацији

⁴³⁹ М.С.Радовановић, Мала Антанга и Пољска : политичко – етничка разматрања, Штампарија „Млада Србија“, Београд 1937., 112, 175 – 177 и 305 – 306.

хрватског и словеначког грба. Влада је дужну пажњу посветила само оним стварима за које је била суштински заинтересована. Због тога су његове најмаркантније црте монархизам и унитаризам са врло ограниченом и оскудном самоуправом која је била апсолутно потчињена централној управи. Санкционисан је постојећи, политички и друштвени-економски капиталистички поредак, уз једва приметан продор новијих поратних струјања. У складу са тенденцијом која је тежила конзервирању тренутног стања, влада није нашла за сходно ни да покаже интерес за економско-социјална питања, што ће већ у Уставном одбору изазвати оправдане примедбе.

У крајњој линији, нацрти Веснићевог и Пашићевог кабинета испољили су ставове владајућих структура окупљених око Круне и две странке са кључним упориштем у бирачком телу предратне Краљевине Србије и Војводине са далеко слабијом или чак врло слабом подршком у остатку земље. Политичка централизација требало је да послужи као основни инструмент остварења бројних циљева, пре свега националног јединства и економске ревитализације земље. Идеологија народног јединства водила је примени начела мајоритета, што је у комбинацији са снажном централизацијом, српским политичким чиниоцима обезбеђивало значајну предност у односу на остале. Политичка надмоћ странака са седиштем на подручју Србије, могла је у датим околностима бити моћан импулс економској експанзији оних кругова чији су интереси били удружени са тим политичким опцијама.

3.7.2. Монархија као фактор јединства

Облик владавине није био споран ни у радикалном, ни у демократском посланичком клубу, ни међу њиховим представницима у Веснићевој и Пашићевој влади. Правно, упориште је нађено у прводецембарском акту, односно адреси Народног вијећа у којој је наглашено да ће владарску власт, у складу са закључцима Народног вијећа, на читавом територију Краљевине СХС вршити краљ Петар, односно у његово име регент Александар. Устав Краљевине Србије је регулисао случајеве о којима би се Велика народна скупштина, као претеча Конституанте, могла изјаснити и међу њима није промена облика владавине, док се Уставотворној скупштини пориче право на одлучивање о истом. Народ би једино као *ultima ratio* имао право на револуцију у

случају незадовољства Круном, али о томе у Краљевини СХС није било назнака.⁴⁴⁰ Политички, монархија је препозната као једна стварна чињеница која је последица историјског развоја започетог 1804. године са великим заслугама у вековној борби за ослобођење и уједињење. Династија Карађорђевића се након 1903. године са народом стопила у једну органску целину и постала јемство очувања народног јединства. Промена облика владавине након уједињења у несређеним околностима би, због етноконфесионалне хетерогености, могла проузроковати дезинтеграцију државе и „стогодишњу кризу“.⁴⁴¹ Закључак који су Демократска и Радикална странка изводиле из таквог резона је неопходност монархије и њој блиског унитаризма као историјских нужности за стабилност поретка. Побијајући оптужбе о реакционарности Круне, које су долазиле са левице, ишло се и даље у одбрани монархијског облика владавине, видећи у њему елемент „еволуције, чак, и револуције!“⁴⁴²

⁴⁴⁰ Демократија, „Облик владавине“, 25.јануар 1921.године, бр. 472, 1.

⁴⁴¹ Самоуправа, „Монархија!“, 22.фебруар 1921.године, бр. 41, 1.

⁴⁴² Демократија, „Монархија и централизација“, 1.фебруар 1921.године, бр. 477, 1.

4. РАД УСТАВНОГ ОДБОРА

4.1. Именовање и рад Уставног одбора

Доношењем Пословника Уставотворна скупштина је могла прећи на конкретније задатке. На IX седници, одржаној 31. јануара 1921. године, изабран је Уставни одбор. Од 42 члана, радикалима и демократама је припало по 11, комунистима 7, Југословенском и Народном клубу 4, земљорадницима 4, ЈМО 3 и социјалдемократима и републиканцима по 1.⁴⁴³ Одсуство ХРСС омогућио је радикалско-демократској коалицији апсолутну већину у једном органу који је требао да Скупштини предложи своју верзију нацрта. Касније искуство ће показати да су најзначајније одлуке донете управо гласовима две владајуће странке, које су имале натполовичну већину и два гласа више него све остале странке заједно.⁴⁴⁴

Пашићева влада је рад Уставног одбора посматрала као показатељ расположења и „арену“ за незванично преговарање са опозицијом. Режим је био свестан потребе обезбеђења што шире основе за изгласавање Устава, али и да би компромис дао само негативне резултате, јер би „апсолутно сав народ“ ујединио против себе.⁴⁴⁵ Средње решење је „наказно“ и у недостатку једногласности мора се прибећи надгласавању. Одбијајући захтеве за постизање „племенског“ споразума, опредељени за принцип мајоритета, владина коалиција није у прегласавању Хрвата видела ништа спорно јер њихови посланици у Скупштини нису представници „племена“ већ грађана. Грубо свдећи уставно питање на избор између унитаризма и федерализма, радикали су сматрали да унитаристички концепт мајоризује федералистички те да компромис није могућ због међусобне искључивости, а и да је могућ, не би задовољио ни једну страну.⁴⁴⁶ Компромис не би обезбедио дуговечност уставног решења јер би свака страна инсистирала на ревизији што би проузроковало трајну нестабилност. Опозицији је поручивано да нема Устава који ће задовољити све грађане, да се ниједан Устав не прави за вечност, те да ће остати на снази док га већина народа буде подржавала.⁴⁴⁷

⁴⁴³ Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 14 – 16.

⁴⁴⁴ А. Фира, Видовдански устав, САНУ, Београд 2011., 90.

⁴⁴⁵ Демократија, „По споразуму“, 23. јануар 1921. године, бр. 471, 1.

⁴⁴⁶ Самоуправа, „Споразум или надгласавање?“, 3. фебруар 1921. године, бр. 25, 1.

⁴⁴⁷ Демократија, „Устав за вечност“, 10. март 1921. године, бр. 509, 1.

Уставни одбор се конституисао 1. фебруара 1921. и за председника је изабран Миленко Веснић. Одбор није имао свој Пословник већ се користио општим одредбама скупштинског, иако су се односиле на претрес у пленуму, а не у одборима. Изузетак је учињен код претреса нацрта из чл. 54 Пословника, па се уместо претреса по одељцима дискутовало о сваком члану понаособ. Поједина питања су упућивана у подоборе да би се лакше дошло до међустраничких споразума. О њиховом раду нису вођене стенографске белешке. По Пословнику, уставни нацрти су се могли подносити у року од 14 дана од дана избора Уставног одбора, али је одбор био дужан да узме у претрес најпре владин предлог. Тек ако би он био начелно одбачен, могло се приступити изради новог нацрта на темељу осталих поднетих предлога. Одбор је до 16. фебруара 1921. године вршио начелни претрес, а до 5. априла трајала је дебата у појединостима, након чега је Скупштини поднет извештај. У целом овом периоду одржано је 65 седница, од којих је 12 било посвећено начелној дебати, 32 специјалној, а остатак расправи о поднетим амандманима.⁴⁴⁸

До истека предвиђеног рока, своје нацрте су поднели, сем владе, народни, републикански, социјалистички, земљораднички и клуб Југословенске муслиманске организације. Иза непотпуног уставног предлога Антона Сушника стајао је Југословенски клуб. У време рада Уставног одбора постојало је још неколико самосталних нацрта угледних појединаца попут Јосипа Смодлаке, Стојана Протића и београдског адвоката Радивоја К. Новаковића, као и нацрт Уставне комисије из времена Протићеве владе. Посебну тежину имају иступи представника Комунистичке партије, која није сачинила засебан уставни пројекат.

Представници опозиционих група оштро су напали владин уставни предлог. Аргументи нису били једнообразни јер су Југословенски и Народни клуб осуђивали нацрт као хегемонистички, док су земљорадници, социјалисти и републиканци критиковали углавном његову социјалну страну. Комунисти су га жигосали и са „племенског“ и са друштвено-економског аспекта. Хрватске и словеначке грађанске странке питања административне поделе и унутрашње организације ставиле су у први план и на њима све време истрајавале. Остали опозициони клубови су акцендовали социјално-економске теме, не посвећујући питању државноправне конструкције

⁴⁴⁸ Чл. 19 и 25 Привременог Пословника за Уствотворну скупштину; С.Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 34; А.Фира, Видовдански устав, 91 и 94.

превелики значај. Ове критике су изнете током начелне дебате, али је тек дискусија о појединостима открила праве размере супростављености различитих концепција.

Влада није искључила могућност уношења економско-социјалних одредби док је одсуство конкретнијих прописа о изборном систему, штампи, зборовима и удружењима правдано чињеницом да им је место у појединим законима. Самоуправе су требале попримити извесну „патриотску“ функцију јер ће везати месно становништво за државу кад осети да је постало „истински господар“, што се посебно односило на Хрвате и Словенце. Овлашћење обласног начелника да суспендује самоуправне одлуке је правдано њиховим привременим карактером, али и чињеницом да ће коначну одлуку донети изборно тело које бира народно представништво, уз то везано одређеним роком. Министар Трифковић је истакао да предложени самоуправни модел одбацују они политички чиниоци који захтевају покрајинске аутономије чак и за оне крајеве који их не желе, попут Црне Горе или Војводине. Владајући кругови су инсистирали на „јакој народној држави“, полазећи од интереса свих да њена организација почива на међусобном поверењу.⁴⁴⁹ Сем спремности на уношење економско-социјалних одредби, влада није одустајала од свог политичког курса ни у питању државног уређења ни у погледу локалне самоуправе.

По окончању начелне дебате, за предложени владин нацрт изјаснили су се сви радикали и демократе као и Богумил Вошњак, вођа словеначких земљорадника – укупно 23 члана Уставног одбора. Против су били представници Комунистичке партије, Југословенског и Народног клуба, ЈМО, социјалиста и републиканаца као и три посланика Савеза земљорадника.⁴⁵⁰ Исход гласања није могао сасвим задовољити владу јер су против били представници оба посланичка клуба са којима је преговарано око уласка у владу. Тријумф је остварен захваљујући разједињености опозиције која се понашала као „рогови у врећи“, као идеолошки „разбијена војска... која уопште сама не зна шта хоће“.⁴⁵¹ Поред подношења сопствених нацрта, опозиција је у многим питањима предлагала супротна решења. Насупрот бројним пројектима опозиције, владин нацрт је представљан као једино могуће решење „какав је да је“, једини који није скуп страначких жеља већ израз озбиљних државних потреба са најширом основом

⁴⁴⁹ Говор М.Трифковића на XII седници УО 16.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 163 – 167.

⁴⁵⁰ Види : XII седница УО 16.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 171.

⁴⁵¹ Самоуправа, „Немоћ мањине“, 12.фебруар 1921.године, бр. 33, 1.

за споразум, што је потврђено прихватањем одређених предлога опозиције.⁴⁵² Резултат гласања био би вероватно другачији да су у Уставни одбор ушли представници ХРСС-а, њих шест, колико би добили пропорционално својој парламентарној снази. У таквим околностима, Пашићева влада би у знатно краћем року морала учинити озбиљније концесије или Савезу земљорадника или ЈМО и обезбедити њихову подршку до тренутка одлучивања о предлогу у начелу, односно најкасније до средине фебруара 1921. године. У супротном, ризиковала би да њен предлог буде одбачен па би се морало приступити изради новог нацрта. Победа у начелној дебати била је само прва у низу многих и зато је Никола Пашић морао на своју страну привући било земљораднике, било ЈМО пре него што текст нацрта стигне у Скупштину.

Расправу о појединостима Уставни одбор је започео 18. фебруара 1921. године. Унутрашња управа и административно-територијална организација остаће „јабука раздора“ све до изгласавања Устава. Полемика о одељку узеће сразмерно највише времена, а унутар њега, чланови о административној подели и самоуправама били су најделикатнији и најосетљивији за решавање. У прилог томе говори чињеница да се о члану 62 расправљало читаве две седнице. Изостављена је одредба о минималном броју становника и максималном броју области које је закон требао установити. Уместо тога, области су се морале образовати на природним, социјалним и економским приликама. Као додатно ограничење, које није постојало у Крфској декларацији, максимум становника у једној области је одређен на 700.000. У старој редакцији, области са Београдом, Загребом и Љубљаном су изузете од примене одредбе о максималном броју који би важио за остале области. У новој редакцији није било изузетака па су и области са великим градовима могле имати највише 700.000 душа. Новост је била и могућност спајања две или више мањих области уз поштовање наведеног ограничења. Обласни начелник преименован је у великог жупана. Уз члан 62, стилизовано је и једно прелазно наређење, које ће у коначној верзији одборског нацрта доћи у чл. 135 по коме су до доношења закона који би регулисао обласну поделу, окрузи у Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Далмацији и Словенији, као и жупаније у Хрватској и Војводини требали вршити функцију области.⁴⁵³

⁴⁵² Демократија, „Пред одлуком“, 18. фебруар 1921. године, бр. 492, 1; Демократија, „Две ствари“, 11. март 1921. године, бр. 510, 1.

⁴⁵³ Политика, „Ситуација“, 19. март 1921. године, бр. 4635, 2; Политика, „У ужем одбору. Подела земље“, 20. март 1921. године, бр. 4636, 1; Политика, „Ситуација“, 21. март 1921. године, бр. 4637, 2.

4.2. Владине странке у Уставном одбору

Министар Трифковић бранио је предложени нацрт позвавши се на демократске вредности Устава Краљевине Србије из 1888. и 1903. године јер је народ био сам свој господар у општини, срезу, округу и држави. Због уставног слободоумља Срби су волели своју државу јер је појединац поистоветио добро државе са својим личним. То прожимање је резултирало отпорном снагом према спољном непријатељу. Мотивисана жељом да код уједињеног народа развије родољубље и идентификацију са својом државом, влада је прописала широк спектар грађанских права. Политичка централизација је задржана у мери у којој је „требало појачати и оснажити државу“, уз широку обласну самоуправу да би се омогућио што „индивидуалних делатности“ и унутрашњи напредак. Трифковић је истакао да је влада свесна да нацрт неће задовољити све политичке групе, али да је то најбоље што се може понудити с обзиром на унутрашње и спољне прилике.⁴⁵⁴ Краткоћа нацрта тумачена је искуством да су краћи уставни бољи и практичнији, док се законодавцу остављају одрешене руке за појединости. Уставом није потребно обезбеђивати класну заштиту јер се у југословенском друштву не може говорити о неким посебним класним интересима, а држава ће са истим интересовањем решавати проблеме свих слојева. Известилац Лазар Марковић је, на критике о неуношењу економско-социјалних одредби, Уставном одбору понудио објашњење да се уставним прописима не могу решавати економски проблеми али и да у њему нема ни једне одредбе која би спречила економски развој.⁴⁵⁵

Владу и њену парламентарну већину занимала је дугорочна стабилност, па је централизација требала послужити као најбољи инструмент за постизање циља. Истицано је да је држави остављено све оно што се односи на целину, док је за послове локалног значаја гарантована самоуправа. Самоуправа је тумачена као искључиво административни принцип, сасвим одвојен од политичких питања унутрашње организације државе. Она подразумева класификацију административних послова који се, по природи, најлакше обављају од стране ужих територијалних јединица, непосредно заинтересованих за њихову реализацију.⁴⁵⁶ Марковић је изнео тезу да је нацрт оставио најширу самоуправу у свим пословима локалног значаја. Самоуправност претпоставља постојање права, али и обавеза за локално становништво, у првом реду

⁴⁵⁴ Говор М.Трифковића на III седници УО 4.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 15 – 17.

⁴⁵⁵ Говор М.Веснића на IV седници УО 7.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 25; Говор Л.Марковића на VI седници УО 9.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 56 – 57.

⁴⁵⁶ Л.Марковић, „Самоуправе и аутономије“, Савремена општина, бр. 9, Београд 1926., 14 – 15.

финансијских да би се обезбедила средства за функционисање органа самоуправе. У управном судству пронађен је начин за извођење реформе кроз смањење утицаја министарстава у решавању административних спорова. У управним судовима одлучиваће правници који се неће руководити политичким или „племенским“ разлозима, већ искључиво законом. Марковић је тврдио да Пашићев кабинет жели уставни споразум, али да не може бити говора о некаквој „кооперацији“ племена, потврдивши Веснићеве речи да би дискусија требала имати само политички, а не „племенски“ карактер.⁴⁵⁷ Тиме је већ на почетку рада Уставног одбора, јасно стављено до знања опозиционим клубовима да се неће тражити консензус на „племенској“, већ само на политичкој основи.

Током начелне дебате испливали су на површину дисонантни тонови унутар владајућег блока што је наговештавало да нацрт неће проћи само са козметичким изменама. Већина представника Радикалне и Демократске странке су били сагласни да је изостављење економско-социјалних одредби „болно место“ у нацрту, те да их је потребно унети како се решење не би тражило револуционарним путем.⁴⁵⁸ Горњи дом је критикован од стране представника обе владајуће странке. Најозбиљнија критика из редова већине изречена је од стране радикала Настаса Петровића. Нацрт је означио толико реакционарним да га је чак упоредио са Уставом из 1869. године. Као присталица Протићевог модела децентрализације, напао је Пашићев концепт, сматрајући да нема претпоставки за његово успешно функционисање. Није постојао шири консензус за његово увођење, што је даље водило једностраном наметању. Одбацујући централизам, дистанцирао се и од федерализма сматрајући их крајњим решењима која ће произвести стање трајног конфликта. Устав је морао бити утемељен на споразуму три племена, а не принципу мајоритета. Решење се морало тражити негде на средини између предложене централизације и децентрализма Југословенског и Народног клуба. Централизам није могао бити политички идеал јер демократска друштва теже децентрализацији, која би била пожељна чак и да у Краљевини СХС нема унутрашњих разлика. Срби теже централизацији не зато што је сматрају бољом опцијом већ због страха од могућег одвајања Хрвата и Словенаца. По његовим речима, ни Хрвати ни Словенци нити су хтели нити су имали куда „отићи“ јер би први били

⁴⁵⁷ Говор М.Веснића на I седници УО 1. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 1; Говор Л.Марковића на VI седници УО 9. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 58 – 60.

⁴⁵⁸ Говор В.Маринковића на VII седници УО 10. фебруара 1921.; Говор В.Вељковића на IX седници УО 12. фебруара 1921.; Говор П.Анђелића на XI седници УО 15. фебруара 1921.; Говор Ј.Деметровића на XI седници 15. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 64, 89, 131 и 137.

осуђени на „Романско море“, други на „Германско“, а Срби на „Грчко-Бугарско море“. Такође, процес стварања јединственог националног идентитета је могао брже напредовати уколико се у почетку споразумом омогући очување племенских индивидуалитета које ће на крају време прегазити.⁴⁵⁹

4.2.1. Страх од партикуларизма

Владајући блок је био свестан свих отежавајућих околности на путу уставноправне и политичке унификације нове државе. Уз „племенску“ и економску хетерогеност и различиту прошлост, постојао је и тежак баласт у виду верског наслеђа. Због изражених конфесионалних тензија у прошлости, решење се морало тражити у секуларизму јер „Бог је један“, а „дали је уз Бога непосредно пророк или је Исус то је сасвим свеједно“.⁴⁶⁰ Одвајање цркве и државе и увођење „канцелпараграфа“ у јавности су представљани као општи државни интерес, али га је римокатоличка црква доживела као провокацију, што ће поједине листове навести на закључак да се црква жали што је држава спречава да постане „партијски биро“ и да свештеници „од молитве и богослужења начине партијску арангу“.⁴⁶¹

Заговорници владине политике су заступали идеју државног јединства, свдећи је на концепт политички централизоване државе. Он је претпостављао управну деконцентрацију и самоуправну децентрализацију, али је предложени обим и степен децентрализације за многе био дискутабилан. Јединствена држава са јаком централном влашћу је оцењена као неопходна за привредни и културни развој земље и погодна за равномеран економски развој. Уставом је требало обезбедити јединствен привредни живот, како се у појединим деловима не би развијао сепаратизам на економској подлози. Чврст државноправни оквир послужиће као гаранција да се Краљевина СХС неће распасти и јемство одбране граница према суседима. Страх од унутрашњих и спољашњих непријатеља наметао је потребу чврсте управно-политичке интеграције. Географски положај и међународни односи су навођени у прилог унитаризма, јер се Краљевина СХС налазила у несређеним приликама у којима противници и суседи још

⁴⁵⁹ Говор Н.Петровића на XI седници УО 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 133 – 135. Настас Петровић није у Уставном одбору иступао као део радикалне групе већ у своје лично име, али је, и поред тешких речи на рачун владиног предлога, обећао да га подржати у начелу.

⁴⁶⁰ Говор П.Анђелића на XI седници УО 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 129.

⁴⁶¹ Демократија, „Цркве и Држава“, 24.фебруар 1921.године, бр. 497, 1; Демократија, „Језуите“, 26.фебруар 1921.године, бр. 499, 1.

увек „нису положили оружје, него га можда негде склонили, закопали и оштре свакога дана...“⁴⁶² Истицано је да је владин нацрт обезбедио сигурност и „према вани и према унутрашњости“.⁴⁶³ Заговорници савезне државе и покрајинских аутономија оптужени су за рад у корист спољних непријатеља, истина не директно већ посредно. Основ за сумњичење је нађен у подршци стране штампе федералистичкој опцији. То ће у комбинацији са веровањем у слабост савезне државе, која би ишла на руку само спољним противницима,⁴⁶⁴ створити озбиљно неповерење и дубоки јаз који ће онемогућити постизање било каквог споразума између већине и мањине у Уставном одбору, а касније и Уставотворној скупштини.

Зазирући од федерализма и аутономија, већина Уставног одбора се успротивила предлогу Народног и Југословенског клуба. Аутономије су оквалификоване као „чедо феудалног аристократског“ система које ће спречити јединство власти и онемогућити ефикасно функционисање државног механизма. Пашићева влада је у затеченим историјским целинама видела негативно наслеђе аустро-угарске политике. Несигурност су изазивали не само ширина аутономија, већ и страх да тенденциозно воде ка дезинтеграцији.⁴⁶⁵ Искуство је показало да успостављање аутономија или федерализма јача сепаратистичке идеје. Унутрашња борба паралише продуктивне снаге и нигде није решена компромисно, већ „ломом на једну или на другу страну“. До кључног момента, систем би трпео због континуираног трвења центра и покрајина. Закључак о унутрашњој стабилности која је, по резону унитариста, могућа само у јединственој држави, поткрепљиван је примером централизоване Италије, као доброг, и федерализоване Немачке, као лошег. Федерација је била толико омражена да се тврдило како би Краљевина СХС, организована на основу предлога Народног клуба, престала постојати као суверена држава јер се њена власт не би могла спровести „одозго до доле“. Иза федералистичке маске крило се мрачно лице разједињене државе која би била држава само по имену, јер би њена власт била „сведена на нулу“.⁴⁶⁶ Њега негативна страна препозната је и у тежњи за очувањем старих политичких центара. Загреб, Сплит и Сарајево су страначки, а не политички центри, а ако би им се

⁴⁶² Говор М.Веснића на IV седници УО 7.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 26 – 27.

⁴⁶³ Говори Т.Томљеновића и Г.Жерјава на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 106 – 107 и 127 – 128.

⁴⁶⁴ Говор Г.Жерјава на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 128.

⁴⁶⁵ Говор Т.Томљеновића на X седници УО 14.фебруара 1921., 108; Говор В.Маринковића на VII седници УО 10.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 66.

⁴⁶⁶ Говори Ж.Миладиновића и Т.Томљеновића на X седници УО 14.фебруара 1921.; Говор П.Анђелића на XI седници УО 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 103, 113 и 129.

омогућило да путем федерализације постану и политички центри онда би се политичка борба пренела из једног великог у неколико мањих провинцијских центара.⁴⁶⁷

Унитаризација је, поред националних, економских и политичких разлога, брањена и историјским искуством. Појединци су покушали да доведу у везу стабилност државе и концентрацију власти у једном центру јер се веровало да је Словенима својствена склоност партикуларизму, те да су се уздизали само ако су успели да политички централизују власт. Овај аргумент су унитаристи сматрали довољним за централизацију, чак и у случају да не постоји ниједан други.⁴⁶⁸ Позивање на најстарију прошлост и древна словенска времена приметно је у дискусији обе стране, мада са сасвим различитим закључцима. Због тога су идеолошки корени идеје народног јединства налажени још у време доласка словенских племена на Балкан.⁴⁶⁹ Идеолози народног јединства су овај аргумент експлоатисали као средство политичке борбе истичући да би могли разумети федералистичке захтеве засноване на „племенском“ принципу, ако би потекли од оних који у Србима, Хрватима и Словенцима виде три засебна народа, али не и предлоге за федерализацију на основама историјских покрајина од присталица народног јединства.⁴⁷⁰

Страх од партикуларизма доминирао је у дискусијама скоро свих посланика Демократске и Радикалне странке. Унитаристички блок је био забринут због постојања „центрифугалних сила“, чији је корен био у „племенском“ сепаратизму. Грегор Жерјав је са жаљењем приметио да су Словенци васпитани „у другом духу“ и да би Уставом, водећи рачуна о племенској осетљивости, требало енергично сузбити све центрифугалне тенденције. Као моћан инструмент духовне нивелације, требала је послужити просвета, која није смела остати у надлежности покрајина.⁴⁷¹ Опасност је препозната у менталитету дела народа који је живео у Аустро-Угарској, а који је обележен перманентном борбом против наметнутог страног режима. Вековна борба против поретка створила је страх од нечије превласти. Патриотске снаге и друштвена елита морају развити осећај код грађана да су у својој држави, а то је могуће само у јединственој држави. По речима Миленка Веснића, до крајности убеђеног у вредност

⁴⁶⁷ Говор Л.Марковића на VI седници УО 9.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 58.

⁴⁶⁸ Говор Ј.Деметровића на XI седници УО 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 138.

⁴⁶⁹ Говор Т.Томљеновића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 113.

⁴⁷⁰ Говор Л.Марковића на VI седници УО 9.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 58 – 59.

⁴⁷¹ Говор Г.Жерјава на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 127 – 128.

унитаризма, јединствена држава би била најбоља опција, чак и када би Краљевину СХС „могли да пренесемо негде у Америку или на какву другу планету“.⁴⁷²

Борба против очувања старих граница образлагана је и могућим незадовољством у појединим крајевима. Радикали су, са аспекта заштите српских интереса, тврдили да би се српско становништво Срема нашло у положају мањине ако би се очувала Хрватска са Славонијом као једна целина; исто би се десило и са Србима у Банији, Лици па и у Босни и Херцеговини, који не желе унутрашње границе. Да су Срби у великој већини били одлучно против унутрашњег дуализма женевског типа јасно су показали присаједињењем Војводине и Црне Горе Краљевини Србији, као и процесом присаједињења већине босанскохерцеговачких срезова 1918. године.⁴⁷³

4.2.2. Строго контролисана самоуправа као облик децентрализације

Представници владине коалиције су истицали потребу да модерна централизована држава преузме бригу о социјалним и економским проблемима, а као пример је узета Енглеска која је спровела централизацију извесних послова, упркос веома развијеном систему локалне самоуправе.⁴⁷⁴ У прилог овој тези навођени су и други разлози, попут добре управе. Реорганизацијом на централистичкој основи, управа би се приближила народу и омогућила остваривање и заштиту права. Њоме ће бити незадовољна лоша бирократија и елементи који је инструментализују за сопствене политичке потребе. Веровало се да ће народ бити одушевљен новом организацијом и да ће доћи тренутак када ће „проклињати онај цели стари систем, а проклињаће и оне, који су хтели да тај стари систем што дуже одрже“.⁴⁷⁵

Демократска странка је током уставне дебате организацију унитарне државе уско везала за начело деконцентрације као начина спровођења суштинске уставноправне централизације. Деконцентрацијом управе, локални органи државе би преузели извесне управне послове. То би растеретило министарства и централну управу сувишних послова који би се поверили периферним експозитурама као организационим јединицама у саставу државне управе, које су им хијерархијски подређене. Деконцентрација је схваћена као питање управне технике и аргумент против

⁴⁷² Говор М.Веснића на IV седници УО 7.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 26.

⁴⁷³ Говор Љ.Јовановића на VII седници УО 10.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 71 и 75.

⁴⁷⁴ Говор Т.Томљеновића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 107.

⁴⁷⁵ Говор Т.Томљеновића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 110.

критике концентрације управне власти у једном центру. Иако су у деконцентрацији нашли згодан метод остваривања циљева, демократе нису одбациле ни децентрализацију путем локалне самоуправе. У овом последњем случају кључно је било питање обима децентрализације како не би попримила елементе федерализма. То је можда најјасније формулисао Грегор Жерјав када је истакао да, од три модела које су разматрали, Демократска странка не може пристати једино на покрајинску децентрализацију јер су у њој инкорпорирани „фрагменти или рудименти државе“, док су деконцентрација и децентрализација путем локалне самоуправе, биране од стране народа и одговорне народу, били прихватљиви.⁴⁷⁶

Ипак, ма колико да је локална самоуправа хваљена, појединци из редова Демократске странке нису много веровали у њену вредност, па ни у саму сврху. У Уставном одбору су изречени коментари који су ишли скоро до граница сумње у основну друштвену функцију самоуправе, придајући јој само васпитну функцију у политичком смислу. Постојала је бојазан да би иоле јача локална самоуправа могла завршити неславно, онако како је завршила француска из времена револуције након Наполеоновог доласка на власт.⁴⁷⁷ Тражено је да се у нацрту прецизније одреде обавезе самоуправних органа, нарочито обласних, како би се лакше принудили на њихово вршење. Та мера би дала ефикасан одговор у случају ако би самоуправни органи, због политичких разлога, кренули путем пасивне резистенције.⁴⁷⁸

Представници владине коалиције нису истакли озбиљне замерке предложеној величини самоуправних јединица. Постојао је консензус око тога да области нису смеле бити ни премале ни превелике. Мањи број области створио би привид очувања историјских покрајина или омогућио потенцијално етноконфесионално груписање, што се хтело избећи по сваку цену. Већи број би их сувише уситнио и учинио неспособним за вршење поверених функција. Управне и самоуправне потребе су диктирале различита решења, па су мање области биле пожељније са управног, а веће са самоуправног гледишта. Величина јединица пропорционална је њеној економској снази, што је пресудно за квалитетно обављање самоуправних послова. Загребачка жупанија са преко 500.000 житеља је узета као лош пример са управног аспекта јер је превелика, али као добар пример са гледишта самоуправних интереса. Пошто је владин нацрт

⁴⁷⁶ Говор Г.Жерјава на X седници УО 14.фебруара 1921.; Говор Ј.Деметровића на XI седници УО 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 125 и 138.

⁴⁷⁷ Говор Ј.Деметровића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 138.

⁴⁷⁸ Говор Г.Жерјава на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 126.

конципирао области, као комбинацију управног и самоуправног делокруга, истицано је да се области, чак ни због самоуправног начела, не би смеле сувише ширити јер би могле изазвати унутрашњу нестабилност.⁴⁷⁹

У начелној дискусији дати су предлози да се административно-територијална организација веже за природно-социјалне и економске параметре. Области, као заокружене привредне целине, са природним регионалним центрима, требало је да послуже великом националном циљу унутрашње интеграције. Дугорочно, мање јединице би у народној свести релативизовале значај вековних граница чиме би „међаши историјски и племенски, које су туђинци забили међу наше делове народа“ изгубили политички, економски па и психолошки значај.⁴⁸⁰ На програму брисања старих разграничења истрајавали су и чланови Демократске странке, који ниси били пореклом Срби, што је давало „специфичну“ политичку тежину унитаристичкој оријентацији. Мање самоуправне области су фаворизоване као погодан начин окупљања локалног становништва око заједничких социјално-економских интереса. Увођење самоуправног начела у крајевима у којима самоуправе није било афирмативно би деловало на шире слојеве и омогућило активније учешће у пословима за које су били непосредно заинтересовани преко изабраних представника. Крајњи домашај овог начела је онај стадијум друштвеног развоја у коме ће појединац „осетити, да је то његова држава“.⁴⁸¹ Редактор нацрта Лазар Марковић тврдиће неколико година касније да је Устав обезбедио самоуправама чак преширок обим послова те да оне, колико због обима толико и због економског стања, неће моћи ефикасно обављати ни послове сопственог делокруга.⁴⁸²

Коначно, у прилог мањих самоуправних јединица навођени су и разлози лакшег вршења надзора. Снажна надзорна власт је правдана као услов напретка целокупне државне управе. Са практичне стране, обласна (само)управа је морала олакшати остваривање свакодневних потреба на једном ужем делу државне територије. То је уједно био аргумент против очувања великих покрајина чији би центри били затрпани

⁴⁷⁹ Говор Г.Жерјава на X седници УО 14.фебруара 1921.; Говор Ј.Деметровића на XI седници 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 126 и 139.

⁴⁸⁰ Говор Т.Томљеновића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 107.

⁴⁸¹ Исто.

⁴⁸² Л.Марковић, „Самоуправе и аутономије“, Савремена општина, бр. 9, Београд 1926., 16.

са „готово тисућу списа на дан“. Обим посла би паралисао покрајинске управе што би их, у крајњој линији, учинило неодговорним и неефикасним.⁴⁸³

4.3. Нацрт устава Народног клуба

Народни клуб је „Југославију Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца“ пројектовао као уставну парламентарну монархију. Покрајинска подела је претпостављала шест покрајина: Србија са Старом Србијом и Македонијом, Хрватска са Славонијом, Далмацијом, Међугорјем, Истром и острвима, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Војводина (Бачка, Банат и Барања) и Словенија. Предложена подела мотивисана је заштитом хрватских интереса, јер је Далмација са острвима прикључена Хрватској, чиме је обезбеђено окупљање највећег дела Хрвата у једној покрајини. Историјске и покрајинске границе у овом нацрту приближиле су се заокруженим националним границама.⁴⁸⁴ Промене у погледу обима или броја покрајина су могуће по истим принципима као и код Протића, али је Народни клуб извршио извесне корекције. Протић је омогућио промене „по саслушању“ покрајинског представништва док је Народни клуб саслушање заменио пристанком.⁴⁸⁵

Уставотворну власт врши Уставотворна скупштина, док је законодавна власт подељена између државног и покрајинских парламената. Законодавна надлежност државе одређена је принципом енумерације па су за њу резервисани инострани и војни послови, јединство царинског и трговачког подручја, царине, финансијски монополи, новчани систем, поште, поморско, трговачко, менично, саобраћајно и ауторско право и погранична полиција. Народни клуб је држави одредио круг послова које је она могла да регулише сопственим законима, али само условно, јер је за њихово важење у појединим покрајинама неопходан пристанак покрајинског сабора у облику покрајинског закона (грађански и казнени законик, обрт, заштита и осигурање радника). У питањима конфесија, здравства, ветеринарства и речног бродарства државни парламент је могао доносити само оквирне законе. Да би се компетенције државног

⁴⁸³ Говор Т.Томљеновића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 107.

⁴⁸⁴ О.Поповић - Обрадовић, *Oblik državnog uređenja prema nacrtima parlamentarne opozicije u Kraljevini SHS u vreme donošenja prvog jugoslovenskog ustava, Kakva ili kolika država : Ogleđi o političkoj i društvenoj istoriji Srbije XIX – XXI veka*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd 2008., 373.

⁴⁸⁵ Упореди: чл. 4 нацрта устава по предлогу Стојана М. Протића и чл. 3 нацрта устава Народног клуба, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача.

парламента сасвим ограничиле, покрајински сабори имају право да о свим предметима садржаним у чл. 13 и 14 самостално одлучују, све док државни парламент не донесе одговарајући закон. Поред тога, надлежности покрајинских сабора су укључиле прецизније одредбе о устројству покрајинских органа и покрајинских финансија, као и прописе грађанског и казног права.⁴⁸⁶

Народно представништво је организовано као дводомно. Горњи дом је имао 100 чланова, од којих су 53 бирали покрајински сабори из своје средине, сразмерно броју покрајинског становништва, а преосталих 47 поједине организације и установе. Законодавну власт вршили су Краљ и народно представништво, односно покрајински сабори. Законодавну иницијативу имају оба чиниоца. Краљ је могао изјавити вето на усвојене законе, државне и покрајинске, три месеца од дана усвајања. Ако вето на покрајински закон није изјављен, покрајински намесник би га прогласио и обнародовао у покрајинским службеним новинама.⁴⁸⁷

Нацртом је прописано да покрајинске владе извршавају не само покрајинске већ и оне државне законе, чије извршење није изричито стављено у надлежност државне извршне власти. Обележавајући границе извршне власти, Народни клуб је додатно сузио овлашћења државних органа за рачун покрајина, условивши њихово обављање сагласношћу покрајинских органа. Иако је законодавство у области иностраних послова препуштено државном парламенту, закључење појединих међународних уговора је везано за пристанак покрајинских влада. Царине, финансијски монополи и пореска администрација препуштени су покрајинским финансијским органима који су имали право на накнаду трошкова за обављање државних послова.

Редактори нацрта назначили су да сви послови који нису дати државном парламенту припадају покрајинским парламентима, али су истовремено одредили да је покрајинска управа дужна да помаже државу у вршењу свих послова које органи централне владе не би могли спровести због недостатка сопственог бирократског апарата. Пружање међусобне помоћи државних, покрајинских и самоуправних органа у оквирима њихових делокруга установљено је као уставна обавеза, али је у истом члану (чл. 18) државна влада поново ограничена у корист покрајинских обавезом да од њих

⁴⁸⁶ Чл. 12 - 15 нацрта устава Народног клуба.

⁴⁸⁷ Чл. 8, 55, 60, 67 и 89 нацрта устава Народног клуба.

захтева изјашњење „о законским основама, о намераваним знатним одредбама државне владе и о именовану виших државних чиновника у покрајини“.⁴⁸⁸

Покрајинску владу су чинили намесник и повереници. Намесника је именовао Краљ на четири године и у Хрватској је носио титулу бана, мада она није проширена на остатак земље већ је дозвољено да се користе традиционални називи. Покрајински намесник је у рангу министра. Поверенике за поједине ресоре покрајинске управе именује Краљ на предлог намесника, који премапотписује указ о сопственом и именовану повереника. Он би давао општи смер покрајинској управи и премапотписивао Краљеве указе у покрајинским пословима, сам или заједно са повереницима. Покрајинска влада је морала имати поверење покрајинског сабора. Намесник и повереници присуствовали би и говорили на саборским седницама, али су право гласа имали само ако су истовремено били чланови сабора.⁴⁸⁹

Правосуђе начелно спада у надлежност покрајина. Покрајинска влада именује судије и особље редовних судова и врши административни надзор над судством, тужилаштвом и управом казних завода. Свака покрајина има сопствени Врховни суд. Изузетак од правила су војни, адмиралитетски, конзулски и патентни судови. Изједначењем грађанског и казног законодавства држава је могла успоставити Касациони суд, јединствен за целу земљу. Уставни суд је државни орган са задатком решавања спорова о надлежности између државних и покрајинских органа, државних органа међусобно или органа две покрајине. На захтев државне владе решава о уставности покрајинских закона док на захтев покрајинских влада одлучује о уставности државних закона. Иако је Уставни суд државни орган, кључан је утицај покрајина на његов избор. Од 12 чланова половину именује Краљ, а другу половину народно представништво на 10 година. Краљ је бирао чланове на предлог покрајинских сабора између двоструког броја предложених кандидата, док је Сенат предлагао Народној скупштини своје кандидате.⁴⁹⁰ Ако се узме у обзир да је Сенат углавном репрезент покрајинских интереса и да је Краљ везан предлогом покрајинских сабора, онда је јасно да је састав Уставног суда зависио од расположења покрајинских власти.

Народни клуб је држави препустио тачно одређене изворе прихода : царине, приходе од финансијских монопола, војних такси, прихода од државне имовине,

⁴⁸⁸ Чл. 16 - 18 нацрта устава Народног клуба.

⁴⁸⁹ Чл. 119 и 120 нацрта устава Народног клуба.

⁴⁹⁰ Чл. 19 - 22 и 128 нацрта устава Народног клуба.

предузећа, зајмова и прихода које остваре поједине гране државне управе. Расподела прихода извршена је тако што је покрајинама препуштено све оно што није назначено као државни приход. Наслућујући да прописана средства неће бити довољна за финансирање државних институција, Народни клуб је предлагао могућност додатног финансирања из покрајинских буџета, али је оно условљено пристанком покрајинских сабора. Покрајинама су остављени сви приходи од шума, руда и водних снага у покрајини.⁴⁹¹ Тиме су главни извори прихода препуштени покрајинама, а финансирање државних потреба учињено зависним од воље покрајинских власти. У упоредном праву има примера да покрајине финансирају савезне органе, али је реч о њиховој уставној обавези чиме је држави, у случају недостатка финансија, обезбеђен сигуран извор прихода. Народни клуб је одлуку о томе препустио покрајинским саборима што је помоћ држави учинило дискутабилним.⁴⁹²

Кључну улогу у осамостаљивању покрајина, Народни клуб је учинио у вршењу уставних промена. Иницијатива за уставне измене припада Краљу, горњем и доњем дому парламента и 2/3 покрајинских сабора, што је значило да је од шест покрајина довољно опредељење четири за покретање поступка ревизије. Ако би се уставном променом мењале надлежности покрајина захтевао се престанак покрајинских сабора.⁴⁹³ Из чл. 147 нацрта произилази да је реч о потпуној надлежности покрајина, јер су овлашћене не само да иницирају поступак ревизије већ и да сасвим обуставе поступак покренут од других органа, ако се тичао њихових надлежности, што је водило закључку да је непристајање сабора само једне покрајине довољно да спречи усвајање предложених измена.⁴⁹⁴

Савременици и правна литература су нацрт Народног клуба оквалификовали као федералистички са елементима конфедерализма. Нарочито је истицано право вета покрајинских сабора на уставне измене као обележје које пројектовано уређење приближава државним савезима.⁴⁹⁵ Ни Ладислав Полић, редактор нацрта и професор загребачког универзитета, није негирао његов федералистички карактер, али је указао

⁴⁹¹ Чл. 132 нацрта устава Народног клуба.

⁴⁹² С. Јовановић, Устав Народног клуба, Српски књижевни гласник, II / 1921., 429.

⁴⁹³ Чл. 147 нацрта устава Народног клуба.

⁴⁹⁴ О. Поповић - Обрадовић, *Oblik državnog uređenja prema nacrtima parlamentarne opozicije u Kraljevini SHS u vreme donošenja prvog jugoslovenskog ustava...*, 386.

⁴⁹⁵ Л. Марковић, Нацрт устава Хрватске заједнице, Нови живот, IV, Београд, 1921., 98; С. Јовановић, Устав Народног клуба, Српски књижевни гласник, II / 1921., 424; О. Поповић - Обрадовић, *Oblik državnog uređenja prema nacrtima parlamentarne opozicije u Kraljevini SHS u vreme donošenja prvog jugoslovenskog ustava*, 391.

на то да је „овај пројект федерације јединствен у историји уставног законодавства“ те да се не уклапа у постојеће шаблоне реалне уније, монархијске савезне државе или класичне конфедерације.⁴⁹⁶ Ипак, без обзира на специфичности и ма колико Полић истицао елементе јединства како би отупио оштрицу критике, Лазар Марковић ће га оквалификовати као *monstrum unicum*.⁴⁹⁷

Народни клуб је у Уставном одбору покушао да се привидно дистанцира од концепта савезне државе. Матко Лагиња је, примећујући одбојност и према самој речи федерализам, истицао како се Хрвати нису ујединили са мишљу да се нова држава ствара као савез суверених држава. У намери да се разлике у правним концепцијама смање, акценат је стављен на компетенције које је Народни клуб препустио држави. Опредељење за монархију је политички мотивисано „вечном захвалношћу“ династији Карађорђевића за допринос ослобођењу и уједињењу, али и настављањем миленијумске монархистичке традиције хрватског народа.⁴⁹⁸ Представници клуба су доказивали да је држави остављено све што је неопходно, попут јединствене војске и дипломатије, који ће, заједно са Круном, бити фактори јединства. Уколико приходи од царина, монопола и државних такси нису довољни за њихово финансирање, Народни клуб је допуштао могућност увођења посебног државног пореза. Сублимирајући резоновање о јединству и наводној сличности са владиним пројектом, Лагиња је констатовао : „У форми државе смо сложни, у јединству државе смо сложни, у династији смо сложни, у заједничком заступању према вани смо сложни, и шта хоћете више од нас? Ја држим, господо, ако је ово федерализам, онда за мирне душе као ја можете сваки од вас прихватити“.⁴⁹⁹ Насупрот „једне државе“, прихватљиве Народном клубу, одбачена је идеја „јединствене државе“, јер такво државноправно јединство значи централизам на који нису хтели пристати.

Код покрајинске поделе, истакли су саобраћајне разлоге у прилог спајања Хрватске и Далмације. Изградњом личке железнице, Хрватска се повезује са Сплитом и Шибеником, а и Босна и Херцеговина би била на добитку захваљујући вези са книнском железницом. Покрајине концентришу локалне енергије и не би биле „државе

⁴⁹⁶ L.Polić, Nacrt Narodnog kluba, Mjesečnik, Zagreb 1921, br. 4, god XLVII, Grafičko nakladni zavod dd, Zagreb 1921., 154 и 160.

⁴⁹⁷ Л.Марковић, Нацрт устава Хрватске заједнице, 101.

⁴⁹⁸ Говор М.Лагиње на IX седници УО 12.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 91.

⁴⁹⁹ Говор М.Лагиње на IX седници УО 12.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 91 – 92, 95. У питању унитарне државе Лагиња је био недвосмислен : „Јединствена држава по вашем значи централистичку државу, по моме значи монструм, а с тим монструмом ми нисмо споразумни“ (Говор М.Лагиње на XI седници УО 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 160).

у држави“ већ велике „самоуправе са што већим делокругом и са легислаторном власти у држави“. На захтев да се изјасни о правној природи тих компетенција, тј. да ли би покрајине вршиле законодавна овлашћења *iure proprio* или *de iure delegato*, представник Народног клуба је тврдио да је реч о овлашћењима која би централна власт делегирала покрајинама.⁵⁰⁰ Покрајине, које је упорно означавао самоуправним, а не федералним јединицама, требале су послужити и племенској асимилацији па је то разлог више да се Стара Србија и Македонија оставе у истој административној целини са Србијом, али и Далмација са Хрватском.⁵⁰¹

Начелна дебата је указала на правац у коме ће се кретати даља политичка делатност Народног клуба. Оспоравајући приговоре о (кон)федералном карактеру нацрта који би, у крајњој линији, водио ревитализацији Аустро-Угарске у форми једне подунавске конфедерације, и инсистирајући на историјској утемељености Хрватске као засебног ентитета са одговарајућим легислативним компетенцијама, клуб је своје предлоге представио као минимум политичких слобода и захтева хрватскога народа⁵⁰² на темељу којих се захтева споразум. Народни клуб је и у специјалној дебати инсистирао на споразуму који је замишљен као племенски. Легитимност парламентарне већине је оспорена оптужбом да је подршка ЈМО обезбеђена политичким уценама те да су муслимани наклоњени историјским покрајинама. Влада је оптужена да распирује раздор и уводи полицијски режим. Подела, предложена у чл. 62 владиног нацрта, оцењена је као штетна јер се, уместо неколико већих јединица, планира стварање њих 50 – 60 што ће економски додатно оптеретити обичног човека.⁵⁰³

4.4. Нацрт устава Југословенског клуба

Југословенски клуб, који је у Уставотворној скупштини окупио католичке фракције, упутио је Уставном одбору 12. фебруара 1921. године свој уставни предлог. Он је поднет у виду одвојеног мишљења у односу на владин нацрт са предлозима за

⁵⁰⁰ Говор М.Лагиње на IX седници УО 12.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 92, 95.

⁵⁰¹ Говор М.Лагиње на IX седници УО 12.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 93, 95.

⁵⁰² Говор М.Лагиње на XI седници УО 15.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 159.

⁵⁰³ Говор М.Дринковића на XXXVI седници УО 21.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 132 – 133.

измене појединих чланова, али је у штампи оквалификован као засебан нацрт јер су предложене измене биле такве природе да би, у основи, чиниле један посебан устав.⁵⁰⁴

Његове основне контуре садржане су у писменим примедбама које је Корошец, уочи избора, поднео на владин нацрт, а са којима су словеначки клерикалци наступали у изборној кампањи. Оне ће касније бити допуњене и поднете Уставном одбору као одвојено мишљење Југословенског клуба.⁵⁰⁵ Прихватање уставне парламентарне монархије је на први поглед приближило њихове погледе владиним, али је разилажење уочљиво већ код организације законодавног тела. Југословенски клуб је прихватио дводомни систем, али би, поред Скупштине, као класичног политичког тела, постојала и социјално-економска коју би бирали сталежи као организоване друштвене групе. Такав парламент је представљао својеврсну комбинацију једног политичког и једног сталешког представничког тела. Предложена је заштита радне снаге и јединствено радно право, заштита земљорадника и занатлија, могућност колективизације продуктивних предузећа итд. Ови прописи надахнути су концепцијама хришћанског социјализма и предложени као израз уверења да је епоха војних и чиновничких држава завршена, те да се држава мора постепено трансформисати у привредно-културну заједницу. Овај део нацрта је настао под снажним утицајем немачког устава,⁵⁰⁶ усвојеног 1919. године у Вајмарској републици.

Југословенски клуб је предлагао поделу на покрајине, округе и општине. Покрајинска подела је претпостављала шест покрајина : Србије, Хрватске и Славоније са Међумурјем, Босне и Херцеговине са Далмацијом, Црне Горе, Војводине и Словеније са Прекомурјем. Број покрајина је исти као и у предлогу Народног клуба, али са упадљивом разликом да се Далмација спаја са Босном и Херцеговином, а не са Хрватском, из чега произилази да ни подела није била мотивисана истим тежњама. *Spiritus movens* предлога није „племенско“ већ удруживање на конфесионалном принципу. Доминантна римокатоличка већина у Далмацији би „разблажила“ релативну већину православног становништва у Босни и Херцеговини, те би се, уз Словенију и

⁵⁰⁴ Политика, „Клерикални устав. Одметништво покрајина“, 21. фебруар 1921. године, бр. 4609, 1. Са наведеном оценом сложио се и Слободан Јовановић истакавши да је садржао довољно грађе за један уставни нацрт, потпуно другачији од предложеног владиног (С. Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 43).

⁵⁰⁵ М. Зећевић, На историјској прекретници : Slovenci u politici jugoslovenske države 1918 – 1929., I, 303; М. Зећевић, Slovenska ljudska stranka i jugoslovensko ujedinjenje 1917 1921. : od Majske deklaracije do Vidovdanskoг ustava, Institut za savremenu istoriju i NIP Export-press, Beograd 1973., 464 – 465.

⁵⁰⁶ Предлог Антона Сушника и другова о изменама нацрта Устава, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава; С. Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 45 – 46.

Хрватску, добила још једна јединица са римокатоличком већином, макар и релативном,⁵⁰⁷ што је у литератури тумачено као намера успостављања својеврсне равнотеже у броју покрајина са православном и римокатоличком већином.⁵⁰⁸ Још један разлог огледао се у жељи да се повезивањем ове две историјске целине спречи територијално ширење Хрватске и, аналогно томе, њено политичко јачање у односу на Словенију. Тиме би се ослабио утицај Загреба у решавању хрватског питања.⁵⁰⁹

Иако је изгледало да је конфесионални принцип тријумфовао над „племенским“, Словенија се чинила као изузетак. Она се током историјског развоја није обликовала као засебна политичка јединица већ је словеначко становништво било расуто по деловима старих војводства Крањске, Штајерске и Корушке. Због тога је Словенија 1918. године, за разлику од других историјских или административних целина, укључила скоро целокупно словеначко становништво у југословенским границама.

Са друге стране, словеначки клерикалци као најјача политичка снага унутар Југословенског клуба, нису инсистирали на спајању Босне и Херцеговине и Далмације, приставши на припајање Далмације суседној Хрватској, ако је то воља далматинског становништва. Покрајинску поделу бранили су различитим аргументима, на првом месту историјским. Радо су се позивали на различиту прошлост, налазећи аргумент против унитаризма чак и у подели Римског царства 395. године, која је поставила прву историјску границу на Дрини.⁵¹⁰ Супротстављеност Истока и Запада се, по мишљењу клерикалаца, крајње негативно одразила на политичко повезивање словенских племена, чији ће се политички, друштвени и културни живот развијати у оквиру различитих целина све до 1918. године. Истицали су континуитет историјских области још од најстаријих словенских времена па су их представљали као „нешто фактичко“,

⁵⁰⁷ Спајањем Босне и Херцеговине са Далмацијом, римокатоличко становништво би стекло релативну већину са 38,14% од укупног броја становника док би православци били други са 37,26% (Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 130 – 131 и 246 – 247).

⁵⁰⁸ С.Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 44; Т.Антонијевић, Хрватски уставни програм у Држави Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1940., 89; F.Čulinović, Razvitak jugoslavenskog federalizma, Školska knjiga, Zagreb 1952., 97; F.Čulinović, Državno pravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, knj. 2, Srbija – Crna Gora – Makedonija – Jugoslavija 1918. – 1945., Školska knjiga, Zagreb 1959., 257; А.Фира, Видовдански устав, 112. Међутим, попис становништва из 1921.године је показао да су римокатолици већина и у Војводини, без обзира да ли је Срем ушао у њен или у састав Хрватске. У првом случају, бројни однос римокатолика и православца био би 49,49% : 37,78%, а у другом 51,52% : 35,13% (Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 280 – 281 и 346 – 347).

⁵⁰⁹ М.Зећевић, Slovenska ljudska stranka i jugoslovensko ujedinjenje : 1917 1921., Od Majske deklaracije do Vidovdanskog ustava, 468; I.Banac, Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika, 327.

⁵¹⁰ Ова граница ће се касније тумачити и као оквирна граница распрострањања утицаја латинске и византијске цивилизације.

органиски повезано са целокупним друштвеним, привредним и културним развојем. Организација целокупног живота у комбинацији са различитим историјским развојем обликовали су покрајине као заокружене целине. Југословенска племена и њихови делови „нису корачали истим кораком и истим темпом, ни на једноме пољу јавнога живота“, па је различит развој појединих крајева сасвим природан. Због тога су настојали да покрајинску организацију представе не као административну поделу у којој верски моменат има битну улогу већ као поделу засновану управо на економским и географским параметрима. Због тога ће тврдити да се применом принципа на којима Пашићев кабинет инсистира опет долази до историјских области као заокружених економских и социјалних целина.⁵¹¹

Као поборници покрајинских аутономија, покушали су да измене негативан однос београдских кругова образложењима да су аутономије у јавности погрешно интерпретиране, те да њихов концепт уређења претпоставља један суверенитет. Одбацујући оптужбе да покрајинске аутономије носе у себи „протудржавну клицу“, објашњавали су да аутономије нису никаква „суверена тела“ која би тежила сепаратизму већ да су врло корисне због растеређења централне законодавне и извршне власти. У прилог свог модела аутономизма, указивали су на немогућност спровођења деконцентрације из техничких разлога, жељу већине народа, верску хетерогеност и потребе да се поштује прошлост при административној подели. Представници Југословенског клуба позивали су се на политичка искуства других земаља у којима ни федерализам није довео до распада државе, док су у аутономијама препознали истински државни интерес, јер би ефективно каналисале народне снаге у корист целине.⁵¹²

Југословенски клуб је основ свих политичких сукоба видео у тежњама српске буржоазије и њених експонената за успостављањем хегемоније путем унитаризма. У жељи да великосрпску хегемонију и империјализам припишу само владином блоку, истицали су да иза њега не стоји српско сељаштво, радништво и сиромашна интелигенција који су у истом положају као и хрватски и словачки сељаци и радници.⁵¹³ Као политички представник већег дела словеначке буржоазије и западних

⁵¹¹ Говор Ј.Шимрака на VI седници УО 9.фебруара, 1921., Говор А.Дулибића на VIII седници УО 11.фебруара 1921.; Говор А.Сушника на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 50 – 51, 84, 119 – 120; Говор Ј.Шимрака на XXXVI седници УО 21.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 119 – 120.

⁵¹² Говор А.Дулибића на VIII седници УО 11.фебруара, 1921., Рад Уставног одбора..., I, 83 – 86; Говор Ј.Шимрака на XXXVI седници УО 21.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 123.

⁵¹³ Говор Ј.Шимрака на VI седници УО 9.фебруара 1921, Рад Уставног одбора..., I, 52.

крајева Југославије, клуб је оптуживао србијанске унитаристе и за економску хегемонију па су отуда свој предлог уставног уређења мотивисали жељом да спрече да се „све торбе носе у Београд...“ Политичка централизација, као инструмент хегемоније у рукама представника најбројнијег племена, проузроковала је реакцију у виду скоро плебисцитарног противљења највећег дела Словенаца и Радићевог успона у Хрватској. Прибићевићева делатност тумачена је као „провокација“ Хрвата и Словенаца која ће дугорочно поткопати темеље саме државне заједнице. Намера да се са неколико уставних параграфа у року од „24 часа“ прекроји целокупна миленијумска прошлост, наводи на суморан закључак да „кад се све то међусобом помеша у један централистички лонац, онда ће из тога изаћи јело, које не може ни пас да поједе“.⁵¹⁴ Алтернатива је понуђена кроз споразум са представницима грађанске опозиције на бази племенске равноправности. Равноправност је претпостављала квалификовану већину у доношењу највишег акта, као средства искључења племенске мајоризације. Упозоравали су да се Устав може донети и простим надгласавањем, али да ће изазвати незадовољство најширих друштвених слојева. У његову основу морала је бити уткана морална снага међуплеменског споразума,⁵¹⁵ на чему ће Југословенски клуб одлучно инсистирати све до изгласавања Устава.

Надлежност самоуправе из владиног нацрта, изазвала је незадовољство клуба. Критике су ишле до те мере да се истицало да оно што је предложено уопште и није самоуправа, да је у питању „једна преварна самоуправа“, које „апсолутно нема у читавоме свету“ и да је Пашићева влада предложила чист централизам који сву власт концентрише у једној руци, која самоуправним органима може издавати заповести. Влада је оптуживана да је укинула тајност гласања у избору самоуправних органа и да, према томе, хоће полицијску државу. Као аргумент, представници клуба су се позивали и на мишљења Слободана Јовановића, Гнајста, Јелинека и Росина.⁵¹⁶ Клуб ће се

⁵¹⁴ Говор Ј.Шимрака на XXXVI седници УО 21.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 120 – 123.

⁵¹⁵ Говор Ј.Шимрака на VI седници УО 09.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 50; Говор А. Дулибића на VIII седници УО 11.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 86.

⁵¹⁶ Говор Ј.Шимрака на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 158 – 159. У жељи да докажу да локална самоуправа у чл. 63 уопште не постоји Јанко Шимрак је чак изјавио да „према Слободану Јовановићу и свима осталим правницима и државницима самоуправа у своје територију управља сама државним пословима“. Међутим, Јовановић је, објашњавајући суштину општинске самоуправе, истакао следеће : „У модерној држави општина не врши све три функције државне власти : она се обично ограничава на управне функције. Шта више, ни у области управе, она не покрива цело поље. Војни и спољашни послови остављају се ван општинске надлежности. У њену надлежност улазе поглавито послови унутрашње и финансијске управе“ (С.Јовановић, О држави : основи једне правне теорије, 426). Јовановић овде говори о пословима које обавља општина као основна самоуправна јединица, али се овај делокруг послова може констатовати и код самоуправних јединица

изјаснити за енглески модел самоуправе у коме је унутрашња управа потпуно у рукама самоуправних органа, док је владин нацрт предложио нешто што није ни „мексиканска, нити португалска, а камо ли енглеска самоуправа“. Влада се определила за копију француског облика самоуправе и „најгорега... у целој свијету, а то је систем италијански“, како би целокупан систем самоуправе ставила под своју контролу.⁵¹⁷

У анализи самоуправних овлашћења општина и области сугерисано је да су многа питања остала нерешена. Опозиција је с правом изложила критици формулацију о поверавању послова самоуправама јер остаје дилема да ли је реч о повереном или властитом делокругу. Испољена је бојазан да се ради само о повереном делокругу, што би значило да их централна власт може редуковати или сасвим одузети те да, сходно томе, области и немају свој самостални делокруг. Приговор је прихваћен и на предлог Жарка Миладиновића, посланика Радикалне странке, Уставни одбор је усвојио другачију стилизацију. За Југословенски клуб је било нејасно из чега ће се састојати самоуправне финансије, како ће се њихови органи издржавати и да ли ће им држава уступати одређене дажбине као потпору за обављање сопствених послова. Захтевано је појашњење шта чини обласно имање („јесу ли то рудокопи и зграде“) и како се планира поделити имовина покрајина. Уз деобу покрајинске активе, требало је регулисати преузимање покрајинских дугова. Замерка је учињена и због тога што је у члану 63 изостављено право области да, у склопу бриге за обласне привредне интересе, раде на унапређивању занатства и других привредних грана.⁵¹⁸ Клерикалцима су нарочито сметала врло ограничена овлашћења у области просвете, сведена само на право сарадње. На том су се питању оштро сукобили са старим противницима – словеначким либералима, фузионисаним у Демократској странци, од којих их је делио и читав историјат сукоба пре 1914. године. Клерикалци су захтевали много више од обичне

другог и трећег степена. Битно је да ни области/покрајине као највиши степен самоуправне организације не би могле саме управљати свим државним пословима јер то није смисао постојања локалне самоуправе нити је Слободан Јовановић о томе писао. Иза Шимракових тумачења локалне самоуправе стајале су, у ствари, политичке тежње дела словеначког и хрватског друштва за аутономијама на темељу наслеђених историјских покрајина, а под формом самоуправе.

⁵¹⁷ Говор Ј.Шимрака на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 167 – 168.

⁵¹⁸ Јанко Шимрак је у Уставном одбору иронично коментарисао поједина овлашћења из овог члана па је за бригу обласних самоуправа о народном здрављу истакао „како ће лекари заћи по читавој нашој земљи и помор ће се снизити на минимум“. Обласним радом на унапређењу појединих привредних грана „потећи (ће) мед и млеко по нашој земљи“, а подизањем пољопривредних школа „наше сељанке“ имаће где да се „уче кувати“ (Говор Ј.Шимрака на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 159).

сарадње и право покрајина да, због особености културолошких и конфесионалних прилика, имају своју посебну наставу.⁵¹⁹

Поводом члана 64 нацрта, упућени су приговори да је влада пропустила да утврди надлежности општина и да се оне не требају препуштати законодавцу. Предлагали су уношење основних начела за избор општинских и обласних скупштина, право гласа женама, принцип сразмерног представништва као и обавезну заступљеност професионалних интереса у обласним скупштинама.⁵²⁰ Члан 65 владиног нацрта, представници клуба су означили толико реакционарним да је сасвим поткопао демократске темеље самоуправе. У обласном начелнику су видели државног и партијског експонента који ће дириговати не само целокупном обласном управом већ и самоуправом. Његово право да задржи од проглашења уредбе које вређају опште државне интересе тумачено је као штетно са аспекта унутрашње организације јер ће допринети поистовећивању државних и ускостраначких интереса. Шимрак је отворио питање функционисања обласне самоуправе у ситуацијама у којима већину имају клерикалци или комунисти, док се на месту шефа обласне управе налази радикал или демократа.⁵²¹ Дате су примедбе на пропуст да се назначи шта ће бити ако Државни савет не донесе одлуку у року од месец дана. Андреј Госар је сугерисао да би Државни савет могао одуговлачити са решавањем, што би значило да би начелниково задржавање уредби обласних скупштина могло потрајати годину или чак две. Због тога је клуб предложио, а министар Трифковић прихватио, да се у нацрт унесе допуна о извршности уредби о којима се Државни савет не изјасни у остављеном року.⁵²²

Критици су изложили широка овлашћења обласног начелника из члана 67. Иако је Пашићев кабинет, у међувремену, одустао од надзора целисходности, оно није отупило оштрицу клерикалне осуде. Суспензивна власт шефа обласне управе тумачена је као „велика погибел“ која ће општинску самоуправу ставити у неповољну ситуацију, нарочито у мањим местима. Тамошњи локални органи неће бити у стању да, при изјављивању жалбе на његово решење, испоштују све формалности у прописаном року. Управо би то могло мотивисати државног представника да често обуставља одлуке општинских власти, унапред знајући да се самоуправни органи неће жалити. Због тога

⁵¹⁹ Говори Ј.Шимрака и А.Дулибића на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 158 – 161.

⁵²⁰ Говор А. Дулибића на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 166 – 167.

⁵²¹ Говор Ј.Шимрака на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора...,III, 170 – 171.

⁵²² Говори А.Госара и М.Трифковића на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 171 – 172.

су предложили да се тај терет скине са самоуправних органа и установи обавеза начелника, као органа који задржава одлуку, да се жали највишем управном суду.⁵²³ Споран је био начин избора чланова Државног савета јер су клерикалци сматрали да ће бирократски принцип избора онемогућити Савет да врши своје дужности на адекватан начин. Клуб овом приликом није јединствено иступао па је Шимрак предложио бирање у Скупштини по принципу пропорционалности, а Госар и Дулибић избор од стране административних судова. Ако предлог не би добио подршку, били су спремни прихватити и мешовити систем избора од стране Круне и народног представништва, али уз поштовање пропорционалности, како би у Савет ушли и представници опозиције. Такође, предложена је измена члана 69, јер Државни савет, као врховни управни суд, не може истовремено функционисати и као управни орган, подложен Министарском савету, јер не би био непристрасан нити би уживао поверење. Занимљиво је да је Јанко Шимрак у једној ствари подржао нацрт, мада и тада против предлога који је дошао из владајућих странака. На иницијативу радикалског посланика Милорада Вујичића о квалификацијама за избор у Државни савет (виши чиновници или јавни радници са факултетским образовањем и најмање 10 година државне службе или јавног рада), Шимрак је одговорио да је боље оставити питање нерегулисано него послати у једно значајно тело некомпетентне људе.⁵²⁴

4.5. Нацрт устава Југословенске муслиманске организације

У нацрту Југословенске муслиманске организације поднела Уставном одбору „Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца – Југославија“ је уставна, парламентарна и наследна монархија у којој је службени језик српско-хрватски, а у словеначким крајевима и словеначки дијалекат. Краљевина је административно-територијално подељена на покрајине (области), округе (жупаније), срезове (котаре) и општине. Покрајина је укупно осам : Србија, Стара Србија са Македонијом, Босна и Херцеговина, Хрватска и Славонија са Истром и Међумурјем, Црна Гора са Боком и Приморјем, Далмација, Срем с Бачком и Словенија са Прекомурјем. Промене у броју и обиму

⁵²³ Говор А. Дулибића на XL седници УО 31. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 179.

⁵²⁴ Говори Ј. Шимрака, А. Госара и А. Дулибића на XL седници УО 31. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 183 – 185. „И сада, господе, ви пошљете једнога параграфаша, једнога фишкала, једнога адвоката у самоуправе, којима сте ви дали право деловања на социјалним и економским питањима, тај човек, који није видео ћуприје и није никад чуо за регулације река, нити зна што о социјалним реформама, такав ће човек онда вршити надзор над самоуправама и он ће вам решавати о таквим стварима“ (Говор Ј. Шимрака на XL седници УО 31. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 183).

предложених покрајина су могуће одлуком законодавца на захтев или са пристанком становништва на кога се промене односе, по саслушању покрајинског представништва. Допуштена је могућност одвајања пограничних округа из састава једне покрајине и присаједињења другој.⁵²⁵ ЈМО је предложила већи број покрајина него Југословенски и Народни клуб, али и једну мање у односу на Протићев нацрт. За разлику од Протића, ЈМО је, због очувања политичко-територијалне компактности муслиманског становништва, Херцеговину оставила са Босном у оквирима једне покрајине. Друго значајно одступање огледа се у изостављању Баната као посебне јединице, тако да се не може јасно установити његов статус. Такође, Протић је Ријеку изричито прикључио Хрватској о чему нема помена у нацрту ЈМО. Ипак, ЈМО је из Протићевог нацрта дословно преузела пропис о промени броја и обима покрајина.⁵²⁶

Радећи на свом нацрту, ЈМО је избегавала осетљива питања која би могла изазвати конфронтацију са централистичким странкама. Рачунајући на евентуално политичко приближавање Пашићевој влади, настојали су да покажу флексибилност у погледу државних и покрајинских послова па су у чл. 28 нацрта наговестили њихово регулисање органским законом којим би се прописала структура и начин бирања покрајинских скупштина. Тиме су оставили отворена врата за дијалог са владом, препуштајући законодавцу да одлучује о стварима које су значиле фундаментално неслагање између хрватско-словеначких група и странака владиног блока. Уопште посматрано, карактеристичан је мали број прописа посвећених покрајинском уређењу. На челу покрајина стоји покрајински намесник, кога поставља Краљ, на предлог председника Министарског савета. Намесник је преко државних органа управљао пословима државне управе у покрајини (чл. 62). Основ је нађен у нацртима Уставне комисије и Стојана Протића, али одредба није механички преузета већ је делимично скраћена.⁵²⁷ Покрајинске аутономије имају свој буџет, а газдовање самоуправних јединица је под надзором министра финансија и Главне контроле, што је требало бити регулисано посебним законом.⁵²⁸

⁵²⁵ Чл. 1, 3 и 4 Нацрта устава Југословенског муслиманског клуба, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава.

⁵²⁶ Упореди : Чл. 4 Нацрта устава израђеног од Уставне комисије, чл. 4 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића и чл. 4 Нацрта устава Југословенског муслиманског клуба.

⁵²⁷ Упореди : чл. 62 Нацрта устава Југословенског муслиманског клуба, чл. 153 Нацрта уставне комисије и чл. 167 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића.

⁵²⁸ Чл. 72 Нацрта устава Југословенског муслиманског клуба.

Кад се овај нацрт упореди са владиним, јасно је да је пошао од Пашићевог нацрта као узора, усвојивши већину његових одредби. Оба су кратка (нацрт ЈМО је имао само 81 члан) и највећи број одредби су идентичне. Сем у погледу покрајина, значајнија одступања су учињена само у стварима које су за муслиманску заједницу биле од посебног значаја : аграрно питање и верско-просветна аутономија. У својинским односима, пошло се од чл. 15 Протићевог нацрта. Уз могућност извлашћивања земљишта уз накнаду путем закона када то захтевају друштвене потребе, ЈМО је унела додатак по коме би се накнада давала и за сва друга у јавном интересу одузета права, која имају материјалну вредност. Узевши Протићев нацрт као полазну основу, ЈМО је својом допуном истакла право на накнаду за сва одузета добра у најширем смислу као општи принцип и битну тачку у даљим дискусијама.⁵²⁹

Неки чланови су редиговани под утицајем Протићевог пројекта, док је један мањи број обликован под утицајем страначког програма. Нацрт је у том смислу мање оригиналан него остали нацрти јер је ЈМО, иако опозициона у датом моменту, рачунала на евентуално приближавање владајућим странкама, па је нацрт требало да послужи тој сврси. То је опажено у делу јавности која је примила нацрт прилично добронамерно. „Политика“ је закључила да је ЈМО за историјске покрајине, али да „нису за поделу државе на државице“, те да њихов нацрт не би „укочио државу, као клерикални устав Југословенског Клуба, ни убио државу као Устав Народног Клуба...“ Минимизирајући значај историјских покрајина у страначком програму и верујући да аграрно питање и верско-просветна аутономија чине суштину захтева, „Политика“ је фебруара 1921. године прогнозирала да је између ЈМО и владиног блока споразум сасвим могућ.⁵³⁰

Могућност споразума се назирала већ током начелне дебате у Уставном одбору. Иступ представника ЈМО није био на линији „тврде“ опозиције, нити су упућиване озбиљније критике владином нацрту. Истакнуто је опредељење за јединствену државу и снажну централну власт. Међутим, услов народног задовољства нађен је у остварењу покрајинских аутономија, уобличених вековним историјским оквирима. Да би се дистанцирали од концепта савезне државе, представници ЈМО су доказивали да њихов предлог покрајина није мотивисан ни историјским ни политичким већ искључиво организационим разлозима. Затечене покрајинске администрације, по њиховом

⁵²⁹ Упореди : чл. 12 Нацрта устава владе Николе Пашића, чл. 15 Нацрта устава по предлогу Стојана М.Протића и чл. 13 Нацрта устава Југословенског муслиманског клуба.

⁵³⁰ Политика, „Муслимански устав. Ислам и аграр“, 23. фебруар 1921. године, 1.

мишљењу, нису биле лоше па не би ни требало екпериментисати са њиховом реорганизацијом, тим пре што је искуство указало на недостатак стваралачког духа у креирању нових модела управе. Покрајинске аутономије су препоручили као јемство добре администрације. Због разноликости правних прописа и чињенице да су покрајине баштиниле сопствене правне традиције, које није било могуће брзо и лако превазићи, предложено је очување постојећих покрајина, бар док се не створе услови за потпуно изједначење правног система.⁵³¹

Бранећи покрајинску поделу другачијим приступом у односу на словеначке и хрватске групе, ЈМО је покушала да аутономије што више одвоји од појма федерације. Покрајинске аутономије, онако како су их предложили, не би тангирале државно јединство, нити су блиске организацији савезне државе. Историјско искуство је показало да федерацију творе државе које се уједињују у једну заједницу, задржавајући легислативу у извесним питањима, док код „провинцијалног уређења“, народ, посредством представничког тела, одлучује о ширини самоуправе као о једном унутрашњем питању у коме не учествују нити одлучују покрајине као у федерацијама. Државна власт би у покрајинама вршила своје компетенције *in iure proprio*, што је, по мишљењу вођства ЈМО, довољно да се владајуће странке увере да су њихове уставноправне концепције само аутономистичке, али не и федералистичке.⁵³²

Поред указивања на празнине које би се могле попунити, попут уношења економско-социјалних одредби, прописа о изборном систему и односа законодавне и извршне власти, Југословенска муслиманска организација је предложена обласну самоуправу сматрала „скученом“ која ће за народ значити нове пореске обавезе. Централна власт је себи узела све финансијске приходе док је самоуправама остављено да предузимају непопуларне мере, попут увођења нових пореза. Самоуправама је препуштено старање само о пословима које је држава „одбацила“, попут здравства и саобраћаја. Модел самоуправе иза кога је стајала Пашићева влада, подсећао је Мехмеда Спаху на котарска већа и њихове компетенције, установљена Статутом из 1910. године, која, мада самоуправна, „нису се готово ни састајала, нити су што добро учинила“.⁵³³ У начелној дебати, инсистирали су на верско-просветној аутономији за коју су тврдили да

⁵³¹ Говор М.Спахе на VI седници УО 9.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 53 – 54; Говор Ф.Курбеговића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 121 – 123.

⁵³² Говор Ф.Курбеговића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 122 – 123.

⁵³³ Говор М.Спахе на VI седници УО 9.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 55; Говор Ф.Курбеговића на X седници УО 14.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 123.

је добра подлога за унутрашњу изградњу. Захтевали су да држава субвенционира верске заједнице и њихово свештенство, по узору на предратну Краљевину Србију, као и принцип самосталног трошења средстава које верске заједнице добију пропорционално броју верника. За муслимане од посебног је значаја очување шеријатског судства у породичном и наследном праву око чега нису хтели правити компромисе.⁵³⁴ Задовољна споразумом који је постигла са владом марта 1921. године, ЈМО није учествовала у специјалној дебати о члановима посвећеним административно-територијалној подели и локалној самоуправи, већ се држала по страни.

4.6. Нацрт устава Савеза земљорадника

Нацрт Савеза земљорадника био је специфичан по много чему. Изузетна пажња је посвећена социјалним темама, па су државу дефинисали као „политичку, привредну и културну заједницу“. Задружно начело као „једино начело привредне правичности“ узето је као темељ привредне заједнице. Савез је пошао од идеје троименог српско-хрватско-словеначког народа, али свесни чињенице да словеначки део народа, услед специфичног историјског развоја, није сасвим лингвистички уобличен у југословенску целину, допустили су употребу и словеначког, поред српско-хрватског језика као државног.⁵³⁵

„Југословенска држава Срба, Хрвата и Словенаца“ је монархија у којој Круна има редукована овлашћења. Краљу је одузето непосредно учешће у законодавству. Тек по усвајању закона у Скупштини могао је захтевати од ње да га поново узме у разматрање, што за Скупштину није било обавезујуће (чл. 66). У сфери извршне власти, Краљ је могао упутити представку за смену председника владе, али је за његову смену тражена квалификована већина (чл. 63) која га је чинила скоро несмењивим. Законодавно тело је једнодомно, али би у Народну скупштину улазили представници допуштених и организованих занимања (чл. 46) чиме би она имала већински земљораднички карактер. Зато посланици нису представљали народ као целину већ

⁵³⁴ Говор Ф. Курбеговића на X седници УО 14. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 124.

⁵³⁵ Чланови 1, 3 и 5 Предлога устава Земљорадничке странке, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава.

само своје бираче и, као природна последица тога, дошли су везани мандат и могућност њиховог опозива (чл. 47).⁵³⁶

Земљораднички нацрт је извршну власт поверио тзв. Народној влади на чијем челу је председник, кога Народна скупштина бира на две године апсолутном већином, а, по потреби, и смењује, овај пут двотрећинском већином (чл. 63). Да би се додатно обезбедила веза председника владе са народним представништвом у коме сељачки сталеж има већину у чл. 65 нацрта, унели су пропис по коме је председник морао бити узет из реда народних посланика. Занимљиво је што није установљена одговорност министара према парламенту, већ само према председнику владе који их поставља и смењује, чиме су, у ствари, сведени на положај чиновника. Председник владе је имао право распуштања Народне скупштине, сем у случају када би одлучивала о његовој смени (чл. 67). Овај однос је навео Слободана Јовановића на закључак да нацрт није усвојио ни председнички ни парламентарни систем јер је први претпостављао независност две гране власти, а други њихову узајамну зависност и равнотежу. Савез земљорадника није прихватио ни једно од ових начела, па је њихов уставни пројекат представљао покушај да се „нађе једна средина између парламентарног и председничког система“ у коме би Скупштина имала претежно сељачки карактер, а председник владе био „једна врста пучког диктатора“.⁵³⁷

У питању административно-територијалне поделе, Савез је предложио поделу на области, срезове и општине према привредно-географским критеријумима. И земљорадници су били противници наслеђених историјских покрајина. Сличности са владиним нацртом испољиле су се и у томе што су области истовремено управне и самоуправне јединице и што је обласна подела препуштена законодавцу. Међутим, Савез земљорадника није желео да области везује за било какве бројеве јер је веровао да привредно-географски параметри не трпе таква ограничења. Обласним органима поверени су послови који су били груписани у неколико категорија (обласне финансије, привредни послови, социјална политика, унапређење народне просвете и надзор над радом нижих самоуправних јединица). Нацрт је прецизно регулисао властити делокруг како би се избегле могуће дилеме услед тога. У финансијском погледу, области би

⁵³⁶ Чланови 46 и 47 Предлога устава Земљорадничке странке.

⁵³⁷ С.Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 48 – 49. Регент Александар није био задовољан понуђеним решењима земљорадничког нацрта јер је сматрао да се краљу одузимају „сва права једног суверена“ и да се он постаје „фигура-аутомат“ (Архив Југославије, Фонд Јована М. Јовановића Пијона, кутија 32, листови 239 – 240).

имале годишњи буџет и одговорност за обласне дугове, право располагања обласном имовином, док би се текући издаци покривали обласним порезима. Привредне делатности су укључиле изградњу саобраћајне инфраструктуре, земљорадњу, шумарство, регулацију водних токова као и социјализацију народних добара и привредних предузећа у областима. Социјална политика обухватила би осигурање живота, имања, стоке и усева, што је за пољопривредно становништво било посебно значајно. Земљораднички нацрт је областима поверио бригу о радничком осигурању, болницама и народном здрављу уопште, грађењу радничких и сељачких домова и старању о заштити деце, омладине и материнства. Унапређење просвете претпостављало је подизање основних, средњих и стручних школа, укључивање обласних органа у управу школства и стручну наставу као и рад на општој просвећености народа. У односу са нижим самоуправним јединицама, срезovima и општинама, области би имале право надзора, а уколико законом није било другачије одређено, још и могућност да одлучују о уређењу срезова и општина.⁵³⁸

Области би имале своје органе : скупштину, одбор и намесника. Принцип сталешког представничког тела примењен је и на обласне скупштине, чиме би се потврдио доминантан положај земљорадничког дела друштва на локалном нивоу. Обласне скупштине доносе обласне уредбе о предметима из своје надлежности и, у случају непостојања одговарајућих законских прописа, предметну материју могу уредити у целости. Ако је предмет већ регулисан путем закона, уредбе су се морале кретати у постављеним оквирима и доносиле би се ради примене закона. О свим питањима ван њихове надлежности обласне скупштине издају уредбе само по нарочитом овлашћењу Народне скупштине.⁵³⁹

Надзор над законитошћу уредби и поштовања надлежности обласне скупштине, Савез земљорадника је поверио намеснику. Председник скупштине је обавезан да му достави оверен препис уредбе у року од пет дана, а намесник би, уколико процени да је незаконита или да излази из оквира скупштинске надлежности, изјављивао жалбу Државном савету, најкасније 14 дана по њеном пријему и истовремено је у овереном препису достављао обласном одбору. Савет је могао ценити њихову законитост по службеној дужности и у оним тачкама које нису обухваћене жалбом и спорну уредбу поништити, делимично или у целини. У случају делимичног поништења уредбе,

⁵³⁸ Чл. 83 Предлога устава Земљорадничке странке.

⁵³⁹ Чл. 84, став 1 и 2 Предлога устава Земљорадничке странке.

обласна скупштина би је поново узимала у претрес, а намесник је и против нове имао право жалбе. Државни савет је морао одлучити у року од 30 дана, јер се у супротном уредба могла обнародовати.⁵⁴⁰

Обласни одбор је извршни орган обласне самоуправе, задужен за руковођење обласном администрацијом и извршење решења обласне скупштине. Чини га пет чланова које бира обласна скупштина. Одбор би давао мишљење о свим питањима која му упути влада и, на захтев обласног намесника, био је дужан сарађивати са државним управним органима кад год је сарадња законом прописана као обавезна. У случајевима кад обавеза на сарадњу није имала законски основ, одбор је могао, по свом пристанку, сарађивати и у другим околностима када би намесник затражио. Ако одбор не би вршио законом поверене послове или ако би одбијао сарадњу, намесник би се обраћао Државном савету, који је могао казнити одборнике у складу са законским прописима. Такође, и обласна скупштина је имала право тужбе суду уколико би чланови одбора кршили закон.⁵⁴¹

Као представник централне управе у области, намесник је именован и смењиван од стране владе. У области је решавао све управне послове, уколико законом нису основани посебни органи. У обављању ових послова намесник се морао саветовати са обласним одбором. Постављао би чиновнике државне управе, али, уз саслушање обласног одбора. У оквир његових надлежности спадало је издавање уредби за одржавање јавног мира и поретка, јавне безбедности и народног здравља, уз претходни пристанак одбора. Нацрт је намесника довео у блиску везу са обласним одбором, учинивши га зависним у доношењу појединих одлука специфичног друштвеног значаја, док је код осталих послова та зависност формулисана само у виду саветовања. Пристанак обласног одбора је, дакле, изузетак који је имао за циљ да спречи могућу злоупотребу при доношењу уредби у питању од посебног локалног интереса. Ако би намесник издавао уредбе или административне одлуке без саслушања или пристанка одбора или ако су биле противзаконите, одбор је могао изјавити жалбу Државном савету у року од осам дана, а Савет је морао донети решење у року од месец дана од дана пријема. Обласна скупштина је чак могла захтевати од владе да намесника

⁵⁴⁰ Чл. 84 Предлога устава Земљорадничке странке.

⁵⁴¹ Чл. 85 Предлога устава Земљорадничке странке.

разрешити дужности, а двотрећинском већином га је могла оптужити и за повреду закона.⁵⁴²

Кад је реч о величини области, земљорадници су тражили веће области које би биле заокружене привредно-социјалне целине. Разматрајући њихов нацрт, Трајко Антонијевић је истакао тежњу за децентрализацијом коју нису захтевали из племенских разлога, већ због примене демократских начела и социјалних задатака државе. Права демократија није могућа без широких самоуправа, а како модерна држава не може постојати само као политичка већ и као привредна и културна заједница са бројним социјалним задацима, морала се ослонити на локалне аутономне заједнице у остварењу постављених циљева. „Земљорадници, републиканци и социјалисти разликовали су се од српске већине утолико, што су хтели много веће и самосталније области, јер само велике самосталне области могле су постати јака средишта привредног и културног живота. Али они се слажу са радикалско-демократском групом у томе што су били противни образовању области на историјско-племенској основи. По њиховом мишљењу разграничење области треба вршити изнова спајајући све оне крајеве који су у географском и економском погледу чинили једно, макар њихово становништво и не било једно у племенском погледу. Поред тога они су тражили само административну, а не и политичку децентрализацију“.⁵⁴³ Сличну оцену дао је и Фердо Чулиновић, истакавши да су земљорадници предлагали децентрализацију која би се манифестовала кроз формирање великих аутономних области, чије би границе одређивали економски и уопште животни интереси локалног становништва. „Нису се дакле у суштини противили централизму, него су га настојали ублажити“.⁵⁴⁴

Из приложеног се види да се Савез земљорадника својим поставкама о административној подели и локалној самоуправи приближио гледишту Пашићевог кабинета. Међутим, критеријуми поделе учинили су два нацрта различитим. Међусобни односи органа обласне самоуправе су различито дефинисани. Да би ограничили улогу начелника у обласној самоуправи и успоставили извесну равнотежу, земљорадници су обласним органима дали извесне инструменте у „борби“ са

⁵⁴² Чл. 86 Предлога устава Земљорадничке странке.

⁵⁴³ Т. Антонијевић, Хрватски уставни програм у држави Срба, Хрвата и Словенаца, 82.

⁵⁴⁴ F. Čulinović, Razvitak jugoslavenskog federalizma, 101; F. Čulinović, Državno pravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, knj. 2, Srbija – Crna Gora – Makedonija – Jugoslavija 1918. – 1945., 261.

намесником, учинивши га при томе више или мање зависним од обласног одбора, на чију сарадњу је био упућен.

Чим је Уставни одбор отпочео са начелном дебатов, земљорадници су исказали незадовољство владиним предлогом. Прихватили су његову политичку страну као основ за даљи разговор, док економско-социјална страна није довољно регулисана. Устав је морао обухватити привредне и културне сегменте јер су друштвене тензије натерале модерну државу да напусти дотадашњу чисто политичку улогу. Уз нову улогу државе ишао је и нови концепт својине, као социјалне појаве која садржи одређене социјалне функције.⁵⁴⁵ За разлику од Југословенског и Народног клуба, који су се током начелне дебате фокусирали на државноправну конструкцију и сложеност међуплеменских односа, и Комунистичке партије, која се обрушила на целокупан поредак, Савез земљорадника је у први план истакао економско-социјалне теме. Тиме се одмах, на почетку рада Уставног одбора, отворио и други „фронт“ против владиног предлога. Ипак, већ из првих иступа, могло се закључити да земљорадници неће бити „тврда“ опозиција и да ће током каснијих дискусија тражити додирне тачке и компромис са владом Николе Пашића.

Током специјалне дебате, захтевали су усклађивање административно-територијалне поделе са економским и социјалним принципима. Економски интереси у модерним друштвима добијају прворазредну улогу, чак и у односу на социјалне и природно-географске принципе јер надилазе уске етничке разлике. Области, као природне целине, нису се смеле ограничити критеријумима максималног и минималног броја становника. Владин нацрт нарушава економски принцип поделе, јер се није могло унапред знати колико би једна заокружена природна економско-социјална целина могла имати становника. Примена економских критеријума водила би областима различите величине због различите густине становништва, саобраћајне инфраструктуре, културног развоја итд. Свесни околности да је ова подела тешко изводљива, Аврамовић је предлагао да се у нацрт унесу само општи принципи, а да се сама подела препусти законодавцу.⁵⁴⁶ Тражећи одговарајући модел, земљорадници су сматрали да области не смеју бити сувише мале јер не би могле адекватно одговорити својим самоуправним

⁵⁴⁵ Говор М.Аврамовића на IV седници УО 7. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 20 – 22.

⁵⁴⁶ Навео је конкретан пример воћарских крајева са slabим комуникацијама којима је потребна мања област јер воће не подноси велики транспорт. Индустијски и густо насељени крајеви изискују, такође, мање области. Насупрот њима, подручја у којима се производе житарице које трпе и дуге транспорте могла су бити део веће области (Говор М.Аврамовића на XXXVII седници УО 22. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 155).

задацима. Пример малих србијанских округа није требало следити због неспособности за самостално функционисање. Дешавало се да „подигну једну школу, једну болницу или један мост, и после за десет година не могу више ништа да раде“. Тежак материјални положај мањих јединица неминовно је водио њиховој компромитацији. Са друге стране, ни сувише велике области нису биле пожељне. Оне не би имале финансијске потешкоће, али би постојала стална опасност од задирања у државне послове. Савез је предложио да се задржи подела на области, срезове и општине са принципима које је влада, у међувремену, прихватила (природни, социјални и економски критеријуми), али да се изостави ново ограничење од 700.000 становника, које је унето уместо ранијег.⁵⁴⁷ Кад је предлог измењеног члана 62 стављен на гласање у Уставном одбору 22. марта 1921. године добио је потребну већину па је Аврамовићев предлог за измену самим тим одбачен.

У вези компетенција обласне самоуправе, земљорадници су тражили да се самоуправни делокруг прошири тако што ће се самоуправним органима поверити брига и о другим привредним делатностима, попут занатства и трговине. Пошто су проценили да сиромашне области неће моћи обезбедити финансијска средства потребна за обављање одређених делатности, од државе је захтевано да, на предлог обласне скупштине, а по одобрењу Народне скупштине, одобри средства потребна за извршење тих послова или да њихово извршење сама предузме. Уставни одбор је прихватио овај предлог и то ће бити једина одредба из дела о локалној самоуправи земљорадничког нацрта која ће дословце ући у владин нацрт.⁵⁴⁸ Код члана 64, који је претрпео значајне измене, земљорадници су, сходно програмским начелима, предложили да се за обласне скупштине усвоји принцип бирања по занимањима. У одбрану овог принципа, истицано је да он у себи нема ништа револуционарно, а да истовремено, због особености самоуправних послова локалног карактера, опадају приговори који су против њега навођени код предлога за организацију Народне скупштине. За овај предлог није било довољно интереса код представника већине која

⁵⁴⁷ Говор М.Аврамовића на XXXVII седници УО 22.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 154 – 155. Аврамовић је био и против преименовања обласног начелника у великог жупана јер је то звање које „одвећ подсећа на мацарску администрацију“ (Исто, 155).

⁵⁴⁸ Говор М.Аврамовића на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 161, 166. Упореди : чл. 83, ст. 2 земљорадничког и чл. 96, ст. 5 одборског нацрта. Овај Аврамовићев предлог је отворено у Уставном одбору подржао радикал Љуба Јовановић речима да је извесно да поједини крајеви попут Далмације, Санџака, Црне Горе и западне Босне због раширеног сиромаштва неће моћи, без помоћи државе, самостално сносити све самоуправне терете (Говор Љ.Јовановића на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 163).

би, његовим усвајањем, изгубила доминантан положај на локалном нивоу у корист једне друштвене групе.⁵⁴⁹

Кад је реч о односу државних и самоуправних органа и степена надзора, Савез земљорадника се противио строгој централизацији. Власт се мање-више концентрише у рукама државног представника, а право обласног начелника да задржи од проглашења обласну уредбу за коју процени да вређа опште државне интересе, могло је постати извор различитих злоупотреба. Сама формулација је, по мишљењу њихових представника, била толико растегљива да ће се са лакоћом налазити ствари за које се могло посумњати да вређају опште државне интересе. Критиковали су неравноправност обласног начелника и самоуправних органа у односима са централном управом, јер се првом даје право обраћања министру поводом задржавања уредбе док је другима то ускраћено. Обласна скупштина је у незавидном положају, јер нити је могла да тужи обласни одбор, ако би у договору са начелником радио против њене воље, нити је имала могућност представке против начелника, чак ни ако би кршио закон. Савез земљорадника је био незадовољан понуђеним решењем из члана 65 у тој мери да је сматрао да се самоуправи не оставља „готово... ништа“. Владу су оптужили, као и представници Југословенског клуба, да је предложила самоуправу само по форми, без стварне садржине и да ће политика претераног централизма онемогућити споразум и са оним делом Хрвата који нису федералисти већ захтевају шире аутономије.⁵⁵⁰ Поводом члана 67 поновљене су оптужбе да је систем административне централизације сувише проширен, овај пут преко посебних стручних органа који додатно помажу централизацију. Органима обласне самоуправе је одузета стварна власт у тој мери да им није остао никакав конкретан утицај на вршење обласних послова. Алтернатива је понуђена у виду члана 86 земљорадничког нацрта који, по мишљењу предлагача, обласном одбору даје извесну аутономију у односима са обласним начелником.⁵⁵¹

Међутим, посланички клуб Савеза земљорадника није био монолитан и то се дало осетити током начелне дебате у Уставном одбору. Вођа словеначке тежачке групе изјаснио се за децентрализовану унитарну државу са великим покрајинама и широким самоуправним делокругом. Строга централистичка управа предратне Краљевине Србије није могао послужити као добар организациони основ у Краљевини Срба,

⁵⁴⁹ Говор М.Аврамовића на XXXVIII седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 169.

⁵⁵⁰ Говор Ј.Јовановића на XXXIX седници УО 23.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 174 – 175.

⁵⁵¹ Исто, 178 – 179.

Хрвата и Словенаца. Зато је подржао „средњи пут“ у тражењу решења свдећи га на максимуму „јака покрајина у јакој држави“. Слабе покрајине у снажној држави нису биле пожељне, као што нису ни моћне покрајине у слабој држави. Покрајине би имале географско обележје иако је било за очекивати да овај критеријум изазове потешкоће при разграничењу. Изјаснио се против племенских покрајина, али није подржао одредбу о максималном броју области из владиног нацрта. Да би покрајине, као „утока свих локалних енергија“, преузеле одговарајућу улогу морале су бити финансијски одрживе и добро уређене. Није улазио у питање самоуправног делокруга, али је истакао да је словеначка тежачка група за „најслободоумнију самоуправу“ која ће Југославију учинити моћним бедемом спрам „велике Германије“ на њеним границама.⁵⁵²

Вошњакова подршка владином нацрту постаће отворена након уласка словеначке фракције у владу марта 1921. године. Уз опаску да федерализам није „најидеалнија“ форма и да је „врло неподесан за народе нашег темперамента“ и „нашег међународног положаја“, није био благонаклон ни према аутономијама, сматрајући да су оне довеле Аустрију до расула. Уставно решење које се у неким земљама показало као целисходно (попут федерализма у САД и Швајцарској) не може се механички пресадити у друге. Интенција члана 62 је стварање мањих центара како Београд не би о свему одлучивао и само је тај „средњи пут“ између федерализма и крутог централизма могао гарантовати опстанак. Италијански тип унитарног уређења са провинцијском поделом сматрао је лошим, док је Устав Јужне Африке са покрајинским/обласним моделом био пожељан. Области ће послужити растеређењу државне управе и допринети развоју локалног живота. Тиме би обласне управе постале носиоци „локалних енергија“, док је велики жупан неопходна карика између две администрације. Државна контрола је неопходна, али је двојни колосек у локалној управи сматрао лошим због великих трошкова и, што је нарочито опасно, ствара анархију пошто функционисање две паралелне управе не може дати добре резултате.⁵⁵³

4.7. Уставни предлози Комунистичке партије Југославије

Комунистичка партија није поднела свој нацрт Уставном одбору. Разлоге треба тражити, пре свега, у њиховом уверењу да један буржоаски парламент не може

⁵⁵² Говор Б.Вошњака на IV седници УО 7.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 29 – 31.

⁵⁵³ Говор Б.Вошњака на XXXVII седници УО 22.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 151 – 153.

усвојити принципе совјетске уставности. Живота Милојковић је то објаснио следећим речима : „Совјетски Устав, господо, који ми тражимо... не пише се у буржоаској Конституанти, него само у средини револуционарних радника и сељака. Тај Устав не ниче из парламентарних преговора и прегоњења са буржоазијом него из револуционарне борбе радника и сељака противу буржоазије. Револуција је мати Совјетскога Устава“.⁵⁵⁴ Износећи списак комунистичких предлога, он је био свестан да их већина неће прихватити јер би тиме негирала постојећи државни и друштвени поредак.⁵⁵⁵ Идеолошке баријере су утицале на подједнаку удаљеност и од владајућих и од опозиционих странака. Истина је да „ни једна друга скупина није киптјела тако ватреном агитацијом против југославенског система после 1918. као комунисти“,⁵⁵⁶ али је ова енергија остала практично неискоришћена у уставној и парламентарној борби опозиције. Немоћ опозиције се огледала не само у чињеници да ниједна од две најјаче опозиционе групе нису израдиле своје нацрте него и у томе што, и да су их и поднели, не би могле обезбедити значајнију подршку. Владин пројекат није имао сигурну већину, али су предлози осталих група имали далеко мање шансе да их изгласа „нека“ већина.

Комунисти су нацрт окарактерисали као „погоршано издање“ предратног Устава Краљевине Србије који неће решити ни социјално ни национално питање. Понуђен је читав низ решења које је „време прегазило“, попут горњег дома и класичног буржоаског парламента који не гарантују никакве реформе, контролу над капиталом нити штите интересе радништва. Неслагање са владиним нацртом ишло је дотле да је Сима Марковић изјавио да се комунисти не слажу скоро ни са једним од 86 предложених чланова. Једини излаз из хаотичног стања у коме се земља нашла после рата видели су у социјалној револуцији и успостављању диктатуре пролетаријата. Због тога су само принципи совјетске уставности, као негације буржоаске демократије, могли послужити као „звезда водила“ југословенским уставотворцима у доношењу напредног Устава који би одговарао народним интересима.⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ Говор Ж.Милојковића на VIII седници УО 11. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 79.

⁵⁵⁵ Говор Ж.Милојковића на VIII седници УО 11. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 82.

⁵⁵⁶ I. Banac, Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika, 307.

⁵⁵⁷ Говор Ж.Милојковића на III седници УО 4. фебруара и VIII седници УО 11. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 19, 78; Говор Ф. Филиповића на V седници УО 8. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 31 – 37; Говор С. Марковића на V седници УО 8. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 41 – 42.

Критику буржоаске уставности комунисти су проширили и на сферу националног питања. Нерешена национална питања су послужила као „лажна парола“ великим силама за улазак у рат, а иза захтева за самоопредељење и заштиту малих народа стајали су „империјалистички и капиталистички интереси“. То је један од разлога зашто је југословенско политичко и национално уједињење остварено само привидно. Краљевина СХС је и даље економски зависна од великих сила и сматрала су је само једним од узгредних „производа“ Антантиног империјализма.⁵⁵⁸ Сводећи национално питање на принцип самоопредељења, тј. као суверено и апсолутно право једног народа да се конституише у аутономну политичку, економску и културну заједницу, Сима Марковић је навео пример Совјетске федерације, у којој је самоопредељење признато свим народностима и племенима. Односи Украјинаца и Руса, по његовим речима, нису другачији од односа Словенаца и Срба.⁵⁵⁹ Иако Марковић није до краја извео закључак, аналогјом би се могло претпоставити да је Словенцима као и Хрватима, по узору на Украјинце и Белорусе, требало омогућити сопствене републике у Југославији.

За кризу у односима Срба, Хрвата и Словенаца, комунисти су сматрали одговорним централистички курс београдске политике. Форсирање унитаристичког уређења је у „пречанским“ крајевима тумачено као израз тежњи србијанске буржоазије за успостављање хегемоније, чиме су комунисти дошли на линију Југословенског и Народног клуба. То је на другој страни изазвало реакцију у виду тенденција које угрожавају народно јединство. Комунистичка партија је у овом периоду свог постојања још веровала да су Срби, Хрвати и Словенци етнографски један народ, али су примећивали да у ширим народним слојевима нема осећања заједништва. Одговорности је приписана буржоазији која није радила на духовној припреми за уједињење због чега Срби, Хрвати и Словенци нису били спремни за заједнички живот у Југославији. Нарочито су осуђивали србијанску буржоазију, која је имала услове за рад у слободоумном режиму независне државе, али, по Марковићевим речима, и поред тога, „ми смо прошли кроз школе и нисмо имали појма о томе ко су и шта су Словенци“. Због тога уједињење није дошло као резултат природног историјског

⁵⁵⁸ Социјалистичка радничка партија Југославије (комуниста) позитивно се одредила према стварању Краљевине СХС, видећи у њему прогресиван историјски чин који је омогућио коначно уједињење југословенског народа у једну државу и остварење велике идеје националног уједињења да би касније Комунистичка партија Југославије прихватила ства о „Версајској творевини“ (М. Vesović, *Komunistička štampa o stvaranju Jugoslavije, Istorija 20. veka, god. XII, br. 1, Beograd 1994.*, 55 – 56).

⁵⁵⁹ Говор С.Марковића на V седници УО 8. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 40 – 42.

процеса већ као „један од узгредних продуката светског рата“, а одушевљење на хрватској и словеначкој страни није проистекло из осећања припадности једној нацији, већ због ослобођења од деспотске Аустро-Угарске власти.⁵⁶⁰

Комунистичка партија Југославије у овом периоду свог деловања још увек није имала потпуно развијене државноправне концепције чему је делимично допринела унутрашња идеолошка неодређеност.⁵⁶¹ Живко Јовановић је на XXXVI седници Уставног одбора истакао да „наш идеал није федералистички“, да „ми комунисти нисмо за федерализам“, као и да је „наш политички идеал централизам“. Сима Марковић је на следећој, XXXVII седници, саопштио да „ми нисмо ни централисте ни федералисте“, да су комунисти противници и централизма и федерализма и да се у питању унутрашњег уређења залажу за совјетизам.⁵⁶² За комунисте питање унутрашњег уређења једне буржоаске државе није било начелно већ тактичко и питање практичне политике. Представљајући се као заштитници народних интереса, нарочито радничке класе, успротивили су се централистичкој концепцији због уверења да је против ње огромна већина народа, те да би се народ на референдуму убедљиво изјаснио против нацрта.⁵⁶³

Поборници аутономија и права на самоопредељење, комунисти су сматрали да се због племенске хетерогености, при административној подели, мора водити рачуна о народним осећањима. Овај став је имао упориште у Лењиновим упутствима којима се комунистичким партијама свих земаља препоручује да при организацији власти имају у виду националну структуру становништва, нарочито код оних народа који су дуго били под страном влашћу. Централизација је код Хрвата и Словенаца евоцирала старе негативне успомене, што је резултирало убедљивом Радићевом победом. Комунисти су оптужили Пашићеву владу да успоставља насилнички полицијско-хегемонистички систем, којим ступа на терен отворене племенске мајоризације. Партија се противила експлоатацији коју у Југославији, по речима Живка Јовановића, хрватски народ трпи од буржоазије, српске и хрватске. Да би се дистанцирали од грађанских опозиционих странака, поручивали су да се не противе централизму из разлога на које се оне позивају. „Традиција, историјска прошлост... и оно што је било под Теодозијем, оно што је било под Душаном, није то што нас данас опредељује у овом питању. Оно што

⁵⁶⁰ Говор С.Марковића на V седници УО 8.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 37 – 41.

⁵⁶¹ F. Čulipović, Razvitak jugoslavenskog federalizma, 101; А.Фира, Видовдански устав, 155.

⁵⁶² Говор Ж.Јовановића на XXXVI седници УО 21.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 136; Говор С.Марковића на XXXVII седници УО 22.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 142.

⁵⁶³ Говор С.Марковића на XXXVII седници УО 22.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 142 – 143.

овде нас интересује, то је што данас у појединим покрајинама мисле и осећају масе“. Ослушкујући пулс народа у покрајинама, комунисти су тврдили да се, укидањем аутономних покрајина, гази јасно изражена народна воља.⁵⁶⁴

Комунисти су начелно прихватили обласну поделу на природним, економским и социјалним критеријумима, али су сматрали да еластичност овог принципа нарушава ограничење броја становника јер је сасвим могуће да се једна целина, која испуњава први услов, мора распарчати због већег броја становника. Суштина проблема је у томе што највећи број историјских покрајина имају границе које их чине заокруженим природним и економско-социјалним целинама. Влади одговарају мање јединице са мањим степеном самоуправних овлашћења, јер јој је циљ да области стави под контролу, што би са великим областима ишло теже. Могућност спајања две области изгубиће значај ако две области са по 350.000 становника желе уједињење, само зато што би у новоствореној области био „један становник више него што је уставом допуштено“. Постављање обласног начелника од стране Краља противи се идеји самоуправе. Комунисти заступају гледиште да на челу области буде лице изабрано од локалног становништва, како би могло аутентично репрезентовати његово расположење. Проценили су да чл. 62 начелно „има нечега либералног и нечега доброг у себи“, али да наметнута ограничења поништавају концесије које ће остати без практичног одјека. У стварима које је Пашићева влада сматрала битним „није ни за једну длаку попустила“, оставши на терену крутог и насилног централизма.⁵⁶⁵

Поводом чл. 63, предложили су да се право гласа на изборима омогући женама. Општинске самоуправе су оквалификоване као обична карикатура јер је министар унутрашњих дела „јачи сам за себе од свих општинских самоуправних јединица у земљи“. Народна воља, по речима Павла Павловића, у општинским самоуправама одмерава се „дужином полицијског бајонета и кундака“ јер министри самовољно смењују општинске управе по Хрватској, Славонији, Србији и Македонији. У жељи да ослабе државни надзор над самоуправним финансијама, захтевали су њихово препуштање локалном становништву, како поједине општине не би месецима чекале одобрење буџетских расхода за протеклу годину. Локална самоуправа добија на значају у поратним годинама, па је за очекивати да постане полуга целокупног друштвеног

⁵⁶⁴ Говор С.Марковића на XXXVII седници УО 22.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 142 – 144; Говор Ж.Јовановића на XXXVI седници УО 21.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 135.

⁵⁶⁵ Говор С.Марковића на XXXVII седници УО 22.марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 143 – 145.

развоја, тим пре што држава показује неспособност да врши бројне функције.⁵⁶⁶ Приговори на члан 64, као и сви претходни, засновани су на убеђењу да влада не жели истинску самоуправу, јер би унела извесне принципе попут прописа о организацији општинских и среских управа, тајности гласања, принципа сразмерног представништва и права гласа женама. Влада је пропустила да санкционише изборна начела за општинске и среске органе. Обласној скупштини се мора дати право избора чиновничког апарата да би деловао у народном интересу. Комунисти су се успротивили доношењу посебног закона о самоуправи градова, јер није јасно зашто би градови били привилеговани у односу на сеоске средине. Све у свему, јасно су исказали сумњу у добре намере владе јер је њен циљ да самоуправу сведе на ниво органа који ће извршавати полицијске наредбе.⁵⁶⁷

Комунистички заступници су, као и представници Југословенског клуба пре њих, оштро иступили против предлога чл. 65, оптужујући режим да је један од „најодвратнијих“ који је постојао. Обласном начелнику се није смео дати вето из два разлога. Први, што није биран од стране обласне скупштине већ именован, и други, због еластичности самог овлашћења које омогућује најразличитије злоупотребе на рачун самоуправе. Обласна скупштина је сведена на форму јер њене одлуке стоје под контролом „агента“ централне власти чија улога представља „васкрс средњовековних и апсолутистичких државних разлога“. Предложени члан устоличава начелника не као надзорника, већ некога ко треба да сасвим обесмисли обласну самоуправу. Постојала је опасност од политизације, јер је обласни начелник, радикал или демократа, могао из чисто партијских разлога суспендовати одлуке комунистичких управа и тиме држати у блокади самоуправне органе. Комунисти су били крајње незадовољни понуђеном организацијом самоуправе, закључивши да је чл. 65 „једна од перли апсолутизма и централизације, чиста перла чисте централизације“.⁵⁶⁸ Иако је расправа о чл. 65 закључена на XXXIX седници Уставног одбора, коначна редакција је постигнута у ужем одбору и усвојена на следећој седници. У дискусији о члановима 66 – 69 комунистички представници нису учествовали. Уопштено посматрано, може се

⁵⁶⁶ Говор П.Павловића на XXXVIII седници УО 23. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 164 – 165.

⁵⁶⁷ Говор С.Марковића на XXXVIII седници УО 23. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 168 – 169.

⁵⁶⁸ Говор С.Марковића на XXXVIII седници УО 23. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 172 – 173; Говор Ж.Јовановића на XXXIX седници УО 23. марта 1921., Рад Уставног одбора..., III, 176.

приметити слабија ангажованост опозиционих странака у дискусији о последњим члановима овог одељка.⁵⁶⁹

4.8. Усвајање нацрта у Уставном одбору

Уставни одбор је 5. априла окончао специјални претрес и поднео Уставотворној скупштини извештај. Делатност Одбора је оцењена као врло исцрпна тако „да није ни пети део владиног нацрта примљен онако како је предложен“. Број чланова је са 86 порастао на 139 због потребе да се нека питања појединачно регулишу, понекад на сасвим другачији начин у односу на првобитни предлог. Две кључне замерке које су упућене нацрту односиле су се на недостатак економско-социјалних прописа и његову краткоћу. Извештај је констатовао и остале битне примедбе у погледу монархије, захтева за усвајање совјетског модела државне организације, предлога за федеративно уређење и покрајинских аутономија и, на крају, захтева за државном организацијом утемељеном на привредној делатности појединих друштвених редова.⁵⁷⁰

Нацрт је, како се види из извештаја, прилично мењан и допуњаван. Највећа допуна односила се на уношење одељка о социјалним и економским одредбама са 23 члана. Измењена је садржина словеначког грба па су, уместо беле петокраке, унете три златне шестокраке звезде на плавом штиту, а полумесец при дну грба је задржан у част муслиманског дела становништва. Измене је претрпео и хрватски грб јер је ранијих 20 црвених и сребрних поља замењено са 25. На Вошњакову иницијативу, званичан језик је постао српско-хрватско-словеначки. Веровало се да нова формулација боље одржава идеју народног јединства и племенске једнакости, уместо раније која би довела до лингвистичке поделе на српско-хрватско и словеначко подручје. Иако ново решење није одговарало лингвистичкој стварности, препуштено је „самоме животу да он у току времена доврши стварно уједначење језика“.⁵⁷¹

Последњи одељак је посвећен прелазним наређењима. Покрајинске управе, према чл. 134, задржале би се и након ступања на снагу Устава све до преношења њихових надлежности на министарства и обласне управе појединим законима.

⁵⁶⁹ N.Engelsfeld, Rad kluba komunističkih poslanika u plenumu Ustavotvorne skupštine (u prosincu 1920. i siječnju 1921.godine), Sveučilište u Zagrebu, Institut za hrvatsku povijest, Zagreb 1972., 235.

⁵⁷⁰ Извештај Уставног Одбора Уставотворне Скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном Одбору, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава.

⁵⁷¹ Исто.

Покрајинску управу за то време вршиће покрајински намесник преко шефова одељења, под непосредним надзором министра унутрашњих дела, као орган надлежних министара. Закони који буду донети након усвајања Устава неће моћи покрајинским управама доделити нове дужности, док је Министарском савету остављено право преноса појединих покрајинских надлежности министарствима, односно областима и пре њихове коначне ликвидације, у складу са Уставом и законима. Ради припреме за преношење покрајинских послова, сваки министар је био дужан именовати трочлану комисију, чији би задатак био да у року од три године изврши све што је потребно за пренос, који се морао извршити у року од годину дана. Покрајинског намесника поставља Краљ, на предлог министра унутрашњих дела. Све док покрајинске управе не буду дефинитивно укинуте, одељења појединих министарстава у покрајинама била су дужна да затраже мишљење покрајинског намесника пре доношења министарског решења за све предлоге општег карактера или оне које се односе на службено особље.⁵⁷² Члан 135 установио је прелазно решење у погледу трансформације постојеће административно-територијалне поделе. Окрузи у Србији, Црној Гори, Босни и Херцеговини, Далмацији и Словенији, као и жупаније у Хрватској са Славонијом и Војводином, постојале би и вршиле функцију области све док се законом не изврши обласна подела. До доношења новог закона о чиновницима важиће постојећи закони о правима и дужностима чиновника.⁵⁷³

⁵⁷² Исто.

⁵⁷³ Исто.

5. УСТАВОТВОРНА СКУПШТИНА И ДОНОШЕЊЕ УСТАВА

5.1. Потрага за парламентарном већином

5.1.1. Преговори са Савезом земљорадника и ЈМО

Постизборне спекулације о сарадњи Савеза земљорадника са Радикалном и Демократском странком временом су почеле да се материјализују конкретним преговорима. Изгледало је, на први поглед, да сарадња са овим посланичким клубом има перспективу с обзиром на начелну блискост владиној концепцији унитарне државне организације⁵⁷⁴ и монархијског облика владавине. Испоставиће се да је Савез много више оријентисан ка политици класне заштите сељака и социјално-економским темама јер себе није видео као државотворну, већ класну странку са најширом социјалном идеологијом, најављујући да у највише законодавно тело долазе без намере да праве погодбе са „варошким“ партијама на штету својих бирача.⁵⁷⁵

До првих званичних разговора дошло је у другој половини децембра 1920. године, најпре са регентом Александром, а онда и Пашићем. Клуб је одлучио да не улази у владу, али да подржава државно и народно јединство, монархију и самоуправу општине, среза и округа (области).⁵⁷⁶ Вођство странке је, током јануарских преговора, условило подршку влади испуњењем 20 конкретних захтева међу којима су били избор народних посланика по занимањима, везани мандат, бесплатно суђење и одбрана на суду, укидање војних и духовних судова, стављање полиције под надлежност самоуправне, укидање градских привилегија на рачун села, спровођење аграрне реформе у духу њиховог програма, прогресивно опорезивање и социјализација предузећа која су зрела за то.⁵⁷⁷ Предлози су недвосмислено одбијени. Понуђено им је

⁵⁷⁴ Јединство у земљорадничком клубу је постојало у погледу аграрне реформе, али не и унутрашњег уређења. Поред унитаристички опредељених, изгледа да је било присталица покрајинских аутономија можда чак и федерације (Београдски дневник, „Ситуација“, 13. јануар 1921. године, год. III, бр. 8, 1).

⁵⁷⁵ Село, „На путу победи“, „Владина оставка“, 19. децембар 1920. године, год. II, бр. 53, 1-2. Главни страначки лист је истицао како земљорадници у Уставу не виде питање правне доктрине већ практично политичко питање које није „далеко од живота као кабинетски политичари и научници“. Из наведеног разлога, странка ставља тежиште своје делатности не на државноправну конструкцију и политичке слободе већ на културна, привредна и социјална питања (Село, „Уставна питања“, 29. јануар 1921. године, год. III, бр. 62, 3).

⁵⁷⁶ Политика, „Ситуација. Преговори Земљорадника“, 19. децембар 1920. године, бр. 4548, 2.

⁵⁷⁷ Београдски дневник, „Ситуација“, 14. јануар 1921. године, бр. 9, 1. Иако је Савез земљорадника, као врло млада страначка организација, из претеране бојазни да би доласком на власт, а без довољно снаге да реализује битне ставке свога програма, брзо потрошио свој политички „капитал“ у бирачком телу, у јавности се спекулисало да би испуњењем наведених услова и у саму владу (Београдски дневник, „Ситуација“, 14. јануар 1921. године, бр. 9, 1).

да се аграрно питање у Босни и Херцеговини реши тако што би кметови постали слободни без плаћања накнаде. Кметовима и сељацима без довољно земље доделила би се земља од великих поседа на терет државе и могућност пресељења породица на Косово и Македонију. Љуба Давидовић је начелно исказао нешто више склоности за њихово испуњење, мада ни он није пристајао на сталешку скупштину и везани мандат. Понуђено им је једно министарско место са образложењем да би подршка радикалско-демократској коалицији имала позитиван утицај на држање осталих опозиционих клубова. Ако би влада остала без подршке за свој уставни предлог била би принуђена на оставку, Савез би сносио део одговорности за стање које би настало, будући да ниједна странка не би могла окупити потребну већину.⁵⁷⁸

Понуђени уступци нису могли задовољити странку која себе у датом моменту није ни видела на позицијама власти. Иако нису постојале велике наде у испуњење поднетих захтева, клуб није био лишен извесних унутрашњих превирања. Седница Главног одбора потврдила је постојање једне струје, склоније уласку у владу, и друге, која би наставила опозиционо деловање, уз могућност подршке влади у доношењу Устава.⁵⁷⁹ Од почетка је било јасно да ће предлог професионалног парламента бити велика препрека у даљим преговорима. Радикали су у њему видели неправедно решење јер се Устав гради за цео народ, а не за поједине сталеже. Идеју су одбацили као средњовековну и анахрону, превазиђену појавом модерног парламентаризма, коју чак ни земљорадничке странке других земаља не захтевају. Овакав парламент у комбинацији са везаним мандатом, не само да не би омогућио решавање супротности различитих друштвених слојева, већ би значио „грађански рат“.⁵⁸⁰

На земљораднички клуб је вршен политички притисак, мотивисан патриотским разлозима, да се владин нацрт по сваку цену прихвати. Отуда став да „родољубиви елементи у Савезу земљорадника (...) морају знати свој део дуга, у данашњем судбоносном тренутку“. Након што су се у Уставном одбору изјаснили против нацрта у начелу, земљорадници су оптужени да раде против интереса земље јер је Устав њен императив. Радикали су им, свесни чињенице да Савез своје мандате дугује углавном гласовима српског бирачког тела, замерали да нису смели гласати против чак и да

⁵⁷⁸ M.Gaković, *Zemljoradnički poslanički klub u Ustavotvornoj skupštini Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Prilozi, Institut za istoriju, god. XIII, br. 13, Sarajevo 1977., 211 – 213.

⁵⁷⁹ Београдски дневник, „Ситуација. Већања земљорадника“, 22.јануар 1921.године, бр. 16, 1.

⁵⁸⁰ Самоуправа, „Сталешки – Устав“, 5.фебруар 1921.године, бр. 27, 1; Самоуправа, „Сталешка Скупштина“, 2.март 1921.године, бр. 48, 1.

влада није обећала уношење у нацрт социјално-економских одредби.⁵⁸¹ Апели на патриотску свест, ипак, нису уродили плодом. Одбацили су спољну опасност, као аргумент измишљен ради манипулације патриотским осећањима не би ли Савез принудили на улазак у владу, а у суштини са циљем да „продужимо живот њиховој поквареној и насилничкој владавини“. Народ су упозоравали да му од спољних непријатеља не прети никаква опасност већ од оних који су у влади.⁵⁸²

Како је време одмицало, постајало је све јасније да од уласка Савеза у владу неће бити ништа, али је могућност подршке владином, односно одборском нацрту узимана као реална. За ту подршку могли су рачунати на уношење одређених одредби из њиховог програма.⁵⁸³ Пашић је одбио захтеве за професионалним парламентом, везаним мандатом и преласком полиције у надлежност самоуправних тела. Питање аграрне реформе остављено је отворено, као основ за даље калкулације, док су остали предлози углавном начелно усвојени.⁵⁸⁴ Оно што је Савез највише удаљавало од владајуће коалиције били су различити ставови у питању аграрне реформе. Земљораднички клуб се отворено успротивио давању било какве накнаде за земљу одузету од бивших феудалних господара. Њима се не признају права на земљишту јер вуку корен из прошлости, као „једно велико зло које је остало из непријатељскога доба“ у коме су феудалци „бранили турског султана и аустријског цара и живели мукте на рачун потиштенога и беднога тежака босанскога и старосрбијанскога“.⁵⁸⁵ Уступак је понуђен у виду могућности давања неке врсте социјалне помоћи бившим феудалним власницима. Она се не би давала свима већ само онима који су у социјалној нужди, али и тада у ширем контексту помоћи свим угроженим попут ратне сирочади, инвалида итд. Тиме су земљорадници покушали да проблем обештећења бивших феудалаца сведу на обично социјално питање. Савез је показао добру вољу кад је реч о владином уставном предлогу па и спремност да га подржи након уношења трећег одељка. Однос према нацрту, средином марта 1921. године, кретао се у правцу начелне подршке, уз задржавање права да се од појединих чланова оградe. Преговори су открили спремност,

⁵⁸¹ Самоуправа, „Гласање у начелу“, 18. фебруар 1921. године, бр. 38, 1.

⁵⁸² Село, „Пукла тиква“, 24. април 1921. године, год. III, бр. 86, 1.

⁵⁸³ Политика, „Ситуација“, 19. фебруар 1921. године, бр. 4607, 3; Политика, „Ситуација“, 25. фебруар 1921. године, бр. 4613, 2.

⁵⁸⁴ Самоуправа, „Политичка ситуација. Пашић и земљорадници“, 19. фебруар 1921. године, бр. 39, 1.

⁵⁸⁵ Село, „Народни протести“, 15. март 1921. године, год. III, бр. 75, 2 – 3.

да се и тим одредбама са којима нису сагласни, да подршка, ако би се изабрао један посебан одбор са задатком да их претресе и понуди боља решења.⁵⁸⁶

Специфичност мартовских преговора односила се на чињеницу да се дискусија водила о аграрној реформи и уставном питању, али не и о ступању у владу. Влада је успела да искористи нејединство у посланичком клубу Савеза и придобије словеначку групу. Самостојна кметијска странка је испољила више спремности за постизање компромиса што је резултирало напуштањем опозиционих редова и добијањем једног министарског места. Заслуге за јачање владине коалиције у овом случају припадају Демократској странци која је тиме поправљала своје позиције спрам Радикалне странке која је јачала инволвирањем Југословенске муслиманске организације. По признању Савеза, баш је словеначка фракција највише инсистирала да се преговара са владом како би се добило што више уступака.⁵⁸⁷ Склоност компромису била је приметна у Уставном одбору, будући да је Вошњак подржао владин нацрт у начелу, издвојивши мишљење у односу на остале земљорадничке представнике.

Упоредо са Савезом, Пашићева влада је преговарала и са Југословенском муслиманском организацијом. Београдска штампа је непосредно након избора видела ЈМО у озбиљним политичким комбинацијама око састављања владе.⁵⁸⁸ Веровало се да их опредељење за уставну монархију и јединствену државу са локалном самоуправом држи на одстојању од Радићевих републиканаца и чини погодним партнером најјачим странкама.⁵⁸⁹ Као главни разлог дистанцирања од Пашићевог кабинета истицан је његов *par excellence* централистички нацрт устава. Свесна да се без учешћа Народног и Југословенског клуба у влади неће моћи изборити за аутономију Босне и Херцеговине, одлучила се за политику тактизирања. Због тога је клуб саопштио да ће постати део владајуће већине само у случају да она пристане на покрајинско-аутономистичко уређење и да се коалиција прошири Југословенским и Народним клубом. У основи

⁵⁸⁶ Село, „Код г.Пашића – Извештај Земљорадничкоме Клубу“, 22.март 1921.године, год. III, бр. 77, 2.

⁵⁸⁷ Село, „Искушење је прошло“, 22.март 1921.године, год. III, бр. 77, 1. Овакав политички заокрет Вошњакових кметијаца је, сасвим очекивано, наишао на опречне реакције. Док су их земљорадници након одвајања гледали као на „опаснога домаћег непријатеља“ који није ни имао неки озбиљан програм већ „нешто празно и јектичаво што она програмом својим зове“. Њени представници су иступали као „лукави и лажни аустријанци“ који су издали интересе словеначког сељака који их је и довео у Скупштину (Село, „Искушење је прошло“, 22.март 1921.године, год. III, бр. 77, 1). „Демократија“ је стала у одбрану кметијаца, оптуживши Земљорадничку странку да су у питању аграрне реформе остали до крајности непопустљиви, чак толико да им је само њихово „становиште“ постало важније и од решења аграрног питања (Демократија, „Расцеп или неуспела фузија“, 19.март 1921.године, бр. 517, 1).

⁵⁸⁸ Политика, „После избора“, 2.децембар 1920.године, бр. 4531, 2.

⁵⁸⁹ Политика, „Уочи Конституанте, 3.децембар 1920.године, бр. 4532, 2.

оваквог држања лежало је очекивање коначног расплета у Радикалној странци, јер су се још увек полагале наде у Протићево придобијање већине. Очекивало се да ће Пашићев кабинет са централистичким нацртом доживети неуспех, што би отворило пут Стојану Протићу.⁵⁹⁰ Наде опозиције су се изјаловиле јер је радикални посланички клуб у другој половини јануара 1921. године поново дао несумњиву подршку Николи Пашићу и његовој политици унитаризације.⁵⁹¹

Начелна дискусија у Уставном одбору показала је нешто конструктивнији однос ЈМО према Пашићевој влади. Свесни маргинализације Протићевог утицаја и постепеног слабљења преговарачке позиције Савеза земљорадника, ЈМО је успела да постигне компромис око оних питања којима су придавали већи значај. Мехмед Спахо је током начелне дебате заузео другачији курс, акцентујући проблем ускраћивања грађанских права и слобода. Изношене су жалбе на опште стање муслиманског живља у јужним крајевима које тражи „само то да им се пусти гола душа да могу живети.“⁵⁹² Међутим, конструктиван приступ у питању унитаризма и локалне самоуправе отворили су пут постизању споразума. Подршка владином нацрту и напуштање аутономистичког гледишта, а тиме и слабљење опозиционих редова, компензовано је знатним уступцима. Влада се, споразумом од 15. марта, обавезала да Уставом гарантује обласну поделу унутар историјских граница Босне и Херцеговине, верско-просветну аутономију, шеријатске судове и изборни систем који ће штитити мањине. Споразум је укључио и решење кметског питања исплатом накнаде за кметска селишта, тј. давањем накнаде породицама чија су имања заузели кметови, у износу од 255 милиона динара, док је за исплату насељених беглука договорен износ од 50 милиона. Оне беглучке земље које су тежаци бесправно узурпирани требало је вратити поседницима. Влада се обавезала да ће финансијски помоћи вакуфско-меарифској управи. Олово скинуто са исламских верских објеката од стране аустро-угарских органа током рата, чувано у војним складиштима, имало се вратити исламској заједници уз домирење из рудника, ако га не

⁵⁹⁰ Београдски дневник, „Ситуација“, 13. јануар 1921. године, бр. 8, 1; Београдски дневник, „Ситуација“, 14. јануар 1921. године, бр. 9, 1; Београдски дневник, „Ситуација“, 15. јануар 1921. године, бр. 10, 2; Београдски дневник, „Ситуација“, 16. јануар 1921. године, бр. 11, 3; Београдски дневник, „Ситуација“, 20. јануар 1921. године, бр. 14, 1.

⁵⁹¹ Београдски дневник, „Ситуација. Већина радикала за централизацију“, 21. јануар 1921. године, бр. 15, 1.

⁵⁹² Говор М. Спахе на VI седници УО 9. фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., I, 53.

би било довољно. Државна помоћ инвалидима и ратној сирочади изједначила би се у целој држави.⁵⁹³

Након што је Министарски савет усвојио споразум са Југословенском муслиманском организацијом, дискусија се пренела у посланичке клубове владиних странака. За демократски клуб спорна је била висина накнаде. Изнети су предлози да се терет исплате договорене суме пренесе на саму Босну и Херцеговину. Као разлози су истицани примери аграрне реформе у четири округа у Србији 1881. године у којој су терет реформе сносили наведени крајеви који су за њу били заинтересовани. Подршка Демократској странци не би тиме била угрожена јер јој је бирачко тело Босне и Херцеговине, и поред великог ангажмана у питању аграра, дало само два мандата.⁵⁹⁴ Споразум је, на крају, одобрен због „виших“ политичких разлога. Свестан немира у свом клубу, Љуба Давидовић је упутио писмо председнику владе у коме је тражено да се, упоредо са исплатом договореног износа муслиманима, обезбеде новчана средства и за помоћ инвалидима, ратну одштету и развој привреде и занатства.⁵⁹⁵ Тиме су демократе покушале да издејствују компензацију којом би сачували углед и истовремено ојачали положај у влади. Улазак ЈМО у владу је условљен ограничењем споразума само на подручје Босне и Херцеговине, да не би послужио као основ за споровођење аграрне реформе у остатку земље; убаштиниле би се земље дате новим власницима у Македонији, а од ЈМО се тражила сагласност за спровођење аграрне реформе у Војводини и Хрватској у складу са програмом Демократске странке тиме што би се смањио земљишни максимум и извршила експропријација великих поседа.⁵⁹⁶

Намерно или не, текст писма је у целости објављен у главном страначком листу, изазвавши узнемиреност и негодовање у владиним странкама. Изгледало је да се Пашићев кабинет налази у озбиљној кризи уочи реконструкције која је требала да му обезбеди толико жељену већину. Радикали су овај потез осудили као непарламентаран, јер клубови нису смели међусобно полемисати већ преко својих представника у влади, и као политички штетан у једном пресудном моменту. Демократска странка је критикована да није нашла за сходно да се огради од поступка свог листа, тим пре што

⁵⁹³ A.Purivatra, Jugoslovenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine SHS, 93; M.Gaković, Zemljoradnički poslanički klub u Ustavotvornoj skupštini Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Prilozi, Institut za istoriju, god. XIII, br. 13, Sarajevo 1977., 215 – 216.

⁵⁹⁴ Демократија, „Политичка хроника“, 17.март 1921.године, бр. 515, 2.

⁵⁹⁵ Политика, „Ситуација“, 23.март 1921.године, бр. 4639, 2.

⁵⁹⁶ Демократија, „Политичка хроника, Услови демократског клуба за споразум са Муслиманима“, 23.март 1921.године, бр. 520, 2.

су тврдили да је објављивање случајна грешка.⁵⁹⁷ Из Демократске странке је саопштено да је писмо на своју руку и без знања клуба објавио Славко Шећеров, секретар клуба. Да би се страсти смириле, одлучено је да се Пашићу упути извињење због публикувања писма.⁵⁹⁸ Председник владе је 25. марта 1921. године упутио одговор Давидовићу у коме је новонасталу ситуацију окарактерисао као „изненађујућу“ с обзиром да су у преговоре били укључени и министри из Демократске странке те да је Министарски савет једногласно одобрио споразум. Захтеви демократског клуба су прихваћени као део програма на чијој ће се реализацији радити, али је одбијено њихово везивање за постигнути споразум.⁵⁹⁹ Нашавши се у скоро безизлазној ситуацији, демократски клуб је истог дана пристао на споразум са ЈМО чиме је отклоњена министарска криза.⁶⁰⁰

Окончањем кризе приступило се реконструкцији Министарског савета. У владу су ушли Мехмед Спахо (министар трговине) и Хамдија Карамехмедовић (министар народног здравља) као представници ЈМО, а Иван Пуцељ (министар пољопривреде и вода) као представник Самостојне кметијске странке.⁶⁰¹ Реконструкција је извршена указом 26. марта 1921. године и у београдској штампи је представљена као владина значајна победа. Примећено је да ће улазак две нове странке нарушити постојећу равнотежу и да ће политика кабинета ићи више удесно. Улазак ЈМО је појачао радикалски део владе док је словеначка група исти ефекат имала на њен демократски део. Због тога је у владиној победи, с обзиром на нови однос снага, победа радикала била већа. Штампа је спекулисала да је, ако се узме у обзир да ће Вошњакова странка, као група великих сеоских поседника, у питању ограничења великих поседа бити ближа радикалима, „у владином блоку радикална победа готово потпуна“.⁶⁰²

5.1.2. Незадовољство Савеза земљорадника и издвајање Цемијета

Споразум са Југословенском муслиманском организацијом о даљем правцу спровођења аграрне реформе изазвао је реакцију Савеза земљорадника и

⁵⁹⁷ Самоуправа, М.Иванић, „Писмо г.Пашића“, 27.март 1921.године, бр. 70, 1.

⁵⁹⁸ Политика, „Ситуација. Јучерашња узбуна“, 24.март 1921.године, бр. 4640, 2.

⁵⁹⁹ Самоуправа, „Писмо г.Пашића г.Давидовићу“, 27.март 1921.године, бр. 70, 1;

⁶⁰⁰ Политика, „Ситуација“, 26.март 1921.године, бр. 4642, 2; „Демократија“ се задовољила саопштењем да се, након размене писама, констатовало да „разлике у њиховим гледиштима на истакнута питања нису толике“ да би се оправдала радикализација, тим пре што у овом тренутку „стојимо пред решењем уставног питања“ (Демократија, „Политичка хроника“, 27.март 1921.године, бр. 524, 2).

⁶⁰¹ Политика, „Ситуација“, 26.март 1921.године, бр. 4642, 2.

⁶⁰² Политика, „Нови владин блок“, 17.март 1921.године, бр. 4633, 1.

незадовољство дела сељаштва. Савез је сељацима Босне и Херцеговине упутио проглас позвавши их на одржавање протестних зборова против споразума „крштених и некрштених бегова“. Са првог великог скупа, одржаног у Тузли 25. марта, поручено је да земљорадници не признају никакав споразум владе без договора са сељацима, да их нико не може натерати да плате откуп нити отерати са имања која су њихова „по свима законима и људским и божјим“ као и да ће се најенергичније борити против покушаја да се „кмет направи робом бега“.⁶⁰³ Широм Босне за 27. март били су заказани велики сељачки зборови. Да би избегла могуће нередне, Земаљска влада Босне и Херцеговине је истог дана донела Обзнану у којој се истиче да је споразум дело свих владиних странака, да је у целој земљи добро примљен и да је политички мотивисан потребом изгласавања Устава. Обзнаном се забрањује свака агитација која би имала за циљ самовласно заузимање земљишта или мењање постојећег стања, као и све манифестације и зборови који би до тога могли довести.⁶⁰⁴ Велики збор је истог дана одржан у Сарајеву⁶⁰⁵ и на њему је усвојена резолуција којим се споразум о аграрној реформи најоштрије осуђује као противнародни и противдржавни. Захтева се праведно решење аграрног питања уз апел свим земљорадницима да уједињени „поведу најодлучнију борбу, против унутарњих непријатеља и државних црва“.⁶⁰⁶

Радикали су, упркос протестима, чврсто стајали иза нове коалиције. Споразум је правдан скидањем уставног питања са дневног реда и потребом очувања социјалног мира између две супротстављене друштвене групе у Босни и Херцеговини. Савез земљорадника је оптужен да фаворизује једнострано решење на штету општих интереса, које продубљује постојећу дистанцу и распирује мржњу. Насупрот политике земљорадника која, према писању „Самоуправе“, сматра да је „Богу мило и људски праведно да Муслимани помру од глади и да се они у неку руку унизе на степен грађана другог реда“, Радикална странка је кроз споразум са њиховим представницима отклањала одбојност према новој држави и радила на интеграцији муслиманског дела

⁶⁰³ Село, „Земљораднички збор у Тузли“, 2.април 1921.године, год. III, бр. 80, 2. Странацка штампа се хвалила да су већина присутних на збору били муслимани и католици, а да је православних било најмање (Исто).

⁶⁰⁴ Београдски дневник, „Угушивање тежачког покрета. Још једна Обзнана“, 30.март 1921.године, год. III, бр. 72, 1.

⁶⁰⁵ „Београдски дневник“ помиње цифру од 6.000 – 7.000 окупљених сељака док „Село“ говори о чак 10.000 (види : Београдски дневник, „Угушивање тежачког покрета. Још једна Обзнана“, 30.март 1921.године, год. III, бр. 72, 1; Село, „Резолуција велике народне скупштине „Савеза земљорадника“ у Сарајеву“, 9.април 1921.године, год. III, бр. 82, 3).

⁶⁰⁶ Село, „Резолуција велике народне скупштине „Савеза земљорадника“ у Сарајеву“, 9.април 1921.године, год. III, бр. 82, 3.

становништва. Земљорадничка политика би проузроковала унутрашњу кризу и довела до тога да би „наши сељаци (...) морали (...) са пушком у руци да чувају државу од Муслимана, које је земљорадничка господа отерала у непријатељски табор“.⁶⁰⁷ Споразум је окарактерисан као историјски јер се веровало да означава почетак доба „братске слоге“. Са ширег аспекта, тумачен је као историјска победа над „црножутим отровом“ који је деловао и након пропасти Аустро-Угарске. Њиме је побеђен „црножути вампир“, а ЈМО показала да није непријатељ Краљевине СХС.⁶⁰⁸ У питању аграрне реформе због које је била нарочито стигматизована, Радикална странка је истицала праведност исплате накнаде. Да би ублажили нерасположење српског сељаштва и парирали агитацији Савеза, тврдили су да ће сви порески обвезници бити равномерно оптерећени, а не само босанско сељаштво. У плаћању накнаде учествоваће приближно око 2.860.000 пореских обвезника, а међу њима је кметовских обвезника само око 140.000 што је наводило на закључак да ће кметови за добијање земље платити сразмерно мали део. Накнаду ће кроз порезе плаћати и муслимани, па и србијански сељаци који су земљу својевремено сами отплатили, без ичије помоћи.⁶⁰⁹

Владине странке ће и касније вршити притисак на земљораднички клуб да се прикључи већини јер држи „златне кључеве“ изласка из политичке кризе. Радикали су им пребацивали да не улазе у владу зато што страначке интересе стављају испред државних. Због претеране експлоатације антифеудалних осећања сељачких маса у изборној борби, Савез је оптуживан да је себе довео у ситуацију да, због немогућности остварења обећаног, „из ината“, пушта ЈМО у владу. Напади „Самоуправе“ били су срачунати и на присвајање дела бирачког тела земљорадника, нарочито међу српским сељаштвом, па им се пребацује „договарање“ са Стјепаном Радићем и демагогија која подсећа на комунистичку.⁶¹⁰ Тиме су радикали са Савезом играли двоструку игру : једну око уласка у владу, што би за земљораднике било штетно с обзиром на немогућност реализације кључних захтева, и другу, око дела српског бирачког тела на селу које је подржало Савез, опомињући га на штетност политике земљорадничког клуба која онемогућава стабилизацију унутрашњих прилика, сужавајући тиме њихову изборну базу у народним масама.

⁶⁰⁷ Самоуправа, „Путем демагогије“, 30.март 1921.године, бр. 72, 1.

⁶⁰⁸ Самоуправа, „Споразум са Муслиманима“, 17.март 1921.године, бр. 61, 1 – 2.

⁶⁰⁹ Самоуправа, „Око споразума с Муслиманима“, 20.март 1921.године, бр. 64, 1.

⁶¹⁰ Самоуправа, „Поводом расцепа земљорадника“, 12.април 1921.године, бр. 83, 1; Самоуправа, „Сељаци у Конституанти“, 19.април 1921.године, бр. 89, 1.

Ширење коалиционе основе Пашићевог кабинета марта 1921. године обездбедило је потребну натполовичну већину за изгласавање Устава. Међутим, почетком априла клубове Радикалне и Демократске странке усталасала је активност муслиманских посланика изабраних на њиховим листама у јужној Србији. Ова група, увидевши да се Југословенска муслиманска организација изборила за накнаду само у оквирима Босне и Херцеговине, одлучила је да иступи као заштитник беговских интереса у јужној Србији.⁶¹¹ Преговори вођени током априла нису довели до жељених резултата. У демократском клубу је 17. априла вођена оштра дебата око њихових захтева, али су баш посланици са подручја јужне Србије најавили иступ из странке ако се буде попуштало муслиманским посланицима.⁶¹² Неуспех у преговорима је утицао на даље политичко прегруписавање па је 20. априла 1921. године у Скупштини образован нови посланички клуб.⁶¹³

5.2. Начелна дебата у Уставотворној скупштини

5.2.1. Покрајинске аутономије као услов племенске равноправности

Одборска верзија нацрта са извештајем достављена је Уставотворној скупштини, па је начелна дебата почела 14. априла 1921. године. Корошец га је изложио критици са гледишта политике Југословенског клуба. Уношење економско-социјалних прописа наишло је на повољан пријем уз замерку влади да је „учинила уместо читав један корак само пола корака“. Он је, ипак, највише пажње посветио проблему уставног уређења, образлажући предности покрајинске поделе. Ако се, по његовим речима, кућа гради према потребама породице, онда је неопходно и Устав скројити према потребама целог народа, а не само једног његовог дела.⁶¹⁴ Иза захтева за политичком, економско-социјалном и културном демократизацијом друштва и равноправности „племена“, стајало је опредељење за покрајинску поделу и аутономије. Идеал демократске државе, оличен у принципу децентрализације, народу би отворио могућност већег учешћа у вршењу власти преко покрајинских скупштина, којима би се делегирала извесна законодавна овлашћења. Корошчев иступ био је тактички срачунат на отклањање

⁶¹¹ Политика, „Ситуација“, 4. април 1921. године, бр. 4561, 2; Политика, „Муслимани из Јужне Србије“, 18. мај 1921. године, бр. 4693, 1.

⁶¹² Политика, „Ситуација“, 18. април 1921. године, бр. 4665, 2.

⁶¹³ Политика, „Ситуација“, 21. април 1921. године, бр. 4668, 1.

⁶¹⁴ Говор А. Корошеца на XV редовном састанку УС 15. априла 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 15.

страха од покрајинских аутономија, веома раширеног међу српским политичким чиниоцима. Кључни аргумент Југословенског клуба за очување историјских покрајина је њихова примена као услов остварења равноправности Срба, Хрвата и Словенаца. Очување наслеђених граница тумачено је као *conditio sine qua non* обезбеђења хрватског и словеначког дела народа. Конзервирање историјских граница допринеће међусобној повезаности и унутрашњем јединству. Српски део народа нема разлога за страх од мајоризације у крајевима у којима су Хрвати и Словенци већина, јер историја Хрватске показује да Хрвати никад не би ни покушали да успоставе превласт, али и да Београд то не би допустио. Корошец је негирао постојање центрифугалних тенденција у појединим покрајинама, нудећи чак и писане гаранције. Доказивао је да аутономне покрајине нису суверене те да Краљевини СХС остају сва три елемента суверенитета. Аутономне покрајине са делегираним законодавством нису се могле сматрати државама, јер њихова власт извире из централне власти. Централна власт не губи право организације државе и, као искључиви носилац суверенитета, у односу на покрајине има однос који отац има према детету, које „не може негирати свога оца“.⁶¹⁵

Вођа словеначких клерикалаца је указао на раширену појаву србофобства у хрватском и словеначком делу становништва чије је корене нашао у грешкама владајућих структура након 1918. године, не изузимајући ни грешке које су чинили Словенци и Хрвати. Дистанцирајући се од Радићевог правца, Корошец се истовремено оградио од политичког бенефита који би произашао из србофобне политике, видећи у њој „један новац који може имати добар курс у странци територијално, али који нема државног курса. И ако Радић не би имао тога новца у своме џепу, он би данас био много срећнији, али га г. Радић данас има у своме џепу – србофобство – па за то он и не може да плати вожњу у Београд“.⁶¹⁶

Иступ представника Југословенског клуба није до краја јасно дефинисао природу споразума који се захтева. Корошец је изразио наду у постизање племенског споразума како би се задовољили сви делови народа. Његов став показује делимичну еволуцију у односу на Барићево саопштење дато у Скупштини крајем јануара, којим се захтева политички споразум државотворних чинилаца у чијој основи је племенска равноправност. Еволуција у питању „споразума“, истакнута од Корошеца као потреба

⁶¹⁵ Говор А.Корошеца на XV редовном састанку УС 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 17 – 18.

⁶¹⁶ Говор А.Корошеца на XV редовном састанку УС 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 17 – 18.

задовољења три племена, а не окупљања државотворних фактора, потврђена је од стране Блашка Рајића, једног од вођа Буњевачко-шокачке странке. Он га је представио као потребу компромиса, не изричито племенског, већ србијанског дела народа и оних „пречана“ који се са њима слажу, на једној страни, и остатка државе, на другој. Тај компромис је могућ на принципу аутономије, као интегративног фактора две културне сфере, и начина економске заштите оних који се осећају експлоатисаним. Да би се придобили владајући кругови, Рајић је указао на привременост аутономија јер оне нису саме себи циљ, већ средство сређивања унутрашњих односа. Аутономистички принцип се могао укинути након унутрашње стабилизације и уступити место „светом“ и „спасоносном“ централизму као инструменту подизања угледа међу суседима.⁶¹⁷

Трећа политичка скупина унутар Југословенског клуба, Хрватска пучка странка, пре избора је полазила од концепта политичког споразума, страхујући да би баш племенско груписање у Конституанти, као јединственом представничком телу могло довести до тога да се Устав наметне против воље хрватске делегације. Уставотворна скупштина је и након избора схватана као јединствено представничко тело, али без једне националне воље. Како у себи обједињује три племенске воље то се у њој, према хрватским клерикалцима, није могао применити класичан принцип већине јер би се таква механичка већина могла добити надгласавањем једног племена што би Уставу ускратило легитимитет. Због тога је морао почивати на принципу већинске подршке представника сва три племена.⁶¹⁸ Ако су се словеначки и хрватски клерикалци све јаче опредељивали за племенски споразум, ипак нису следили пример Народног клуба који ће оспорити правну ваљаност Устава усвојеног без племенског споразума. Шимрак је изрекао озбиљне претње,⁶¹⁹ предвиђајући Уставу без племенског консензуса суморну будућност и претварање Хрватске у Ирску, али му није порицао легалитет, већ је критика остала искључиво у политичким оквирима.

⁶¹⁷ Говор Б.Рајића на XXIII редовном састанку УС 23.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 36 – 39. Рајић је аутономију симболично представио као степенице које повезују два спрата, од којих је прва била Краљевина Србија, а други су крајеви који су се ујединили са Србијом. Буњевачко-шокачка странка је за јединствену државу, али без споразума у виду аутономија два спрата би остала неповезана (Говор Б.Рајића на XXIII редовном састанку УС 23.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 36).

⁶¹⁸ M.Stefanovski, *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, Pravni fakultet, Beograd 2008., 242 – 243.

⁶¹⁹ У Уставном одбору, Шимрак је опомињао централисте због Устава који ће бити „темељ пропасти“ речима постола Јакова „плачите и тулите ради невоља, које ће доћи на вас!“ (Говор Ј.Шимрака на VI седници УО 9.фебруара 1921.године, Рад Уставног одбора... I, 53).

Због приговора о спајању Босне и Херцеговине и Далмације у једну покрајину, Хрватска пучка странка је пристала на алтернативна решења у виду уједињења Далмације са Хрватском или претварања у засебну јединицу. Да би се оградиле од оптужби за пројектовање покрајинске поделе на конфесионалном принципу доказивали су да је спајање Далмације са Босном и Херцеговином мотивисано искључиво социјално-економским разлозима. Тумачено је да систем покрајина у предлогу Југословенског клуба почива претежно на културолошком темељу, да границе нису примарно историјске, већ социјално-економске и пошто су вековима обликоване не могу се „једним скоком прескочити“.⁶²⁰ Тиме су хрватски клерикалци покушали да историјске колективитете подведу под социо-економски принцип и своју поделу представе као нешто блиско владиној политици.

Клерикалци нису прихватили ограничење броја становника као ни предложени модел самоуправе. Доказивали су да покрајинске аутономије, по својој садржини и компетенцијама, нису ништа друго до енглеске самоуправе. Шимрак је предложено самоуправу оквалификовао као „чист, бистар и јасан централизам (...) чист бистар и јасан бирократизам“. По узору на Протића, сматрао је да се парламентаризам као принцип мора применити од врха до дна, кроз целу друштвену структуру. Парламентарна влада је отуда у корелацији са самоуправом у покрајини, области, округу и општини; влада у Енглеској врши над самоуправом само надзор, без права наређивања. Клерикалним круговима се идеја „главног чиновника“ у областима, кога саме бирају, учинила подесном за дистанцирање од Београда као политичког центра. Применом парламентарног принципа покрајине би имале право избора сопственог чиновништва. Уз хвалоспеве енглеској самоуправи, хрватски клерикалци су тврдили да је „италијанска управа сигурно најгора на читавом свету, која нема ништа друго него своје карабинијере“. Ни француска није била узор који је требало следити јер се, према Шимраковим речима, и сам Клемансо о француском централистичком систему изјаснио као о „Наполеоновој тамници“, одредивши се за велике области са законодавством као неком врстом идеалног решења.⁶²¹

Шимрак је потврдио Корошчев став о једној сувереној власти која аутономијама делегира део законодавних овлашћења. Делегирање извесних надлежности покрајинама

⁶²⁰ Говор Ј.Шимрака на XIX редовном састанку УС 20.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 22.

⁶²¹ Говор Ј.Шимрака на XIX редовном састанку УС 20.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 22 – 25.

је правдано потребом растерећења државног апарата. Клерикалци су сматрали да је двогодишњи временски период од уједињења показао све слабости централистичке управе, те да се све добре стране управе могу приписати њеној аутономији. Централизована државна управа је захваћена нередом, у њој влада „права бабилонска сметња“, а као таква је погодна само за успон жандармерије и капитализма. Хрватски клерикалци су у централизацији видели сметњу процесу националног обликовања за који су унитаристи, сасвим супротно, веровали да се може постићи управо гушењем старих племенско-историјских колективитета. Три племена југословенског народа функционишу као три органска бића између којих су извесна друштвена трвења неизбежна све док се не доврши процес стварања југословенске нације. Државна политика не би смела тежити насилном уклањању српства, хрватства и словенства, већ очувању равнотеже и спречавању хегемоније. Централизација нарушава равнотежу и изједначава се са великосрпском политиком. Алтернатива централизму и једино решење које може одржати баланс и благотворно утицати на национално обликовање Југословена, клерикалци су видели у аутономним покрајинама.⁶²²

5.2.2. Аграрна реформа као питање свих питања

Савез земљорадника је у Скупштини наставио политичку борбу за измене одборског нацрта, изразивши незадовољство чак и одељком о економско-социјалним прописима, јер је влада „једном руком давала, а другом је одмах узимала натраг“. Посвећено му је релативно мало пажње, са само 23 „шупља“ и „штура“ члана који су такви да ништа не гарантују у довољној мери, док је сам нацрт непотпун и назадан.⁶²³ Одредбама о самоуправи је приговорано да су непрецизне у погледу начина избора самоуправних органа, што даје могућност каснијег усклађивања према владиним потребама. Негативне реакције су изазване контролом коју над финансијама обласних самоуправа врши министар финансија и намери да се законом регулише самоуправни статус градова. Земљорадници су веровали да се тиме поставља уставни основ за привилеговање градских средина на штету села.⁶²⁴ Ипак, Савез је највише енергије

⁶²² Говор Ј.Шимрака на XIX редовном састанку УС 20.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 24 – 25.

⁶²³ Говор В.Лазича на XV редовном састанку УС 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 21; Говор Ч.Станковића на XXV редовном састанку УС 9.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 5.

⁶²⁴ Говор В.Лазича на XV редовном састанку УС 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 22.

исполио у аграрном питању. Одлука о давању накнаде бившим феудалним господарима је оштро критикована јер су сељаци земљу својевремено „отели“ од османске државе, а Краљевина СХС је требало да историјску неправду анулира враћањем у стање у коме земља припада онима који је обрађују, без права на накнаду. Изјава министра Трифковића да је аграрно питање решено на најправеднији начин изазвала је буру, па је председник клуба Војислав Лазић упитао да ли се уопште за било шта може рећи да је решено рђаво, ако је аграрно питање решено правично. Представници Савеза су изразили бојазан да би, по истом принципу као и у Босни и Херцеговини, на ред за исплату могло доћи аустријско и мађарско племство па чак и чланови хабзбуршког дома. Влада је упозорена да се народ после страховитог крвопролића у рату не може задовољити само националним циљевима, већ да захтева и економско ослобођење јер „обручи на бурету ропства пуцају“.⁶²⁵

Земљораднички клуб је полемисао и са опозицијом због оптужби за српску хегемонију. Савез је негирао постојање жеље за превлашћу у српским сеоским масама, свдећи проблем на борбу буржоазија, оличених у банкарском систему и грађанским странкама.⁶²⁶ Кривце за унутрашњи раздор су нашли и у редовима конформистичке интелигенције, али и међу клерикалцима који своје „најцрње замисли покривају плаштом вере и цркве“. Разлике су заоштрене до те мере да Срби у сваком хрватском захтеву виде антидржавни гест, надахнут „аустријанштином“ док део Хрвата види у Србима највеће непријатеље. Сматрали су да је народно јединство најлакше остварити преко сељаштва као најбројније друштвене категорије, неоптерећене политичко-племенском борбом буржоазије. Савез је веровао у јединство југословенских земљорадника јер је српски ратар створио државу, а хрватски и словеначки сељаци, као део исте класе, инстинктивно је требало да се солидаришу са српским сељаком са којим деле крвно и језичко јединство, као и заједнички интерес да своју земљу уреде према сопственим потребама.⁶²⁷ Време ће показати колико су били у заблуди верујући у непостојеће јединство земљорадничког дела друштва, како у Југославији тако и у ширим европским оквирима.

⁶²⁵ Говор В.Лазића на XV редовном састанку УС 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 21; Говор Р.Ђокића на XX редовном састанку УС 21.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 7 – 9; Говор С.Бенина на XXIV редовном састанку УС 26.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 12.

⁶²⁶ Говор Р.Ђокића на XX редовном састанку УС 21.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 5 – 6.

⁶²⁷ Село, „Наше народно јединство“, 26.април 1921.године, год. III, бр. 87, 1.

5.2.3. Жртвовање покрајинских аутономија

Политичка улога Југословенске муслиманске организације у Уставотворној скупштини, од њеног конституисања до почетка начелне расправе, прилично се изменила. С обзиром на постигнути споразум, праћен несугласицама у владајућем блоку и ламентирањем Савеза земљорадника за скупштинском говорницом да су „Турци“ после Косовске битке поново тријумфовали, овај пут и без битке,⁶²⁸ иступ представника ЈМО се жељно ишчекивао. Њихови посланици се нису упуштали у решавање нараслих тензија између владине коалиције, претежно српске, и опозиционих група са хрватским и словеначким предзнаком. Нису бранили одборски нацрт онако жустро као радикали и демократи, већ су се фокусирали на образлагање постигнутог компромиса аргументацијом спољне угрожености земље, двогодишње кризе и потребе консолидације. Указивали су на специфичан положај босанскохерцеговачких муслимана као споне између српског и хрватског дела народа. Одборским нацртом нису били потпуно задовољни, али су свој пристанак мотивисали патриотским разлозима, уверени да, жртвујући део својих убеђења, чине општекорисну ствар.⁶²⁹

ЈМО није пропустила прилику да нагласи опредељење за провинцијске самоуправе у историјским оквирима због неуједначеног законодавства, животних навика и обичаја, развоја у различитим системима и да, *ipso facto*, није препоручљиво нагло изједначавати укорењене различитости. Провинцијске управе су пожељне због ефикасности, при томе без икаквих политичких тенденција, јер би сва поверена права вршила као *de iure delegato*, а не *de iure proprio*.⁶³⁰ Мада су покрајинску поделу правдали административним разлозима, ипак, нису могли прикрити шта је тражено као компензација за одустанак од покрајинских аутономија. Свесни да владајућа коалиција неће одступити од предложене административно-територијалне поделе и свог самоуправног модела, политички представници босанскохерцеговачких муслимана су инсистирали на територијалној компактности ове популације, што ће бити преточено у члан 135 Устава. ЈМО је била задовољна тиме што је привремено продужена правна егзистенција покрајина до изједначења законске регулативе, уз обласну поделу унутар

⁶²⁸ Говор Р.Ђокића на XX редовном састанку УС 21.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 4 – 5.

⁶²⁹ Говор Ф.Курбеговића на XVII редовном састанку УС 18.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 6; Говор С.Коркута на XX редовном састанку УС 21.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 28.

⁶³⁰ Говор Ф.Курбеговића на XVII редовном састанку УС 18.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 4.

покрајинских граница Босне и Херцеговине. Ово решење, с обзиром на уступке у питању аутономије и покрајинске поделе, није могло задовољити многе у странци, али је Фехим Курбеговић у Уставотворној скупштини констатовао да је у датом тренутку неопходно пристати на уступке, а да незадовољнима остаје право да се боре за даље измене⁶³¹ што је била рефлексија унутрашњих двоумљења у самој странци.

Разлози социјалне правде захтевали су да се аграрном реформом један проблем не отклања стварањем другог. Изнет је став да је укупна сума од 300 милиона само четвртина онога што се бившим поседницима фактички одузима, те да су у попуштању ишли на уштрб чак и онога што им по праву припада.⁶³² На критике Савеза земљорадника да је споразум са владом обична трговина, Сакиб Коркут је одговорио да је споразум резултат узајамног компромиса. „Ако смо ради тога и трговци, онда су били трговци и Дринковић и Корошец и Етбинов друг Кораћ, па су били трговци, само слаби трговци, и сељаци који су преговарали па нису добили. Трговчићи, крамарчићи“. Ове речи изречене за скупштинском говорницом изазвале су буру протеста, а након Коркутове опаске да су земљорадници тражили да им „влада у село донесе печене патке на тањуру“ њихов посланички клуб је, уз изразе незадовољства и крајње негодовање, напустио скупштинску дворану.⁶³³

5.2.4. Радикалско-демократска коалиција у Уставотворној скупштини

5.2.4.1. Унитаризам као одговор ревизионистичким суседима

Посланици Демократске и Радикалне странке наставили су у Уставотворној скупштини политику одбране предложених уставних решења. Демократе су истицали спољнополитичку опасност као аргумент за организацију на унитарној подлози. Само је снажна држава могла обезбедити мир, а снага је поистовећивана са државноправним јединством. Опасност је препозната у Бугарској која је тајно пребацивала комитске чете на подручја Македоније са циљем завођења терора над локалним становништвом, док је истовремено официјелна бугарска политика тежила нормализацији односа.

⁶³¹ Говор Ф.Курбеговића на XVII редовном састанку УС 18.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 4; Говор С.Коркута на XX редовном састанку УС 21.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 27.

⁶³² Говор Ф.Курбеговића на XVII редовном састанку УС 18.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 3; Говор С.Коркута на XX редовном састанку УС 21.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 27.

⁶³³ Говор С.Коркута на XX редовном састанку УС 21.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 27.

Југославија је суочена и са „немирним Арбанасима“ на југозападним границама и подручјима Косова, Метохије и Македоније. Ревизионистичка Мађарска, на северним границама, била је поприште бољшевичке револуције и рата са Румунијом током 1919. године па се, уз такво нестабилно суседство, није смело експериментисати са било каквим облицима федерализма или аутономизма. Због лоших односа са Бугарском, критиковани су предлози о савезу и повезивању који су стизали од словеначких клерикалаца. Изнете су сумње да Словенци, па и Хрвати, радо гледају на зближење са Бугарима да би постигли „контра-баланс“ спрам Срба, односно да у њима виде полугу за обуздавање српске превласти у Југославији. Бугарска је критикована због непостојања југословенске идеје па су се чуле примедбе да се у историји могу наћи примери српске помоћи ослободилачкој борби Бугара, али не и супротни.⁶³⁴

И заиста, док је у престоници трајала уставна дебата, из Старе Србије и Македоније су стизале скоро драматичне вести о тешком стању. На обронцима планине Кораб у пограничним крајевима, крајем марта 1921. године вођене су борбе са албанским качачким групама које су пљачкале у околини Тетова,⁶³⁵ што је, у ствари, само једна епизода пограничних чарки и наставак стања затегнутих односа две земље. Стизале су вести о покушају повезивања комитских вођа са Албанцима,⁶³⁶ али су биле врло благе спрам општег неповољног стања у јужним крајевима у којима Срби „и даље живе као у турском добу, у вечитом страху, никад сигурни да ће осванути ако омркну, омркнути ако освану. За њих нема разлике између времена пре ослобођења и овог по ослобођењу (...) Има ипак само једна : пре је смео бар кришом имати оружје; данас га не сме ни кришом имати!“⁶³⁷ У Македонији, нарочито њеном источном делу, деловале су бројне комитске чете. Македонски комитет, на чијем челу су стајали Тодор Александров и Александар Протогеров, припремао је пребацивање бројних група преко границе, које су имале задатак да сеју страх међу локалним становништвом, шире бугарску пропаганду и онемогуће консолидацију управних органа. Погранична места служили су као тачке одакле су чете даље упућиване преко границе, а према сведочењима заробљених комита, само у околини Ћустендила крајем марта 1921. године било је груписано око хиљаду бораца, спремних за упад на југословенску

⁶³⁴ Говор Љ.Давидовића на XV редовном састанку УС 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 4; Говор Р.Агатоновића на XXVIII редовном састанку УС 11.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 17 – 18.

⁶³⁵ Политика, „Борба са качацима“, 26.март 1921.године, бр. 4642, 1.

⁶³⁶ Политика, „Бугари у Албанији“, 27.марта 1921.године, бр. 4643, 1.

⁶³⁷ Политика, „Наши Арнаути“, 27.март 1921.године, бр. 4643, 1.

територију.⁶³⁸ Њихов утицај је био најјачи у оним деловима Македоније који су у XIX веку били под утицајем бугарског егзархата и бугарских школа. Егзархијско свештенство представљало је духовну спону локалног становништва и комита, чије су активности биле највише фокусиране на крајеве око Штипа, Скопља и Струмице. Македонски комитет је предузимао терористичке активности чији је циљ био застрашивање становништва, лична несигурност, стварање неповерења у органе власти југословенске државе и њихову способност да му пружи заштиту. Терористичке акције, стање хаоса и велики број жртава имали су за циљ да пред међународном јавношћу створе утисак да у јужној Србији траје побуна локалног становништва против наметнуте власти Краљевине СХС ради стицања независности, те актуелизацију македонског питања са благословом појединих кругова у суседној Бугарској.⁶³⁹ Мира није било ни на југословенско-румунској граници јер је долазило до пограничних чарки и распривања антисрпских осећања у делу Баната који је припао Румунији.

Представници два најјача клуба несумњиво су имали у виду све ове околности које су континуирано узроковале унутрашњу нестабилност. Да би се органи власти могли ефикасно носити са сепаратизмом, иза кога су, пре свега, стајали Косовски, Македонски и Хрватски комитет, била им је неопходна монолитна држава са централизованим бирократским апаратом. Сопствени делокруг и економска моћ обласних самоуправа нису смели бити такви да подривају државне темеље. Због тога ни енглески тип самоуправе није могао бити прихваћен, тим пре ако би остао уоквирен историјским границама. За унитаристе је аутономизам био опасан јер је у себи носио центрифугалне тенденције као „клицу распада“ по старим линијама поделе. Због тога је очување старих јединица сматрано фактором дезинтеграције. Историјске покрајине су интерпретиране као део негативног наслеђа из времена владавине страних режима. Виши државни интереси и потреба одржања у нестабилној међународној ситуацији усмеравали су владајући естаблишмент ка снажној централној власти, неспутаној било каквим обликом историјског, етничког или регионалног аутономизма. Јединственој држави је приписивана већа отпорна снага спрема суседа па би, сходо томе, могла

⁶³⁸ Политика, „Акција бугарских комита“, 27.мај 1921.године, бр. 6702, 2. Јавност је упозната и са именима истакнутих комитских вођа и рејона у којима су деловали : чета Ивана Јанића – Брча у околини Криве Паланке, Данчета Кратовског у околини Кратова, Христе Иванова у кумановском крају, чете Лазара Клекова и Лазара Вертигова у околини Штипа, Симона Кочанског у околини Кочана и чета Стамена Георгијева у околини Радовишта (Исто).

⁶³⁹ М.Милковић-Ђуровић, *Комитске акције на тлу Јужне Србије 1920 – 1928.*, *Историја 20.века* : часопис Института за савремену историју, год. XIV, бр. 1, Београд 1996., 117, 121 и 127.

вршити и јачи уплив на југословенско становништво ван њених граница.⁶⁴⁰ Поборници унитаризма су додатну аргументацију црпели из ставова и мишљења оних спољних чинилаца који су имали или ревизионистичке намере или су у унутрашњој нестабилности Краљевине СХС тражили своје шансе. У тим круговима је отворено прижељкивано савезно уређење што је, у комбинацији са лошим спољнополитичким односима управо са земљама заговорницима федерализације Југославије (Бугарска, Мађарска и Италија), узето као аргумент против сложене државе и доказ више у прилог изградње државне организације на унитарној основи са контролисаним самоуправом.⁶⁴¹

Унитарни концепт је, са друге стране, наишао на снажну подршку француске дипломатије којој је било у интересу стварање појаса словенских држава око Немачке. Спољној политици Француске није одговарала федерализована Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, јер су југословенске федералне јединице могле послужити као полука за продор немачког утицаја на југоисток. Њена дипломатија овог времена је продуктивне снаге видела у Круни, „старо-радикалима“ и српско-муслиманском савезу у једној политички централизованој земљи у којој је, по сопственом примеру, језик морао бити стожер модерне нације, никако верско опредељење.⁶⁴²

5.2.4.2. „Ми федерализма нећемо“

Идеја федерализације Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца била је омражена међу посланицима две најјаче странке, нарочито међу демократама, у тој мери да је у Уставотворној скупштини недвосмислено поручивано како о њој нема дискусије. У намери да се парира покушајима дела опозиције да федерализам представи као прогресивније решење, а унитаризам као ретроградно, Светозар Прибићевић је током начелне расправе анализирао унитаристичке уставе појединих европских устава – норвешки, шведски, дански, француски, италијански, чехословачки, пољски, бугарски

⁶⁴⁰ Говор Љ.Давидовића на XV редовном састанку УС 15.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 4; Говор В.Јанковића на XXI редовном састанку УС 22.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 6; Говор Г.Анђелиновића на XXIV редовном састанку УС 26.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 9; Говор С.Прибићевића на XXIX редовном састанку УС 12.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 7 – 8.

⁶⁴¹ Самоуправа, „Странци и наш проблем“, 18.мај 1921.године, бр. 112, 1; Говор Г.Анђелиновића на XXIV редовном састанку УС 26.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 6.

⁶⁴² G.Krivokapić-Jović, Radikalni koncept nove jugoslovenske države 1918 – 1929 (skica), Tokovi istorije : časopis Instituta za noviju istoriju Srbije, br. 1-2, Beograd 2000., 48 – 49.

и грчки док су предратни немачки и швајцарски уставни тумачени као изузетак. Немачки је Устав кројен према интересима локалних династија након 1871. године, док у Швајцарској тамошњи кантони, величине срезова у Краљевини СХС, нису могли угрозити суверенитет републике, као што ни 60 самоуправних грофовија Енглеске нису биле опасне по британски суверенитет.⁶⁴³

Основни став од кога су сви унитаристи полазили рефлектовао је дубоко убеђење у предности државне организације на јединственој основи, тим пре што је сваки захтев за федерализацијом или делегирањем законодавне власти покрајинама, тумачен као сепаратизам. Представницима Југословенског и Народног клуба отворено су приписиване центрифугалне и сепаратистичке намере, под плаштом федерализма и покрајинског аутономија. Демократе и радикале нико није могао убедити да је „федерализам јачи од унитаризма“, ни да је „више малих засебних јединица јаче и компактније него једна целина истог обима“.⁶⁴⁴ Оспоравани су наводи присталица федерализма о већем степену демократизације и могућности остварења „племенске“ заштите унутар федералних јединица. Унитаристи су сматрали да југословенска „племена“ нису посебне индивидуалности које би се морале ограђивати „кинеским зидом“ те да је *capitis deminutio* племена услов афирмације националног идентитета. Племенске разлике су настале као резултат вековног одвојеног живота и политике страних режима које су те разлике вештачки продубљивале, али би се временом могле превазићи. Приговори о демократизацији су одбијани објашњењем да степен демократског развоја зависи од уставних гаранција и политичких вредности једног друштва, а не о облику унутрашњег уређења.⁶⁴⁵

Политичке корене аутономизма и федерализма, унитаристи су налазили у сталној борби за очување „фиктивне мале самосталности“ коју је Хрватска имала у Аустро-Угарској. Хрватски захтеви за проширење аутономије или преуређење Аустро-Угарске на тријалистичком принципу могли су бити оправдани као вид заштите од Беча или Пеште, али није, могло бити оправдање за федералистичку, односно аутономистичку политику према Београду. Административно-територијална подела на темељу наслеђених историјских целина, организована било у савезној било у унитарној

⁶⁴³ Говор С.Прибићевића на XXIX редовном састанку УС 12.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 7.

⁶⁴⁴ Говор Е.Лукинића на XVII редовном састанку УС 18.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 20 – 23.

⁶⁴⁵ Самоуправа, „Федерализам и племенске посебности“, 6.фебруар 1921.године, бр. 28, 1.

држави са аутономним покрајинама, изгледала им је као подизање унутрашњих „ограда“. Очување покрајина иницирало би на српској страни захтеве за стварање „велике Србије“. Таква српска јединица са Србијом, Македонијом, Војводином и Црном Гором би, због своје величине, преузела улогу коју Пруска има у Немачкој док Хрватска не би била сведена чак ни на положај Баварске већ Хесена или Шаумбург Липеа. Словенија није имала континуитет политичког живота попут Хрватске, али је имала засебан дијалекат који се, у случају покрајинске одвојености, могао развити у посебан језик, што би водило развоју Словенаца као засебног народа и паралелног политичког живота као негације југословенства и идеје народног јединства.⁶⁴⁶

Унитаристичке странке одбацивале су федерализацију и због тешкоће унутрашњег разграничења. Већ крајем 1920. године јасно је поручено да је споразум могућ само на бази широке самоуправе, а ако се Уставотворна скупштина, ипак, определи за федерацију, тај федерализам биће „чисто племенски“.⁶⁴⁷ Срби су били против федералне опције не само због вере у снагу унитаризма и слабост федерализма, већ и због немогућности јасног унутрашњег разграничења. На Крфској конференцији дошло се до закључка о непримењивости федерализма због измешаности Срба и Хрвата. Српско становништво је у континуитету настањено скоро до Загреба док су Хрвати насељавали значајне делове Босне и Херцеговине. Сумњало се да ни међусобно разграничење Хрвата и Словенаца не би прошло лако због повезаности кајкавских Хрвата и Словенаца као једне органске целине.⁶⁴⁸ Спор би постојао и око Срема јер „тешко је наћи Хрвата, који би помислио Хрватску без Срема, а мало је Срба, који би мислили да Срем треба да се одвоји од Србије“.⁶⁴⁹

Проблем са којим су се суочавали унитаристи, у случају пројектовања старијих покрајинских разграничења, огледао се у немогућности ефикасне заштите српских интереса. Српски народ би остао разједињен у неколико историјских јединица и у свакој од њих, сем Србије, био би суочен са несрпском већином. Покрајинска подела Народног клуба била је срачуната на обједињење хрватских и словеначких земаља и разједињавање српских. Народног клубу је замерано да су границе Хрватске постале „немогуће“ јер јој се придружују Славонија, Далмација са Боком и Сремом, а

⁶⁴⁶ Говор Г. Анђелиновића на XXIV редовном састанку УС 26. априла 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 5.

⁶⁴⁷ Л. Марковић, „Против федерализма“, Нови живот, II, Београд 1920. године, 293.

⁶⁴⁸ Самоуправа, „Једна јалова политика“, 17. фебруар 1921. године, бр. 37, 1.

⁶⁴⁹ Говор Љ. Давидовића на XV редовном састанку УС 15. априла 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 5.

Југословенском клубу да жели припајање Далмације Босни и Херцеговини да би римокатолици постали најбројнији. Чак је и подела Србије на преткумановску и Стару Србију са Македонијом у нацрту ЈМО тумачена као покушај да се муслиманима јужне Србије омогући већи утицај него што би га имали у јединственој Србији. Народни клуб је оставио могућност промене унутрашњих граница уз пристанак заинтересованих покрајинских представништава, што се, с обзиром на заокружене покрајинске целине, није могло очекивати. „Демократију“ је то навело на закључак да памећу и патриотизмом Народног клуба држава „не би дуго живела“.⁶⁵⁰

Нарочито је указивано на могуће незадовољство Срба „преко Саве и Дрине“, ако би остали у старим оквирима које су доживљавали као аустријско наслеђе. Раширена верска нетрпељивост отежавала је даљу консолидацију унутрашњих прилика као и читав низ других питања, попут аграрне реформе, која је у појединим крајевима произвела озбиљне сукобе. Немири у јужним крајевима у којима се „обрачунавају браћа мештани по Старој Србији и Македонији, који су 500 год. задуживали једне друге“, а које није било лако решити, био је убедљив аргумент који је у Уставотворној скупштини навођен против нацрта Југословенског и Народног клуба, јер у покрајинама не би било представника државне политике који би сузбијали такве појаве.

Најтежу критику покрајинске поделе у Уставотворној скупштини изрекао је Светозар Прибићевић. Он је приметио да су нацрти Југословенског и Народног клуба срачунати на успостављање хрватске доминације над српском мањином у Хрватској и Далмацији, повезивање несрпских елемената у Војводини и парализу релативне српске већине у Босни и Херцеговини. Поред заштите српског народа од покушаја покрајинског разједињавања, постојао је и шири југословенски интерес у крајевима у којима је домаћи елемент вештачки слабљен интервенцијама страних режима или насељавањем несловенског становништва. Општи државни интерес је претпостављао заштиту југословенског елемента у Војводини који је, насељавањем Немаца и Мађара, доведен у неповољну позицију, и који би у том стању остао и даље ако би се Војводини дао статус покрајине или федералне јединице; исто се могло очекивати и са јужном Србијом. Бројност страног елемента у појединим крајевима произвео је страх од њихове превласти у локалним оквирима и бојазан да би могао паралисати државни апарат, па чак довести до нестанка српског становништва на Косову или у Македонији. Нацрти Југословенског и Народног клуба, по тумачењу унитариста, нису тежили

⁶⁵⁰ Демократија, „У чему су тешкоће“, 23. фебруар 1921. године, бр. 496, 1.

заштити целине већ ужих интереса покрајина, племена или конфесија. Насупрот њиховим, владин уставни предлог не рефлектује прошлост, у извесној мери игнорише и садашњост и фокусиран је на идеју државне целине у будућности.⁶⁵¹ То је био још један разлог због чега покрајине, аутономистичке или федералистичке, нису могле добити подршку демократа и радикала, ни у погледу територијалног опсега ни у погледу њихових компетенција.

Покрајинска подела оспоравана је и аргументацијом да је, ради задовољења идеје хрватског државног права, пројектована и на крајеве који не испољавају аутономистичке тенденције или где би издржавање покрајинских управа изискивало знатне трошкове. Црна Гора је била одличан пример у оба случаја јер нити је њено становништво хтело покрајинско одвајање од Србије нити је она чак и за време своје независности била у стању да сасвим самостално функционише.⁶⁵² Хрватским концептима је приговарано да проблем унутрашњег уређења посматрају искључиво са ускохрватских интереса, односно да државну организацију покушавају довести у склад са идејом државног и историјског права Хрватске, протезући је и на крајеве који такву историјску основу немају. Федерација је правно оспоравана с обзиром на начин постанка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Савезне државе углавном настају уједињењем више самосталних држава које у новој држави губе независност, али истовремено задржавају многе елементе дотадашње организације. Краљевина СХС није настала по том обрасцу, јер је само Краљевина Србија била држава са целокупном организацијом и способношћу за задатке модерне државе, што се већ ни за Црну Гору није могло констатовати, а поготову не за земље из састава Аустро-Угарске. Хрватска је до 1918. године имала битне одлике државе, али није располагала целокупним апаратом једне суверене државе. Остале југословенске земље су имале статус провинција док је Босна и Херцеговина била „потчињена земља“, мада су неки аустријски правници тврдили да је реч о колонији. У југословенском случају нису постојале битне претпоставке конституисања савезне државе јер, сем Србије, остали

⁶⁵¹ Говор Љ.Јовановића на XIX редовном састанку УС 20.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 9 – 10, 12, 15 – 16; Говор С.Прибићевића на XXIX редовном састанку УС 12.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 7.

⁶⁵² Црна Гора није имала озбиљне економске претпоставке за очување своје независности након 1878.године. Сиромаштво становништва, лоше стање пољопривреде, успорен индустријски развој и континуиран спољнотрговински дебаланс условиће зависност њених финансија од зајмова и спољне помоћи. Руска помоћ је била пресудна, а о њеном обиму довољно говори чињеница да је она 1903.године била једнака половини свих прихода црногорског буџета; у 1907.години, руска финансијска подршка је била еквивалентна трећини, а 1911.године опет половини свих буџетских прихода Црне Горе (Д.Вујовић, Уједињење Црне Горе и Србије, 94 – 96).

крајеви нису имали развијену државну организацију па ни одговарајуће капацитете и за адекватно обављање задатака у савезној држави.⁶⁵³

Огромне жртве Краљевине Србије и српског народа у рату за ослобођење и уједињење су, такође, коришћене у политичкој дискусији са противницима унитаризма. Народ који је „дао преко милион гробова (...) није гинуо за федерализам и аутономије“. Чак и да владин нацрт нема обезбеђену већину, од Хрвата и Словенаца је очекивано да пристану на унитаризам, јер би то била „једна ништавна ситница“ спрам српских жртава у рату. Свеукупне околности које су довеле до настанка Краљевине СХС и чињеница да ће српски део народа, као најбројнији, носити и највећи део одговорности у будућности, искључивали су савезну државу.⁶⁵⁴

5.2.4.3. Народно јединство као темељ државног јединства

Јединствена држава, по мишљењу унитариста, била је логична последица идеје народног јединства. Ништа није било природније него да један народ, макар био троплемен и троимен, образује јединствену државну заједницу. Један народ репрезентује један парламент са јединственим законодавством у целој земљи. Обласна подела се морала спровести на географским, економским и социјалним моментима, а самоуправи оставити компетенције довољне за реализацију локалних потреба.⁶⁵⁵ Демократска странка није инсистирала на југословенском имену већ се у том погледу повиновала Пашићевом енергичном противљењу. Прибићевић је уочи гласања за одборски нацрт у начелу, саопштио како се народу неће декретом наметати ново име, већ да ће се до њега доћи културним развојем. Објективни елементи Србе и Хрвате чине једним народом, али субјективни, односно свест о јединству „није потпуно завладао душама нашим“.⁶⁵⁶ принуђени на попуштање због радикалске осетљивости, демократе нису губили наду у крајњи циљ – стварање јединствене југословенске нације, осећајући да су Југословени „у читавој Европи можда најхомогенији и по свим злим и

⁶⁵³ С.Јовановић, „Је ли федерализам код нас могућан?“, Из историје и књижевности, I, Београд 1991., 363 – 366.

⁶⁵⁴ Говор В.Јанковића на XXI редовном састанку УС 22.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 5; Самоуправа, „Једна јалова политика“, 17.фебруар 1921.године, бр. 37, 1.

⁶⁵⁵ Говор В.Јанковића на XXI редовном састанку УС 22.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 6.

⁶⁵⁶ Говор С.Прибићевића на XXIX редовном састанку УС 12.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 5.

добрим осебинама најјединственији“ народ.⁶⁵⁷ На том путу им је била неопходна централизована држава као политичка претпоставка, која поспешује процес етничког амалгамисања јер је познат позитиван утицај централизације на јачање националног јединства.⁶⁵⁸ Без политичке снаге за реализацију свог програма у целини, задовољили су се унитаризацијом уверени да је боље државно јединство у Краљевини са троплеменим називом, у којој ће се пре или касније обликовати један југословенски народ са јединственом свешћу, него Краљевина Југославија разједињена унутрашњим аутономијама, федерално или конфедерално организована. Због тога, „Југословенство са аутономијама, федерацијама или конфедерацијама је лаж и хипокризија. (...) За правога Југословена постоји само алтернатива : или јединствена Југославија или јединствено уређена Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, ако је већ немогуће за сада из разлога племенских осјетљивости провести унификацију и у имену“.⁶⁵⁹

Околност да три „племена“ нису у имену државе имала јединствено име, није умањивала значај идеје народног јединства. Разједињеност и потчињеност страним режимима тумачени су као њихова највећа трагедија. Империјалистичке државе, спроводећи политику *divide et impera*, шириле су анимозитет што је, после вишевековне окупације, имало далекосежне негативне последице. Због тога је прва југословенска држава добила цивилизацијску улогу да ради на превазилажењу наслеђеног историјског раздора.⁶⁶⁰ Дobar инструмент унификације југословенског троименог народа била је просветна политика. Пашићев нацрт је исправио недостатак Веснићевог, па је у чл. 16 унета одредба о основном образовању и надзору државне власти над свим школама и заводима за образовање. Радикалско-демократска већина у Уставном одбору није га сматрала довољним јемством па је допуњен одредбом да настава почива на „једној истој основи“ и обавезом школа да дају морално васпитање и раде на развоју држављанске свести у духу народног јединства и верске толеранције. Пошто је основна настава обавезна и ослобођена свих плаћања, могло се претпоставити да ће просвета, организована на јединственој основи, афирмативно деловати на развој националног јединства, „формирања народне психе, народне југословенске душе“.⁶⁶¹ Крупни државни разлози су захтевали да просвета дође под снажну контролу државе како би се

⁶⁵⁷ Jugoslavenska njiva, „Jugoslavija“, 26.februar 1921., god. V, 113 – 115.

⁶⁵⁸ Е.Хејвуд, Политика, Слио, Београд 2004., 304 – 305.

⁶⁵⁹ Jugoslavenska njiva, J.Demetović, „Naše ustavno pitanje“, 5.maj 1921.godine, god. V, 279.

⁶⁶⁰ Самоуправа, „Појаве за осуду“, 4.фебруар 1921.године, бр. 26, 1.

⁶⁶¹ Демократија, М.Живковић, „Нова просветна политика“, 4.март 1921.године, бр. 504, 1 – 2.

спречило да школе постану оруђе било какве спољне или унутрашње антидржавне политике, али и да се изађе у сусрет ширим слојевима становништва.⁶⁶²

Природна последица идеје народног јединства је негирање права на самоопредељење Хрватима и Словенцима, јер се у јавности образлагало да га делови једног народа немају. То је даље имплицирало да се њима државна заједница може наметнути или очувати употребом силе. Принципи које је прокламовао Вудро Вилсон требали су да спрече насилно задржавање малих народа или насилно укључивање у државне оквире које не желе. Хрватима и Словенцима је право самоопредељења, ипак, посредно признато и они су се определили за југословенску државу. Народно вијеће је 1918. године слободном вољом донело одлуку о уједињењу, а народ са подручја Аустро-Угарске је спонтаним манифестацијама признао и подржао. Српска војска се у тим крајевима појавила као ослободилачка, позвана од стране Народног вијећа као представника тамошњег дела народа. Радикална странка је сматрала да је право самоопредељења постојало по окончању рата, а чим су га Хрвати и Словенци искористили оно је престало да даље постоји. Због тога су унитаристи осуђивали мишљење Народног клуба да се овај принцип може протегнути до „у бесконачност“, те да се може експонирати кад год то политички разлози захтевају.⁶⁶³

5.2.4.4. Пашићева одбрана нацрта и иступање дела опозиције из Скупштине

Пре него што се приступило гласању у начелу 12. маја, председник владе је потврдио опредељење владајућег блока. Светски рат је срушио старе империје и сва историјска права, изнедривши принцип народног самоопредељења. Јединствена унутрашња организација је поуздано средство обезбеђења Краљевине СХС како од спољних ревизиониста, тако и од унутрашњих чинилаца који теже дестабилизацији. Нарочито је тешко замислити одбрану у једној сложеној држави јер би „били врло слаби“, не само због Радића и његове политике, већ и свих других који сматрају суседе већим пријатељима него сопствену државу. Критике о мајоризацији Хрвата и Словенаца одбачене су образложењем да је овај принцип сасвим природна ствар не само у парламенту већ и у свим изборним телима, те да није опасан кад ствара закон једнак за све, без разлике и без изузетака. Квалификована већина од 2/3 је немогућа и

⁶⁶² Говори Љ.Јовановића и С.Прибићевића на XIX седници УО 25.фебруара 1921., Рад Уставног одбора..., II, 103 – 104.

⁶⁶³ Самоуправа, „Право самоопредељивања народа и наше уједињење“, 15.фебруар 1921.године, бр. 35, 1.

нелогична због опречности изнетих гледишта. Пашић је, сумирајући укупне односе, констатовао да је 1/3 посланика или за конфедералну опцију или за аутономије и, пошто се са њима не може наћи компромисна линија, у стварности би значило да Устав зависи од мањине, чиме би дошли у ситуацију да остале „две трећине не вреде“ па би Устав био диктат мањине и парализа рада већине.⁶⁶⁴

Пре преласка на гласање, Мате Дринковић је најавио иступање Народног клуба из Скупштине, негирајући њену легитимност и правну ваљаност донетих одлука. Напуштање је мотивисано немогућношћу постизања „племенског“ споразума због одбијања владе да преговара са представницима Хрвата. Инсистирајући на потпуно сувереној Уставотворној скупштини, Народни клуб је сматрао незаконитим рад Уставног одбора и Скупштине. Због тога се пориче законитост Скупштине и њено „право да даде Устав пуноважан за Хрватску и хрватски народ. (...) Па и у случају да такав Устав буде ипак изгласан, изјављујемо, да ће тај Устав бити ништав, као да и не постоји и без икакве правне важности“.⁶⁶⁵ Народни клуб је тиме ступио на терен негације суверености Скупштине, па и негације суверенитета заједнице. Дринковић је отворено поручивао да је „народ увек у поседу своје суверености“ па је Уставом уступа парламенту онолико колико сматра неопходним за вођење државних послова чиме је, насупротив идеји суверености Уставотворне скупштине, односно Краљевине СХС, истакао сувереност хрватског народа и хрватске државе са сабором и хрватским посланицима у Конституанти.⁶⁶⁶

Од 320 присутних посланика, одборски нацрт је подржало 227, укључујући посланике Радикалне и Демократске странке, ЈМО, Самостојне кметијске странке и Савеза земљорадника, док су против била 93 посланика Комунистичке партије, Југословенског клуба, социјалдемократа, народних социјалиста, републиканаца и Цемијета.⁶⁶⁷ Гласање је било праћено бурним сценама јер су из редова комуниста и са

⁶⁶⁴ Говор Н.Пашића на XXIX редовном састанку УС 12.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 11 – 13.

⁶⁶⁵ Говор М.Дринковића на XXIX редовном састанку УС 12.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 14 – 15.

⁶⁶⁶ Говор М.Дринковића на XXVIII редовном састанку УС 11. – 12.маја 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 29; М.Stefanovski, *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, 239.

⁶⁶⁷ Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 15 – 18; Политика, „Устав је примљен“, 13.мај 1921.године, бр. 4688, 1. Савез земљорадника је подржао нацрт гласовима половине својих посланика. Након одвајања словеначке фракције и двојице посланика који су образовали клуб самосталних сељака, земљораднички клуб је имао 28 посланика од којих је за нацрт било њих 15 док су остали били одсутни (М.Гаковић, *Савез земљорадника (Земљорадничка странка) 1919 – 1941, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2008.*, 96). Представници Народног клуба напустили су салу пре гласања.

деснице правили буку; кулминација је била током Трумбићевог изјашњења, када су посланици већине негодовали и када га је посланик Радикалне странке Момчило Ивковић вређао због чега је опоменут од стране председника Скупштине.⁶⁶⁸

Истог дана када се Скупштина изјаснила о нацрту, Пашићева влада је приступила испуњењу дела договорених обавеза према ЈМО. Донете су Уредба о финансијској ликвидацији аграрних односа у БиХ и Уредба о поступању са беглучким земљама у БиХ.⁶⁶⁹ Међутим, дискусија о чл. 42 нацрта, посвећена укидању феудалних односа, открила је нову кризу. На ХЛШ седници, Милан Сршкић, вођа босанских радикала, успротивио се уношењу садржаја споразума у уставни нацрт јер се тиме везују руке законодавцу за дужи низ година у ситуацији кад постоје опречна гледишта. Није био против накнаде, али само као социјалне мере за најсиромашније. Да би се спречило незадовољство сељачких маса, нарочито у Босни и Херцеговини, предложио је да се чл. 42 врати у Уставни одбор на дораду.⁶⁷⁰

На седници дан касније, министар за аграрну реформу најодлучније је осудио Сршкићев иступ као издвојено мишљење. Иако је Узуновић поручио да појединачни испади неће утицати на промену владине политике и да ће се уредбе спровести,⁶⁷¹ Спахо и Карамехмедовић су поднели оставке 1. јуна. Званично образложење се односило на неиспуњење великог дела обавеза које је влада преузела мартовским споразумом.⁶⁷² Криза је брзо превазиђена, а оставке повучене јер је Пашић потврдио опредељење за споразум. Оградио се од Сршкићевог говора и у посланичком клубу, апелујући на посланике да избегавају сукобе.⁶⁷³ Иако су се министри ЈМО вратили у владу, а тројица босанских радикала изјаснила против чл. 42, муке владајуће коалиције нису окончане. Четворица посланика Демократске странке, незадовољна чл. 43, којим је регулисано плаћање накнаде за велике експроприсане поседе, гласали су против тог

⁶⁶⁸ Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 18; Политика, „Устав је примљен“, 13.мај 1921.године, бр. 4688, 1.

⁶⁶⁹ Уредба о финансијској ликвидацији аграрних односа у БиХ од 12.маја 1921. и Уредба о поступању са беглучким земљама у Босни и Херцеговини од 12.маја 1921, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 111, 20.мај 1921.године. Њима је регулисано плаћање накнаде за одузету кметску земљу бившим феудалним власницима у раније договореном износу од 255 милиона динара. Поседницима из прве категорије одштета је у целини исплаћена у новцу, а оним из осталих категорија на начин да су 2/3 требали добити у обвезницама, а преосталу 1/3 у новцу, најкасније до 15.јуна 1922.године.

⁶⁷⁰ Говор М.Сршкића на ХЛШ редовном састанку УС 31.маја и 1.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 19 – 23.

⁶⁷¹ Говор Н.Узуновића на ХЛШ редовном састанку УС 1.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 41.

⁶⁷² Политика, „Криза је отклоњена“, 3.јун 1921.године, бр. 4709, 2.

⁶⁷³ Политика, „Криза је отклоњена“, 3.јун 1921.године, бр. 4709, 2; Самоуправа, „Политичке вести“, 3.јун 1921.године, бр. 125, 2.

члана. Цео трећи одељак нацрта усвојен је истог дана када су се Спахо и Карамехмедовић вратили у владу, на седници која је обиловала бурним сценама.⁶⁷⁴

Односи са Комунистичком партијом постајали су све затегнутији, нарочито након скупштинског одобрења „Обзнане“ и покушаја атентата на министра Драшковића почетком маја 1921. године.⁶⁷⁵ Комунисти су још релативно кратко користили скупштинску говорницу као једино место одакле су могли да несметано агитују за своје идеје и критикују владу. Влади су 5. јуна упутили неколико захтева, међу којима повлачење „Обзнане“ а пошто нису добили никакав одговор, комунистички клуб је 11. јуна иступио из Скупштине. Напуштајући Скупштину са образложењем да им је онемогућен сваки рад у земљи, комунисти су запретили да иду „у масе радног народа да га о свима неделима владе и њене такозване већине обавестимо и да га припремимо за тренутак који није далеко, кад ће вођен Комунистичком Партијом и ослоњен на своју снагу успети да обори садашњи брутални, насилнички и крвави режим“.⁶⁷⁶

Пример комуниста следио је Југословенски клуб неколико дана касније. Дошавши до уверења да влада одлаже дебату о унутрашњем уређењу да би их задржала у Скупштини до окончања специјалне дебате и са уверењем да су највећа државотворна опозициона група, клуб је упутио председнику Скупштине изјаву у којој се наводи да је влада омогућила доношење Устава само захваљујући племенској мајоризацији, те да скидају одговорност за непостизање споразума и последице које ће наступити увођењем централистичког уређења. У изјави се истиче да ће наставити борбу за Устав који ће у политичком, социјално-економском и културном погледу „задовољити сва три племена“.⁶⁷⁷ Иступањем посланика Народног и Југословенског клуба као и

⁶⁷⁴ Политика, „Трећи одељак устава“, 3. јун 1921. године, бр. 4709, 1. „Само гласање праћено је неописивом дреком. Комунисти и клерикалци, први на крајњој левици, други на крајњој десници стојећи утркивали су се ко ће да направи већи неред, обасипајући грдњама и увредама центар и муслимане. (...) Земљорадници су гласали за се чланове до 42 члана. Код тог члана уз дреку и писку, протесте и лупу, напустили су демонстративно заједно са комунистима дворану конституанте“ (Политика, „Трећи одељак устава“, 3. јун 1921. године, бр. 4709, 1).

⁶⁷⁵ Иако истрага у току прва 24 часа није открила ништа ново, сем прецизне реконструкције догађаја, сумња је одмах пала на комунисте. Појавиле су се вести о претећим писмима која је влада добијала због „Обзнане“ и о извештајима о комунистичким тајним намерама да се ликвидирају Никола Пашић због наводних покушаја србизације Југославије и Милорад Драшковић због прогона комуниста (Политика, „Покушај атентата на г. Драшковића“, 5. мај 1921. године, бр. 4680, 2).

⁶⁷⁶ Говор Ф. Филиповића на XLIX редовном састанку УС 11. јуна 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 3 – 5.

⁶⁷⁷ Изјава у име Југословенског клуба, LI редовни састанак УС 15. јуна 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 3 – 4.

Комунистичке партије, опозициони редови су постали прилично проређени и сведени само на Савез земљорадника, Џемијет, социјалдемократе и републиканце.

5.3. Радићев уставни радикализам

5.3.1. „Порука“ регенту Краљевине Србије

Хрватска републиканска сељачка странка, која је све време рада Уставотворне скупштине остала ван ње, потврдила је своје опредељење у „Поруци заступничке републиканске већине банске Хрватске регенту Србије Александру“ 11. фебруара 1921. године. Овај акт једногласно је усвојен на III седници „републиканске заступничке већине банске Хрватске“ одржаној у Загребу 10. и 11. фебруара, у присуству шест делегата Републиканске странке на челу са послаником Милованом Лазаревићем.⁶⁷⁸ Порука је адресирана на регента као врховног војног заповедника у Београду, те се због садржине скоро може узети као политички програм ХРСС-а. Полазећи од закључка Хрватског сабора 29. октобра 1918. године, у коме су налазили основе независне Хрватске, себе су видели у улози њених јединих законитих заступника и главних представника хрватског народа. Негира се прводецембарски акт као противан „слову и духу“ закључака хрватског сабора. Хрватски сабор је 29. октобра 1918. године пренео Народном вијећу врховну власт без права да ту врховну власт даље пренеси, одлучивши о ступању у заједничку, али не и јединствену државу. У акту се наглашава да се од 1. децембра 1918. године хрватски народ не сматра ослобођеним, већ напротив „тако потлаченим како није био још никада у свој својој прошлости“.⁶⁷⁹

Инсистира се на потпуном и неограниченом праву Хрватске на самоодређење. Међутим, док се за хрватски народ тражи самоопредељење то исто право се негира српском народу у Хрватској. Утврђује се да је банска Хрватска и по својој историји и по својој народној свести „једна (...) државна и народна цјелина“ у којој је српска мањина нашла уточиште пред турским освајачем и за коју се сада из Београда тражи право народног самоодређења у Хрватској, „али против Хрватске“. Радић и ХРСС су

⁶⁷⁸ У погледу настанка „Поруке“, Стјепан Радић је признао Јовану Јовановићу пар дана по усвајању да је на њену садржину утицао баш Милован Лазаревић. Он је у Загребу предводио делегате своје странке са намером да Радића и његове посланике убеди у потребу доласка у Уставотворну скупштину. Радић је у разговору са Јовановићем даље саопштио своју тежњу за стварањем хрватске сељачке републике, федерације и заједнице са Бугарима као и за апсолутну аутономију Републике Хрватске у тој заједници (I. Mužić, Stjepan Radić u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, 73).

⁶⁷⁹ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 346 – 349.

право самопредељења „српске мањине“ у Хрватској крајње цинично и непринципијелно изједначили са правом самоодређења страних досељеника у Њујорку у односу на САД. Изнад свега, у „Поруци“ се истиче како Срби у Хрватској, признавши хрватско државно и народно право, добијају све оно за шта се боре Хрвати и ХРСС. Протестује се због кидања правних веза између Хрватске и Далмације уз тумачење да иза тога стоји намера владе да се насилно потисне па чак и искорени хрватство. Посебно је индикативно да су наводних 200.000 бачких Буњеваца, третираних као део хрватског народа, представљени као жртве режима исто као и хрватско-муслиманска већина у БиХ над којом се спроводи терор у виду пљачке, прогона и убистава.⁶⁸⁰

Регенту се предлаже да омогући хрватском народу и његовим представницима преузимање државне власти у Хрватској, како би онда ступила у „слободно уговорену заједницу са Србијом и осталим земљама нашега заједничкога међународнога подручја“. Хрватска може бити само република, а Србија ако неће да је усвоји, не треба да силом спречава њено успостављање у Хрватској.⁶⁸¹ Из овога је јасно да се Хрватска сматра окупираним подручјем, односно државом која има право самосталног државноправног конституисања, укључујући и избор облика владавине. Из „Поруке“ се назире да би Хрватска била територијално омеђена оним међународним оквирима у којима је Краљевина СХС призната у Версају и каснијим мировним уговорима. Међутим, како Радић није признавао акт прводецембарског уједињења, а сходно томе ни постојећи правни и политички поредак, он је, доследно свом опредељењу, одбио да је назове Краљевином Срба, Хрвата и Словенаца означивши је као „заједничко међународно подручје“.

Из „Поруке“ је јасно да је ХРСС разликовала народ као језичку и духовну целину од политичке из чега произилази да тек политичко одређење народ чини државотворним, односно да својство народа у „политичком смислу“ представља *titulus* за остварење права самоодређења. Концепт политичког народа, утемељен на идеји хрватског државног права, отуда има не само историјско државноправно већ и

⁶⁸⁰ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 355 – 357. Процјена броја Хрвата у Бачкој је, најблаже речено, преувеличана. Попис становништва је на њеном подручју евидентирао укупно 262.202 лица који су у националном спислу уписани као Срби и Хрвати. Буњевци нису евидентирани као посебна етничка група већ су подведени под категорију Срба/Хрвата. Кад се од броја српско-хрватског становништва одузме број православних Срба добије се број од неких 100.000 Хрвата римокатолика што је двоструко мање од цифре која се наводи у „Поруци заступника већине банске Хрватске“. Ипак, ни овај приближан износ не треба тумачити поједностављено јер је питање грубог поистовећивања Хрвата и Буњеваца дискутабилно.

⁶⁸¹ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 355, 358 – 360.

национално одређење. Такво схватање негира Србима у Хрватској и својство државотворности, односно државноправни субјективитет, и национално-политички субјективитет што имплицира да је српска „мањина“, у ствари, део хрватске нације.⁶⁸²

5.3.2. Суверена Република Хрватска у југословенској конфедерацији

У време док је Уставни одбор претресао владин предлог, на IV седници „републиканске заступничке већине банске Хрватске“ 5. и 6. марта 1921. године расправљало се о сопственом нацрту да би на следећој био усвојен као „Државно уређење или Устав неутралне сељачке републике Хрватске“. Коначан текст нацрта усвојен је на VI седници 14. маја да би на VII, одржаној два дана пре изгласавања Устава у Уставотворној скупштини, био проглашен. Власт у Хрватској заснована је на овом „уставу“, као једином законитом темељу јавног права у хрватској држави. Све власти које не произилазе из њега и све оно што је са њим у колизији, проглашене су „пуким безакоњем“ и „грубим насиљем“. „Устав“ је током маја и јуна 1921. године предочен хрватском народу банске Хрватске изазвавши, како је у одлуци назначено, одушевљење и једногласно одобравање.⁶⁸³ Уз неке корекције и дописивање „Додатка програму ХРСС“ (односно Радићевог интервјуа београдском дописнику *Daily News* и *New York Tribune* из јула 1922. године) и говора Анте Радића при оснивању Хрватске сељачке странке настао је 1922. године „Темељни наука или програм Хрватске републиканске сељачке странке (ХРСС)“.

Вођа ХРСС-а је у нацрт уградио своје програмске идеје и политичка начела. Због његове пресудне улоге овај пројекат се колоквијално назива „Радићевим уставом“ иако су, по сведочењу појединаца, и друга лица дала свој допринос.⁶⁸⁴ „Устав неутралне сељачке републике Хрватске“ подељен је на три дела означена словима А, Б и Ц. Територијални опсег Републике Хрватске обухватио би подручје банске Хрватске, односно њених осам жупанија са Међумурјем, острвом Крком и Каставштином у Истри.⁶⁸⁵ Радићево решење је другачије од предложених граница Народног и

⁶⁸² М. Stefanovski, *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, 258.

⁶⁸³ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 361 – 362.

⁶⁸⁴ Јосип Предавец је помагао у делу посвећеном просвети и култури, а Људевит Кежман, Мирко Кошутин и Владко Мачек у правној стилизацији (Н. Sirotković, *Radićev ustav neutralne seljačke Republike Hrvatske iz 1921. godine*, *Radovi* 32 – 33, *Zavod za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagreba*, Zagreb 1999 – 2000., 305).

⁶⁸⁵ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 366.

Југословенског клуба јер, иако Далмацију није спојио са Хрватском, озбиљно је рачунао на њено припајање. Из нацрта је јасно да је она остала ван хрватских граница, али је омогућено припајање пограничних округа Далмације, Словеније и Босне и Херцеговине, ако би народни плебисцит одобрили њихови сабори. Уз потенцијално проширење територије, прописана је могућност и њеног умањења уз исте услове. Иако је Далмација третирана као „најчишћа хрватска земља“ ипак јој се, због посебних историјских, географских и међународних околности, признаје право народног самоодређења уз напомену да ће се политика Хрватске кретати у правцу одржавања слободног плебисцита под међународном контролом. Исто право плебисцитарног изјашњења под међународним надзором нацрт је омогућио Црној Гори, Македонији, Банату, Бачкој и Барањи,⁶⁸⁶ очигледно превиђајући чињеницу да су се Велике народне скупштине Војводине и Црне Горе новембра 1918. године изјасниле о припајању Краљевини Србији. Тиме је Радић испоштовао затечено покрајинско уређење, али је, за разлику од осталих хрватских странака, дефинисао начела за етнополитичко обједињавање ван наслеђених историјских оквира на широј основи.

Односи Хрватске са осталим конститутивним чиниоцима дефинисаће се на сувереној Конституанти под условом да већина српских, словенских и босанскохерцеговачких заступника пристану на споразумно одлучивање, без мајоризације. Поред Републике Хрватске и Краљевине Србије, конститутивне елементе заједничке државе чиниле би Словенија, као „правно посвема а добрим дијелом и фактично независним подручјем словенскога народа“, и Босна и Херцеговина, као „правно и фактично посве аутономном хрватско-српско-муслиманском народно политичком јединицом“. Оспоравајући српски карактер Босне и Херцеговине изборним резултатима,⁶⁸⁷ уз коментар да је „њихово тобоже чисто србство било главним поводом, ако не и главним узроком свјетском рату“, Радић у њој види засебну политичку и привредну јединицу у којој су „и Хрвати и Срби од прилике једнако одлучни“ због чега је неопходан српско-хрватски споразум посредовањем Лиге народа, уз признање права самоодређења.⁶⁸⁸ Лидер ХРСС-а је о разграничењу размишљао и касније па се 23. септембра 1923. године из Лондона писмом обратио председништву странке у коме је

⁶⁸⁶ Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 366 и 393.

⁶⁸⁷ Стјепан Радић се позвао на чињенице да су у Босни и Херцеговини муслимани и католици, заједно узети, већинско становништво те да су од 63 посланика изабрана на њеној територији, њих 10 Хрвати католици и 21 муслиман са листе ЈМО који се изјашњавају као Хрвати (укупно 31 Хрват) према 26 Срба радикала, земљорадника и демократа.

⁶⁸⁸ *Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS)*, Zagreb, 1922, 17.

захтевао да се изradi „Земљовид Хрватска и Хрвати“ намењен иностранству и пропраћен тумачењима на француском и енглеском језику. „Земљовид“ је требао укључити, поред Хрватске, Славоније, Далмације, Међумурја, Прекомурја, Крка и Кастава, све земље бивше Аустро-Угарске па чак и Црну Гору и Македонију. У писму је сугерисао да се при означавању срезова са већинским хрватским становништвом у Босни и Херцеговини муслимани рачунају као Хрвати.⁶⁸⁹

Радићеве политичке претензије на Босну и Херцеговину у контексту хрватског државног и народног права истицане су још пре светског рата. Све хрватске тезе су полазиле од средњовековне Босне као наводног језгра старе хрватске државе чиме су државноправне претензије добиле историјски основ. Приписујући Хрватима својство најорганизованог и културно доминантног елемента у овој покрајини, а истовремено оспоравајући православном елементу способност изградње државе на основама уређеног европског друштва, Стјепан Радић је у време анексионе кризе извео закључак да је „Босна-Херцеговина данас органички дио остале Хрватске по живом праву, а бит ће доскора, ако Бог да, и по готовом факту. Само треба, да сви ми Хрвати, – а нарочито Хрвати у босанској Хрватској – у овом питању сједињења будемо Европљани, дакле најодушевљенији бранитељи права Хабсбуршке монархије (...) Уз те увјете Босна-Херцеговина мора постати саставни дио уједињене Хрватске“.⁶⁹⁰ Од одушевљеног браниоца хабсбуршких права у Босни и Херцеговини са циљем њеног присаједињења Хрватској без плебисцита пре 1914. године, Радић је после рата еволуирао у заговорника права самоодређења босанскохерцеговачког становништва под међународним патронатом.

Право плебисцитарног изјашњења под међународним надзором, признато у нацрту ХРСС-а становништву Баната, Бачке и Барање, добило је у „Додатку програма“ јаснију разраду. Становништву би се оставила могућност опредељења са

⁶⁸⁹ В.Ђ.Крестић, Геноцидом до велике Хрватске, *Catena mundi*, Београд 2015., 134. О српско-хрватском спору око БиХ у међуратном периоду видети код : М.Радојевић, *Bosna i Hercegovina u raspravama o državnom uređenju Kraljevine (SHS) Jugoslavije 1918 – 1941.godine, Istorija 20.veka : časopis Instituta za savremenu istoriju*, god. XII, br. 1, Београд 1994., 7 – 40.

⁶⁹⁰ S.Radić, *Živo hrvatsko pravo na Bosnu i Hercegovinu*, Tisak Hrvatske Pučke Seljačke Tiskare dioničarskog društva, Zagreb 1908., 29, 39, 42, 54, 57 – 59. Старији од браће Радић, Анте, писао је на прелазу два века, пре оснивања сељачке странке, да је „Босна кћерка Хрватске“ те да Хабсбуршка династија као носилац хрватског државног права има не само право већ и „свету дужност, да запосједне Босну и Херцеговину као старе хрватске провинције и да их сједини са матером земљом т.ј. Хрватском“. Као и његов брат, али и многи други хрватски политичари, историчари и јавни радници уопште, сматрао је муслимане делом хрватског народа који је задржао хрватски језик и обичаје (В.Мургић, *Život, rad i misli Dra Ante Radića*, Danica, Zagreb 1937., 230 – 231 и 233 – 234).

ограниченим правом избора, јер би требало да бирају само између припајања Србији или Хрватској, без права да остану посебна политичко-територијална целина. Радић је, рачунајући на утисак у међународној јавности, поновио неистину о етничкој структури војвођанског становништва, раније изречену у „Поруци“ регенту. Међутим, док је у њој само преувеличан број Хрвата у Бачкој, сада је констатовано да су у целој Војводини „Срби према Хрватима у посве незнатној мањини“.⁶⁹¹

По нацрту устава Хрватске републиканске сељачке странке, Република Хрватска ступа у „слободно уговорену заједницу држава (конфедерацију)“ на међународно признатом подручју „што га већ цели свиет назива Југославија“. Тиме је недвосмислено опредељена правна природа југословенске државне заједнице као конфедерација утемељена конститутивним актом уговорног карактера. Већ је у „Поруци“ регенту негиран концепт Конституанте као представништва целог народа изабрана вољом грађана па се у изабраним посланицима виде истовремено и представници Срба, Хрвата и Словенаца и представници Србије, Хрватске и Словеније као посебних држава. Последица оваквог правног резонавања ХРСС-а је легитимисање њихових посланика у Уставотворној скупштини по два основа – као јединих законитих представника хрватске државе и главних представника хрватског народа. Конституанта је замишљена као тело које окупља заступнике посебних држава, а не представника грађана као целине па чак више ни представнике етничких скупина. Због тога она и није народно представништво, односно суверена власт југословенске државне заједнице, већ орган који би окупљао представнике суверених држава. Таква заједница, по схватању ХРСС-а, постоји на међународном плану, али не и на унутрашњем јер би претходно морала бити конституисана унутрашњим споразумом.⁶⁹² Суверена Хрватска, задржавајући своју унутрашњу самосталност, пренела би на државни савез као деривативну власт само оно што би јој хрватски парламент својом одлуком уступио ради обављања заједничких послова. Ти заједнички послови су изричито поменути само код законодавних питања уз обавезно препуштање њиховог извршења Хрватској

⁶⁹¹ Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS), 17. Ове тврдње недвосмислено демантује попис становништва из 1921. На подручју Баната, Бачке и Барање римокатоличко становништво је чинило апсолутну већину (693.751 или 51,52%) док је православних било нешто више од 1/3 (473.112 или 35,13%). Кад од укупног броја православних одуземо број Румуна и Руса добијемо приближан број од скоро 400.000 православних Срба у Војводини што је четири пута већи број у односу на број Хрвата и Буњеваца римокатолика (види : Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31. јануара 1921. год., 346 – 347).

⁶⁹² Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 367 и 369; M. Stefanovski, *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, 261 – 262.

као чланици.⁶⁹³ Заједнички орган који би их обављао није ништа друго до класична дијета својствена конфедерацијама уопште. Како су наведени акти ХРСС-а фокусирани на сувереност Хрватске као државе чланице и њену унутрашњу организацију, није посвећена никаква пажња одређивању правног положаја тог заједничког тела па су и његове надлежности остављене по страни.

Из Радићевог поимања југословенске заједнице произилази могућност успостављања заједничке одбране, мада не и заједничке војске. Хрватска је прокламована као миротворна и неутрална република, без стајаће војске. Веровало се да је будућност малих народа утемељена, поред права самоодређења, на признању међународне неутралности. Због тога се у војсци види један скоро противнародни чинилац, јер милитаризам руши темеље на којима почива држава. Уместо редовне војне обавезе, ради обезбеђења спољне одбране, нацртом је установљена дужност свеопште радне обавезе. Овакав концепт одбране, мотивисан изразитом антимилитаристичком оријентацијом и потребом да се поредак од спољних противника брани целокупном материјалном и моралном снагом, делимично је последица уверења вођства да хрватске територије између Драве и Јадрана ниједан страни окупатор није силом освојио, као и да Хрватска има изузетно повољан географски положај.⁶⁹⁴

Република Хрватска би одржавала сталне везе са осталим народима и државама преко посебног министарства, али није сасвим јасан обим заједничког иступа југословенске државе према иностранству. Полазна тачка у даљем разјашњењу садржана је у Радићевој изјави о постојању одређених заједничких послова неопходних за међународно представљање, што наводи на закључак о потреби организовања спољних послова на заједничком нивоу. Нацртом је прописано да Хрватска нема своју дипломатију па ни своје дипломатске заступнике, али да у складу са текућим потребама може у другим државама имати привредне и културне заступнике (конзуле).⁶⁹⁵ С

⁶⁹³ Међутим, пошто је конфедерација недвосмислено пројектована уз наглашавање суверености чланица, само по себи је логично да би се на заједнички орган могла применити претпоставка да су његове чланове именовале владе држава чланица, да су именовани представници радили на основу обавезних упутстава и да су били везани императивним мандатом. Правило је да су ови делегати одлуке доносили једногласно, да је свака делегација имала по један глас, без обзира на број делегата и да је спровођење донетих одлука препуштено конфедералним јединицама. Пошто савез суверених држава није имао сопствену извршну власт и како је своја овлашћења вршио само према државама чланицама, а не и према грађанима, спровођење донетих одлука је препуштано њима што је даље значило да су их суверене државе претходно морале усвојити, односно потврдити да би обавезивале њихове грађане (Р.Марковић, Уставно право и политичке институције, 446).

⁶⁹⁴ *Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS)*, 2, 13 и 16.

⁶⁹⁵ *Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS)*, 13 и 15.

обзиром на прокламоване принципе неутралности, миротворности и јединственог представљања, може се закључити да је ХРСС, ипак, претпостављала спољне послове као надлежност савеза. Међутим, како је Хрватска неутрална тај се принцип морао применити и на остале чланице савеза да би заједничка спољна политика имала јединствено упориште. У противном, за очекивати је да Хрватска води сопствену спољну политику. Спољним пословима, дакле, бавила би се Југославија, али само под условом да се неутралност прихвати и у осталим чланицама.⁶⁹⁶

Пошто конфедерације карактерише одсуство централне власти и задржавање суверенитета чланица, онда је природно да овакви државни савези немају законодавну, извршну ни судску власт. Полазећи од тога, Радићев нацрт устава је целокупну извршну власт предао конфедералним јединицама; исто је учињено и са судском влашћу јер државној заједници није омогућено оснивање савезног суда. У литератури је одавно изнето мишљење да је Хрватска републиканска сељачка странка у овом периоду заступала „чист конфедерализам“ јер савезна власт није изворна већ изведена, те да је реч о међународноправној заједници суверених држава чије су компетенције до те мере ограничене да је „савез сведен на потпуну немоћ“. Овај савез држава не би био субјект међународног права, па не би имао право закључења међународних уговора и савеза, објаве рата и закључења мира. Савез је пројектован као уговорна државна заједница из које би суверене државе чланице могле иступити у сваком тренутку. Стјепан Радић је Југославију замишљао као заједницу више по имену, истичући да Срби, Хрвати и Словенци не морају живети ни у истој соби па ни у истој кући, већ да је довољно да сви буду уписани у југословенску „међународну грунтовницу“. Оваква лабава веза под заједничким југословенским кровом додатно би била оптерећена различитим формама владавине у Хрватској и Србији. Оваква Југославија, без праве снаге и стварних компетенција, била је потребна ХРСС-у и са ужег хрватског и са ширег међународног аспекта. На унутрашњем плану, она би остварила историјско уједињење скоро свих Хрвата у један политички оквир. На ширем плану, добиле би се заједничке југословенске границе, макар биле брањене само сопственом војском сваке чланице, са задатком да онемогуће територијалне и политичке претензије суседних држава.⁶⁹⁷

⁶⁹⁶ Т. Антонијевић, Хрватски уставни програм у држави Срба, Хрвата и Словенаца, 115 – 116.

⁶⁹⁷ Т. Антонијевић, Хрватски уставни програм у држави Срба, Хрвата и Словенаца, 117 – 118.

5.3.3. Радићев модел локалне самоуправе

Хрватска републиканска сељачка странка се у свом уставном пројекту залаже за радикалан заокрет у питању локалне самоуправе. Захтева се укидање дотадашње политичко-полицијске управе и стварање нове привредне, просветне и здравствене административно-територијалне организације. Нова подела је замишљена у ширем контексту државе као привредне заједнице. Дотадашњи тростепени административни систем са општинама, котарима и жупанијама заменио би нови двостепени са општинама и жупанијама, али утемељен на другачијој основи. Основна територијална јединица је привредна општина која је, у основи, одговарала једном селу. Изузетак је могућ у складу са жељама локалног становништва или месним потребама и тада би „господарска обћина“ окупљала више мањих села или заселака, начелно у оквирима једне земљишне заједнице или пореске општине. Жупаније су окупљале општине, али тек на основу њиховог слободног удруживања. Самоуправа општина (у тексту назначена као аутономија) уредила би се посебним законом. Да би се нагласила њена самосталност у односу на жупанију, прописано је да општина извршава само оне послове на које се добровољно обавезала, те да је само у том својству орган жупаније. Финансијска одрживост општина омогућена је приходима од неких послова (попут сађења сувана и печења ракије) који нису опорезовани од државе. Општина је искључиво самоуправна јединица чији су органи скупштина и веће. Скупштину чине сви одрасли „непорочни“ становници општине и она би се састајала и одлучивала према утврђеним начелима „напреднога задругарства“. У њеној надлежности је избор општинског већа које би доносило своје правилнике. На његовом челу је био председник, али са звањем начелника (С., I., 2., с и С., II, 1., b).⁶⁹⁸

Жупаније би, као другостепене јединице локалне самоуправе, чиниле виши степен привредне, просветне и здравствене организације. Жупаније би у свој састав укључиле привредне општине, али док начин њиховог удруживања не буде уређен посебним законом, све општине у оквирима постојећих политичких котара требале су се наћи у саставу привремених жупанија, чије би послове преузело стручно особље постојећих жупанија и котара. Дате су контуре жупанијске „самовладе“ па је одређено да држава на подручју жупаније обавља послове одбране, финансија, судства и просвете, као и здравства и привреде у оним стварима које се односе на државу као

⁶⁹⁸ Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS), 9 – 10; Stjepan Radić, Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave, 383 – 384.

целину или се односе на извршење међународних уговора и обавеза. Сви остали послови су у надлежности жупанијске самоуправе. Жупаније, као ни општине, нису државни органи управе већ искључиво локалне самоуправе. Влада их није могла претворити у своје органе ни у једном подручју свог деловања, али је органима жупанијске самоуправе могла доделити посебне стручне службенике за извршење послова из надлежности државе (С., II., 1., с).⁶⁹⁹

Редактори нацрта определили су се за англосаксонско уставно и управно право на шта указује енглески термин *selfgovernment*,⁷⁰⁰ коришћен и у поднаслову одељка и у тексту. Жупанијама је, попут општина, дата аутономија (*selfgovernment*) у пуном значењу те речи. То је добило конкретно појашњење у виду права општина и жупанија да, у оквиру закона, доносе правилнике са снагом закона и да саме собом управљају, односно да у властитом делокругу самостално и несметано обављају своје надлежности. Да би се локална самоуправа оспособила за вршење своје делатности изричито јој је гарантована финансијска самосталност. Сиромашним општинама и жупанијама могуће је пружити помоћ од стране државе за оне потребе које су у општем народном интересу.⁷⁰¹ Упадљива је сличност са предлогом Савеза земљорадника о помоћи коју би држава пружала областима које нису биле у стању да послове властитог делокруга изврше сопственим средствима, а који ће се наћи у одборском нацрту и каснијем Уставу.⁷⁰²

Жупанијски органи су скупштина и управни одбор. Жупанијска скупштина је рефлектовала структуру жупаније, па су је чинили једнак број изасланика свих удружених привредних општина. Изасланике бирају општинске скупштине на четири године, на исти начин на који се бирају општински већници, с тим што би се њен састав мењао сваке две године избором половине изасланика. Жупанијска скупштина бира жупанијски управни одбор као извршни орган. На челу управног одбора био је председник са титулом жупана. Жупанијска скупштина би у оквирима своје надлежности доносила сопствене правилнике. Правилници, општински и жупанијски, имали су правну снагу закона и слали би се влади ради контроле законитости. Ако би

⁶⁹⁹ Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS), 10 – 11; Stjepan Radić, Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave, 384 – 385.

⁷⁰⁰ H. Sirotković, Radićev ustav neutralne seljačke Republike Hrvatske iz 1921. godine, Radovi 32 – 33, Zavod za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagreba, Zagreb 1999 – 2000., 304.

⁷⁰¹ Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS), 11; Stjepan Radić, Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave, 385.

⁷⁰² Упореди С., II., 1., с Радићевог нацрта и чл. 96, став 5 одборског нацрта.

влада сматрала да је правилником прекршен закон слала би га Столу седморице који би решавао спор у року од месец дана. У супротном, влада би га вратила општини, односно жупанији уз констатацију да је прегледан, најдаље у року од месец дана. Уз укидање назива „краљевски слободни градови“, установљена је забрана придруживања привредних општина градским. Бивше сеоске управне општине и поједине, претежно сељачке градске пореске општине, добиле су право издвајања из састава градова и могућност придружења привредним жупанијама, а детаље је требало решити законом о привредним општинама. Посебним законом се требала уредити градска самоуправа на начин да се она организује као и жупанијска како би градско становништво могло самостално управљати градским пословима (С., I., 2., b и С., II., c и d).⁷⁰³

5.4. Специјална дебата у Уставотворној скупштини

Расправа о осмом одељку почела је у Уставотворној скупштини 17. јуна 1921. године и трајаће до изгласавања Устава. Дискусија је текла у мирнијој атмосфери јер су најјаче опозиционе групе напустиле Скупштину, тако да се опозиција свела на умереније странке леве оријентације. Земљорадници су се разишли са Пашићевом владом на питању ограничења броја становника по областима, јер су сматрали не само да је непрактично лимитирати природне економско-социјалне целине већ и штетно стварати вештачке оквире због којих неће моћи адекватно одговорити сврси.⁷⁰⁴ У погледу надлежности локалне самоуправе и надзора државне власти, Савез земљорадника је критиковао владу да је ограничила самоуправу до те мере да је у стварности „неће ни бити“. За скупштинском говорницом изречене су примедбе да је чак и самоуправни модел Краљевине Србије био бољи, да ће држава имати велику моћ над самоуправом и да се цео одељак о управним властима треба вратити у Уставни одбор ради допуне. Устав из 1903. године требао је послужити као узор за прецизније дефинисање општинске самоуправе која, као ни средња, није довољно загарантована.⁷⁰⁵

⁷⁰³ Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS), 9 – 11; Stjepan Radić, *Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave*, 382, 385 – 386.

⁷⁰⁴ Говори В.Лазича и М.Бошковића на LIV редовном састанку УС 17.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 15 и 23; Говор С.Бенина на LVI редовном састанку УС 22.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 10.

⁷⁰⁵ Говор В.Лазича на LIV редовном састанку УС 17.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 15 – 16.

Савез земљорадника је корен проблема препознао у жељи државе да преко својих органа врши сталан уплив на послове локалне самоуправе. Права великог жупана негирала су принцип самоуправе, тим пре што се сумњало у објективност Државног савета. Изнето је мишљење да би због протеча времена обласна уредба изгубила значај чак и ако би је Савет одобрио. Чл. 99 одборског нацрта није прописао рок у коме је велики жупан морао да је поднесе Државном савету што је омогућавало злоупотребе на „мала врата“. Он би могао да је задржава месецима све док не изгуби сваки значај, па су сматрали да би било примерено одредити рок како би се спречиле злоупотребе. Земљорадници су изразили сумњу да се предложени концепт може уопште сматрати самоуправним с обзиром да на челу области стоји лице именовано од Краља, уместо да га именује обласна скупштина или да га бира влада између три кандидата које предложи обласна скупштина. Туторство које држава намеће оцењено је штетним због опасности да се извргне у „диктатуру државног експонента“. Њу је Савез је видео и у газдовању самоуправних јединица јер су самоуправне финансије под надзором министра финансија и Главне контроле. Пропуст је учињен и код (не)регулисања статуса самоуправног чиновништва па су предлагали његов избор од стране самоуправних органа.⁷⁰⁶

Републиканци су се изјаснили против федерализма због неиспуњености услова за његову примену, који се у политичкој теорији и науци наводе као разлози у прилог сложене државе. Били су против механичког копирања туђих решења јер се типови унутрашње организације саображавају локалним приликама. Пошто су племенске границе немогуће због међусобне измешаности, а наслеђене историјске границе такве да би провоцирале унутрашња прекрајања, републиканци су предлагали административну поделу са великим самоуправним областима, а своје решење су представљали као компромис између покрајинских аутономија и владине „квази самоуправе“. Сматрали су да би, као економско-социјалне целине, области морале бити простране да би добиле на економској снази. Ограничење од 700.000 становника доводи до цепања природних јединица, а број становника у једној области могао је да се „спусти и на 150 па да се пење до 700.000 становника“.⁷⁰⁷

⁷⁰⁶ Говори В.Лазивића и М.Бошковића на LIV редовном састанку УС 17.јуна 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 15 – 16 и 23; Говор С.Бенина на LVI редовном састанку УС 22.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 8 и 10.

⁷⁰⁷ Говор Ј.Ђоновића на LIV редовном састанку УС 17.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 18 – 21.

Социјалдемократи су иступили против бројног ограничења сличним аргументима, назвавши цифру од 700.000 становника „кабалистичком бројком“ коју „ни враг не разуме (...) Ваљда су вукли бројке као у лутрији. Први је вукао 700.000, па нека буде 700.000“. Следећи линију републиканског иступа, показали су разумевање за уношење минималног броја становника, али не и максималног, сматрајући да је штетан у тој мери да ће у ширим народним слојевима утицати на губљење вере у идеју народног јединства. Ни они нису подржавали очување историјских покрајина, али су и владин предлог сматрали лошим због неуспеха у остваривању синтезе између интереса целине и интереса делова, односно између демократије и јединства.⁷⁰⁸

За социјалдемократе и републиканце, непотпуност општинске и среске самоуправе био је доказ да се она спутава више него обласна. Владиној већини је приговорано да је као „Орест који зна да одговара на сва питања Сфинге“ кад жели да обезбеди своје потребе, али да обећава решавање текућих питања законом кад год је потребан уступак демократским принципима или општем прогресу. Обе посланичке групе су биле против Краљевог овлашћења да именује великог жупана уз образложење да би ту функцију требало препустити председнику бираном од стране самоуправних органа. На мети се нашло и само жупанско звање па је констатовано да се племство, иако званично укинато, уводи „кроз стражња врата“. Функција великог жупана је виђена као улога „жандара“ и „полицијског комесара у вишем рангу“ кога држава намеће самоуправи у циљу њеног ограничења. Велики жупан би олако могао злоупотребити своју власт јер није зависан од обласне скупштине, нити јој дугује одговорност. Из истог разлога могло се очекивати ривалство жупана, као експонента владине политике, и обласне скупштине као носиоца локалних интереса што би се негативно одразило на унутрашњу стабилност. Духу самоуправе би пре одговарало да се великом жупану ускрати право привремене суспензије самоуправних одлука, уз задржавање права жалбе па би он био тај који би се обраћао Државном савету ако је сматрао да одлуке нису у складу са важећим прописима, уместо да се тај посао пребацује на самоуправне јединице. Државни савет није могао бити адекватна гаранција јер ће његови чланови бити владини повереници, па се сумњало у демократске вредности ове установе. Ово тим пре што је Савет замишљен и као највиши управни суд и као управни орган, иако су судство и управа у целом нацрту

⁷⁰⁸ Говор Е.Кристана на LIV редовном састанку УС 17.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 25 – 26, 28.

одвојени. Републиканци и социјалдемократи су приговарали стављању самоуправних финансија под надзор министарства јер ако самоуправе не могу да самостално располажу својим средствима онда је сам концепт самоуправе доведен у питање.⁷⁰⁹

На LXII седници Уставног одбора, одржаној 15. јуна 1921. године, решавано је о амандманима поднетим на чланове одељка о управној власти. Земљорадници и социјалдемократи су амандманом на чл. 95 предложили изостављање ограничења броја становника. Социјалдемократи су предлагали уношење минималног броја од 500.000 становника и бирање обласног председника тајним и непосредним гласањем од стране народа. Амандман социјалдемократа на чл. 96 је имао за циљ гарантовање општег, тајног, непосредног и пропорционалног гласања за самоуправна представништва, које би се признало не само мушкарцима него и женама. Земљорадници су предложили да газдовање самоуправних јединица стоји само под надзором Главне контроле. На чл. 98 амандман је поднео Југословенски клуб у коме је предложено да обласна, среска и општинска скупштина бирају себи председника и да се избор врши тајним и непосредним гласањем. Социјалдемократи су, као и Југословенски клуб, предлагали обласног председника уместо великог жупана, па су, на чл. 99 предложили амандман по коме би обласни председник упућивао жалбу Државном савету ако би сматрао да обласна уредба није заснована на уставним и законским прописима. Социјалдемократски представник је поднео амандман и на чл. 103 по коме би чланове Државног савета бирали судски колегији свих управних судова између најмање двоструког броја чланова које би предложила Народна скупштина, према пропорционалном начелу. Смањено би се број саветника са завршеним Правним факултетом са 2/3 на најмање 1/3 и изоставила би се његова функција управног органа. Опозиција, нарочито Југословенски клуб, поднела је још неколико амандмана на остале чланове овог одељка, али су сви одбијени гласовима одборске већине.⁷¹⁰

Председник земљорадничког клуба обратио се 15. јуна владиној коалицији у једном од последњих покушаја да Савезу омогући да се при коначном гласању определи за Устав. Захтева се ревизија уредби о аграрној реформи, измена одредби које се односе на политичке слободе, контролу Скупштине над радом владе и уредбодавну моћ владе у демократском духу. Савез је своје будуће држање везао за њихово

⁷⁰⁹ Говор Ј.Ђоновића на LIV редовном састанку УС 17.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 18, 20 и 22; Говор Е.Кристана на LIV редовном састанку УС 17.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 24, 28 – 30.

⁷¹⁰ LXII седница УО 15.јуна 1921.године., Рад Уставног одбора..., IV, 128 – 132.

испуњење.⁷¹¹ Пошто влада није дала никакав одговор, Војислав Лазић се 24. јуна обратио писмом Николи Пашићу изразивши спремност клуба да подржи Устав ако влада пристане на услове које су сматрали минималним међу којима је аграрно питање имало специфичну тежину.⁷¹² Пашић је овај пут, због несигурне парламентарне већине, 25. јуна примио Лазића ради преговора. Влада није могла пристати на укидање уредби, али је обећано њихово спровођење „са више благонаклоности“ према сељацима. Председник владе је пристао да се у прелазна наређења унесе одредба којом би се колонатски и остали тежачки односи у Далмацији признали као кметству слични као и да се одштета за експроприсане велике поседе препусти скупштинској одлуци. Пристао је да се уредбе издате од 1. децембра 1918. године поднесу Законодавном одбору на преглед, измену или одбацивање у року који буде одређен Уставом, али је додао да ће се посаветовати са владом око тога да ли ће се и у којој мери одбору оставити одрешене руке. Уредбе које влада не би поднела одбору сматрале би се неважећим. Трећи захтев је одбачен са образложењем да влада не може пристати да не води рачуна о броју становника по областима. Од Савеза је затражено да коначно одлучи да ли ће ући у владу, ако би ЈМО иступила због прихватања њихових захтева.⁷¹³

Лазић је истог дана, након консултација, саопштио Пашићу да Савез остаје при својим захтевима, али и да је спреман на преговоре о уласку у владу, ако је напусте представници Југословенске муслиманске организације због пријема земљорадничких захтева. Председник владе је пристао да се аграрне уредбе упуте Законодавном одбору на даље преиспитивање, али не и да их одмах укину. Остале уредбе, издате од 1. децембра 1918. године, поднеле би се Законодавном одбору у року од 10 дана по доношењу Устава, а Одбор би своје мишљење изложио Народној скупштини. Влада није хтела одступити од бројног ограничења обласног становника као гаранције против очувања историјских целина. До новог сусрета је дошло дан касније и тада је Лазићу саопштено да је споразум са ЈМО потврђен и да захтеви Савеза нису могли бити примљени. Након тога, земљораднички посланички клуб једногласно је одлучио да гласа против устава.⁷¹⁴

⁷¹¹ Говор В.Лазића на ЛП редовном састанку УС 15.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 3; Село, „Последња опомена“, 18.јун 1921.године, год. III, бр. 99, 1.

⁷¹² Село, „Писмо Земљорад. Клуба Председнику Владе“, 26.јун 1921.године, год. III, бр. 101, 1; Политика, „Ситуација. Захтеви земљорадника“, 25.јун 1921.године, бр. 4729, 2.

⁷¹³ Село, „Како су текли преговори о гласању за Устав“, 9.јул 1921.године, год. III, бр. 104, 2.

⁷¹⁴ Исто.

Међутим, уочи изгласавања Устава, влада је поново запала у кризу због погоршавања односа са ЈМО. Проблем је настао због коначне редакције чл. 135. Влада је у договору са Уставним одбором потпуно прерадила првобитну одредбу. Првим ставом влада је задужена да законе о подели земље на области и уређењу области као и о преносу покрајинске надлежности на министарства и обласне управе, поднесе Народној скупштини на решавање у року од четири месеца. Ако их Скупштина не би усвојила у року од три месеца, применио би се краћи поступак из чл. 133. Уколико до усвајања не би дошло ни по скраћеном поступку, прописаном за изједначење законодавства и управе, спорна материја регулисала би се Краљевом уредбом у року од месец дана, која се може мењати само законодавним путем. Влада је хтела да се унапред обезбеди за случај да доношење решења не буде реализовано у складу са прве две опције, па је доносиоца уредбе обавезала да се на територији Хрватске и Славоније могу основати четири области, а да ће Црна Гора у границама из 1913. године, са бококторским срезом, без округа пљеваљског и бјелопољског, важити као посебна област. Трећи став овог члана односио се на Босну и Херцеговину, па је прописана обласна подела унутар њених граница, а до доношења закона, окрузи у њој би важили као области. Спајање тих области вршило би се одлуком обласних скупштина дотичних области већином од 2/3 гласова, у границама које су одређене у чл. 95.⁷¹⁵ За ЈМО је био споран део одредбе по којој су се поједине општине или срезови могли издвојити и припојити другој области у границама Босне и Херцеговине или изван њих, ако на то пристану њихова самоуправни представништва већином од 3/5 гласова и ако ту одлуку одобри Народна скупштина. ЈМО није била задовољна уношењем ове одредбе у нацрт,⁷¹⁶ па је само дан пре коначног изјашњења наговештена озбиљна неусаглашеност већине. Спахо је за скупштинском говорницом поручио да члан 135 није у складу са раније постигнутим договором јер је странка одустала од покрајинске поделе да би очувала компактност босанскохерцеговачких муслимана. Због тога њихово противљење не представља никакав нови услов нити уцену владе, већ тежњу да се остане у оквирима првобитног споразума. И поред незадовољства, изјавио је да ће посланици ЈМО гласати за Устав у целини, иако ће се изјаснити против чл. 135.⁷¹⁷

⁷¹⁵ Тиме је Устав унапред везао руке законодавцу при вршењу поделе. Слобода одлучивања још је више била сужена уколико био о њој решавао уредбодавац.

⁷¹⁶ Политика, „Ситуација“, 25. јун 1921. године, бр. 4729, 2.

⁷¹⁷ Говор М. Спахе на LXI редовном састанку УС 27. јуна 1921., Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 9 – 11.

Након што је влада на седници 26. јуна донела одлуку о чл. 135,⁷¹⁸ у јавности се ширила негативна реакција. Стварао се утисак да се Босни даје аутономија и тиме руши принцип негације историјских граница на коме је влада заснивала своју уставну политику. Тумачено је да се Босни и Херцеговини даје посебан положај без икаквог политичког, економског, историјског ни етнографског утемељења те да нема разлога зашто се исто не би признало и Хрватској, која има више историјског основа од Босне. Споразум са ЈМО је доживљен као „циганско погађање и ценкање са народним интересима и државним парама. (...) Паприкаш је био скуп, две стотине и шездесет милијона динара, али све једно, – држава ће их платити да добије мира, а државници, ће их платити да добију Устав“.⁷¹⁹

Републикански представник у Уставном одбору је протествовао због стављања Босне и Херцеговине у изузетан положај. Обласну поделу је требало спровести по економско-социјалним принципима, а ако се већ хтело очување неких наслеђених граница онда то није требало применити на Босну и Херцеговину. Примена социјалних, економских и географских критеријума захтева припајање појединих њених граничних крајева Србији или другим покрајинама, односно областима које ће се образовати у пограничним зонама. Републиканци су истакли да није оправдано тражити пристанак тропетинске већине локалног представничког тела и пристанак Народне скупштине за присаједињење једне општине или среза другој области у ситуацији када се за усвајање Устава тражи само натполовична већина. Чланом 135 стварају се претпоставке аутономије која се може реализовати кад аутономисти добију већину у парламенту. Представници Савеза земљорадника су у њему видели покушај угађања интересима муслимана. На приговоре опозиције, одговорено је да Босна и Херцеговина не добија аутономију већ шест области унутар њених граница које нису непромењиве, те да су нову редакцију диктирале политичке потребе.⁷²⁰

Пре него што су чланови одељка о управној власти и прелазним наређењима изнети на појединачно гласање 27. јуна, Уставни одбор је истог дана на својој последњој седници одлучивао о коначној редакцији чл. 95, 96 и прелазних наређења. Влада је, због незадовољства чак и у сопственим редовима, пристала да се максималан број становника по областима повећа на 800.000. Применом овог критеријума унапред

⁷¹⁸ Политика, „Ситуација. Последњи дан“, 26. јун 1921. године, бр. 4730, 1 – 2.

⁷¹⁹ Политика, Ст. Станојевић, „Аутономија Босне“, 27. јун 1921. године, бр. 4731, 1.

⁷²⁰ Говори Ј. Ђоновиха, В. Лазића и Ј. Марковића на LXV седници УО 27. јуна 1921., Рад Уставног одбора..., IV, 139 – 140.

је пројектован минимум од 15 области, под претпоставком да се у њиховом креирању иде до популационог максимума. Чл. 95 је допуњен уношењем округа као искључиво управних јединица.⁷²¹ Републиканци су се изјаснили против округа, видећи у њима „луксуз“ који ће бити велико економско оптерећење. Исти став су поновили земљорадници, оптуживши владу да предлаже увођење четврте управне инстанце иако је ни Скупштина ни одбор нису захтевали, па ни сама влада током ранијих дискусија. Аргумент против округа нађен је у спорости и компликованости бирократског апарата јер ће поједини предмети до тренутка решавања сасвим изгубити значај. Влада се бранила намером да успостави прелазно стање, јер укидање округа, нарочито у Србији, није могуће одједном спровести. Окрузи (жупаније), према чл. 135, остају јединице државне управе до тренутка укидања па је, сходно томе, могуће да се њихова егзистенција настави, ако то буду захтевале тренутне прилике, али и да се укину ако се и кад се покажу сувишним.⁷²² Предложене измене усвојене су већином гласова, али је за владин блок било забрињавајуће то што су се из његових редова чули дисонантни тонови само дан уочи коначног гласања.⁷²³

У чл. 96 предложена је допуна става 2,⁷²⁴ али је кључна корекција учињена у ставу 4, тачка 6. Изостављена је ранија надлежност обласних самоуправа да се брину о мерама месне безбедности са образложењем да нема оправданог разлога да се областима препушта брига о сигурности, већ да је треба препустити држави и општинама. Уместо тога, предложено је да им се омогући да, на захтев владе, дају мишљење о законским предлозима који се тичу области и другим предметима код којих влада затражи њихово мишљење. Земљорадници су сматрали да се градовима даје посебна привилегија тиме што ће се градови својим самоуправним статусом издвајати у односу на области, у чијим оквирима се налазе, и што се градови чине привилегованим у односу на село. Измена је брањена тиме што су самоуправни послови у градовима

⁷²¹ Коначна редакција коју је одбор усвојио гласила је : „Управа у Краљевини врши се по областима, окрузима, срезovima и општинама. Подела на области врши се законом према природним, социјалним и економским приликама. Једна област може имати највише 800.000. Две или више мањих области могу се спојити у јенду већу. Коначну одлуку о томе доносе обласне Скупштине дотичних области. Но и таква област не може имати више од 800.000 становника. На челу сваке области налази се велики жупан кога поставља Краљ и који управља преко државних органа пословима државне управе у области“.

⁷²² Говори Ј.Ђоновића, В.Лазича и Л.Марковића на LXIV седници УО 27.јуна 1921., Рад Уставног одбора... IV, 132 – 134.

⁷²³ Посланик Демократске странке Павле Анђелић, у Уставном одбору се отворено изјаснио против редакције чл. 95 због уношења округа као четврте управне инстанце (Говор П.Анђелића на на LXIV седници УО 27.јуна 1921., Рад Уставног одбора..., IV, 133).

⁷²⁴ „О управи и самоуправи градова донеће се посебан закон“. Допуна се огледала у речи „управа“ које у одборској редакцији није било.

друге природе у односу на сеоске, те да ће можда баш закон о градској самоуправи дати извесне привилегије сеоским срединама.⁷²⁵ Уставни одбор је истог дана усвојио и чланове последњег одељка нацрта. У чл. 131 важење појединих закона Краљевине Србије продужиће се са изменама и допунама које буду извршене у складу са чл. 133, уместо да о томе одлучују влада и Уставни одбор. Измена у чл. 134 односила се на уношење покрајинског намесника који стоји на челу привремених покрајинских управа, именован од стране Краља, на предлог министра унутрашњих послова. Сасвим је нов пропис по коме би о поступном преношењу послова покрајинских управа на поједина министарства и области, одлучивао Министарски савет, по саслушању покрајинског намесника. Поред одредбе о обласној подели, чл. 135 је садржао пропис о задржавању округа (жупанија, окружја) као јединица државне управе до укидања законом и ликвидацији окружне самоуправе у корист области и срезова након успостављања области.⁷²⁶

Пашићева влада је у последњем моменту постигла споразум са Џемијетом. Преговори су окончани потписивањем „уговора“ 27. јуна.⁷²⁷ Нервоза међу посланицима осећала се дан пре изгласавања Устава.⁷²⁸ Због одлуке да подржи VIII одељак, Никола Дивљан, посланик Савеза земљорадника, у београдском хотелу „Македонија“ изложен је најпре вербалним притисцима и претњама, а потом и физичком нападу.⁷²⁹ Председништво Уставотворне скупштине је 27. јуна вршило „смотру“ посланика спремних да гласају за Устав. Скупштинска већина је у датом тренутку имала око 215

⁷²⁵ Говори М.Трифковића и В.Лазића на LXIV седници УО 27.јуна 1921., Рад Уставног одбора..., IV, 134 – 135.

⁷²⁶ Види : чл. 131, 134 и 135 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 142А, 28.јун 1921.године.

⁷²⁷ По споразуму, бившим земљопоседницима у јужној Србији обезбедиће се праведна накнада за одузету земљу. Док се не реши питање одузетог земљишта, власницима је обећана исплата ренте. Ако власници немају друго земљиште, сем онога на коме живе кметови или лица у кметству сличном односу, поред новчане накнаде обезбедиће им се најмање 20 хектара земљишта, ако хоће да се настави бавити земљорадњом. Беглучки поседи до 300 хектара, остаће садашњим власницима, без обзира да ли је у њиховом поседу или им је узурпацијом одузето након 1912.године (Београдски дневник, „Споразум са муслиманима из Јужне Србије“, 8.јул 1921.године, год. III, бр. 167, 1; Село, „Влада и грађанске странке. Влада продала Турцима српске чивчије, 21.јул 1921.године, год. III, бр. 105, 2 – 3).

⁷²⁸ Известилац Лазар Марковић је током образлагања самоуправног концепта и читавог VIII одељка био често прекидан упадицама. Посланици су захтевали да се пређе на гласање о члановима овог одељка па је био принуђен да скрати говор констатацијом да код присутних посланика уопште нема воље за слушање његовог излагања (Говор Л.Марковића на LXI редовном састанку УС 27.јуна 1921., Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 6; Политика, „У Конституанти“, 28.јун 1921.године, бр. 4732, 1).

⁷²⁹ Политика, „Ситуација. Гласање за Устав“, 28.јун 1921.године, бр. 4732, 2. Земљорадничке новине су покушале да минимизирају значај самог догађаја, сводећи физички обрачун само на шамар страначком колеги, уједно изражавајући жаљење због инцидента. Посланик Станковић је демантовао вест о покушају очевидаца да га у хотелу линчују због сукоба са Дивљаном (Село, Ч.М.Станковић, „Истину за вољу“, 3.јул 1921.године, год. III, бр. 103, 3).

посланика, али се рачунало на још неколико посланика чији се долазак очекивао.⁷³⁰ Међутим, на сам дан гласања све владине рачунице су доведене у питање. Посланици „Цемијета“ су пред почетак седнице саопштили да неће гласати за Устав ако се не испуне захтеви у виду писмених гаранција да ће им обећања бити испуњена. Нашавши се у незавидној ситуацији, Пашић је био принуђен да се обрати земљорадницима, молећи њихов посланички клуб за подршку у кључном тренутку. Земљорадници су били спремни да подрже Устав ако се „Цемијет“ изјасни против. Председник владе је, ипак, успео да их придобије па се седница могла наставити.⁷³¹

Пре преласка на гласање, посланици су дали изјаве у име својих клубова. Војислав Лазић је објаснио да предложени Устав, „поред осталих грдних мана“ има и три „рак-ране“ : аграрну неправду, законску самовољу владе и племенско трвење, а очувањем историјских граница Босне и Херцеговине угрожен је принцип народног јединства.⁷³² Социјалдемократски клуб је сматрао да се заштита радничке класе може постићи само заменом капиталистичког поретка социјалистичким. Устав онемогућује ослобађање већине народа економске експлоатације од стране непродуктивне мањине и са политичке стране је конзервативан, а у социјалном смислу делимично реакционаран. Иако је Етбин Кристан најавио да ће се његова група изјаснити против, добио је аплауз због одбране идеје народног јединства. Ни републикански представник, поред незадовољства коначним предлогом, није пропустио да нагласи опредељење за народно и државно јединство што је изазвало одушевљење у сали.⁷³³ Секретар Скупштине Војислав Јањић прочитао је изјаву у име клуба муслимана из јужне Србије у којој се истиче незадовољство начином решавања аграрног питања. Споразум, постигнут дан

⁷³⁰ Политика, „Ситуација. Гласање за Устав“, 28. јун 1921. године, бр. 4732, 2.

⁷³¹ Политика, „Устав је примљен“, 29. јун 1921. године, бр. 4733, 1; Село, „Како су текли преговори о гласању за Устав, 9. јул 1921. године, год. III, бр. 104, 2. Иван Рибар ће касније тврдити да је Пашић за њихово придобијање употребио „њему најједноставније средство за вођење политике. Он је свршио посао новцем. (...) И њих је придобио парамом. И тако се догодило, да су македонски Турци спасили доношење Видовданског устава“ (I. Ribar, *Politički spisi*, I, 27 – 28).

⁷³² Говор В. Лазића на LXII редовном састанку УС 28. јуна 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 2.

⁷³³ Говор Е. Кристана и Ј. Ђоновића на LXII редовном састанку УС 28. јуна 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 2 – 3. Овакав иступ три опозициона клуба и њихових посланика наишао је на добар пријем у редовима владиних странака јер је тумачен не само као охрабрујући гест дела опозиције већ, што је много значајније, као јасан показатељ да ове групе нису противници државе у једном осетљивом политичком тренутку када су „очи целога света“ упрте на збивања у земљи, нарочито након атентата на регента Александра, тим пре што су комунистичка и Радићева идеологија ван државних оквира могле створити утисак да је идеја народног јединства само фикција (Самоуправа, „После Устава“, 7. јул 1921. године, бр. 151, 1).

раније, није добио потврду свих посланичких клубова владиних странака, али ће клуб подржати Устав као услов консолидације државе.⁷³⁴

Гласање је сво време било праћено добацивањима и коментарима појединаца који су укратко образлагали свој глас. Од 258 присутних, за Устав су гласала 223, а против 35 посланика. Одсутних је било 158, укључујући све посланике ХРСС-а, КПЈ, Југословенског и Народног клуба. Устав је подржало 89 посланика Демократске странке⁷³⁵ (од којих су 11 били Хрвати уз тројицу Словенаца), затим 87 посланика Радикалне странке, 23 посланика ЈМО,⁷³⁶ 11 посланика Џемијета, 10 посланика Самостојне кметijske странке, 3 посланика Савеза земљорадника и посланик Спасоје Пилетић. Од оних који су гласали против, најбројнија је била земљорадничка група са 21 послаником (уз 5 одсутних), затим клуб социјалдемократа са 7 посланика (одсутна 3 посланика) и републиканаца са 3 као и народних социјалиста са 2 посланика. Од појединаца ван клубова, против су били Анте Трумбић (са коментаром : „Против рђавог Устава. Живело народно јединство“) и радикалски дисидент Момчило Иванић.⁷³⁷ Сам чин гласања праћен је овацијама и бурним одобравањем. Утисак који је коначно усвајање Устава тих дана изазвао у јавности био је врло снажан, без обзира да ли је реч о присталицама или противницима. Председник Скупштине је одржао надахнут говор у коме је истакао историјски значај Устава чију улогу и домаћај савременици неће моћи оценити, али који ће несумњиво обележити „једну најсјајнију епоху“ те да има посебан значај за крајеве који су били у оквирима Аустро-Угарске јер добијају сигурну основу за даљи друштвени, привредни и културни развој.⁷³⁸

Партијски листови су одисали снажним емотивним набојем. „Самоуправа“ је Устав назвала Видовданским, срочивши прави панегирик у његову част. Одушевљење се осећало у толикој мери да су се Уставу приписивала скоро мистична својства. Исказана је неописива вера у светлу будућност речима : „Овогодишњи Видовдан

⁷³⁴ Говор В.Јањића на LXII редовном састанку УС 28.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 4.

⁷³⁵ Иван Рибар као председник Уставотворне скупштине, по Пословнику, није могао гласати.

⁷³⁶ Посланик Џафер-бег Куленовић је, уз сагласност страначког руководства, намерно одсуствовао са седнице како не би гласао против Устава и тиме дошао у сукоб са страначким врхом (Н.Кamberović, Mehmed Spaho (1883 – 1939) : Politička biografija, 43).

⁷³⁷ Види : LXII редовни састанак УС 28.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 5 – 8; Политика, „Устав је примљен“, 29.јун 1921.године, бр. 4733, 1 – 2.

⁷³⁸ Говор И.Рибара на LXII редовном састанку УС 28.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 8 – 9. Његов говор, често прекидан аплаузима и одобравањем посланика, на предлог министра В.Јанковића, штампан је и лепљен по целој земљи као патриотски говор „дичнога сина сестре Хрватске“ (Говор И.Рибара на LXII редовном састанку УС 28.јуна 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., II, 8 – 9).

повратио нам је Царство“, „Сан покољења остварен је“, „Побеђен је спољни и унутрашњи непријатељ. Савез црних духова уништен је“, „Видовдански Устав је потпун Васкрс наше Државе“. ⁷³⁹ „Демократија“ доноси стихове песме Војислава Илића Млађег „Тријумф мирне победе“ и закључује да овај Устав „спада у највеће тековине нашег националног рада“ јер га усваја слободно изабрана Скупштина једног народа са три племена и четири религије, који се први пут ујединио у својој историји. ⁷⁴⁰

Земљорадници су га тешко и резигнирано прихватили, доживевши га као нови косовски пораз, као пораз целог народа. Уместо да земљораднички део друштва добије више права и да се босански тежак ослободи вековног ропства, „нашли (су се) нови Бранковићи, у лицу Пашића и Прибићевића, који су изневерили наш народ, продали га Турцима и предали поносну Босну на милост и немилост агама и беговима“. Гажење народних слобода и самодржавље неодговорних чинилаца ће, уместо коначне интеграције, појачати унутрашњи јаз, а можда изазвати и грађански рат јер се од Хрвата и Словенаца праве непријатељи. ⁷⁴¹ Страначка штампа је дала недвосмислену подршку одлуци клуба да гласа против „господарско-банкарског“ устава који експлоататорској мањини легализује право искоришћавања већег дела народа, нарочито сељака и земљорадника. ⁷⁴²

Устав је у редовима словеначких клерикалаца и римокатоличког свештенства у Словенији примљен са дозом разочарења. Одбијен је владин захтев да се његово доношење огласи црквеним звонима, да се служи свечана миса и да се пева *Te Deum*. Бискуп Јеглич је одбијање образложио уношењем канцел-параграфа и политиком централизације у чему Словенска људска странка није учествовала, а и због чињенице да је већина која га је изгласала била поткупљена. Дан његовог доношења, словеначки клерикалци су доживели као „дан жалости, а не дан радости“; певање *Te Deum*-а за њих би било не само лицемерство, већ и штетно по углед римокатоличке цркве јер би јој народ окренуо леђа. Клерикална штампа је, признајући законитост Видовданског устава, најавила парламентарну борбу за његову ревизију. Због тога су се посланици Словенске људске странке већ 2. јула 1921. године вратили у Скупштину, која се од Уставотворне трансформисала у Народну. ⁷⁴³

⁷³⁹ Самоуправа, „Видовдански Устав“, 30. јун 1921. године, бр. 145, 1.

⁷⁴⁰ Демократија „Тријумф мирне победе“, „Устав“, 30. јун 1921. године, бр. 599, 1 – 2.

⁷⁴¹ Село, „Ново Косово“, 30. јун 1921. године, год. III, бр. 102, 1.

⁷⁴² Село, „Устав је изгласан“, 3. јул 1921. године, год. III, 103, 1.

⁷⁴³ M. Zečević, Na istorijskoj prekretnici : Slovenci u politici jugoslovenske države 1918 – 1929., I, 470 – 471.

6. ОД УСТАВА ДО САМОУПРАВЕ

6.1. Нова криза већине и стара влада

Доношењем Видовданског устава и коначним обрачуном са Комунистичком партијом, након неуспешног атентата на регента, окончана је једна фаза политичке делатности радикалско-демократске коалиције. Чим је уставно питање решено, четворна коалиција је морала наћи нове тачке окупљања. Програм рада Пашићеве владе је конципиран при њеном образовању, али се након Видовдана отворило питање спровођења уставних прописа и динамике доношења појединих закона. Само пар дана након изгласавања Устава, радикална штампа је указивала на потребу да се приступи изради изборног закона, односно допуни постојећег. Схвативши значај следећих избора за стабилност поретка, а још више будућност странке, његову измену су претворили у питање прворазредног значаја. Предстојећи избори су „државни плебисцит“ који се није смео одржати по постојећим прописима јер фаворизују мање групе на штету већих. Нов начин расподеле мандата био је неопходан да се држава заштити од „непријатељских духова споља и изнутра“.⁷⁴⁴ Намера Радикалне странке је да новим изборним системом елиминише мање странке и ослаби Демократску странку као главног конкурента. Искључењем из расподеле мандата листа које нису досегле изборни количник давало је предност јачим странкама, али није ишло у прилог ни демократама јер је изборни систем стављао у повољнију ситуацију странке концентрисане у једном делу земље (каква је била Радикална), али не и оне које су развиле своју организацију у целој земљи (попут Демократске).⁷⁴⁵

Иако су радикали сматрали да је измена изборног закона прва тачка програма Пашићеве владе, а демократе, сасвим супротно, последња, несугласице су настале због Протићеве активности око повезивања са Хрватским блоком и борбе око министарства унутрашњих послова. Након Драшковићевог убиства јула 1921. године министарство је преузео Светозар Прибићевић. Радикали нису у њему видели погодну личност за спровођење Устава, нарочито с обзиром на прилике у Хрватској, нити им је погодно било што је ово министарство, због могућности именовања, размештања и разрешења чиновника у локалним органима, било у рукама демократа. Пашић је још пре доношења

⁷⁴⁴ Самоуправа, „Пред новим догађајима“, 3. јул 1921. године, бр. 148, 1.

⁷⁴⁵ В. Gligoriјевић, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, 252.

Устава у свом посланичком клубу позивао на уздржаност због отпуштања радикалских чиновника, упозоривши да би раскид коалиције проузроковао или завођење диктатуре или дезинтеграцију државне заједнице. Присталице је умиривао речима да је чиновничко питање споредно у односу на уставно и да не треба ићи „путем због којег ћемо бити у целом свету изложени подсмеху и да због среског писара кидамо договор и доношење Устава, јер ће само то спречити и спасти нашу државу од расула....“⁷⁴⁶ Доношењем Устава наступила је прекретница јер су се почели ослобађати неповољног односа спрам коалиционог партнера.

Напади на Прибићевића су настављани како се ближио крај године, а криза у влади постајала израженија. Као аргумент је узет коалициони споразум, по коме је Прибићевић био министар просвете, да би га демократе једнострано измениле, дајући му Драшковићево место. Решење су сматрали провизорним до постизања нове платформе, до које је требало доћи пре почетка редовног скупштинског заседања. Напади су ишли у два правца : на Демократску странку, због крупних разлика у погледу начина оживотворења уставних одредби и на унутрашњу Прибићевићеву политику, истичући да је „доживела слом“. Демократе су оптужене за растурање радикалских зборова у Хрватској и забрану појединих хрватских листова наредбама министра унутрашњих послова. Државни разлози су захтевали промену праксе и метода којима се служила полиција, како због политичких прилика у Хрватској тако и због потребе компромисније политике, уклањања политичког партизанства и предрасуда о стварном стању у појединим крајевима. „После Видовдана требало је да други дух, дух слободе, заштите, реда и законитости завлада у нашој држави“, а како до тога није дошло Прибићевићевом одговорношћу, ресор се требао препустити Радикалној странци.⁷⁴⁷

Демократска странка је на свом првом конгресу, одржаном 30 – 31. октобра 1921. године, дефинисала програм, потврдивши раније одредење за политичку централизацију, деконцентрацију и самоуправну децентрализацију. Прибићевић је у реферату о унутрашњој политици нагласио да је странка, зарад остварења државног и народног јединства, правила компромисе, ступивши у коалицију коју многи нису симпатисали, али да су сви потези подређени уставном решењу. Снажан отпор ревизији

⁷⁴⁶ АС, Лични и породични фондови. Збирка Ристе Одавића, Фасц. XI, 20.

⁷⁴⁷ Самоуправа, „Наша унутрашња ситуација“, 5. новембар 1921. године, бр. 254, 1; Самоуправа, „Одговор „Демократији““, 10. новембар 1921. године, бр. 258, 1; Самоуправа, „Једно поређење“, 25. новембар 1921. године, бр. 271, 1.

Видовданског устава мотивисан је штетним последицама које би наступиле. Ревизија би оснажила дезинтегративне факторе што би даље водило унутрашњој сепарацији и обликовању три засебна народа; одложило би се решавање горућих економско-социјалних проблема за које нико није могао претпоставити како ће се окончати. Конгрес је усвојио резолуцију која је потврдила дотадашњу оријентацију и рад Светозара Прибићевића. Резолуцијом се унутрашња политика Демократске странке своди на потпуно увођење Видовданског устава, доношењем потребних закона, да би се сагледали његови крајњи домети и показала стварна вредност у пракси. Окупљеним делегатима је поручено да се неће допустити да се „питања државоправна, којих смо се једва решили, понова решавају“.⁷⁴⁸

Демократска странка одбацила је радикалске критике као безидејне јер је и за време Милорада Драшковића радикалска „песма била иста“. Оптужбе о слому унутрашње политике побијане су образложењима да је јавна безбедност у Црној Гори и Санцаку осигурана, да је у појединим крајевима Србије боља него у предратно време, а „у Хрватској не осећа се ни да ветар дува“. Демократски посланици из Хрватске енергично су одбијали инсинуације о било каквом неслагању са Прибићевићем. Захтев за министарством унутрашњих послова тумачен је као непримерен јер долази од странке која у својим редовима нема ниједног угледнијег српског политичара из Хрватске ни Хрвата у парламенту. Предлог да министарство припадне радикалима како би се деловало са аспекта партијске неутралности, сматран је нетактичним јер Демократска странка нити може признати да нема такву личност, нити би могла гарантовати да се министру радикалу неће упућивати исте критике које радикали упућују Прибићевићу. Међутим, како остварење Видовданског устава нису могли самостално спровести и пошто им је маневарски простор био ужи,⁷⁴⁹ демократе нису желеле продубљивање кризе до мере која би онемогућила даљу сарадњу. Због тога су покушавали да страначко партизанство представе као последицу лошег управног система, за чији развој су оптужили Стојана Протића. Демократска штампа је Протићево политичко наслеђе видела управо у штетном партијском утицају на делатност чиновништва и полиције, дакле оно што су радикали пребацивали

⁷⁴⁸ Демократија, „Конгрес Демократске Странке“, 1. новембар 1921. године, бр. 704, 1; Демократија, „Конгрес Демократске Странке, Резолуције Конгреса“, 3. новембар 1921. године, бр. 706, 1; Демократија, „Конгрес Демократске Странке, Говор г. Светозара Прибићевића о унутрашњој политици“, 6. новембар 1921. године, бр. 709, 1 – 2.

⁷⁴⁹ Из програма упућеног месним организацијама крајем августа закључује се да се Радикална странка још увек није одрекла сарадње са Хрватском заједницом и Словенском људском странком (Самоуправа, „Радикалима и радикалним организацијама“, 8. септембар 1921. године, бр. 204, 1).

Прибићевићу.⁷⁵⁰ Полемика је укључила и анализу заступљености партијских кадрова у појединим одељењима министарства унутрашњих послова,⁷⁵¹ па и расправу о целисходности персоналних решења иза којих је стајао Прибићевић.⁷⁵² Потпуно свесна намера партнера у влади, Демократска странка је оптуживала радикалске намештенике по министарствима да „примају плату и не раде“, али да по партијском задатку продубљују кризу текстовима у „Балкану“ и „Трибуни“, отворено нападајући демократске министре.⁷⁵³

Унутрашња превирања у Пашићевој влади довела су на крају до њене оставке 3.децембра 1921. године. Још док су трајали преговори за образовање нове владе, Лазар Марковић је неминовну коалицију радикала и демократа као странака различите програмске оријентације па и различитог менталитета и духа који у њима преовлађује, отворено означио као савез из нужде јер је међусобна сарадња у обе странке сматрана „као нужно зло“. Трагови нежељене сарадње приметни су и у Видовданском уставу јер су, по његовим речима, „многе ствари примане од невоље“. Поред чињенице да појединим решењима ни једна ни друга нису биле задовољне, постојале су и крупне разлике у погледу спровођења уставне политике јер су радикали били за „флексибилнију“ унутрашњу политику.⁷⁵⁴

Почетком децембра, демократски посланички клуб предлаже Прибићевића за министра унутрашњих послова и изјашњава се против брзог доношења изборног закона. Поред тога, Демократска странка је поставила питање министарства аграрне реформе као и захтев за доношење Закона о помиловању ратних криваца. Иако је Љуба Давидовић последњи захтев правдао намером да се спрече злоупотребе кривичног закона у Македонији, радикали су га сасвим исправно протумачили као покушај рехабилитације „црнорукаца“, осуђених на солунском процесу 1917. године, након чега је Пашић поднео оставку.⁷⁵⁵ Уочи образовања нове владе у другој половини децембра, у тренутку када је истицао рок за почетак расправе о буџетским дванаестинама, појавио

⁷⁵⁰ Демократија, „Завидљивост“, 11. новембар 1921. године, бр. 713, 1; Демократија, „Њихова решења“, 19. новембар 1921. године, бр. 720, 1 – 2; Демократија, „Господину Љуби Давидовићу Председнику Демократске Странке“, 22. новембар 1921. године, бр. 722, 1.

⁷⁵¹ Демократија, „Како се прогоне радикали?!“, 13. новембар 1921. године, бр. 715, 1.

⁷⁵² Демократија, Ђ. Бранковић, „Кога брани „Самоуправа“, 10. новембар 1921., бр. 712, 2.

⁷⁵³ Демократија, „Две мере“, 23. октобар 1921. године, бр. 697, 1.

⁷⁵⁴ Л. Марковић, Криза коалиције, Нови живот, VII, Београд 1921., 290 – 292; Самоуправа, „Једно мишљење о кризи коалиције“, 16. децембар 1921. године, бр. 287, 2.

⁷⁵⁵ Политика, „Преговори тек настају“, 2. децембар 1921. године, бр. 4889, 1; Политика, „Око поделе портфеља“, 3. децембар 1921. године, бр. 4890, 2; Политика, „Оставка г. Пашића“, 4. децембар 1921. године, бр. 4891, 1.

се нови спор. Питање личности министра војног, иницирано од Демократске странке, од споредног је изненада постало главно. Њихово незадовољство радом дотадашњег министра, генерала Зечевића, Пашић у почетку није сматрао озбиљнијом препреком обнављању коалиције. Иако су прави разлози подршке Зечевићу, односно захтеви за његово изостављање из владе чувани у тајности, међу демократама је владало убеђење да га Пашић подржава из „нарочитих обзира према највишем месту“.⁷⁵⁶

Криза је коначно разрешена 23. децембра 1921. године, постизањем споразума Пашића и Давидовића. У погледу војног министра разматране су три опције и прихваћена је она по којој генерал Зечевић остаје члан владе, уз право демократског клуба да, у односу према њему, има одрешене руке. Пашић је задржао место председника владе и министра иностраних послова, Марко Трифковић ресор министарства за изједначење закона, Мехмед Спахо и Хамдија Карамехмедовић министарства трговине и индустрије и народног здравља, Иван Пуцел пољопривреде и вода, Крста Милетић аграрне реформе, а Коста Кумануди финансија. Лазар Марковић је постао министар правде, Светозар Прибићевић просвете док је министарство унутрашњих дела добио Војислав Маринковић.⁷⁵⁷ Генерал Зечевић је само дан касније, након полагања заклетве, дао оставку, не желећи да остане у влади уз унапред изјављено неповерење демократског клуба.⁷⁵⁸ Радикали нису успели да се домогну министарства унутрашњих послова, али њихов неуспех није био потпун јер га није добио ни Прибићевић, чиме су ублажене тензије две групе, бар на извесно време.

6.2. Уредба о подели земље на области

Пашићева влада је одмах на почетку законодавног рада Народне Скупштине покренула питање Закона о подели земље на области, којим је требало довршити процес унитаризације. Краљ Александар је 27. октобра 1921. године одобрио да се законски предлог изнесе пред Скупштину, а влада га је указом поднела Скупштини 3. новембра да би након тога био изабран и Одбор за проучавање законског предлога.⁷⁵⁹ Предложени нацрт је прописивао поделу на 26 области, од чега су градови Београд и

⁷⁵⁶ Политика, „Муслимани протежу кризу“, 21. децембар 1921., бр. 4908, 1; Политика, „Питање министра војног“, 22. децембар 1921. године, бр. 4909, 1.

⁷⁵⁷ Политика, „Влада је, најзад, састављена“, 24. децембар 1921., бр. 4911, 1.

⁷⁵⁸ Политика, „Оставка министра војног“, 25. децембар 1921. године, бр. 4912, 2.

⁷⁵⁹ Ђ.Ђ. Станковић, Административна подела Краљевине СХС, Историјски гласник, бр. 1-2, Београд 1981., 36.

Загреб били посебне области, чији је правни положај требао бити уређен посебним законом. Административна подела је претпостављала поделу територије некадашње Краљевине Србије на 10 области (београдска, битољска, браничевска, косовска, нишка, подрињска, рашка, скопска, шумадијска и област града Београда). На подручју Хрватске основало би се пет области (вараждинска, загребачка, крајишка, осигјечка и област града Загреба), Далмације две (дубровачка и сплитска), Војводине две (бачка и потиска), Словеније две (љубљанска и мариборска), Црне Горе једна (зетска), и Босне и Херцеговине четири (врбаска, мостарска, сарајевска и тузланска).⁷⁶⁰

Предложена подела је извршила укрупњење постојећих округа / жупанија и била је на линији превазилажења старијих историјских граница. Бачка област је, поред бачке жупаније, укључила највећи део сремске жупаније, док се осигјечка област проширила на делове Бачке и Барање. Београдска област је обухватила мање делове Срема (Земун) и поједине банатске срезове. Косовска област је укључила територије са обе стране некадашње српско-турске границе, односно косовски и призренски округ, са једне стране, и срезове топличког и врањског округа, са друге стране. Од ранијих седам македонских округа скројена су два, али је само скопска укључила делове врањског округа. Шест босанскохерцеговачких округа је трансформисано у четири (бихаћки и травнички округа су подељени између преостале четири области).⁷⁶¹

Међутим, отварање политичке кризе, која ће кулминирати оставком владе у децембру 1921. године, одложиће доношење Закона о подели земље на области. Хрватски блок је средином децембра остварио убедљиву победу на изборима за градско заступство града Загреба. Иако је подела била локалног карактера, режиму је јасно указала да Радићев тријумф на изборима за Уставотворону скупштину није био случајан. Због све чешћих оптужби дела опозиције да влада тежи „парцелацији Хрватске“ и отварања „хрватског питања“ у Скупштини јануара 1922. године, Пашић је одустао од брзог доношења Закона. Разлог више треба тражити и у унутрашњим несугласицама у Радикалној странци. Народна скупштина је 17. јануара 1922. године изабрала нови одбор за проучавање законског нацрта, на челу са Настасом Петровићем, али је он иницирао сопствени предлог по коме су се постојећи окрузи / жупаније требали претворити у области. Иницијатива је наишла на противљење Лазара Марковића, владиног представника у Одбору, манифестујући нејединство у редовима

⁷⁶⁰ Политика, „Подела земље на области“, 6. новембар 1921, бр. 4863, 1 - 2

⁷⁶¹ Види детаљније : Политика, „Подела земље на области“, 6. новембар 1921.године, бр. 4863, 1 - 2.

владајуће већине. Притиснут дебатом о хрватском питању у Народној скупштини, најављеном активношћу Хрватског блока поводом одржавања међународне конференције у Ђенови априла 1922. године и унутрашњим размимоилажењима у сопственој странци, Пашић се определио за тактику чекања како би истекли прописани рокови. Стављање на дневни ред законског предлога у таквој атмосфери није било опортуно, а и одговарали су му уставни прописи који су везивали уредбодавца. Вођству странке је било у интересу да се у јавности мање експонира у доношењу Закона који задире у питање српско-хрватских односа, за разлику од демократа, који су инсистирали на бескомпромисном унитаризму.⁷⁶²

Несугласице у посланичком клубу Радикалне странке поново су избиле на површину почетком фебруара 1922. године. Настас Петровић је, уз подршку једног броја посланика, поново заступао мишљење о задржавању постојећих округа док су Лазар Марковић и Љуба Јовановић бранили владин предлог.⁷⁶³ Како је крајем јануара истекао рок у коме је Народна скупштина требала да одлучи о законском предлогу, његова припрема је током наредна два месеца поверена Законодавном одбору. Одбор је на својој XLIII седници, одржаној 6. фебруара 1922. године, изабрао пододбор од 11 чланова, коме је остављено 12 дана за претрес нацрта Закона о подели земље на области, Закона о обласној и средској самоуправи и Закона о општој управи. Представници опозиције у Законодавном одбору су били против, сматрајући претрес у ужем одбору губитком времена. Структура пододбора је била таква да су радикали и демократи заједно имали натполовичну већину (три радикала и три демократа), док су по једно место добили Југословенска муслиманска организација, Савез земљорадника, Самостојна кметџска странка, републиканци и Југословенски клуб.⁷⁶⁴

Да је административно-територијална организација била „централно питање“ Видовданског устава није требало ни сумњати. Поред тога што је велики део Хрвата питању придавао државноправни карактер, постојале су и друге тешкоће у извођењу поделе, попут страначких интереса и личне заинтересованости посланика.⁷⁶⁵

⁷⁶² Ђ.Ђ.Станковић, Административна подела Краљевине СХС, Историјски гласник, бр. 1 - 2, Београд 1981., 37 – 40.

⁷⁶³ Политика, „Подела земље – параграф 85“, 2. фебруар 1922. године, бр. 4949, 4; Време, „Седница радикалног клуба“, 2. фебруар 1922. године, бр. 45, 3.

⁷⁶⁴ Stenografske beleške Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, knj. II, drugi saziv. XXXI. – LXXIX. Sednica od 16. decembra 1921. god. do 19. juna. 1921. god., Tisak Kr.zemaljske tiskare, Zagreb 1922., 196 – 197; Време, „Подела земље на области“, 7. фебруар 1922., бр. 50, 3; Политика, „Подела земље“, 7. фебруар 1922.године, бр. 4954, 2.

⁷⁶⁵ Политика, „Административна подела земље“, 7. фебруар 1922. године, бр. 4954, 1.

То ће доћи до израза у раду ужег одбора, који је до истека рока завршио претрес Закона о обласној и среској самоуправи и Закона о општој управи (сем последњег члана), али не и Закона о подели земље на области. Због обимности и сложености његовог првог члана, Љуба Јовановић, председник пододбора, тражио је продужење рока за претрес на још 10 дана. Продужење рока је подржао министар Марко Трифковић и део чланова, како би ужи одбор извршио претрес и у појединостима.⁷⁶⁶ Међутим, ужи одбор ни у продуженом року није завршио претрес нацрта, а посланици владајуће коалиције су својим изостанцима онемогућавали рад Законодавног одбора у пленуму. Представници опозиције су осудили такво понашање, истичући да су владине странке имале довољно времена за претрес законског предлога у сопственим клубовима. Након тога седнице су одложене због потребе поновног конституисања Законодавног одбора, изазвано доношењем новог скупштинског Пословника. Одбор је конституисан тек 6. марта 1922. године, а дан касније је почела расправа у пленуму.⁷⁶⁷

Председник пододбора је затражио додатно време од три дана, али је Законодавни одбор одлучио да одмах приступи претресу сва три законска предлога. Како је ужи одбор утрошио половину времена претрес се морао интензивирати. Законодавни одбор је до истека рока усвојио предлоге Закона о општој управи и Закона о обласној и среској самоуправи, али не и предлог Закона о подели земље на области. О административној подели расправа је почела 18. марта 1922. године, али је већ следећа седница, заказана за 20. март, одложена због одсуства радикалских и демократских посланика. Права дискусија о административно-територијалној подели је почела тек 24. марта. Како је 28. марта истицао рок за завршетак претреса, Законодавни одбор је упутио Народној скупштини извештај у коме се истиче да је завршен највећи део повереног посла, припремивши Закон о општој управи и Закон о обласној и среској самоуправи, али да није припремљен предлог Закона о подели земље на области.⁷⁶⁸ Истеком Уставом прописаног рока, постало је јасно да ће о административној подели одлучити влада.

О законском предлогу који је требало да уреди материју обласне и среске самоуправе одлучивала је Народна скупштина по скраћеном поступку. Краћи поступак

⁷⁶⁶ Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 198 – 200; Време, „Подела на области“, 19. фебруар 1922. године, бр. 62, 3.

⁷⁶⁷ XLVI, XLVIII седница Законодавног одбора 1,3 и 6. марта 1922., Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., 205 – 206 ; Време, „Законодавни одбор“, 2. март 1922. године, бр. 73, 2.

⁷⁶⁸ LIX, LX, LXII, LXIII и LXIV седница Законодавног одбора, Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 344, 346, 363, 377-378.

се, по чл. 133 Устава, примењивао за изједначење законодавства и сводио се на давање краћих изјава представника парламентарних група о законским предлозима које би Законодавни одбор упутио Скупштини. На XLVI редовној седници изјаве су дали представници Југословенског, земљорадничког, републиканског, социјалдемократског, народног сељачког и клуба посланика ЈМО. Југословенски клуб се изјаснио против, истичући како је Закон о обласној и средској самоуправи надоградња планиране парцелације словеначких и хрватских земаља. Савез земљорадника је критиковао изборни систем који фаворизује град на рачун села и који ће појачати унутрашње етно-конфесионалне тензије, на штету странака који у први план истичу економско-социјални програм. Државни надзор и недостатак финансијских средстава „свешће самоуправе на нулу. (...) На тај начин нећемо имати никакве самоуправе, већ под видом ње неограничену власт Владе, коју ће она вршити преко својих органа у областима, срезовима и општинама преко својих повлашћених партија“.⁷⁶⁹ Републиканци су сматрали да ће велики жупани „до миле воље шиканирати самоуправе“, без икакве одговорности. Подржавали су изборност жупанијске функције и политичку одговорност обласних одбора пред обласним скупштинама. Социјалдемократи су се изјаснили против, док је народни сељачки клуб подржао законски предлог, мотивисан потребом што хитнијег доношења кључних закона. Иступ Салиха Баљића потврдио је нејединство унутар Југословенске муслиманске организације. Баљић је оштро осудио политику Пашићеве владе која, по његовим речима, има за циљ успостављање „превласти једног дијела државе, једног племена и једне вере“, компромитујући централизам до крајности. Министар Трифковић је његов иступ оценио као „недозвољен и необичан парламентаран препад“, али је Хамдија Карамехмедовић у име већине свог клуба, подржао законски предлог. Од 182 посланика, за предлог Закона о обласној и средској самоуправи гласало је 149, а против 42.⁷⁷⁰

Административно-територијална подела Краљевине СХС коначно је решена Уредбом о подели земље на области коју је влада донела 26. априла 1922. године. Првим чланом извршена је подела земље на 33 области. Пошто подела није извршена законом већ уредбом, уредбодавац је, чланом 135 Устава, био везан не само

⁷⁶⁹ Говори Ј.Бродара и Д.Јанића на XLVI редовном састанку Народне скупштине од 27.марта 1922. године, Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца : Редовни сазив за 1921-1922. годину, књ. II : (од XXXIX – LXIII редовног састанка), Београд 1922. година, 89 – 90.

⁷⁷⁰ Говори К.Пејовића, Ф.Кисовара, С.Бенина, С.Баљића, Х.Карамехмедовића и М.Трифковића на XLVI редовном састанку Народне скупштине од 27. марта 1922. године, Стенографске белешке Народне скупштине..., II 90 – 96.

ограничењима у односу на Босну и Херцеговину већ и додатним за Хрватску са Славонијом и Црну Гору. Ограничења су доследно испоштована, па су сви босанскохерцеговачки окрузи претворени у области.⁷⁷¹ У погледу Босне и Херцеговине постојало је најконкретније ограничење јер се промена обласних граница или креирање нових области унутар њених историјских граница могло вршити само путем закона, али не и путем уредбе. Доносиоцу Уредбе није преостајало ништа друго сем да санкционише постојеће округе као области.

Осам жупанија Хрватске и Славоније прекројене су у четири области. За разлику од Босне и Херцеговине, ограничење које је везивало уредбодавца није претпостављало очување наслеђених жупанијских граница, већ мењање затеченог стања. Сремска жупанија је, сем укључивања Земуна,⁷⁷² остала непромењена због својих природних граница (реке Дунав и Сава на северу, истоку и југу), које су је издвајале у засебну целину. Остале три области су створене спајањем затечених жупанија, уз издвајање појединих срезова и општина из ранијих оквира и присаједињењем новим јединицама. Осијечка област је обухватила целокупну територију вировитичке и пожешке жупаније и већи део бјеловарско-крижевачке жупаније.⁷⁷³ Основ загребачке области била је загребачка жупанија са градом Загребом, али битно умањена јер су сви њени котари јужно од реке Купе ушли у састав приморско-крајишке области. Загребачка област је тиме територијално редукована са јужне стране, али је са северне вараждинска жупанија ушла у њен оквир као и два котара бјеловарско-крижевачке жупаније која нису припојена осијечкој области. Приморско-крајишка област је скројена од подручја личко-крбавске и модрушко-ријечке жупаније и котара Вргинмост, Глина, Двор, Костајница и Петриња са градовима Петрињом и Карловцем загребачког округа.⁷⁷⁴

Сремска жупанија је била природно омеђена са 407.025 становника, осијечка је обухватила највећи део Славоније са 775.723 становника, док је загребачка област

⁷⁷¹ То су тузланска, сарајевска, мостарска, травничка, врбаска и бихаћка област (Чл. 1, тачке 28 – 33 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28.април 1922.године).

⁷⁷² Земун је штампарском грешком био изостављен из текста Уредбе, али су Службене новине непун месец касније исправиле грешку и укључиле га у састав сремске жупаније (Чл. 1, тачка 6 Уредбе о подели земље на области, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 109, 19.maj 1922.godine, 1).

⁷⁷³ Два котара бјеловарско-крижевачке жупаније (Чазма и Крижевци) и град Крижевци нису ушли у састав осијечке већ загребачке жупаније (Чл. 1, тачка 5 Уредбе о подели земље на области). Град Крижевци је првобитно изостављен из члана 1, тачке 4 Уредбе о подели земље на области, али је исправком објављеном у Службеним новинама ова грешка отклоњена (Чл. 1, тачка 4 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године).

⁷⁷⁴ Чл. 1, тачка 3 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

имала чак 809.482 становника. У котарима и општинама јужно од Купе живело је око 200.000 становника и да су ушле у оквир загребачке области њен број би премашио милион. Због тога је било најлогичније смањити број становника на рачун загребачке области. Како смањење није могло бити учињено ни у корист осигејчке области, која се својом популацијом приближила уставном ограничењу, ни у корист сремске, због територијалне раздвојености и међусобне удаљености, учињено је у корист четврте области, која је по броју становника била скоро истоветна сремској, иако је имала два пута већу површину од ње. Административна граница загребачке и приморско-крајишке области на реци Купи давала им је изглед заокружених природно-географских целина. Због тога су три од укупно осам општина карловачког среза, на десној обали Купе, ушле у састав приморско-крајишке области (Дуга Реса, Нетретић и Рибник) као и општина Ласиња котара Писаровина.⁷⁷⁵ Чак су и економски разлози ишли у прилог оваквом обликовању приморско-крајишке области јер су крајеви јужно од Купе били слабије развијени од остатка Хрватске. Било је логично ићи на стварање територијално велике области са већом популацијом како би се разлози економске неразвијености и слабије насељености компензовали на други начин.⁷⁷⁶

Од подручја код којих су Уставом постављена ограничења уредбодавцу, Црна Гора са границама из 1913. године и бококоторским котаром, а без пљеваљског и бјелопољског округа (који су ушли у састав ужичке области), трансформисана је у зетску област.⁷⁷⁷ Она је по површини била трећа, одмах иза приморско-крајишке и скоро идентична осигејчкој, али слабо насељена, са свега 348.957 становника, односно 26 становника по km². Словеначке земље су подељене на две области : љубљанску и мариборску.⁷⁷⁸ Далмација је, такође, подељена на две целине : сплитску⁷⁷⁹ и дубровачку,⁷⁸⁰ док је Војводина сведена на бачку област (са Барањом), али не целу јер

⁷⁷⁵ Чл. 1, тачка 3 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

⁷⁷⁶ Приморско-крајишка област је по површини била највећа од 33 области, али је густина насељености била не само испод хрватског просека већ и испод југословенског. Илустрације ради, густина насељености у загребачкој области износила је 99 становника по km², у сремској 59, у осигејчкој 58, а у приморско-крајишкој само 44 што је било мање и у односу на југословенски просек – 48 становника по km².

⁷⁷⁷ Чл. 1, тачка 25 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

⁷⁷⁸ У састав мариборске области ушле су и Прекомурје и Међумурје.

⁷⁷⁹ Сплитску област су чинили политички котари бенковачки, брачки, имотски, кнински, сињски, сплитски, шибенички, прекобиоградски и острво Крк док је хварски котар са острвом Висом укључено накнадном исправком (Чл. 1, тачка 26 Уредбе о подели земље на области, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28.април 1922., 1 и Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, бр. 109, 9.мај 1922.godine, 1).

⁷⁸⁰ У састав дубровачке области ушла су четири политичка котара : дубровачки, корчулански, метковићки и макарски (Чл. 1, тачка 27 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године).

су срезови Сента, Стари Бечеј, Жабалъ и већи део тителског среза са градовима Старом Кањижом, Сентом и Старим Бечејем изузети из њеног састава.⁷⁸¹ Управо је њихово укључивање у састав београдске области померило природну границу бачке области са реке Тисе на запад, истовремено учинивши границе београдске области крајње неприродним. Београдска област је обухватила, поред поменутих подручја у Бачкој, још и банатске срезове : панчевски (са градом Панчевом), Ковачицу, Велики Бечкерек (са градом Велики Бечкерек), Турски Бечеј, Ченеј, Жомбољу, Велику Кикинду и срез Турску Кањижу,⁷⁸² па је њена северна и североисточна граница била део државне границе Краљевине СХС са Мађарском и Румунијом. Њен картографски изглед је имао доста неприродан облик са „развученим“ границама, али без унутрашње дубине јер се протезала од северних крајева Шумадије, долином Тисе до Кањиже на крајњој северној граници Краљевине. Поједини срезови ранијег београдског округа (космајски, колубарски и грочански) морали су бити изузети из његовог састава и ући у састав суседне подунавске области са седиштем у Смедереву, којој су, такође, припојени поједини банатски срезови са градовима Вршцем и Белом Црквом.⁷⁸³ У оба случаја, циљ је био исти – елиминација наслеђених граница и стварање нових целина које ће апсорбовати различиту политичко-историјску баштину.

У остатку Србије многи окрузи су наставили своју правну егзистенцију, без територијалних промена, попут подрињског, ваљевског, моравског, крушевачког, пожаревачког и брегалничког. Неке области су настале спајањем два или више ранијих округа : шумадијска (спајањем крагујевачког и рудничког округа), тимочка (спајањем крајинског и тимочког округа), битољска (спајањем битољског, охридског и тиквешког округа), рашка (спајањем рашког, звечанског и чачанског округа) и ужичка област (спајањем ужичког, бјелопољског, пљеваљског и пријеполског округа) док су неке настале спајањем једног или два округа, уз исправку окружних граница, изузимањем или припајањем појединих срезова : нишка област (обједињавањем нишког и пиротског округа и два среза врањског округа), скопска област (обједињавањем скопског и тетовског округа и два среза кумановског округа), врањска област (спајањем појединих срезова врањског округа, два среза кумановског и једног среза косовског округа) и

⁷⁸¹ Чл. 1, тачке 1, 2 и 7 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

⁷⁸² Чл. 1, тачка 8 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

⁷⁸³ Чл. 1, тачка 9 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

косовска област (спајањем топличког и призренског округа, једног среза врањског округа као и косовског округа без гњиланског среза).⁷⁸⁴

У основи, области на територији Србије биле су и површински и популационо у просеку мање од оних у остатку земље. Од 33 области, међу 10 територијално највећих, на подручју Србије биле су само две,⁷⁸⁵ док је међу 10 најмањих, ситуација сасвим супротна : чак осам области је било на њеној територији. Већина њених области површином није досезала ни близу просека. Број становника је, такође, указивао на њихову уситњеност : од пет области са најмањим бројем становника у Краљевини СХС само једна (дубровачка) није образована на територији преткумановске Србије.⁷⁸⁶ Од 16 области са мање од 300.000 становника чак 11 је образовано на подручју предратне Краљевине Србије.⁷⁸⁷ Број становника већине њених области је далеко испод југословенског просека. Административно-територијална подела на подручју Србије показује још једну битну карактеристику. Наиме, области су креиране тако да се анулира значај историјске границе између северних крајева и оних који су у састав Краљевине Србије ушли након балканских ратова. Тај циљ је требало реализовати преко врањске, косовске, рашке и ужичке области будући да су оне апсорбовале општине, срезове и округе са обе стране границе која је постојала до 1912. године. Због тога је у пракси дошло до необичних разграничења па је косовска област својом издуженошћу, без велике унутрашње дубине донекле подсећала на београдску. Њене северне и североисточне границе досезале су скоро до Крушевца и Ниша, центара суседних области, док је на југозападу њена граница према Албанији била истовремено и државна.

⁷⁸⁴ Чл. 1, тачке 10 – 24 Уредбе о подели земље на области. Уредба је врло прецизно назначила који окрузи и срезови улазе у састав које области. Изузетак је учињен код заглавског среза који је припадао тимочком округу, али је Уредбом локалном становништву остављена слобода избора, тј. право да се изјасни да ли ће се прикључити тимочкој или нишкој области (Чл. 1, тачка 15 Уредбе о подели земље на области од 26. априла 1922. године).

⁷⁸⁵ Чак се ни ове две нису простирале на територији преткумановске Србије јер се београдска област највећим делом протегла на подручја Бачке и Баната док је битолска покривала читаву јужну Македонију.

⁷⁸⁶ Најмањи број становника имале су брегалничка област (104.460), ваљевска (133.984), дубровачка (136.698), крушевачка (152.976) и подрињска (182.358).

⁷⁸⁷ Иван Рибар је тврдио да су у позадини овакве територијалне и популационе уситњености стајали интереси посланика Радикалне и Демократске странке који су, често из личних, страначких или пословних разлога, захтевали фиксирање постојеће окружне поделе која је датирала из времена Краљевине Србије. „Сваки је посланик Србије хтио да има у центру свог изборног округа и центар будуће области. (...) За њих је лично било од животне важности питање, да ли ће њихова паланка (варош) остати центар, у коме и из кога ће се и даље под њиховим утицајем одвијати сви њихови политикантски послови“ (I.Ribar, *Politički zapisi*, I, 96 – 97).

Уредба је санкционисала уставну одредбу о спајању две или више области у једну већу, уз услов да ни новостворена област нема више од 800.000 становника. Коначну одлуку о спајању доносиле су обласне скупштине дотичних области што је значило да пристанак Министарског савета или Народне скупштине нису потребни. При образовању области као основ је узет број становника са пописа из 1921. године.⁷⁸⁸ Уредбом није појашњено шта ће бити са области у којима се временом превазиђе уставно ограничење, али је познато опредељење Пашићеве владе током дебате у Уставном одбору⁷⁸⁹ да је бројност становништва пресудан критеријум само у тренутку образовања области. Применом ових параметара на пројектовану територијалну поделу долазимо до закључка да је спајање области, због мањих јединица, било најлакше извести у источном делу Краљевине СХС. На подручју Србије, теоријски гледано, било је могуће спајање и до четири области.⁷⁹⁰ Сем београдске, све остале области са њеног подручја имале су могућност спајања са најмање једном суседном облашћу. На другој страни, љубљанска, мариборска, загребачка, приморско-крајишка, осигечка и бачка област, због специфичног географског положаја, површине и већег броја становника, нису се могле ујединити ни са једном другом суседном облашћу.

Док је за спајање две или више области потребно испоштовати уставно ограничење о броју становника и обезбедити пристанак само обласних скупштина, дотле је за присаједињење појединих општина и срезова другим областима предвиђена сложенија процедура. Самоуправна представништва тих општина и срезова морала су дати свој пристанак као и обласна скупштина области којој би се припајање вршило, али се он није тражио од области од које су се одвајале. Ту се поступак није завршавао већ је њихове одлуке морао одобрити министар унутрашњих дела, по престанку Министарског савета. Ипак, ово није био једини начин вршења територијалне

⁷⁸⁸ Чл. 2 и 3 Уредбе о подели земље на области од 26. априла 1922. године.

⁷⁸⁹ Министар Трифковић је на XXXVI одборској седници, одржаној 21. марта 1921. године, образложио владин став да бројно ограничење које се уноси у Устав није број „потпутно утврђен за сва времена“ већ тренутни параметар за образовање области. Природни прираштај и накнадно повећање броја становника неће утицати на даљу судбину области (Говор М. Трифковића на XXXVI седници УО 21. марта 1921., Рад Уставног одбора... III, 127). Ово схватање је ушло у извештај који је Уставни одбор заједно са нацртом поднео Уставотворној скупштини и у њему је изричито стајало да увећање становништва неће утицати на величину области, односно да је пресудан број становника који је она имала у тренутку настанка (Извештај Уставног Одбора Уставотворне Скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном Одбору).

⁷⁹⁰ Географски и територијално, могле су се спојити области источне или западне Србије са појединим које су се простирале на подручју Шумадије. Тако су се нпр. могле објединити тимочка, пожаревачка, моравска и крушевачка област јер би број становника остао испод уставног ограничења са укупно 796.554 становника. Исти је случај са подрињском, ваљевском, шумадијском и моравском облашћу које би заједно имале 742.163 становника.

прекомпозиције, већ се она могла постићи и путем закона. Први начин се могао применити само у периоду првих пет година након ступања Уредбе на снагу. Истеком тог рока, промене су се могле вршити само путем закона.⁷⁹¹ Уредба није решила питање броја становника области којој се прикључење врши, тј. да ли би са припојеном општином или срезом смела имати преко 800.000 становника. Могло би се претпоставити да је намера уставотворца да се број становника по областима ограничи била недвосмислена и да изузетак није установљен ни код спајања две или више области, па тим пре не би могла постојати ни у случају присаједињења мањих јединица, попут општина и срезова. Осим тога, допуштање изузетка у овом случају довело би посредно до изигравања намере уставотворца, односно до груписања на широј „племенској“, верској или историјској основи.

Уставна ограничења за Босну и Херцеговину преточена су у чл. 5 Уредбе. Спајање босанскохерцеговачких области врши се под тежим условима у односу на спајање осталих области. Пре свега, оне су у посебном положају јер се могу спајати само међусобно, а не и са суседним небосанским областима. Следећа особеност се огледа у већини потребној за доношење такве одлуке. За спајање две или више области потребан је пристанак обласних скупштина, али је за доношење такве одлуке код босанскохерцеговачких области потребна већина од 2/3, док код области ван њених граница та већина није ближе одређена. Исти је случај и код издвајања општина и срезова из састава једне и припајања другој области. И овде је потребан пристанак самоуправних представништава, али је за одлуку потребна другачија већина (овај пут 3/5) у односу на ону која се тражи за припајање у остатку земље. Ова квалификована већина је прописана без обзира да ли се општине или срезови припајају некој од босанско-херцеговачких области или области ван њених граница. Дакле, њене области се нису могле спајати са оним ван њених историјских граница, али су пограничне општине и срезови могли, уз обезбеђење 3/5 већине њихових самоуправних представништава. Поред другачије одређене већине, разлика у односу на исти случај у остатку земље манифестовала се у потреби одобрења Народне скупштине (а не Министарског савета и министра унутрашњих дела) као и чињеници да је у чл. 4 прописана могућност промене обласних граница припајањем општина и срезова путем закона док код промене граница босанскохерцеговачких области то није могуће.⁷⁹²

⁷⁹¹ Чл. 4 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

⁷⁹² Чл. 5 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

Уставотворац је тиме везао руке законодавцу фиксирајући постојеће стање и постављајући теже услове чак и за мање корекције. Карактеристично је и то што су уставотворац и уредбодавац омогућили припајање само босанских општина и срезова небосанским областима, али не и обрнуто, што је још једна мера која је требала да очува географску и политичку монолитност муслиманског становништва Босне и Херцеговине, у складу са коалиционим споразумом из марта 1921. године.

Све у свему, тзв. турски параграф је остварио главни циљ коме је Југословенска муслиманска организација тежила. Етноконфесионална структура становништва Босне и Херцеговине била је таква да се извесне пограничне измене нису могле спречити ако би локално српско, односно хрватско становништво, показало спремност за издвајање. Потенцијално гравитирање појединих срезова и општина суседним небосанским областима из „племенских“ разлога, као последица изражене хомогености становништва, није се могло обуздати наведеним уставним ограничењем. Тако су нпр. погранични источнохерцеговачки котари Гацко, Билећа и Требиње, због географске, етничке и конфесионалне повезаности са становништом Црне Горе могли тежити издвајању из мостарске и прикључењу зетској области. Исто се могло очекивати и са односима других јединица – бијељинског котара и подрињске области или срезова у Босанској крајини (дубички, новски, крупски и петровачки) и суседне приморско-крајишке области. Хрватско римокатоличко становништво љубушког и дувањског среза могло је захтевати присаједињење сплитској области. Међутим, ЈМО је, у политичкој борби за очување историјских оквира у којима вековима живи муслиманско становништво, могла да рачуна на извесне околности. Одговарала им је чињеница да је у свим горе наведеним пограничним срезovima муслиманско становништво било релативно малобројно, па се њиховим издвајањем из босанскохерцеговачких области не би угрозио гро његове популације.⁷⁹³ Осим тога, није било озбиљних разлога за припајање појединих срезова небосанским областима. „Племенско“ или конфесионално груписање могло је бити примамљиво за Хрвате дувањског и љубушког среза и њихове сународнике са подручја Далмације, али остаје чињеница да су оба среза била у саставу оних босанскохерцеговачких области у којима су баш Хрвати били релативна већина. Евентуално припајање сплитској области појачало би њену несумњиву хрватску већину,

⁷⁹³ Чак и под претпоставком да се сви наведени погранични срезovi припоје суседним областима, из састава босанскохерцеговачких области издвојило би се 58.127 муслимана што је тек 9,88% њихове укупне популације у БиХ (види : Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 136 – 139, 162 – 165, 174 – 179, 190 – 191, 208 – 209, 220 – 221).

али би угрозило хрватски примат у мостарској и травничкој области. У оба случаја Хрвати би по бројности дошли на друго место препустивши статус релативне већине српском становништву.⁷⁹⁴

Исто се могло констатовати и у вези појединих граничних срезова са хомогеном српском популацијом који би гравитирале суседним небосанским областима. Срби су, посматрано кроз статистичку призму, имали „довољну“ већину за изгласавање издвајања из предвиђених оквира у бијељинском срезу тузланске области, петровачком и крупском срезу бихаћке области и дубичком и новском срезу врбаске области.⁷⁹⁵ Политичкој борби за компактност босанскохерцеговачких муслимана одговарала је чињеница да је просторно-географски положај наведених срезова био такав да „племенски“ интерес није могао бити пресудан фактор у евентуалној жељи за мењање унутрашњих административних граница. Пре свега, сви поменути срезови били су у саставу области у којима је српско становништво већ било већинско (апсолутна већина у бањалучкој и бихаћкој и релативна већина у тузланској области). Припајање западних босанских срезова суседној приморско-крајишкој области, у којој су живели Срби Кордуна, Лике и Баније, могло је бити дискутабилно јер је реч о области са благом хрватском већином, па би, због непостојања потребне већине у њеној обласној скупштини, било тешко донети одлуку којом се мења етничка и конфесионална структура области, тим пре што би се Хрвати од већине претворили у мањину.

Кључни успех у спречавању обласног прекрајања, Југословенска муслиманска организација је постигла у очувању територијалне целовитости средње и источне Босне, где је концентрисан највећи део њеног становништва. Конфесионална слика Подриња била је таква да су у појединим пограничним срезовима муслимани били апсолутна већина (срезови Сребреница, Фоча и Чајниче), а тамо где су били мањина (срезови Зворник и Вишеград), захваљујући уставном ограничењу, заштићени су од могућег прикључења суседним србијанским областима, подрињској и ужичкој. Потребна већина од 3/5 није се могла обезбедити без сагласности муслиманских представника, чиме је

⁷⁹⁴ Римокатолици су у мостарској области чинили 42,89% становништва, а у травничкој 39,28%. Издвајањем љубушког среза, мостарска област би спала на 33,31% римокатолика, а издвајањем дувањског среза број римокатолика у травничкој области износио би 34,95% (види : Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 174 – 175, 178 – 179, 202 – 203, 208 – 209).

⁷⁹⁵ У бијељинском срезу, православно становништво је било већинско са 70,37%, у дубичком 82,83%, новском 76,85%, крупском 65,79% и петровачком срезу 81,55% (види : Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 136 – 139, 162 – 165, 220 – 221). Ако би странке које су окупљале српско становништво у представничком телу ових срезова рефлектовале тежњу локалног становништва и биле сложне у захтеву за „отцепљењем“ из састава постојећих јединица имале би потребну већину и уставно ограничење из чл. 135 није могло представљати препреку.

спречено повезивање већински српских крајева у Босни са прекодринским областима Србије и мајоризација муслимана у њима. Једини срез у долини Дрине који је, због изражене хомогености српског становништва, могао бити изузетак, био је бијељински.⁷⁹⁶ У остатку Босне и Херцеговине, уставна и уредбодавна ограничења онемогућила су одвајање пограничних срезова у којима је етноконфесионална структура била таква да се, и поред апсолутне већине одређеног становништва, нису могли одвојити из својих области ради прикључења другој небосанској (срезови Ливно и Дервента). У неким случајевима (срезови Градишка и Љубиње) издвајање из постојећих административних структура се није ни могло очекивати с обзиром да су суседне небосанске области биле скоро искључиво хрватске (осијечка и дубровачка).

Споразум Југословенске муслиманске организације са Пашићевом владом, преточен у чл. 135 Устава, отежао је спајање појединих области унутар саме Босне и Херцеговине. Од шест области, само су две имале апсолутну већину припадника једне етноконфесионалне заједнице, док је у осталим била јаче наглашена њихова измешаност. Ако се узме у обзир да су у обе те области – бањалучкој и бихаћкој – натполовичну већину имали Срби онда се може извести закључак да је сагласност 2/3 чланова обласних скупштина за спајање срачуната ради спречавања њиховог обједињења у једну целину, без пристанка несрпских представника. Чињеница је да ни у једној од ове две области које су се граничиле, српско становништво није прелазило 60% од укупног броја становника, а у бихаћкој ни удружено са Хрватима није имало двотрећинску већину у укупној популацији. Другим речима, ако муслиманско бирачко тело бихаћке области иступи јединствено моћи ће да блокира процес уједињења ове и суседне бањалучке области, чак и у случају да хрватски посланици у обе обласне скупштине подрже спајање области, иницирано од српске већине. Структура становништва бихаћке области била је таква да су муслимани били „довољно бројни“⁷⁹⁷ да преко својих обласних представника, зауставе процес административно-територијалног укрупњавања претежно српских области у западној Босни. Значај тог ограничења за које се ЈМО изборила огледала се у једноставној чињеници да натполовична српска већина ни у једној од ове две области није значила ништа.

⁷⁹⁶ Муслимани су били апсолутна већина у чајничком срезу (66,06%), фочанском (63,71%) и сребреничком (50,33%), а Срби у зворничком (55,57%) и вишеградском срезу (52,05%) (види : Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 194 – 195, 200 – 203, 228 – 229, 238 – 239).

⁷⁹⁷ Муслимани су чинили 37,20% становништва бихаћке области; Срби су били заступљени са 57,05% у бихаћкој и 57,33% у бањалучкој области (види : Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., 130 – 131 и 160 – 161).

Шестим чланом Уредбе прописано је очување постојеће поделе на округе (жупаније) и срезове (котаре) уколико не би била измењена обласном поделом. Ако би спроведеном поделом један округ, срез или општина били подељени између више области, министар унутрашњих дела би био овлашћен да, по одобрењу Министарског савета, одреди нова окружна, среска и општинска седишта оним јединицама која су због поделе остала без седишта јер су дотадашња ушла у оквире друге јединице.⁷⁹⁸ Подела срезова у Словенији између љубљанске и мариборске области извршена је у чл. 7 док су према чл. 8 Уредбе градови Београд и Загреб ушли у састав својих области, али је управа града Београда и даље била под непосредним надзором министра унутрашњих дела.⁷⁹⁹

Све у свему, административно-територијална подела није спровела потпуни раскид са наслеђеним историјским границама нити су историјске целине сасвим разбијене. Због уставних ограничења, постојећи окрузи унутар Босне и Херцеговине су фиксирани као области, поставши део новог управног и самоуправног система, али без икаквих посебних овлашћења у односу на остале области, сем отежаног начина будуће територијалне прекомпозиције.⁸⁰⁰ Природна последица уставних ограничења је да се, због централног положаја Босне и Херцеговине, унутрашње разграничење није могло вршити тако да нове области обухватају територије са обе стране Дрине и Саве. Из истог разлога, пошто није било могуће повезати делове Далмације са херцеговачким срезовима, Пашићева влада је сматрала да је најцелисходније поделити Далмацију на две области, како се не би створио привид њеног очувања као историјске целине. Због специфичности њеног географског положаја и обавезе да се подела врши на природним, економским и социјалним критеријумима, није било оправдано креирати једну област која би укључила целу Далмацију и делове Хрватске, најпре због бројног ограничења становништва,⁸⁰¹ а потом и због тога што је уредбодавац био обавезан да на подручју Хрватске и Славоније створи само четири области. Управо су ова уставна ограничења натерала владу да одустане од тражења нових граница између Далмације и Хрватске, односно сплитске и приморско-крајишке области. Да је подела вршена законом, а не

⁷⁹⁸ Чл. 6 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

⁷⁹⁹ Чл. 7 – 8 Уредбе о подели земље на области од 26.априла 1922.године.

⁸⁰⁰ Упореди другачије : „Захваљујући том принципијелном босанском интегралizmu, Босна и Херцеговина је једина од свих бивших територијално-политичких цјелина и националних простора, и последице доношења устава, остала цјеловита“ (Š.Filandra, Вошњајска политика u XX. stoljeću, Izdavačko preduzeće „Sejtagija“, Sarajevo 1998, 78).

⁸⁰¹ Далмација је на попису становништва 1921.године имала 620.432, а Хрватска са Славонијом, Међумурјем, острвом Крком и општином Кастав 2.739.888 становништва (Дефинитивни резултати пописа..., 246 – 247 и 252 – 253).

уредбом, другачије разграничење би било могуће, али не би било природно јер је далматинска обала упућена на херцеговачко залеђе, а не подручја Хрватске.

Природно-географски положај словеначких земаља, као и одвојеност словенског говорног подручја од српско-хрватског, оцртали су границе љубљанске и мариборске области. Иако је током уставне дебате у владиној већини било мишљења да би се Словенија могла оставити као једна административна целина, као „наше западно крајиште, југословенска марка према западној и централној Европи“,⁸⁰² усвојено ограничење од 800.000 становника нужно је наметало сепарацију словеначких земаља на две јединице.⁸⁰³ Посматрано строго географски, Словенија се могла поделити на четири јединице : југозападни део, који је гравитирао јадранској обали, Крањску, Корушку и Штајерску са Прекомурјем. Међутим, економски разлози су ишли у прилог две области као и национално-политички јер се веровало да ће то отворити „пут развоју југословенске свести у Словенији“.⁸⁰⁴

За разлику од Босне и Херцеговине и Далмације, унутар граница Хрватске и Славоније извршено је значајно прекрајање. Посматрано кроз етноконфесионалну призму, и сасвим апстрахујући економско-социјалне и природне критеријуме који су ишли у прилог образовања приморско-крајишке области, може се констатовати да су из загребачке области издвојени сви котари у којима је српско становништво било већинско.⁸⁰⁵ Око 9/10 српског становништва које је административно било у саставу загребачке жупаније, након Уредбе наћи ће се у границама приморско-крајишке области.⁸⁰⁶ Ова последња ће укључити скоро све Србе јужно од реке Купе, које је у територијалном континуитету било могуће обухватити једном административном

⁸⁰² Говор Љ.Јовановића на XIX редовном састанку УС 20.априла 1921.године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине..., I, 11.

⁸⁰³ По попису становништва, Словенија је с Прекомурјем имала 1.054.919 становника (Дефинитивни резултати пописа..., 292 – 293).

⁸⁰⁴ Демократија, Ф. Клешић, „Словенија и подела државе у области“, 24.јун 1921.године, бр. 595, 1.

⁸⁰⁵ Попис становништва је показао апсолутну православну већину у тим срезovima : 88,19% у котару Двор, 85,89% у котару Вргинмост, 66,33% у котару Глина и 65,31% у котару Костајница. Једино је у петрињском котару однос православних и католика био прилично изједначен (48,62% православних и 51,14% католика) са изразитом већином римокатолика у оба градска центра (Карловац и Петриња) која су ушла у састав приморско-крајишке жупаније (Дефинитивни резултати пописа..., 262 - 267).

⁸⁰⁶ Од укупно 125.743 православних загребачке жупаније чак 113.559 је живело у котарима и општинама које су ушле у састав приморско-крајишке области. Од оних који ће остати у загребачкој жупанији, а потом и у новоформираној загребачкој области највећи део је живео у самом граду Загребу, нешто преко 9.000 (Дефинитивни резултати пописа..., 262 – 263).

целином.⁸⁰⁷ Иза ове замисли, по неким тврдњама, стајао је Светозар Прибићевић због жеље да српско становништво Лике, Кордуна и Баније обједини у једну област.⁸⁰⁸

Принцип етнотериторијалног груписања може се пратити и у другим областима. Пашићева влада је настојала да га примени у крајевима који су национално и конфесионално били хетерогени не би ли у новим областима обезбедила српску већину. Крајински округ је већином насељен Власима,⁸⁰⁹ а њихова бројност је у појединим срезovima (Кључ и Брза Паланка) ишла и до 4/5 укупног броја становника. Међутим, спајањем крајинског округа са суседним тимочким добијена је област у којој су Срби постали апсолутна већина. Српска бројна надмоћ је била обезбеђена и у случају одвајања заглавског среза и припајања нишкој области. Тиме је учињен значајан корак напред у циљу одвраћања могућих иредентистичких покрета и спречавања јачег политичког уплива суседне Румуније.⁸¹⁰

Међутим, ако су у случају спајања крајинског и тимочког округа постојали озбиљни географски и економски разлози који су могли да маскирају националну политику Пашићеве владе, она се није могла оправдати истим разлозима у случају београдске и косовске области. Обе су настале озбиљним прекрајањем ранијих граница, али је реализација циља ишла на уштрб стварних географских и економских целина. Београдска област се протезала долином Тисе до мађарске и румунске границе, повезујући Шумадију и централни део Војводине и разбијајући компактност обе

⁸⁰⁷ Укупан број лица православне вероисповести у приморско-крајишкој области износио је 290.629, односно 46,75% укупне популације. Тиме је само једна област обухватила нешто мање од половине (тачније 44,1%) целокупног православног становништва Хрватске и Славоније.

⁸⁰⁸ I.Ribar, *Politički zapisi*, I, 97. У то време Прибићевићев страначки колега, а касније поборник комунистичке идеологије, Иван Рибар је у својим мемоарским списима, насталим после Другог светског рата, осуђивао овај Прибићевићев потез као неприродан јер су се у истој области нашли становници удбинског и грачачког среза (Лика), они из приморских крајева око Сушака и они са подручја Баније са циљем да се окупе Срби у једну област како би „парирали Хрватима окупљеним око Радића“. Неприродност ове целине огледала се, по Рибару, у чињеници да је за њен центар изабран Карловац удаљен од Загреба, центра друге области, свега 60 km (Исто). Етно-политички моменат у заокруживању административно-територијалних јединица потврђује Иван Мештровић у својим мемоарима изневши тврдњу да му је Милан Прибићевић својевремено рекао : „... како је Светозар скројио такав план подјеле на области да Срба уопће неће бити у областима с хрватском већином, а гдје буде Хрвата у српским, да ће бити незнатна мањина. Он је то оправдавао тиме, што су Срби, бар у прво вријеме сигурнији за државу. У Београду да је добио „carte blanche“ за пречанске крајеве, а поготово за Хрватску“ (I.Meštrović, *Uspomena na političke ljude i događaje*, 122).

⁸⁰⁹ Власи су на првом попису евидентирани у категорији „Румуни и Цинцари“.

⁸¹⁰ Односи са Румунијом су унапређени склапањем Мале Антанте и женидбом краља Александра, али су идеје о инструментализацији влашке мањине против Србије постојале и раније. Бењамин Калај је током 1869/70.године подстицао румунског посланика у Београду Јонескуа на акцију у корист влашке мањине у источној Србији. Калај је појединим министрима у Бечу истовремено сугерисао да би се против Кнежевине Србије могла развити активност на плану националне афирмације Влаха за које је тврдио да их има око 150.000 и да су „сасвим потлачени од стране Срба“ (Дневник Бењамина Калаја 1868 – 1875, обрада и коментар Андрије Раденића, Београд – Нови Сад 1976., 221 и 422).

природне целине – Баната и Бачке. Косовска област је укључила топлички округ који се пре могао спојити са нишком или крушевачком облашћу него са косовском. У саставу косовске области нашао се призренски округ, али не и метохијски и звечански. Резултат тога је да су се у њеним оквирима нашли удаљенији Прокупље и Куршумлија, али не и Митровица, Вучитрн и Дреница. У оба случаја, области су кројене са намером да се обезбеди српска већина.⁸¹¹

У делу Баната који је укључен у састав београдске области, број Срба, на једној страни, и број припадника остале две најбројније етничке заједнице (Мађара и Немаца), на другој, био је скоро једнак. У конфесионалном погледу, православно становништво банатског дела београдске области је чинило апсолутну већину, али ако се изузму Румуни и Руси, онда је православно српско становништво имало само релативну већину. У бачким срезовима који су прикључени београдској области, мађарско и римокатоличко становништво је чинило већину, али је, захваљујући граду Београду и његовим срезовима јужно од Саве и Дунава, српско становништво у укупном скору опет чинило апсолутну већину, уз 1/4 мађарског и 1/8 румунског становништва.⁸¹² Припајање срезова и градова са мађарском већином или значајнијом заступљеношћу ове популације који су припадали бачко-барањској жупанији (срезови Сента, Стари Бечеј, Жабалъ и Тител, градови Сента, Стара Кањижа и Стари Бечеј) београдској области, рефлектовало се на етничку слику бачке области. Да су поменути крајеви остали у оквирима Бачке као своје матичне географске целине,⁸¹³ Мађари би у њој постали најбројнија заједница, мада само у релативном смислу. Уредбом су остали мањина у обе области, у београдској са око 200.000 становника, а у бачкој са нешто мање, чиме су дошли у политички неповољан положај. Етноконфесионална структура становништва тако обликоване бачке области, није показивала јасну већину ниједне националне групе јер су три најбројније заједнице (српско-буњавачко-хрватска,

⁸¹¹ Да би се умањиле негативне последице вековног исељавања Срба са ових простора, које је интензивирало у периоду 1878 – 1912. године, и релативизовала албанска доминација, између два рата вршена је колонизација „јужних крајева“, која је уз економско-социјалну и привредну имала и своју националну компоненту. На територију Косова и Метохије насељено је приближно 12.000 – 13.000 породица, а више од половине досељеника су настањени у срезовима према Албанији – Ђаковичком, подримском, пећком и источком (А. Павловић, Просторни распоред Срба и Црногораца колонизованих на Косово и Метохију у периоду између 1918. и 1941. године, Баштина, бр. 24, Институт за српску културу, Приштина – Лепосавић 2008., 231, 241 – 242). Рачунајући и насељенике у Македонији, колонизовано је приближно негде између 17.600 – 19.500 породица, међу којима су православни Срби чинили око 90% досељеника (V. Jovanović, Tokovi i ishod međuratne kolonizacije Makedonije, Kosova i Metohije, Tokovi istorije : časopis Instituta za noviju istoriju Srbije, br. 3, Beograd 2006., 38).

⁸¹² Види : Дефинитивни резултати пописа..., 4 – 5, 346 – 349 и 354 – 355.

⁸¹³ Бачка и Барања су заједно имали 784.569 становника те бројно ограничење из Устава није било сметња да оне остану једна област (Дефинитивни резултати пописа..., 354 – 355).

немачка и мађарска) биле приближно изједначене, чинећи свака за себе приближно око 30% становника области.⁸¹⁴ Специфичност бачке области огледала се у чињеници да су несловенски народи – Немци и Мађари – имали апсолутну већину у једној средини која је била погранична и при томе се граничила са ревизионистички настројеном Мађарском. Због тога су владајући кругови у Београду морали да административним инжењерингом ослабе политички значај мађарског елемента у Војводини, делећи га у две целине, макар и по цену нарушавања уставног принципа, разбијајући географски јединствено подручје Бачке.⁸¹⁵

Административно-територијална подела јужне Србије суочила је Пашићеву владу са другим етничким групама. На подручјима Косова, Метохије, Рашке и Македоније живело је преко пола милиона Албанаца и Турака, а додатну специфичност јужних крајева представља и око 150.000 муслимана српског порекла тако да су, посматрано у целини, половину становништва чинили муслимани.⁸¹⁶ Албанско становништво је било већинско у неколико округа : звечанском, косовском, метохијском и призренском, а у тетовском су заједно са Турцима чинили апсолутну већину. Ту се етноконфесионална рачуница није завршавала јер се Београд морао носити и са проблемом слабе српске националне свести у деловима Македоније, бугарском националном пропагандом и делатношћу „македонствујушчих“.

За разлику од северног дела предратне Србије, у јужном је приметно стварање већих територијалних целина. Етноконфесионални распоред становништва, обликован под утицајем вишевековне турске окупације, и овде је био фактор који је, уз синергијско дејство других, пре свега разбијања историјски компонованих целина, диктирао поједина решења. То се првенствено види на примерима косовске, скопске и рашке области. У састав косовске области нису ушли метохијски и звечански округ⁸¹⁷ већ су припојени суседним областима. То је довело до парадоксалне ситуације да је нпр. становништво дреничког среза, по етничком пореклу албанско са чак 91,56%, укључено у састав рашке области, чији је центар био у врло удаљеном Чачку, уместо да буде

⁸¹⁴ Мађарима је тиме одузет примат најбројније заједнице на подручју дотадашње бачко-барањске жупаније у којој су чинили 35,39% становника.

⁸¹⁵ Дефинитивни резултати пописа..., 354 – 363.

⁸¹⁶ Попис је у Јужној Србији евидентирао 416.977 Албанаца (28,24%), 148.019 Турака (10,02%) и 146.485 муслимана који нису говорили ни албанским ни турским језиком као матерњим (што је око 10% популације), од којих је далеко највећи број говорио српским као матерњим (Дефинитивни резултати пописа..., 86 – 87).

⁸¹⁷ У оба су Албанци били изразита већина, у првом са 78,16%, у другом са 60,27%. Православни Срби су у метохијском округу чинили мање од 20%, а у звечанском мање од 30% становника (Дефинитивни резултати пописа..., 94 – 95 и 102 – 103).

упућено на оближњу Приштину. Косовска област је укључила само јужни део Метохије са призренским округом док је њен северни део, са градовима Пећ и Таковица, припојен зетској области. Основ за образовање зетске области је, уз извесне измене, била територија Краљевине Црне Горе након балканских ратова. Због тога се дошло у ситуацију да су два највећа града била ван историјског језгра старе Црне Горе и оба са претежном албанском већином, при томе врло удаљена од центра области и са врло неповољним комуникационим линијама.⁸¹⁸ Међутим, ни цепање Метохије између две области ни прикључење звечанског округа рашкој области није било довољно за обезбеђење српске већине па је гњилански срез морао бити изузет из састава косовске и прикључен суседној врањској области, као што је, поред тога, косовској области морао бити прикључен топлички округ и јабланички срез врањског округа. Албанско становништво Косова и Метохије је, од већине у дотадашња четири округа, новом административно-територијалном организацијом у свакој од новостворених области претворено у мањину. Слично се може констатовати и за подручје северне и западне Македоније. Спајањем тетовског и скопског округа дошло би се у специфичну ситуацију да говорници српског језика имају једва натполовичну већину, али да исту такву натполовичну већину има муслиманско становништво. Број Албанаца и Турака, на једној, и православних Срба, на другој страни био би сасвим изједначен, али су превагу муслиманској популацији давали исламизирани Срби, који су у ова два округа чинили 5% становништва. Да би се, поред језичке, добила и професионална већина, у састав скопске области морала су бити укључена два среза кумановске области.⁸¹⁹

6.3. Закон о општој управи

Закон о општој управи је већ у првом члану дефинисао послове који спадају у општу управу. То су послови из надлежности министара унутрашњих послова, просвете, аграрне реформе, пољопривреде и вода, грађевина, трговине и индустрије, народног здравља, социјалне политике, вера, а послови министарства шума и руда

⁸¹⁸ За разлику од већине осталих области, чији су центри скоро по правилу највећи градови, за седиште зетске области узето је Цетиње, које није било највеће ни на оним подручјима које је Црна Гора обухватала до 1912.године. Цетиње је по броју становника било тек четврто, а од 10 највећих општина чак пет их је било у Метохији са јасно израженом албанском већином (Дефинитивни резултати пописа..., 86 – 87, 102 – 103, 122 – 129, 248 – 249).

⁸¹⁹ Види : Дефинитивни резултати пописа..., 100 – 101. 112 – 113 и 116 – 117.

уколико се не односе на управу државним доменима.⁸²⁰ Односи опште управе и других грана управе као и сарадња унутар опште управе уредиће се посебним законима. Ван домена опште управе остали су послови министарства спољних послова, правде, војске и морнарице, саобраћаја, финансија, изједначења закона и министарства поште и телеграфа, као и део послова из надлежности министарства шума и руда.⁸²¹ Послове опште управе у области врши велики жупан, а у срезу (котару, крају) срески поглавар по упутствима и под надзором надлежних министара.⁸²² Овде је, дакле, примењен принцип деконцентрације како би се централна управа растеретила сувишних послова које не би могла успешно обављати.

Формулација о вршењу послова по упутствима министара изазивала је сумњу да велики жупан и срески поглавар неће бити самостални у свом раду те да ће морати тражити инструкције од претпостављених. Примедбе опозиције у Законодавном одбору наишле су на подршку и неких посланика парламентарне већине јер дају могућност различитог тумачења, тим пре што је чиновништво, због хијерархијско-бирокупатског устројства, навикнуто на подређеност. Дискусија је изнедрила два предлога : предлог за брисање спорне формулације и онај словеначких клерикалаца и ЈМО о додатку „у оквиру закона“ који ће бити усвојен. За радикале и демократе није било дилеме о вршењу надзорне власти министара над нижим инстанцама путем упутстава у складу са законским прописима па су, упркос почетних противљења, ипак пристали на допуну. Демократа Радослав Агатоновић предложио је назив „срески начелник“ са образложењем да „поглавар“ има аутокупатски призив, да није прикладан у демократским друштвима и да је термин начелник широко прихваћен у домаћим приликама. Предлог је оспорен са радикалне стране указивањем да се у Србији срески начелници зову старијим термином „капетан“ док је ван Србије срески начелник еквивалент србијанском председнику општине, па би претварање среског поглавара у среског начелника створило конфузију у свакодневној пракси.⁸²³

⁸²⁰ Чл. 1 Закона о општој управи, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28.април 1922.

⁸²¹ У Законодавном одбору било је речи и о проширењу овог круга послова. Представници Југословенског клуба предложили су да се општа управа прошири пословима министарства финансија и војске и морнарице што је образложено значајем финансијске управе код разрезавања и ослобађања од пореза, односно војне управе код питања реквизиције, регрутовања, ослобађања војне обавезе итд. (Говор А.Дулибића на LI седници Законодавног одбора 9.марта 1922.године, Stenografske beleške Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, II, 230.

⁸²² Чл. 2 Закона о општој управи.

⁸²³ Говори А.Дулибића, Р.Агатоновића, Ј.Хохњеца, Љ.Јовановића и С.Коркута на LI седници 30 9.марта 1922.године, Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 231 – 233.

Државна управа у центру и областима почивала је на различитим организационим принципима. У центру су је чинили министарски ресори, самостални у свом раду, док су у областима послови опште управе били усредсређени у рукама једног лица – шефа обласне управе. Према томе, министарства у областима не би имала своја посебна обласна одељења која би била потчињена министру у центру, већ је њихова делатност била обједињена у лику великог жупана. Она министарства чији послови нису били део опште управе могла су, према својим потребама, оснивати у областима своја посебна одељења.⁸²⁴

Велики жупан је орган који стоји на челу опште управе у области и коме су потчињена сва надлештва и органи опште управе. Његова надлежност је одређена на негативан начин тако што су му препуштени сви послови опште управе који су изузети из надлежности среских управних власти, а нису придржани за надлежност министара. Могао је потчињеном чиновништву, у границама своје надлежности, издавати наређења и упутства и примати њихове извештаје. Велики жупан и срески поглавар су послове своје надлежности вршили самостално, али су за њих сносили личну одговорност. За послове опште управе у области и срезу имали су референте и помоћно особље који су свој рад усклађивали са њиховим упутствима. Улога референата као стручних лица је била незаобилазна због чега им је дата самосталност у давању стручних мишљења и обављању техничких послова. Ову самосталност не би требало прецењивати јер су, ван наведене сфере, хијерархијски подређени жупану, односно начелнику коме су одговарали за свој рад. Пошто је имао на располагању потребан број стручних референата и помоћног особља, велики жупан је у случају потребе могао вршење извесних послова из своје надлежности поверити особљу среске државне управне власти које се налазе у седишту области.⁸²⁵ Велики жупан је именован Краљевим указом на предлог министра унутрашњих послова, а по престанку Министарског савета. На ову дужност могла су бити именована само лица са завршеним Правним факултетом уз додатни услов да су најмање 15 година провели у државној служби. У случају спречености, великог жупана би замењивао по рангу најстарији правни референт обласне управе.⁸²⁶

⁸²⁴ С. Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 387.

⁸²⁵ Чл. 3, 6, 8 и 10 Закона о општој управи.

⁸²⁶ Чл. 13 и 14 Закона о општој управи.

Као политички представник владе у области, велики жупан је њен представник и у односу према обласној самоуправи. Потчињен је министру унутрашњих дела у свим пословима који су били у надлежности његовог ресора, као што је у пословима из надлежности осталих министарстава који су чинила општу управу субординиран дотичним министрима.⁸²⁷ Министри, чији послови не улазе у домен опште управе, могли су се обраћати великом жупану, али му нису могли издавати упутства и наредбе као свом подређеном органу.⁸²⁸

Према Закону о општој управи, велики жупан је не само надзорни орган над свим подређеним органима опште управе у области, већ има право одлучивања о жалбама против њихових управних аката.⁸²⁹ Велики жупан је отуда иступао као другостепени орган у односу на све власти опште управе у области које у првом степену одлучују о правима и интересима појединца. Чл. 18 Закона о Државном савету и управним судовима појединцу је остављао још једну опцију – право подношења тужбе управном суду. Он је, ипак, морао да се за заштиту својих права обрати најпре великом жупану као другостепеној инстанци и тек онда управном суду, ако не би био задовољан жупановим решењем.⁸³⁰

У односу са обласном самоуправом, Закон је великог жупана обавезао на сарадњу са њеним органима. Сарадња се манифестовала претежно на саветодавном плану, односно у обавези великог жупана да саслуша обласни одбор или чак да затражи његово мишљење у свим важним питањима од локалног значаја. Закон није био прецизан у одређивању која су то „битна“ питања, што је остављало могућност различитих интерпретација и, у крајњој линији, успостављања различитих политичких односа два органа. Изузетак је учињен само код полицијских наредби које су се односиле на одржавање јавног мира код којих није постојала ни обавеза саслушања па ни обавеза тражења одборског мишљења.⁸³¹

Окружни начелници (поджупани) задржани су у свим крајевима у којима су до тада постојали. Окружна начелства нису постојала једино у Далмацији и Словенији, а Закон о општој управи укидао их је у местима која су постала седишта обласних управа.

⁸²⁷ Чл. 6, тачка 2 и чл. 7 Закона о општој управи.

⁸²⁸ С.Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 387.

⁸²⁹ Чл. 9 Закона о општој управи.

⁸³⁰ Чл. 18 Закона о Државном савету и управним судовима од 17.маја 1922.године, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 111, 22.maj 1922.

⁸³¹ Чл. 12 Закона о општој управи.

Окружни начелник је фигурирао као помоћни орган великог жупана у округу (жупанији) са задатком да, у његово име, врши надзор над радом среске управе. Њему је као дужност изричито назначена обавеза да по потреби, а најмање два пута годишње, обиђе срезове и да о деловању среских управних власти, па и појединих чиновника извести великог жупана уз могућност давања сопствених предлога.⁸³² Јасно је да је делатност окружног начелника осмишљена као нека врста „продужене руке“ великог жупана у односима са подређеним среским органима, а не као нека средња инстанца између два нивоа управне власти. Ова улога је додатно конкретизирана додељивањем права окружном начелнику да кажњава чиновнике среске управе, да спроводи над њима дисциплинску истрагу па и да их привремено суспендује, о чему је извештавао великог жупана. Као његов заступник, решавао би о жалбама против управних аката среске управе у полицијско-казненим стварима.⁸³³ Против његових одлука није се могла изјавити жалба великом жупану јер се акти окружног начелника сматрају актима самог жупана. Велики жупан му је могао издавати упутства и наређења, али није могао вршити оне послове који су пренети на окружног начелника јер није могуће истовремено вршити надлежност која је пренета на другога.⁸³⁴

Закон је допустио могућност проширења надлежности обласног начелника тиме што би му обласни жупан, по одобрењу министра унутрашњих послова, могао поверити самостално обављање и других послова које су биле у надлежности великог жупана, уз услов да се то објави у „Службеним новинама“. Изузети су послови који по својој природи захтевају једнообразно вршење, они који превазилазе територијалну надлежност појединих округа као и послови који захтевају да их непосредно врши обласна управа због свог значаја.⁸³⁵

Окружни начелник се именован Краљевим указом на предлог министра унутрашњих послова. Начелник је морао испуњавати услове за место среског поглавара уз услов да је најмање 10 година провео у државној служби. У случају спречености, велики жупан је окружном начелнику одређивао заменика из круга својих правних референата. Уколико је спреченост трајала дуже од месец дана, заменика не би

⁸³² Чл. 15 Закона о општој управи.

⁸³³ Чл. 15, тачка 2 Закона о општој управи.

⁸³⁴ М.Илић, Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон о обласној и среској самоуправи с упутствима за предлагаче кандидатских листа и председнике бирачких одбора и уредбама о пословном реду у обласној и среској скупштини, ИК Геце Кона, Београд 1926., 44.

⁸³⁵ Чл.15, тачка 3 Закона о општој управи.

именовао велики жупан већ је то право имао министар унутрашњих послова. Уз остале компетенције, велики жупан му је могао одређивати и помоћно особље.⁸³⁶

Савез земљорадника је у Законодавном одбору одлучно протествовао против окружних начелстава, сматрајући их непотребним. Законском нацрту је приговарано да окружном начелнику није додељен никакав самосталан посао, сем решавања о жалбама у кривичним стварима, што је било посебно дискутабилно. Тешкоћа да се пред јавношћу оправда један орган са уском надлежношћу, изнедрила је потребу додељивања и других послова. По мишљењу земљорадничких представника, ово решење у стварности није значило ништа јер су скоро сви послови захтевали једнообразно вршење, без могућности одступања према локалним приликама. Влада је критикована што је уопште понудила установу окружног начелника која је „сасвим излишна“, да ће он бити „обичан инспектор“ великог жупана који се задржава из политичких разлога. За Савез земљорадника је окружни начелник био толико одиозна фигура да су најавили гласање против ако се чланови 15 – 17 задрже. Ако њихово укидање није могуће, захтевали су да се изостави право разматрања управних аката среске управе у полицијско-казненим стварима. Предлог Савеза је наишао на подршку Југословенског клуба који је сматрао да целу трећу главу треба изоставити.⁸³⁷

Владина коалиција је окружна начелства подржала као резултат политичког компромиса постигнутог у време доношења Устава. Брањена су разлозима континуитета чије би укидање довело до унутрашњих потреса. Партијски интереси посланика радикалско-демократског блока испољени су аргументом да би укидање округа угрозило интересе тридесетак градова и већих вароши широм земље који су били окружна/жупанијска седишта, а нису имали изгледе да постану центри новоформираних области. Преношење дела жупанских овлашћења на окружног начелника одговарало је општој интенцији Закона да се власт што више приближи народу јер ће се становништво због различитих потреба њима обраћати. Одбачена је и критика да се администрација компликује и да се овлашћења две инстанце преплићу. Велики жупан није могао поништити одлуке начелника, а број управних инстанци се не

⁸³⁶ Чл. 16 и 17 Закона о општој управи.

⁸³⁷ Говори А. Дулибића, В. Лазића и М. Московљевића на ЛП седници ЗО 10. марта 1922. године, *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 239 – 241.

повећава јер за управне спорове постоје и даље само две управне инстанце уз могућност обраћања суду.⁸³⁸

Срески поглавар је самостално вршио послове своје надлежности, уз помоћ референата и помоћног особља који делују по његовим упутствима. Разлика између великог жупана и среског поглавара је разлика између два органа, хијерархијски надређеног и подређеног, али и разлика у погледу величине и значаја управних јединица над чијем челу су стајали. Срески поглавар је непосредни вршилац опште управне власти у срезу, у чијој су надлежности били сви послови опште управе, изузев оних који су стављени у надлежност других власти. Чл. 8 је великом жупану дао право поверавања извесних послова органима среске управе да би чл. 19 назначио могућност да се среском поглавару, према потреби, доделе стручни референти – санитарски, технички, просветни, ветеринарски, економски, шумарски и други – што је указивало на врсту послова који су му се могли поверити као и потребно помоћно особље.⁸³⁹

Закон о општој управи је допустио да, на предлог великог жупана, министар унутрашњих послова установи посебне среске испоставе за поједине крајеве удаљене од среског центра. У већим срезовима среска управа се морала приближила локалном становништву и тиме утицати на процесе свеукупне политичке и друштвене интеграције. На челу испостава стајала су лица предложена од великог жупана, а именована од министра унутрашњих послова. Не само да су старешине испостава вршиле послове под непосредним надзором великог жупана већ је њему препуштено именовање чиновништва у испостави. Из овога је јасно да је делатност старешине среске испостава изузета из надлежности среског поглавара и препуштена шефу обласне управе. Изузетак су били послови који су по својој природи изискивали једнообразност вршења у целом срезу.⁸⁴⁰

Срески поглавари су именовани од стране министра унутрашњих послова уз услов да је, као и код великог жупана и окружног начелника, реч о лицима која су правници са положеним практичним испитом, али са мањим бројем година државне службе – свега осам. Чл. 28 је прописао изузетак јер су, у року од прве три године по ступању на снагу закона, због недостатка чиновничког кадра, на положај окружног

⁸³⁸ Говор Љ.Јовановића на ЛП седници ЗО 10.марта 1922.године, *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 241 – 242.

⁸³⁹ Чл. 3, 8, 18 и 19 Закона о општој управи.

⁸⁴⁰ Чл. 20 Закона о општој управи.

начелника и среског поглавара могла бити потврђена, односно постављена лица која нису испуњавала тражени услов. Изузетак се односио на лица која су некада обављала ове дужности или су их вршили у тренутку ступања на снагу закона као и на лица која су имала тражену квалификацију, а у државној служби су провела најмање половину времена прописаног законом и услов да су навршили 30 година.⁸⁴¹

Опозиција у Законодавном одбору није била задовољна предложеним решењима. Посланици Савеза земљорадника су IV главу нацрта оквалификовали као „један жалостан докуменат збуњености“, као и закон у целини. Срески поглавар постаје „властелин, који може по својој вољи располагати оним срезом како он хоће“. Његове надлежности, по мишљењу Савеза, нису прецизно одређене што ће у пракси омогућити произвољно поступање. Антибиروقратско расположење ове групе дошло је до изражаја кроз предлог да се утврди тачан број стручних референата који се додељују среском поглавару, уместо простог набрајања струка из којих ће се узимати. Савез није био противник образовања среских испостава, али је начин њиховог установљења сматрао политизацијом установе. Оснивање одлуком министра унутрашњих дела имаће за циљ давање сатисфакције из ускостраначких разлога оним варошима које нису могле постати срески центри па су предложили да се ово питање реши тако што би се њихов број унапред одредио. Првобитно предложених седам година државне службе као услов за именовање нису сматрали довољним већ су тражили повећање на 10.⁸⁴²

Идеја о већем искуству кандидата за положај среског поглавара наишла је ширу подршку Законодавног одбора. Словеначки социјалдемократи су истицали лош пример из времена Аустро-Угарске када су млађи грофови без озбиљног искуства били постављани за *bezirks hauptmane*-е. Предлог је добио подршку појединих посланика парламентарне већине, који су сматрали да ни стручност не може увек надокнадити недостатак искуства, па је број потребних година службе повећан на осам година. Известилац је констатовао да су потребне године службе за среског поглавара већ повећане са првобитних пет (из владиног законског пројекта) на седам. Делокругом власти среског поглавара нису били задовољни клерикалци, сматрајући га прилично

⁸⁴¹ Чл. 21 и 28 Закона о општој управи. Практичан испит, који је био један од услова да би лице могло бити именовано за окружног начелника и среског поглавара, полагао би се пред комисијом која се образује код управних судова од четири члана која би одређивао председник управног суда. Кандидате за чланство у комисији именовано би министар унутрашњих послова на период од три године од државних саветника, управних судија, професора правних факултета, виших управних чиновника и адвоката (чл. 21 и 22 Закона о општој управи).

⁸⁴² Говори В.Лазиха и М.Московљевића на ЛII седници 30 10.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 244 – 247.

неодређеним. Фрањо Жебот је сматрао недостатком законског предлога то што није прописана обавеза познавања словенског језика и латинице лицима која буду долазила на дужност среских поглавара у словеначким крајевима. Предлог није подржала ни опозиција зато што се подразумевао и што је такав детаљ требало регулисати посебним правилником, а не законом.⁸⁴³ Ипак, већину опозиционих предлога Законодавни одбор није прихватио. Критике које су тежиле прецизнијем дефинисању надлежности среског поглавара одбачене су образложењем да је он непосредни вршилац опште управне власти у срезу, односно да врши послове опште управе који су појашњени у чл. 1 као првостепена инстанца. Број стручних референата и стручних служби је требало уредити посебним законима. Оснивање среских испостава брањено је приближавањем управних органа народу како би се послови завршавали у испоставама уместо у удаљеним среским седиштима. Интенција владе је водила стварању већих срезова, финансијски способнијих за остварење својих задатака, насупрот мањих који су били неодрживи.⁸⁴⁴

Закон о општој управи прописао је да се именовање обласних великих жупана треба извршити у року од три месеца, док је министру унутрашњих послова стављено у дужност да изврши све потребне припреме за почетак рада обласних самоуправа. Међутим, законским изменама, октобра 1922. године, рок за именовање великих жупана продужен је до 31. децембра 1922. године.⁸⁴⁵ У областима чија су седишта у крајевима где су постојале покрајинске управе, великом жупану доделиће се стручни референти и помоћно особље из категорије дотадашњих жупанијских (окружних) управа као и покрајинских управа у складу са предлогом покрајинског намесника. Упоредо са тиме, обласне управе би почеле са преузимањем жупанијских, односно окружних послова. Тамо где није било покрајинских управа обласним управама би се поставило потребно чиновништво. Паралелно са заменом затечених окружних управа новим обласним, окружни начелници наставили би са вршењем само оних послова које им је закон препустио. Обласној управи подредила би се посебна одељења оних министарстава која спадају у општу управу, док су се послови покрајинских управа

⁸⁴³ Говори Е.Кристана, П.Чубровића и Љ.Јовановића на ЛП седници ЗО 10.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 243, 245 – 248. Жеботов предлог није подржао ни Словенац Етбин Кристан сматрајући сасвим природним познавање словенског језика у словеначким срезovima, ако што је сматрао логичним да срески поглавар у Марибору познаје и немачки језик или срески поглавари у Банату мађарски (Исто, 246).

⁸⁴⁴ Говор Љ.Јовановића на ЛП седници ЗО 10.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 248.

⁸⁴⁵ Чл. 23 Закона о општој управи, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28.април 1922.године и Закона о изменама у закону о општој управи од 27.октобра 1922.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 266, 27.новембар 1922.године.

који нису део опште управе могли пренети на министарства, на предлог надлежног министра, а по пристанку Министарског савета. О постепеном преношењу осталих послова покрајинске управе на области, са једне, и централна министарства, са друге стране, покрајински намесник би, у договору са великим жупанима дотичних области, поднео предлоге надлежним министрима. Коначна одлука препуштена је надлежним министрима, по пристанку Министарског савета.⁸⁴⁶

Чл. 27 конзервирао је затечено стање код оних градова који су имали управну власт првог степена (краљевски слободни градови, односно градови са сопственим статутом). Они би задржали тај статус све до доношења посебног закона о самоуправи градова. Градови и вароши који су били седишта окружних начелстава на подручју Краљевине Србије ући ће у територијалну надлежност средњих управа чије је седиште у том граду/вароши.⁸⁴⁷

Поводом дискусије о последњој глави закона (чл. 23 – 30), Савез земљорадника је у Законодавном одбору поново приговарао против нарастајућег бирократског апарата. Разлози буџетске равнотеже су били против повећања броја чиновника које је изискивало образовање области уз истовремено задржавање округа. Финансијске разлоге су истицали и код одређивања плате великим жупанима па су, у случају прости трансформације једног округа у област, били против повећања њихових плата будући да само преузимају дужност дотадашњег окружног начелника.⁸⁴⁸

6.4. Закон о обласној и средњој самоуправи

6.4.1. Област

Закон о обласној и средњој самоуправи садржао је три дела и прелазна наређења. Први део је регулисао правни статус области (чл. 1 – 100), други је посвећен срезовима (чл. 101 – 120) и трећи надзору државне управе (чл. 121 – 132). Закон је поновио компетенције обласне самоуправе из чл. 96 Устава, делимично их проширивши. Обласној самоуправи је придодато право да помаже развој занатства, индустрије и задругарства у области; могућност сарадње на унапређењу поморског рибарства; право

⁸⁴⁶ Чл. 24 и 25 Закона о општој управи.

⁸⁴⁷ Чл. 27 Закона о општој управи.

⁸⁴⁸ Говор В.Лазиха на ЛII седници 30 10.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 249.

прикупљања и сређивања статистичких података за самоуправне потребе и право да ради на унапређењу привредних и културних задатака обласног значаја.⁸⁴⁹

Специјална дискусија у Законодавном одбору резултирала је подношењем предлога за проширење обласних компетенција. Најагилнији су били представници Савеза земљорадника који су предлагали да се областима дозволи већа иницијатива у питањима задругарства те да њихов делокруг послова прошири са помагања на старање о задругарству. У домену аграрних односа, захтевали су да се областима повери брига о житницама за смештај и задружну продају земљорадничких производа како би се смањиле злоупотребе шпекуланата и зеленаша. Ово би нарочито погодновало пасивнијим крајевима у којима производња жита није развијена и који су у неродним годинама изложени зеленашком притиском. Областима је требало препустити бригу о туризму од чега би корист имали планински крајеви, па је Швајцарска узета као добар пример. Савез земљорадника је захтевао да се Министарском савету омогући подношење предлога који се односе на обласне потребе, а он би их даље у облику законодавне иницијативе прослеђивао Народној скупштини. Право подношења предлога, није, по речима подносилаца, значило право непосредног обраћања народном представништву већ је представљено као помоћ влади у изради сопствених предлога. Ниједан предлог Савеза није наишао на разумевање већине па је министар Трифковић одбацио предлог о проширењу надлежности јер област свакако има право помагања задругарства, ако то нађе за сходно. Предлог о обраћању обласне скупштине Народној скупштини није прихваћен због његове резервисаности за владу и посланике.⁸⁵⁰

6.4.1.1. Избор обласне скупштине

Обласна скупштина, као орган обласне самоуправе, бирала се општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем на период од четири године. Као изборне јединице утврђени су срезови (котари), градови и вароши са преко 5.000 становника док би градови са мање од наведеног броја бирали заједно са срезом. У изборним јединицама са преко 10.000 становника, на сваких 10.000 становника долазио би по један посланик обласне скупштине, а вишак преко 5.000 становника, давао је још једног. О броју

⁸⁴⁹ Чл. 2 Закона о обласној и средској самоуправи од 26.априла 1922.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28.април 1922.године.

⁸⁵⁰ Говори В.Лазича, М.Трифковића и М.Московљевића на LVI седници ЗО 15.марта 1922., Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 297 – 300.

посланика који се бирао по појединим изборним јединицама одлучивао је надлежни управни суд у року од осам дана од дана расписивања избора.⁸⁵¹

Претрес овог члана у Законодавном одбору још једном је конфронтирао Савез земљорадника са странкама већине. Земљорадници су сматрали да чл. 4 нарушава принцип једнакости гласа и фаворизује град и градске бираче у односу на село, јер су први могли изабрати посланика и са становништвом од преко 5.000, док је срезовима за једног посланика било потребно двоструко више. Позвали су се на околност да скоро сви срезови као изборне јединице у Краљевини СХС имају преко 10.000 становника док нпр. у северној Србији већина вароши има нешто преко 5.000 становника што је значило да ће они егзистирати као посебне изборне јединице и бирати једног посланика као и срезови са два или чак три пута већим бројем становника. Примећено је да овај члан фаворизује не само вароши на рачун села већ и мање вароши на рачун већих. Мањи градови по Србији са преко 5.000 становника ће, узети заједно, изабрати више посланика него сам Београд који ће имати више становника од њих заједно. Израчунато је да би Београд са 112.000 становника изабрао „само“ 11 посланика, док би једна област са мањим варошима и истим бројем становника давала чак 22 посланика. Ову повлашћеност мањих вароши на рачун већих приметили су и социјалдемократи који су, заједно са републиканцима, предложили да области постану изборне јединице, уместо срезова, јер би обласне скупштине требале да репрезентују шире обласне, а не уже средње интересе. Средње изборне јединице одразиће се негативно на општи интерес области, јер би обласна скупштина могла попримити обележје органа који представља ситне локалне интересе на уштрб општиних.⁸⁵²

Избори су вршени према бирачким списковима за Народну скупштину, а за посланике у обласној скупштини могла су бити бирања само лица која испуњавају услове за избор у складу са чл. 72, став 1 Устава. Наведени члан је прописао да су за народног посланика тражени услови бирачког права (без обзира да ли је уведен у бирачки списак), држављанства (по рођењу или при рођењу), старости (30 година) и познавања народног језика. Закон је захтевао још нешто – најмање три године настањености у области за чију скупштину се бира, искључивши народне посланике из могућности да буду истовремено чланови обласне скупштине. Узор за забрану

⁸⁵¹ Чл. 3 и 4 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁵² Говори В.Лазивића, Ј.Ђоновића и Е.Кристана на LVI седници ЗО 15.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 301 – 302, 305, 307; Говор М.Московљевића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 318.

обласним лиферантима или обласним предузимачима да буду обласни посланици нађен је опет у чл. 72 Устава. Такође, Закон о заштити јавне безбедности је искључио припаднике Комунистичке партије из права да буду чиновници самоуправних органа, а то је, дакле, важило и за обласне скупштине.⁸⁵³ Државно чиновништво се могло кандидовати уз право одсуства с посла за време заседања обласне скупштине. Изузете су поједине категорије чиновништва (полицијски, финансијски, шумарски и чиновници аграрне реформе), а реч је о истим чиновницима који се, по Уставу, нису могли кандидовати ни за Народну скупштину. Законодавац је поштрио решење уставотворца јер је изоставио део уставне одредбе по којој су наведене категорије чиновништва стицале пасивно бирачко право у случају да им је статус чиновника престао најмање годину дана пре расписивања избора. Измене у односу на изборе за Народну скупштину су приметне и код сврставања судија у исти ред са оним чиновницима који се нису уопште могли кандидовати док су у Уставу они подведени под категорију „осталих чиновника који врше јавну власт“ који се нису могли кандидовати само у изборном округу своје територијалне надлежности.⁸⁵⁴

При претресу ових прописа у Законодавном одбору, социјалдемократе и Југословенски клуб су предлагали проширење активног бирачког права и на жене. Први су у женском праву гласа видели ширу корист за друштвену заједницу са закључком да се показало корисним тамо где је уведено и да ће дугорочно припремити жене за обављање виших функција. Други су се позивали на локална искуства из Далмације у којој су још од 60-тих година XIX века право гласа имале жене које су плаћале одређени износ пореза, док га по Уставу и пратећим законима немају ни оне најобразованије, упркос чињеници да је прокламовано опште право гласа.⁸⁵⁵ Тражено је проширење пасивног бирачког права и на народне посланичке. Укидање забране кандидовања је предложено ради очувања везе између два представничка тела. Обласна скупштина неће трпети због одсуства јер се неће десити да сви народни посланици буду истовремено изабрани у обласне скупштине. Из републиканских редова је стигла критика на рачун изједначења услова за избор у Народну и обласне скупштине са

⁸⁵³ Чл. 72 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28.јуна 1921.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 142 А, 28.јун 1921; чл. 5 и 6 Закона о обласној и средској самоуправи и чл. 18 Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2.августа 1921.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 170 А, 3.август 1921.године.

⁸⁵⁴ Чл. 73, ст. 1 и 2 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28.јуна 1921.године; чл 7 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁵⁵ Говор Е.Кристана на LVI седници ЗО 15.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 306; Говор А.Дулибића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 315.

образложењем да се из рада самоуправних органа искључују млађи људи који могу доспети до високих чиновничких позиција, а да при томе немају право да буду бирани чак ни у среске скупштине. Предлог за увођење женског права гласа одбачен је ироничном примедбом известиоца Јована Маговчевића да су се за њега изјаснили они који „немају право ни да се жене“, отворено алудирајући на римокатоличко свештенство. Објашњење је нађено у томе што „жене по физиолошком склопу не могу да врше ове дужности људи и да се према томе дужностима треба да дају и права“. Предлог за уношење другачијих критеријума за стицање пасивног бирачког права у односу на оне који се траже за улазак у државни парламент одбачен је тумачењем да кандидати за посланике свих нивоа морају имати веће животно искуство.⁸⁵⁶

Избори за обласне скупштине вршили би се истог дана у целој земљи, а то би била прва недеља у октобру. Избори се расписују Краљевим указом на предлог министра унутрашњих послова, који се морао објавити у Службеним новинама, а ако постоји, и у обласном службеном листу и то најкасније месец дана пре избора. Да би се обезбедила слобода избора законодавац је свим органима власти пет дана пред изборе забранио сазивање бирача на било какве скупове, попут обављања заједничког рада или војних смотри забранивши и сазивање бирача појединаца. Изузеци су морали бити предвиђени у оба случаја па су групна окупљања, ипак, допуштена у случајевима „преке опасности“, а позивања појединаца због „неодложне потребе при ислеђивању и суђењу злочина, преступних и иступних крађа и превара“. Обавеза власти да не окупља групе и појединце пет дана пре избора важила је и за случај да су лица била позвана пре почетка тог рока, што је повлачило обавезу њиховог распуштања.⁸⁵⁷

Кандидатске листе подносиле су се надлежном првостепеном суду на потврду у периоду између деветог и двадесетпетог дана по објављивању указа о расписивању избора. Листа је морала садржати онолико предложених кандидата колико би се у датом срезу или вароши бирало. Уз предложене кандидате листа је морала имати и њихове заменике, а поред имена једних и других морала су се назначити њихова занимања и место становања. Листу би потписивало најмање 25 уписаних бирача дотичног среза или вароши од којих су је најмање двојица подносила суду, а уз њу и писмени пристанак свих кандидата и заменика. Забрањено је кандидовање једног лица

⁸⁵⁶ Говор Ј.Ђоновића на LVI седници ЗО 15.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 306; Говори А.Дулибића и Ј.Маговчевића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 315 и 321.

⁸⁵⁷ Чл. 8 Закона о обласној и среској самоуправи.

на више листа у истој изборној јединици, као и кандидовање једног лица у једној области у више од три изборне јединице (среза / вароши).⁸⁵⁸ За кривице учињене у изборном процесу при спровођењу обласних избора и у погледу кривичног поступка примењивали би се прописи Закона о избору народних посланика.⁸⁵⁹

Након провере испуњености одређених услова суд потврђује кандидатску листу, односно одбацује је својим решењем. Првостепени суд је о овоме одлучивао у року од 24 часа од тренутка пријема листе. Његово решење је било извршно што значи да се против њега није могла изјавити жалба. У случају одбацивања листе могла се поднети нова уз услов да се испоштује законски рок, односно да се поднесе најкасније двадесетпетог дана од дана обнародовања указа о изборима. Пошто се Краљев указ о изборима, како смо већ видели, морао објавити најкасније месец дана пре дана њиховог одржавања, то је значило да се нова кандидатска листа могла поднети најкасније пет дана пре избора, те да се, кад се урачуна и рок у коме је првостепени суд морао да донесе одлуку, сав посао око потврђивања листа морао завршити најкасније четири дана пре избора. Потврђене листе достављале су се бирачким одборима дан пре одржавања избора, а на дан избора свака листа је имала засебну кутију на свим бирачким местима. Кандидатске листе које су предате суду нису се могле накнадно мењати ни опозвати, без обзира да ли су потврђене или не.⁸⁶⁰

Бирачи су право гласа могли искористити лично, само на бирачком месту у својој општини и само за неку од утврђених кандидатских листа, односно кандидата. Изузетак од принципа личног гласања прописан је код оних бирача који нису у стању да, због тешких телесних мана, лично гласају. Такви бирачи могли су доћи са пуномоћником који ће уместо њих гласати. Председницима бирачког одбора дато је право да гласају у општини у којој на дан избора врше председничку дужност уз обавезу да поднесу уверење да се налазе у бирачком списку своје општине, како би се прикључило записнику бирачког одбора. Свако бирачко место је имало свој бирачки одбор, кога су чинили један општински одборник (изабран од општинског одбора), по један представник кандидатских листа док је последњи члан био судија, свршени

⁸⁵⁸ Чл. 9 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁸⁵⁹ Чл. 52 Закона о обласној и среској самоуправи; чл. 93 Закона о избору народних посланика за Уставотворну скупштину прописује затворску казну од три месеца до годину дана или новчану казну у износу од 500 – 3.000 динара, уз поништавање свих избора лица које би се кандидовало на више од три изборна места (Закон о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 195, 6.septembar 1920.godine).

⁸⁶⁰ Чл. 10 и 11 Закона о обласној и среској самоуправи.

правник или судски чиновник. Управо је лице из ове последње категорије вршило улогу председника бирачког одбора које је именовао управни суд најјасније у року од 15 дана. У недостатку судија, правника или судских чиновника суд би за председника одбора именовао друго лице са завршеним факултетом, па ако ни њих није било на располагању, онда лице са било којом стручном школом. Изузети су само они који су били у полицијској, шумарској или служби аграрне реформе. Управни суд је могао разрешити председника или члана одбора ако су постојали нарочито важни разлози. Председника бирачког одбора, услед ванредних и непредвиђених околности, замењивао је председник општине или други заступник.⁸⁶¹

Бирачки одбор је о свом раду водио записнике, како о пријему изборног материјала тако и о свему битном што се током изборног дана догоди. Записник су потписивали сви чланови одбора, а ако се представници кандидатских листа не би потписали био би валидан и без њиховог потписа. Сваки члан бирачког одбора је имао право да уложи примедбе и издвоји своје мишљење што би ушло у записник. Бирачи нису смели долазити наоружани на бирачко место па ни са „оруђем употребљивим за бој“. Председник бирачког одбора, као лице задужено за одржавање реда, имао је право на оружану помоћ ради спречавања нереда. Забрана уношења оружја важила је и за лица која га носе по службеној дужности, а која су користила своје бирачко право. Овај члан је, као и многи други, имао узор у Закону о избору народних посланика, а његово кршење је повлачило затворску казну у трајању од једног месеца до једне године.⁸⁶²

По доласку на бирачко место бирачи су се идентификовали саопштавајући своје личне податке. Ако је постојала сумња у идентитет неког лица бирачки одбор је могао о лицу сачинити записник са његовим подацима о личном опису, а председник је имао право захтевати његово фотографисање. У случају непостојања доказа о идентитету бирача чије се име налази у бирачком списку одбор је могао одлучити да му ускрати право гласања, па и да се сумњиво лице преда полицији. Председник или неко од

⁸⁶¹ Чл. 13, 16, 17 и 27 Закона о обласној и средској самоуправи. При претресу чланова 16 и 17 у Законодавном одбору Савез земљорадника је иступио против фаворизовања правника на месту председника бирачких одбора, захтевајући да се прошири круг лица која би могла вршити ову дужност јер изборни процес није толико компликован да би претпостављао правничко знање. Предлог је одбачен образложењем да писменост, сама по себи, није довољна да би се успешно обављала улога председника бирачког одбора јер по селима има људи који се сматрају писменим, а једва знају да се потпишу, док о читању и тумачењу закона нема ни говора (Говор В.Лазиха на LVI седници ЗО 15марта 1922., Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 302; Говор Ј.Маговчевића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 321).

⁸⁶² Чл. 20, 25 и 33 Закона о обласној и средској самоуправи; чл. 61 Закона о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

чланова одбора био је дужан неписменом лицу прочитати сва имена на кандидатским листама. Да би се олакшао изборни процес и спречила могућа забуна код неписмених или слабо писмених, омогућено је да сваки представник кандидатске листе да гласачима укаже која гласачка кутија припада којој листи. Гласање је вршено спуштањем куглице у гласачку кутију. По обављеном гласању бирач је био дужан да покаже отворену шаку као доказ да куглица више није код њега. Члановима бирачког одбора је забрањено казном затвора у распону од једног до шест месеци ако би дозволили гласање лицу кога нема у сталном бирачком списку или у случају да је исто лице два пута гласало.⁸⁶³

Бирачима је гарантована слобода избора. Закон о обласној и средској самоуправи је, поред тога, покушао да обезбеди тајност гласања забрањујући органима власти да од бирача сазнају за кога су гласали. Да би се сузбили потенцијални нереди на бирачком месту, забрањено је точење или продаја алкохолних пића не само на дан избора, већ и дан пре и дан после. Ако је на бирачком месту, ипак, дошло до нереди изборни процес се могао одлуком већине привремено обуставити све док се ред поново не успостави. Повод и време нереди морали су се записнички констатовати, а изгубљено време за гласање (под условом да је прекид трајао дуже од једног сата) морало се надокнадити након 18h када су се биралишта званично затварала. Бирачко право су могли искористити и бирачи који нису стигли да гласају до затварања бирачких места, али су се нашли у дворишту или у објекту у коме се вршило гласање. Закон није ограничио временски период у коме би ова лица гласала, већ је омогућено да се изборни процес настави док сви не гласају, „па ма докле то трајало“.⁸⁶⁴

По завршеном гласању, печатили би се сандучићи из којих су вађене куглице, утврђивао укупан број гласалих према бирачком списку и број убачених куглица. У записник су се уносили подаци о броју куглица у свакој гласачкој кутији. Записник и гласачки списак омотавали су се у посебан завој који се печатио и депоновао на столу бирачког одбора. Бирачко место са изборним материјалом закључавало се и обезбеђивало стражом како би се током ноћи спречио улазак. Дан након одржаних избора, бирачки одбор се поново састајао на бирачком месту да би се приступило предаји изборног материјала општинском суду, односно поглаварству. Ако су чланови

⁸⁶³ Чл. 27 Закона о обласној и средској самоуправи; чл. 105 и 110 Закона о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

⁸⁶⁴ Чл. 31 и 32 Закона о обласној и средској самоуправи.

бирачког одбора приметили било какву „неуредност“ у погледу затеченог материјала о томе би сачинили посебан записник који би заједно са изборним материјалом предали главном бирачком одбору.⁸⁶⁵ Главни бирачки одбор је могао наложити понављање избора на једном или више бирачких места прве следеће недеље ако је због нереда или другог разлога прекинуто гласање. Избори су понављани по истим прописима. Ако се ни поновљени избори нису могли спровести на мање од трећине бирачких места, онда би главни бирачки одбор обавио свој део посла без обзира на ту чињеницу. Ако се нису могли одржати на трећини или већем броју места, сматрало се да се избори за дату изборну јединицу нису могли спровести. За разлику од парламентарних избора, код избора за обласну скупштину одлука о понављању избора је препуштена управном суду што је уједно и једини случај када је могао наложити поновне изборе.⁸⁶⁶

Главни бирачки одбор је разматрао приложену документацију и доносио одлуке о свим примедбама унетим у записник. У изборним јединицама у којима се бирају два или више чланова обласне скупштине, изборни количник се утврђивао тако што би се укупан број гласова делио са бројем обласних посланика који се бирају у тој јединици. Листе које нису добиле ни 2/3 од укупног броја гласова утврђеног количника нису се узимале у обзир при подели мандата. Расподела мандата се врши на начин да се укупан број гласова који је добила свака листа дели са редним бројевима (један, два, три итд.) и најзад са бројем обласних посланика који се бирају у датој изборној јединици. Затим се узима онолико највећих количника колико се посланика бира у изборној јединици и редоследом, од највећег ка најмањем количнику, додељују мандати оним листама које имају одговарајући број највећих количника. Ако две или више листа има исти количник о посланичком месту решавало би се коцком. Ако је спорно више мандата, онда се за сваки одлучује путем коцке с тим да она листа која је већ добила мандат коцком, не учествује у даљој подели мандата на овај начин. Извлачење коцке је препуштено главном бирачком одбору. Код оних изборних јединица у којима се бирао један посланик, изабраним се сматрао кандидат са највећим бројем гласова. И овде би се коцком одлучивало у случају једнаке поделе гласова.⁸⁶⁷

Главни бирачки одбор је објављивао резултате избора и изабраним члановима издавао пуномоћства. Ако кандидату није било могуће лично уручити пуномоћје, био

⁸⁶⁵ Чл. 35 – 39 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁶⁶ Чл. 42 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁶⁷ Чл. 43 – 44 Закона о обласној и средској самоуправи.

би предат надлежним полицијским властима које су биле обавезне да га уруче лицу или његовој породици у року од најдаље шест дана. Главни бирачки одбор је о свом раду водио записник у који су се евидентирали подаци о броју кандидатских листа, предложених лица, броју гласова које су листе добиле и којим су изабраним кандидатима уручена пуномоћја. Потписан записник са изборним материјалом и свим прилозима прослеђиван је управном суду који је оверавао сва пуномоћства изабраним посланицима. Избор обласних посланика могао се оспорити жалбом. Жалба је имала за циљ поништење изборног поступка у целини или на појединим бирачким местима и подносила би се у року од 14 дана од дана објаве изборних резултата. Управни суд је по изјављеној жалби могао поништити изборе у целини или делимично ако процени да је противзаконито деловање било такво да је утицало на изборне резултате, као што је могао извршити исправку објављених резултата.⁸⁶⁸

Управни суд је списак оверених чланова достављао обласној скупштини. Посланици изабрани на више места у року од три дана опредељивали су се за мандат са једног од бирачких места. У супротном, скупштина их је оглашавала за чланове са оног места на коме су добили највећи број гласова, док би се упражњена посланичка места попуњавала другим лицима са оне кандидатске листе са које је лице чије је место упражњено. Предност су имали кандидати, па тек ако њих више није било долазили би на ред њихови заменици по редоследу на листи. Ако би листа кандидата и њихових заменика била исцрпљена, велики жупан би наређивао накнадне изборе у року од осам дана, након што од обласне скупштине добије обавештење.⁸⁶⁹

У погледу кривица учињених при спровођењу обласних избора законодавац се, како смо већ видели, определио да следи решења садржана у Закону о избору народних посланика. Не само што је изборни поступак при избору народних посланика важио као полазна основа при регулисању исте материје у Закону о обласној и средској самоуправи, која ће у појединостима бити саображена локалним изборима, већ су се изборне кривице испитивале по одговарајућим прописима првог закона.

⁸⁶⁸ Чл. 45 – 48 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁶⁹ Чл. 48 – 50 Закона о обласној и средској самоуправи. Код овог члана се може приметити одступање од решења које је законодавац усвојио код избора народних посланика. Према Закону о изборима народних посланика, упражњено место једног кандидата би попуњавао најпре његов заменик из истог среза па тек ако њега нема онда кандидат из другог среза (чл. 86 Закона о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца).

6.4.1.2. Рад обласне скупштине

Обласна скупштина сазива се Краљевим указом на предлог министра унутрашњих послова. Редован сазив обласне скупштине одржава се у главном обласном месту 5. новембра. Указ о сазиву објављује се у „Службеним новинама“ или у обласном службеном листу, ако је постојао. Међутим, док се Народна скупштина сазива и у редован и у ванредан сазив Краљевим указом дотле се обласна скупштина само у редован сазив сазивала Краљевим указом, а у ванредан на захтев великог жупана. Ванредан сазив није само право великог жупана већ и његова обавеза, уколико то захтева обласни одбор или трећина чланова обласне скупштине. Окупљена у ванредном сазиву, обласна скупштина је могла дискутовати само о питањима због којих је сазвана, а у надлежност великог жупана је стављено отварање и закључивање сазива у Краљево име.⁸⁷⁰

Опозиција је у Законодавном одбору исказала незадовољство овлашћењима великог жупана при скупштинским седницама. Предложена редакција чл. 53 садржала је право шефа обласне управе да отвара и затвара седнице и тек је, под притиском дела опозиције, већина пристала на изостављање речи „седница“ и уметање речи „сазив“. Измена није одобровољила опозицију која је жупанове активности сматрала непотребним ако се обласне скупштине већ сазивају Краљевим указом. Иако је у њима виђена формалност која нема суштински значај, сматрало се да задиру у смисао самоуправе : „Ми смо теби (народу – прим. Н.М) дали самоуправу на хартију али ти не смеш да почнеш са послом док не дође велики жупан са кључевима у име Краља“. Право отварања и закључења скупштинских седница је у Краљевини Србији злоупотребљавано јер су окружни начелници кочили рад окружних скупштина, принудивши их, такође, да окончају седнице пре обављеног посла. Прихвативши измену, по којој велики жупан отвара сазив обласне скупштине, али не и њене седнице, већина Законодавног одбора није желела да, чинећи уступке опозицији, ослаби значај и надзорну улогу великог жупана. Аргумент је нађен у потреби да се спречи самовоља обласне скупштине, развлачење седница и прекорачење прописаних рокова.⁸⁷¹

⁸⁷⁰ Чл. 53 Закона о обласној и средској самоуправи; чл. 52 и 75 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године.

⁸⁷¹ Говори В. Лазића и Е. Кристана на LVI седници ЗО 15. марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 302 и 309; Говори М. Московљевића и Ј. Маговчевића на LVII седници ЗО 16. марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 318. и 322.

Обласна скупштина самостално бира председништво за читав период трајања њеног мандата (за разлику од уставног решења за Народну скупштину која би часништво бирала за сваки сазив), а сви избори вршени су тајним гласањем. Скупштинске седнице су биле у начелу јавне, али је Закон прописао могућност њиховог затварања за јавност, ако се томе не противи велики жупан.⁸⁷² Иако је у Законодавном одбору било предлога да се великом жупану сасвим ускрати могућност противљења одлуци обласне скупштине,⁸⁷³ Уредбом о пословном реду у обласној скупштини ово питање је регулисано на начин супротан Закону о обласној и среској самоуправи јер је великом жупану дато изричито право да јавне седнице претвори у тајне. По Закону, за тајност је потребан пристанак оба чиниоца, што значи да је затварање седница претпостављало одлуку обласне скупштине уз непротивљење великог жупана, који није ни имао право да то захтева. Уредба је другом чиниоцу дала право да, мимо пристанка скупштине, њену седницу затвори за јавност, а да при томе не тражи сагласност скупштине. Док је Закон дао извесну предност скупштини као органу који иницира затварање седница, препустивши жупану само пасивну улогу „кочничара“, дотле га је Уредба довела у привилегован положај, јер не само да му је дала активну улогу, већ је и скупштини одузела право супротстављања жупановом захтеву. Поред великог жупана, затварање седница за јавност могли су захтевати председник скупштине или пет посланика и у оба случаја скупштина би одлучивала о предлогу. На тајним седницама водио се посебан протокол, а посланици су били дужни да се у јавности не изјашњавају о питањима која су била предмет дискусије на тајним седницама. У супротном, посланик је могао бити кажњен одузимањем дневнице до пет дана или искључењем са највише три седнице уз губитак дневница за те дане.⁸⁷⁴

Скупштински кворум за одлучивање износио је 1/3 од укупног броја чланова обласне скупштине, а за доношење одлука била је потребна апсолутна већина присутних. Једнака подела гласова повлачила је одбацивање предлога. Посланици су гласали лично, односно није им допуштено гласање преко посредника.⁸⁷⁵ Кворум се

⁸⁷² Чл. 54 – 55 и 57 Закона о обласној и среској самоуправи; чл. 77 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године.

⁸⁷³ Говор В. Лазића на LVI седници ЗО 15. марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 303.

⁸⁷⁴ Чл. 48 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 140, 30. август 1922. године.

⁸⁷⁵ Одредбе су унете по узору на чл. 85 Устава. Војислав Лазић је је у име Савеза земљорадника предлагао у Законодавном одбору да скупштински кворум буде ½ плус један посланик сматрајући да није добро допустити да одлуке доноси мали број чланова скупштине. Представници владајуће коалиције су одбили иницијативу са образложењем да кворум, прописан у датом члану, има за циљ спречавање опструкционог деловања опозиције. Министар Трифковић је додао да овако низак кворум од 1/3 не

утврђивао при сваком гласању. Председник обласне скупштине пре гласања врши прозивку и у случају недостатка кворума гласање о предлогу се одлаже за следећу седницу. Чланови скупштине непосредно заинтересовани за доношење извесних одлука, од којих би личну корист имали они или њихови крвни сродници до IV, односно тазбински до II степена закључно, искључени су из учешћа у решавању.⁸⁷⁶ Ипак, Уредба о пословном реду у обласној скупштини искључење своди само на гласање, али не и право учешћа у дискусији која претходи одлучивању.⁸⁷⁷ У литератури је изнето оправдано мишљење да је уредбодавац погрешно уведећи забрану која није законом прописана, оставивши заинтересованом члану учешће у расправи, те да се то не може довести у склад са чл. 58 Закона и формулацијом о учешћу у решавању.⁸⁷⁸

Гласање се вршило на један од три начина. Гласање седањем и устајањем је основни принцип и примењивао се у свим случајевима сем када су Уредбом прописани други начини. Председник би позивао да устану они који су против предлога, а ако је предложена измена или допуна предлога који је био на дневном реду, устајали су само они који подржавају предложене измене и допуне. Други начин је гласање поименично и примењивало се при гласању о предлогу у начелу. Након усвајања у начелу, при претресу у појединостима о свакој појединости гласало се седењем и устајањем. Ипак, и овде се могао направити изузетак, па се на захтев пет посланика могло гласати поименично. По завршеном претресу у појединостима гласало се поименично о целокупном предлогу. Тајно гласање се примењивало при избору председништва, појединих скупштинских одбора, обласног одбора и при избору обласних стручних чиновника које бира обласна скупштина. Коришћени су листићи једнаке величине, боје и облика. Посланици појединачно прилазе председничком столу и убацују листиће у кутију. Резултате гласања, без обзира на који је начин спроведено, председник би огласио, након чега би се уносили у протокол. Одлука усвојена већином гласова сматрала се мишљењем целе скупштине и није се током истог сазива могла опозвати.⁸⁷⁹

спречава остале посланике да учествују у скупштинском раду, израдивши уверење да ће већина посланика присуствовати седницама јер оне неће дуго трајати (Говор В.Лазиха на LVI седници ЗО 15.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 302; Говор М.Трифковића и Ј.Маговчевића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 316 и 322).

⁸⁷⁶ Чл. 56 и 58 Закона о обласној и среској самоуправи; чл. 28 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

⁸⁷⁷ Чл. 27 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

⁸⁷⁸ М.Илић, Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон о обласној и среској самоуправи с упутствима за предлагаче кандидатских листа и председнике бирачких одбора и уредбама о пословном реду у обласној и среској скупштини, 138.

⁸⁷⁹ Чл. 29 и 34 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

Сви предлози упућени обласној скупштини, без обзира да ли је реч о предлозима посланика, великог жупана или обласног одбора, најпре су прослеђивани надлежном скупштинском одбору⁸⁸⁰ који би давао своје мишљење. Подносиоци су имали право присуства седници одбора ради образлагања предлога, а ако је иза предлога стајало више лица, само једно је могло учествовати у одборском раду и говорити у име свих. Скупштински одбори су могли на своје седнице позвати великог жупана или неког од обласних чиновника ради даљих саветовања и објашњења. О достави аката и пратеће документације одборима бринуо је председник скупштине. Скупштина је, ако нађе за сходно, могла предлог вратити одбору на додатно разматрање јер се предлог, одбачен у скупштини, није могао поново подносити за време истог сазива. Предлагач је могао повући предлог пре гласања у начелу и за такав се предлог сматрало као да није ни поднесен скупштини.⁸⁸¹

Посланици су дискутовали по добијању речи и не више од два пута о истом предмету. Расправљало се само о питању које је на дневном реду; у супротном, председник би говорника опомињао да се држи дневног реда. опоменом се кажњавао посланик који би дискусијом или понашањем нарушавао ред. Председник је имао на располагању и одузимање речи уколико су говорници вређали част и достојанство посланика или скупштине, великог жупана или неког од државних или самоуправних стручних референата као и у случају повреде реда уз услов да им је претходно изречена опомена. Примена ове дисциплинске мере није искључивала примену казни по казненом законнику у случају тужбе заинтересованих лица. Трећа дисциплинска мера је искључење највише до осам седница уз губитак дневница. Ако би искључени посланик одбио да се уклони из скупштинске зграде, председник је имао право да захтева његово уклањање применом силе, чак и по цену привременог обустављања седнице. За разлику од прве две казне, које је изрицао председник, трећу је изрицала обласна скупштина на предлог председника.⁸⁸² Ако би посланик у скупштинској згради извршио неко кривично дело он би, одмах након обуставе седнице, био оптужен пред надлежним органима ради даље истраге. За разлику од посланика у Народној скупштини,

⁸⁸⁰ Ово решење је пренето из Устава и по њему се ниједан законски предлог не може претресати у Народној скупштини док претходно не прође кроз надлежни одбор (чл. 86 Устава).

⁸⁸¹ Чл. 13 и 35 – 39 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

⁸⁸² Чл. 60 Закона о обласној и средској самоуправи; чл. 41 - 42 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

посланици обласне скупштине нису имали имунитет, па се није ни тражио пристанак скупштине за даљи поступак.⁸⁸³

Посланик је имао право да у скупштини тражи реч ради исправке кривог навода који је дао повода неспоразуму или изазвао потребу личне одбране, али се у говору морао базирати само на исправке погрешно наведених чињеница. Претрес се окончавао на два начина : исцрпљивањем листе пријављених говорника или одлуком да се даља дискусија скрати. У другом случају, редукује се право посланика садржано у чл. 41 Уредбе јер су могли говорити само они који су се до тренутка доношења одлуке јавили за реч, а нису ни једном дискутовали. Одлуку о закључењу претреса председник је саопштавао присутним члановима и заказивао дневни ред и време одржавања следеће седнице. Дневни ред је скупштина могла изменити, али није могла одбити захтев великог жупана да се одређено питање стави на дневни ред.⁸⁸⁴

Чланови обласне скупштине су обавезни да редовно присуствују седницама и учествују у њиховом раду. С тим у вези је право на дневницу чији је износ одређивала сама скупштина. Они који нису становали у месту где је скупштина држала своје седнице имали су право на путне трошкове које би, као и у претходном случају, одређивала обласна скупштина.⁸⁸⁵ Поред чланова скупштине, право присуства седницама имају не само велики жупан и његови изасланици већ и самоуправни чиновници које одреди обласни одбор. Права великог жупана и његових изасланика се ту нису завршавала јер су могли добити реч на седницама с тим што нису смели прекидати говорника.⁸⁸⁶ Уредба о пословном реду у обласној скупштини је преузела члан по коме у скупштинску дворану нико није могао ући наоружан, сем лица која оружје носе по службеној дужности и која у скупштину долазе као службена лица. Седницама су могла присуствовати и друга лица, али само на местима предвиђеним за публику и под условом да није реч о тајним седницама. Публика није смела реметити скупштински рад на било који начин, одобравањем или неодобравањем, јер би их у супротном председник прво опомињао, а затим и удаљавао из скупштинске зграде. Ако се није могло установити ко је из публике реметио ред председник је могао захтевати уклањање читаве групе. Име и презиме изгредника проследило би се великом жупану

⁸⁸³ Чл. 62 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини и чл. 88 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године.

⁸⁸⁴ Чл. 43 – 45 и 47 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

⁸⁸⁵ У Законодавном одбору било је предлога да се одређивање дневница препусти Народној скупштини (Говор В. Лазића на LVI седници 30. 15. марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 303).

⁸⁸⁶ Чл. 58 и 59 Закона о обласној и средској самоуправи.

на даље поступање. Ако ток седнице постане буран до те мере да је онемогућен даљи рад, председник би, након изрицања опомене, одузимања речи и привременог прекида седнице, закључивао седницу и заказивао другу.⁸⁸⁷

Закон о обласној и среској самоуправи је у четвртој тачки прелазних наређења прописао право министра унутрашњих послова да уредбом донесе пословник за обласне скупштине који би важио све док га скупштине не замене сопственим. Користећи се овим прописом, министар је донео Уредбу о пословном реду о обласној скупштини обнародовану у Службеним новинама 30. августа 1922. године. Доносилац уредбе није одредио рок до кога ће Пословник важити, али је Закон омогућио обласној скупштини доношење сопственог.⁸⁸⁸

Законодавац је обласну скупштину означио као решавајући и надлежни орган обласне самоуправе која поставља све самоуправне органе, сем оних чије је именовање стављено у надлежност обласног одбора. Законодавац је искористио уставну одредбу о праву доношења обласних уредби, утврдивши да су предлози за доношење уредби, укључујући и оне о обласном буџету, морали најпре проћи кроз надлежни скупштински одбор, пре претреса на скупштинској седници. Скупштина издаје уредбе о унутрашњем устројству и пословању самоуправних органа као и о употреби обласних средстава. Обласне уредбе су имале за циљ разраду законских прописа у оној мери у којој је то потребно. Закон је из надлежности обласне скупштине изузео уредбе које се односе на одржавање јавног мира и поретка, јавне безбедности и јавног морала. За непоштивање обласних прописа одређена је новчана казна у распону од 5 – 300 динара, у зависности од имовног стања, али и затворска у трајању од 1 – 7 дана, у случају сиромаштва. Тежи преступи као и њихово понављање повлачили су новчану казну до 1.000 динара или казну затвора у трајању до две недеље.⁸⁸⁹

Право предлагања уредби дато је обласном одбору и свим члановима обласне скупштине. Уредбу је потписивао председник и један секретар. Након оверавања њеног текста скупштинским печатом, председник обласне скупштине је у року од пет дана доставља великом жупану ради проглашења. Чл. 66, ст. 2 Закона настао је по узору на чл. 99, став 2 Устава, понављајући право великог жупана да задржи од проглашења

⁸⁸⁷ Чл. 49 – 51 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

⁸⁸⁸ Чл. 62, тачка 4 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁸⁸⁹ Чл. 61, 63 и 64 Закона о обласној и среској самоуправи; чл. 99 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године.

уредбу за коју сматра да није основана на Уставу и законима да би је потом проследио Државном савету са својим мишљењем на даље одлучивање уз обавештавање надлежног министра. Једина интервенција коју је законодавац извршио је одређивање рока од 14 дана (од дана пријема од стране скупштине) у коме је велики жупан морао проследити Савету. Ако Савет процени да спорна уредба није утемељена на уставним или законским прописима неће се прогласити ни обнародовати. Одлуку је морао донети у року од два месеца јер би, у супротном, уредба постајала извршна. Велики жупан је био дужан да прогласи и у Службеним новинама (као и обласном службеном листу ако буде постојао) обнародује обласну уредбу одмах по истеку рока од 14 дана, ако је није задржао од проглашења, односно у року од осам дана по достави решења Државног савета или у року од осам дана по истеку рока у коме је Савет требао донети решење.⁸⁹⁰

Обласна уредба је ступала на снагу 15-ог дана по обнародовању у службеном листу, сем у случају када је у самој уредби прописан неки други рок. Тај рок није могао бити краћи од наведеног, већ само дужи. Њихову законитост су могли ценити сви судови као и Државни савет и управни судови у сваком конкретном случају.⁸⁹¹ Иако је овај члан Закона имао уставно упориште, чиме је могућност његове измене била знатно ограничена, у Законодавном одбору је Савез земљорадника је предлагао да се све обласне уредбе шаљу Државном савету на преглед и ако би он оценио да су законите, обнародовао би их председник обласне скупштине. *Spiritus movens* предлога је жеља да се обласна самоуправа ослободи снажне контроле државне власти. Поред тога што захтев није имао адекватан уставни основ, није могао бити прихваћен ни из практичних разлога. Већи број пројектованих области и чињеница да ће обласне скупштине годишње усвајати по неколико уредби имплицирили су преоптерећење Државног савета и немогућност обављања других текућих послова. То би значило и дужи период одлучивања. Предложена делатност великог жупана брањена је као целисходна и са практичне тачке гледишта, јер је могуће да све уредбе буду законски утемељене и да Савету не буде упућена ниједна. Учињен је покушај ограничења власти великог жупана наметањем ограничења при обустављању уредби. Да би се спречиле евентуалне

⁸⁹⁰ Чл. 65 – 66 Закона о обласној и средској самоуправи; чл. 99 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године. Право судова да оцењују законитост уредби наишло је на противљење чак и неких посланика већине у Законодавном одбору. Као аргумент је узет лош пример САД у којој судови цене и саме законе што доводи до различитих решења у различитим државама, а то онда води апелацији на највишу судску инстанцу. Без обзира на изнету аргументацију, захтев за брисање предложене одредбе није усвојен (Говори В. Лазића, М. Сокића и Е. Кристана на LVII седници 30. марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 303 – 305 и 309; Говор М. Трифковића на LVII седници 30. марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 320).

⁸⁹¹ Чл. 67 – 68 Закона о обласној и средској самоуправи.

злоупотребе, изнето је мишљење о потреби разрешења великог жупана, ако се пред Државним саветом покаже да је три пута неоправдано обуставио уредбе. Влада га није прихватила са образложењем да би тиме везали руке великом жупану, који би, из страха да не погрешити, „одобравао сваку уредбу“. Ако би жупан намерно задржавао уредбе онда би се његова одговорност ценила по Закону о чиновницима. Велики жупан је могао погрешити без лоше намере као што је и Савет могао погрешно оценити суспендовану уредбу.⁸⁹² Нема сумње да су оваква тумачења резултат опредељења Пашићевог кабинета да очува снажну државну контролу над обласном самоуправом.

Једна од најзначајнијих надлежности обласне скупштине јесте доношење обласног буџета. Њега је предлагао обласни одбор, а скупштина је била дужна да га реши пре свих других предлога. Уз предлог обласног буџета за следећу годину скупштини се подносио истовремено на усвајање завршни рачун последње истекле рачунске године. Ако обласна скупштина није била у стању да изгласа буџет у свом редовном сазиву најкасније у року од два месеца од дана сазива, продужавало се важење старог буџета за наредну годину. Међутим, ако ни у следећем редовном сазиву не усвоји буџет, обласна скупштина се распушта Краљевим указом. Након избора нова скупштина се састаје у року од два месеца.⁸⁹³ Ипак, продужење старог буџета у околностима када скупштина ни у другом редовном сазиву не усвоји буџет (због рока од два месеца за његово доношење и новог рока од два месеца за одржавање избора и састанак новоизабране скупштине) није довољно да се „покрије“ ванбуџетски период па се стари буџет морао поново продужити до изгласавања новог. Мандат новоизабране скупштине не би трајао четири године јер се обласни избори у целој земљи врше истог дана. Самим тим, мандат новоизабране скупштине је трајао до истека периода распуштене скупштине јер се, у супротном, обласни избори не би могли вршити истовремено, а то би било противно чл. 8 Закона.⁸⁹⁴

Уколико се за реализацију обласних задатака укаже хитна потреба за накнадно кредитно задужење, обласни одбор га је могао одобрити под условом да се са тиме претходно сагласи и министар финансија. Сагласност обласне скупштине није тражена,

⁸⁹² Говор В.Лазича на LVI седници ЗО 15.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 303 – 304; Говор М.Трифковића и Ј.Маговчевића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 320 и 322.

⁸⁹³ Чл. 69 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁹⁴ М.Илић, Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон о обласној и средској самоуправи с упутствима за предлагаче кандидатских листа и председнике бирачких одбора и уредбама о пословном реду у обласној и средској скупштини, 146.

док су се обавезе обласног одбора према скупштини сводиле само на подношење посебног извештаја при првом наредном сазиву. О обласном буџету гласа се по партијама. Уштеде из једне партије или буџетске године не могу се трошити на потребе друге партије и године. Обласни буџет је сваке године морао обавезно регулисати све издатке који би, према посебним законима, падали на терет области, личне и материјалне издатке за обласну скупштину и одбор, обласна надлештва и установе, затим отплату обласних дугова, порезе и таксе који би теретили област као правно лице као и издатке за непредвиђене потребе.⁸⁹⁵

Обласни приходи су редовни и ванредни. Редовни су приходи од обласних имања, разних обласних установа, завода и предузећа, затим самостални обласни порези и таксе као и обласни прирез на државни порез. Ванредни приходи су остваривани од продаје обласних имања, закључених обласних зајмова, помоћи и државних дотација предвиђених законима и државним буџетом као и донација појединаца. У ванредне приходе убројени су износи неплаћених дугова, приходи од поклоне или завештања и сви остали непредвиђени приходи. Сви ванредни приходи су морали бити предвиђени буџетом. Да би се проширила економска основа самоуправе, законодавац је прописао да ће држава створити фонд са циљем помагања обласним органима у остваривању самоуправних послова. У фонд би улазила средства од прихода добијених експлоатацијом шума, руда, водних снага и других добара. Да би се избегле нејасноће или неодређености у Закону је прецизирано да је реч о износу од 15% остварених прихода. Обласне прирезе до 50% државног непосредног пореза разрезивала је сама обласна скупштина, а за прирезе веће од 50% потребно је одобрење министарства финансија.⁸⁹⁶

Обласни буџет се шаље на одобрење министру финансија. Скупштина га није слала министарству непосредно већ преко великог жупана. Министар је могао, у складу са обавезом уношења одређених расхода у обласни буџет, то и учинити, ако их није било довољно или их није било уопште. Министар је дужан да решење донесе у року од месец дана; у супротном, обласни буџет добијао је извршну снагу. Закон је министра

⁸⁹⁵ Чл. 70 – 72 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁹⁶ Чл. 73 и 75 Закона о обласној и средској самоуправи. Идеја о образовању посебног фонда чијим средствима би држава помагала обласној самоуправи потекла је у Законодавном одбору од Манојла Сокића, посланика Демократске странке, који је сматрао да предложени финансијски извори неће бити довољни за економску снагу области, што је наишло на подршку владе и већине чланова одбора (Говор М.Сокића на LVI седници ЗО 15.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 305; Говори М.Трифковића и Ј.Маговчевића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 320. и 322).

финансија изричито ограничио код уношења расхода, али га није ограничио код уношења прихода. Министар је у погледу одобрења самосталних обласних пореза и такси био сасвим слободан све до доношења посебног закона. Код других ставки у обласном буџету, министар није имао толику самосталност па је тек код приреза већих од 50% од целокупног пореза, зајмова висине преко 10 милиона динара и отуђења обласних имања у вредности преко милион динара могао ускратити своју сагласност.⁸⁹⁷ Ако је обласни одбор сматрао да је министар прекорачио законска овлашћења, могао је против његовог решења уложити жалбу Државном савету у року од недељу дана. И овде је орган који доноси одлуку био дужан да води рачуна о временском ограничењу јер би буџет, односно одлука обласне скупштине о његовом усвајању, добијали извршну снагу. Обласни одбор је морао извршити све корекције које је министар унео и измењени буџет слао на увид министру ради процене да ли су његове примедбе испоштоване. Министар је у року од месец дана био обавезан да врати буџет обласном одбору јер би, у супротном, добијао извршну снагу.⁸⁹⁸

Протест опозиције у Законодавном одбору усмерен је на право министра да учествује у креирању буџетске политике области путем прегледа или мењања појединих ставки. Савез земљорадника је оспорио легитимитет министра, као лица које ужива поверење једне политичке групе, али не нужно и народа, да мења одлуку непосредно изабраних народних представника у обласној скупштини. Пашићеву владу су критиковали и због одредбе о сагласности министра при обласном задужењу, предложивши већи кворум и јачу већину. Предложена редакција чл. 76 допушта да одлуку о задужењу усвоји само 1/6 посланика (натполовична већина кворумске трећине) док су земљорадници довољну гаранцију нашли у натполовичној већини кворума од 2/3. На примедбе да би ово решење негативно утицало на доношење одлука због потенцијалне опструкције, Савез земљорадника је сматрао да би требало консултовати и опозицију. Законски предлог је браћен правом, али и обавезом министра да у буџет унесе расходе које је обласна скупштина свакако дужна да унесе. Интервенционизам државног органа у самоуправне финансије браћен је пропустом самоуправних органа да испуне законске обавезе.⁸⁹⁹

⁸⁹⁷ Чл. 74 и 76 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁹⁸ Чл. 76 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁸⁹⁹ Говор В.Лазича на LVI седници ЗО 15.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 303 – 304; Говор М.Трифковића на LVII седници ЗО 16.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 320.

Прикупљање самосталних обласних пореза и такси, као и обласни прирези на државне порезе, поверени су органима државне пореске администрације. Њихова обавеза је да од укупног износа прикупљених средстава процентуално израчунају колики део припада држави (на име државног пореза и приреза), а колики областима (на име обласног пореза, приреза и такси) и да их преда обласној финансијској управи до краја месеца. Улога одбора је сведена на право да о начину прикупљања осталих обласних прихода донесе посебне прописе. Управљање обласним приходима и расходима поверено је шефу обласне финансијске управе као чиновнику обласне самоуправе, хијерархијски подређеном обласном одбору, односно члану одбора који је био задужен за финансије. Шеф обласне финансијске управе рукује благајном и обласним рачуноводством по прописима које вреде за државно рачуноводство. Налогe за издатке из обласног буџета давали су чланови обласног одбора, сваки за свој ресор. Наредбодавац за издатке послова који нису припадали ни једној грани управе или о којима је донето решење на одборској седници је председник обласног одбора, као и оних послова који су били у његовој надлежности.⁹⁰⁰

Израда завршног рачуна поверена је обласној финансијској управи у року од шест месеци по истеку финансијске године. Она га подноси обласном одбору који га даље прослеђује на разматрање и одобрење Главној контроли. У хитним случајевима, када су била неопходна финансијска средства која се нису могла обезбедити из буџетских кредитних средстава, обласни одбор је овлашћен за закључење зајмова у висини до милион динара. Ипак, одбор је био зависан од министра финансија који је могао ускратити сагласност. Да би се спречиле злоупотребе у располагању средствима, законодавац је укупну вредност закљученог зајма лимитирао на „само“ један милион динара. Да је намера била да се спречи финансијска самовоља, а истовремено ограниче и одборске компетенције, види се не само по томе што су ови послови, као и обласни буџет, стављени под контролу надлежног министра, већ и у томе што је висина средстава, које је одбор могао одобрити далеко мања од износа зајма у обласном буџету који је обласна скупштина могла самостално унети као буџетску ставку.⁹⁰¹

Закон о обласној и среској самоуправи је обласну скупштину овластио на доношење уредби о платама и пензијама самоуправних органа. Као решавајући орган одлучивала је о издацима потребним за оснивање и развој обласних установа и

⁹⁰⁰ Чл. 77 – 79 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹⁰¹ Чл. 80 – 81 Закона о обласној и среској самоуправи.

одобрењу уговора о зајму, али и о примању јемства за рачун и у име области. Такође, одлучивала је о располагању обласним покретним и непосредним стварима, о њиховом прибављању, отуђењу и размени. Код располагања покретним стварима, могла је овластити обласни одбор да самостално делује, али у оквирима вредности које би одредила. Одбору је прописана обавеза да о коришћењу ових овлашћења поднесе извештај првој наредној скупштини. Скупштина, ипак, није била свемоћна у располагању обласним имањем јер је, како смо видели, за отуђење имања вредности преко милион динара морала имати пристанак министра финансија. Одобравала је и све друге акте располагања као и у случајевима поравнања и одустајања од тужбе, односно жалбе. Ивсто је важило и у питањима наслеђа, легата и поклона.⁹⁰²

Обласној скупштини су препуштени и други „решавајући“ послови, попут доношења одлука о издацима потребним за изградњу саобраћајне инфраструктуре, канала и извршења обласних јавних радова. Њен пристанак је захтеван и код предлога, планова и предрачуна који су изискивали кредитна средства јер се нису могли реализовати ако представништво не би одобрило кредитно задужење. Изузетак је учињен код мањих радова чије је планове и предрачуна могао, по овлашћењу скупштине, одобрити обласни одбор, али се законодавац није одредио према томе који су радови сматрани мањим. Две или више области могле су се удружити ради обављања већих економских и културних послова. Реч је, свакако, о опсежнијим подухватима који би изискивали заједничке напоре јер су надилазили капацитете једне области. За овакву врсту удруживања потребне су одлуке обласних скупштина и одобрење владе.⁹⁰³ Пошто није реч о административном спајању две или више области у једну нову, онда ни уставно ограничење од 800.000 становника није важило. Међутим, ово удруживање је, иако само на економском или културном пољу, могло попримити одређене политичке тенденције или су се њиме могли маскирати зачеци груписања на широј етноконфесионалној основи, тим пре што је могло укључити више области. Због тога ни ово повезивање, као потенцијално опасно по општи правац који је дефинисала радикалско-демократска коалиција, није прошло без ограничења. Оно се испољило у потреби обезбеђења пристанка Министарског савета. И на овом питању је унитаристички блок остао доследан политици имплементације слова и духа Видовданског устава, испољивши страх од било каквог административног окупљања,

⁹⁰² Чл. 82 – 85 Закона о обласној и средској самоуправи.

⁹⁰³ Чл. 86 – 88 Закона о обласној и средској самоуправи.

чак и на економско-културној основи, које би асоцирало на историјске целине као тешки и нежељени баласт прошлости.

6.4.1.3. Обласни одбор

Трећи одељак Закона о обласној и среској самоуправи регулисао је правни статус обласног одбора. Број његових чланова кретао се између пет и осам које обласна скупштина бира на цео период. Из овог је јасно да су одборници постали „несмењиви“, односно политички неодговорни пред скупштином. Одбор би остајао на дужности све до тренутка преузимања власти од стране новоизабраног. Ова одредба је била предмет спорења у Законодавном одбору који је извршио делимичну корекцију. Претходна редакција је прописивала бирање обласног одбора на цео период, с тим што би се његови чланови узимали из обласне скупштине. Сугерисано је да обласна скупштина можда неће имати довољно стручних људи за обављање сложених задатака, те да се додатак „из своје средине“ изостави како би се отворила врата и за лица ван скупштине. Предлог је прихваћен са образложењем да је проблем недостатка компетентних лица у пасивнијим крајевима реалан и да се изменом не изазивају унутрашњи поремећаји у функционисању самоуправе. Законодавни одбор није показао интерес за увођење принципа политичке одговорности обласног одбора пред скупштином. Истакнути су оправдани приговори да ће обласна скупштина моћи само да га критикује, али не и да му ускрати подршку. Наметала се природна паралела са Министарским саветом и његовом одговорношћу пред парламентом и закључак да ће сва власт бити у рукама обласног одбора док се скупштини одузима право мешања у његов рад. Влада се неуверљиво бранила да одбор није хтела излагати честим променама и зависности од политичког расположења обласне скупштине, што је скупштини требало бити довољна опомена при избору обласних чланова.⁹⁰⁴

Председник се бирао између чланова одбора и, као и сваки његов члан, управљао је једном граном самоуправних послова. Оснивање појединих грана као и њихов укупан број одређивала је уредбом обласна скупштина. Сваки члан је управљао својом граном док се на одборској седници решавало о питањима општег карактера и важнијим предметима појединих грана. Кворум за одлучивање је већи у односу на онај

⁹⁰⁴ Говори П.Анђелића, Ј.Ђоновића и К.Тимотијевића на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 325 – 326 и 330.

у обласној скупштини и износио је натполовичну већину укупног броја чланова. За доношење одлуке захтевао се пристанак апсолутне већине свих присутних одборника. Ако је број гласова био изједначен, сматрао се усвојеним онај предлог за који је гласао председник што је изазвало отпор опозиције у Законодавном одбору. „Златни глас“ председника тумачен је као његово право на два гласа. Председнику је оспораван „већи“ легитимитет у односу на остале одборнике па је предложено да се, у случају једнаког броја гласова, предлог сматра одбаченим. Предлог опозиције није прихваћен. Оспорени су наводи о праву двоструког гласа председника образложењем да је његов глас само „претежнији“ у околностима када нема јасне већине и да је ово решење у интересу бржег обављања послова. Опозиција није била задовољна ни начином функционисања обласног одбора, налазећи контрадикторност између самосталног управљања самоуправним пословима од стране одборника и правом одбора као целине да доноси одлуке и закључке у важнијим питањима.⁹⁰⁵

Државни и самоуправни чиновници, због свог статуса, не могу бити чланови обласног одбора и они су једина категорија која је изузета из ове могућности. Члан 18 Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави, прописао је забрану избора и лицима која припадају Комунистичкој партији или било ком забрањеном удружењу. Члановима обласног одбора је забрањено учешће у расправи и одлучивању у свим предметима за које су заинтересовани они лично или њихови крвни сродници до IV степена као и тазбински до II степена закључно. Такође, изузети су из права суделовања у лицитацијама, закупима или обласним предузетничким пословима било лично било преко трећих лица.⁹⁰⁶

Сваки одборник је имао двојицу заменика које бира обласна скупштина. Они су преузимали дужност ако се место њиховог одборника упразни, оним редоследом како су именовани.⁹⁰⁷ Плате одборника одређене су обласном уредбом за цели период њеног

⁹⁰⁵ Говори В.Лазиха, А.Дулибића и К.Тимотијевића на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 327, 329 – 330.

⁹⁰⁶ Чл. 89 – 91 Закона о обласној и среској самоуправи; чл. 18 Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави; чл. 15 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини.

⁹⁰⁷ И начин попуњавања упражњених одборничких места и начин одређивања њихових плата били су предмет дебате у Законодавном одбору. Критика опозиције је у првом случају дала резултате јер је усвојена измена чл. 90 која ће се наћи у Закону. Опозиција је изнела предлог да се прецизније регулише случај попуњавања упражњених места, али није понудила једнообразно решење. Док је Савез земљорадника сматрао да је боље оставити само једног заменика, како би се избегао сукоб око преузимања одборничке улоге, дотле је Југословенски клуб сматрао да би се заменици требали бирати од стране обласне скупштине по пропорционалном систему, мада није истакао конкретан предлог већ уопштен захтев да се празнина у чл. 90 попуни, како не би било простора за различите интерпретације. При коначној стилизацији, Законодавни одбор је прихватио да се упражњено одборничко место

трајања. Одбор је прописивао свој пословник и правилнике својих канцеларија уз право одобравања правилника свих обласних установа. Као извршни орган обласне самоуправе извршавао је решења обласне скупштине, руководио самоуправном администрацијом и вршио надзор над радом свих обласних установа и њихових органа. Одбор је своје послове обављао у континуитету чак и током скупштинских седница. У његовој је надлежности разматрање и доношење коначне одлуке о одобрењу или одбацивању буџета општина које су се налазиле у саставу области, а чији би општински прирез на непосредни порез прелазио 50%. Ако је висина тог приреза ишла преко 300% неопходно је одобрење министра финансија.⁹⁰⁸ Очигледна је намера законодавца да општинске финансије стави под обласни самоуправни надзор јер општине нису, без његове сагласности, могле уводити прирезе у распону од 51% – 300%, а прирезе преко 300% без пристанка највиших управних инстанци.

У круг одборских надлежности улазило је право издавања упутстава и расписа за примену обласних уредби. У хитним случајевима, када обласна скупштина није на окупу, обласни одбор је овлашћен на доношење привремених уредби о свим питањима из њене надлежности, сем буџета. Оне су се подносиле скупштини на накнадно одобрење. Законодавац је одредио да се одобрење тражи на првој наредној скупштинској седници јер би, у супротном, изгубиле важност, али без штете по стечена права. Ипак, чл. 94 Закона учињена је нелогичност јер је прописано да би у првом случају привремене уредбе изгубиле правну важност почев од првог дана оне скупштинске седнице којој су се требале поднети, а у другом случају од првог дана иза скупштинског решавања. То је могло навести на закључак да оне престају да важе без обзира каква је скупштинска одлука поводом њих, тј. чак и онда када би их скупштина одобрила. Међутим, намера је законодавца била да укаже на моменат престанка правног важења привремених уредби које нису добиле накнадно скупштинско

попуњава оним редоследом којим су заменици именовани. Предлог земљорадничке групе о једном заменику (уз накнадно бирање другог од стране обласне скупштине ако се укаже потреба) није усвојен са образложењем да је избор двојице заменика бољи како се скупштина не би оптерећивала накнадним избором. Међутим, док је код овог питања донекле било слуха за критике опозиције, при начину одређивања одборничких плата није ни најмање. Савез земљорадника се противио њиховом прописивању уредбом за цео период, истичући да је износ плата немогуће фиксирати за тако дуг временски период, нарочито у околностима изражене флукуације цена намирница и валутне нестабилности. Ако се покаже да су плате високе, проблем се неће моћи накнадно кориговати и зато су предложили да се њихов износ одређује буџетом за сваку годину понаособ. Владин представник је одбио предлог образложењем да није пожељно оптерећивати обласне скупштине оваквим дискусијама у време одлучивања о буџету (Говор В.Лазића, А.Дулибића и К.Тимогијевића на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 327, 329 – 330 и 332).

⁹⁰⁸ Чл. 90, 92 – 93 Закона о обласној и среској самоуправи.

одобрење.⁹⁰⁹ Велики жупан је у односу на привремене уредбе задржао сва права из чл. 66. То даље значи да су оне, као и уредбе донете од стране обласне скупштине, могле бити задржане од проглашења ако је постојала сумња да нису засноване на Уставу или законима и да је о њиховој судбини одлучивао Државни савет.⁹¹⁰

У Законодавном одбору било је различитих мишљења поводом права обласног одбора да издаје привремене уредбе. Савез земљорадника је још у Уставном одбору био против јачања овлашћења извршне власти на рачун законодавне и исто схватање су испољили при дефинисању односа обласних самоуправних органа. Предложеној редакцију чл. 94, сматрали су наставком политике Пашићеве владе која тежи јачању улоге извршног органа на рачун народног представништва, овај пут на локалном нивоу. Због тога су сматрали бољим решењем ванредно сазивање скупштине у ситуацијама када се укаже потреба за доношењем обласних уредби. На примедбу да је правна ваљаност послова који буду обављени на основу привремених уредби упитна, владин представник је признао могућност злоупотребе уз образложење да „ми морамо нешто веровати људима“. Озбиљније је звучало објашњење да би обласна власт, без таквог овлашћења, трпела велику штету у критичним моментима.⁹¹¹

Обласни одбор заступа област пред судом и административним властима и закључује правне послове који се тичу области. Међутим, како је чл. 85 прописао право скупштине да одобрава одређене врсте послова, у свим тим случајевима обласни одбор је морао обезбедити њен пристанак. Обласној скупштини подноси годишњи извештај о свом и о раду свих самоуправних установа. Председник и чланови одбора били су дужни да одговоре на сва питања која им посланици обласне скупштине упуте у вези са радом самоуправне администрације. Одбор је давао мишљења влади о питањима која му буду упућена, а на захтев великог жупана, обавезан је на сарадњу са државним административним органима у свим случајевима када је законом прописана. Уз сопствени пристанак, сарадња са државним органима је могућа и у другим случајевима када је захтева велики жупан.⁹¹²

⁹⁰⁹ М.Илић, Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон о обласној и среској самоуправи с упутствима за предлагаче кандидатских листа и председнике бирачких одбора и уредбама о пословном реду у обласној и среској самоуправи, 159.

⁹¹⁰ Чл. 94 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹¹¹ Говори В.Лазића и К.Тимотијевића на LVIII седници 30 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 327 и 331.

⁹¹² Чл. 95 – 97 Закона о обласној и среској самоуправи.

Обласни одбор је у домену својих самоуправних послова био самосталан, док је у повереном делокругу државних послова морао да се придржава упутстава великог жупана. Ако би одбио сарадњу са државним органима у пословима код којих је сарадња законом прописана или ако не би поступао по жупановим упутствима, велики жупан је имао право тужбе надлежном управном суду. Суд је одговорним одборницима могао изрећи новчану казну у износу до 2.000 динара. Одговорност одбора, као целине или појединих чланова, постојала је и пред обласном скупштином која их је могла тужити за њихова службена дела у случајевима неизвршења уредби, решења и других аката обласне скупштине, повреде законских прописа и штете причињене областима, као и дела кажњивих по општем казненом законнику. У прва два случаја, одлуку доноси надлежни управни суд, а у трећем редовни суд. Чланови одбора су могли бити оптужени од стране скупштине за време трајања службе, али и три године по њеном престанку. Одлуку о оптужењу скупштина је доносила већином од 2/3 гласова присутних чланова. Док је редовни суд изрицао казне по општем казненом законнику, управни суд је чланове обласног одбора могао осудити на губитак звања и накнаду штете. Ако је управни суд утврдио одговорност за причињену штету, о величини дуговане накнаде одлучивао је надлежни редован суд. У тежим случајевима, управни суд је одборнике лишавао способности за вршење јавне службе најдуже на период од пет година, и то како државне тако и самоуправне.⁹¹³

Опозиција у Законодавном одбору није била задовољна обавезом обласног одбора да сарађује са државним органима због могуће злоупотребе од стране великог жупана. Захтевано је јасније одвајање државних од самоуправних послова због бојазни да би држава могла користити самоуправу за обављање сопствених послова. Приговарано је због обавезе вршења поверених послова по упутствима великог жупана јер би обласни одбор могао одређени посао боље и ефикасније обавити на начин који није у складу са упутствима. Предложено је да се, или сасвим изостави чл. 99 или да се нађе други начин кажњавања одборника у случају одбијања сарадње са државним органима. Спорна је била и већина потребна за одлуку о оптужењу одбора, односно појединог његовог члана. Већину од 2/3, предложену од владиног блока, опозиција је квалификовала као инструмент који ће парализовати самоуправу. Одборници се *de facto* чине скоро неодговорним, што се негативно рефлектује на цели систем функционисања локалне самоуправе. Пашићев кабинет је оптужен да је заштиту

⁹¹³ Чл. 98 – 100 Закона о обласној и средској самоуправи.

министра и потребну скупштину већину за њихово стављање под суд пресликао на релације обласног одбора и обласне скупштине. Као оптимално решење, уместо 2/3, предложена је само натполовична већина.⁹¹⁴

Примедбе опозиције су одбациване тврдњама да је одбор дужан да сарађује само у случајевима када је закон захтева те да је велики жупан могао захтевати само у погледу државних послова. Обавеза сарадње није постојала ван законског оквира, нити је велики жупан могао радити по свом нахођењу већ по упутствима надлежног министра. Указано је на потребу вршења јачег надзора у домену државних послова јер „не може се само казати : радите како вас Бог учи и како знате“. Новчано кажњавање одборника је неопходно јер се не би могли натерати на поштовање прописаних обавеза. Орган који кажњава је надлежни управни суд као гарант да жупан неће водити сопствену политику према обласном одбору. На критике Југословенског клуба да ни у Француској окружни начелник нема таква овлашћења према окружном одбору и да ће велики жупан са својим апаратом „прогутати“ целокупну самоуправу, заговорници владине политике су одговарали да бојазан од гушења самоуправе не постоји код политичких представника са подручја некадашње Краљевине Србије, у којој је постојала самоуправа, већ код оних који нису имали ни државу ни самоуправу.⁹¹⁵

Закон о обласној и средској самоуправи гарантује грађанима право тужбе у складу са чл. 18 Видовданског устава. Устав је појединцу обезбедио право да непосредно и без ичијег претходног одобрења тужи суду државне и самоуправне органе за кривична дела која би им учинили у службеном раду. За штете које државни или самоуправни органи учине грађанима неправилним вршењем службе, могла се поднети тужба против државе или самоуправног тела пред редовним судом. Право подношења тужбе застарева у року од девет месеци. Могућност утужења се, дакле, односила само на државу и обласну самоуправу, али не и на саме појединце. Устав је, међутим, приписао њихову одговорност оним организацијама које су представљали, што је даље значило да су држава, односно самоуправа, ако су биле осуђене на накнаду штете грађанину, могле тражити надокнаду исплаћене штете од својих органа.⁹¹⁶

⁹¹⁴ Говори Ј.Ђоновића, В.Лазича, А.Дулибића и М.Сокића на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 326 – 329.

⁹¹⁵ Говор К.Тимотијевића на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 331.

⁹¹⁶ Чл. 100 Закона о обласној и средској самоуправи; чл. 18 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28.јуна 1921.године; упореди са чл. 28 Устава Краљевине Србије од 1888.године (Српске новине, бр.

6.4.2. Срез

Други део Закона о обласној и среској самоуправи посвећен је срезу као другостепеној јединици локалне самоуправе. Срезови су, као и области, имали правни субјективитет, односно статус правних лица јавног права. У њиховом делокругу су скоро сви они локални послови препуштени областима с том разликом што су сведени на послове среског оквира : среске финансије (утврђивање среског буџета, располагање среским дажбинама које се законом дају срезовима за покриће среских расхода), срески јавни радови, старање о унапређењу среске пољопривреде, управа среским имањима, оснивање и управљање среским заводима за сиромашне и негу болесника, среске саобраћајне установе, оснивање и одржавање установка за штедњу и кредит, узајамно помагање и осигурање, послови помагања занатства, индустрије и задругарства у срезу, давање мишљења на захтев владе, великог жупана и обласне самоуправе, као и други послови који буду законом поверени среској самоуправи.⁹¹⁷ Видовдански устав, сем санкционисања среске самоуправе, није се упуштао у ближе одређивање њене надлежности. Законодавац је, за разлику од области, имао одрешене руке у прописивању среских компетенција. Користећи се том слободом, углавном се држао делокруга послова који су дефинисани као обласни, с тим што је реч о пословима ужег домашаја да би се прилагодили среским оквирима.

Попут обласних, и среске самоуправе су имале своје скупштине и одборе. Среске скупштине су биране општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем на четири године, по истим бирачким списковима по којима се бира обласна скупштина.⁹¹⁸ За разлику од обласних избора, чланови среске скупштине су бирани на сваких 1.500 становника. При избору обласних посланика, сваки вишак преко 5.000 становника у изборној јединици давао је још једног члана обласне скупштине; код избора среских посланика, такав вишак, који би давао још једног члана, није прописан.⁹¹⁹ Број чланова среске скупштине за сваке изборе одређивао је, као и за обласну скупштину, надлежни управни суд у року од осам дана од дана расписивања избора. За среског посланика

282, 23.декембар 1888.године) и Устава од 1903.године (Српске новине, бр. 127, 7.јун 1903.године), и чл. 39 Устава Краљевине Србије од 1901.године (Српске новине, бр. 76, 6.април 1901.године).

⁹¹⁷ Чл. 101 – 102 Закона о обласној и среској самоуправи. Југословенски клуб је у Законодавном одбору приговарао што надлежностима области и срезова није прикључена просветна аутономија и што је целокупан школски систем „од министра до задњег суплента“ бирократизован (Говор Ј.Хохњеца на LVIII седници 30.17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 334).

⁹¹⁸ Као и код обласних избора, Југословенски клуб је у Законодавном одбору приговарао што женама није признато активно бирачко право при бирању среских посланика (Говор Ј.Хохњеца на LVIII седници 30.17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 335).

⁹¹⁹ Чл. 103 – 104 Закона о обласној и среској самоуправи.

важили су услови прописани чл. 72 Устава, а реч је о истим условима који важе за обласне посланике из чл. 6 Закона. Разлика је била у томе што се за обласне посланике тражио услов трогодишње настањености кандидата у области до дана расписивања избора док је за среског посланика тражен услов двогодишње настањености у некој од општина датог среза. Поновљена је забрана истовременог обављања дужности среског посланика и среског лиферанта, односно среског предузимача, али је изостављена забрана истовременог вршења два посланичка мандата – у Народној и среској скупштини – што је, како смо видели, важило за чланове обласне скупштине. Закон о заштити јавне безбедности је искључио комунисте и припаднике забрањених удружења из среске скупштине.⁹²⁰

Чл. 107 Закона о обласној и среској самоуправи поновио је одредбу о забрани кандидовања полицијских, финансијских, шумарских чиновника, судија уопште као и чиновника аграрне реформе и среске самоуправе. И овде је законодавац пошао од уставног прописа, али је прихватио блажа ограничења будући да није тражен услов да су наведена лица престала са обављањем службе у року од годину дана пре расписа избора. Сви остали чиновници су имали право кандидовања и, ако би били изабрани, могли су одсуствовати за време заседања среске скупштине. Среске изборе би наређивао велики жупан и одржавани су истог дана, недељом, у целој земљи.⁹²¹ Одступање у односу на обласне изборе било је евидентно не само у чињеници да се срески избори нису наређивали Краљевим указом и што није одређен месец у коме су се спроводили, већ и у томе што се решење великог жупана морало објавити у Службеним новинама или у обласном службеном листу у нешто краћем року пре самих избора. Рок за обнародовање од месец дана за обласне одборе скраћен је на три недеље код среских. Велики жупан је имао већу слободу у расписивању среских избора, јер Закон није прецизно одредио која је то недеља у којој ће се одржати избори. Кандидатске листе важе за цео срез као изборну јединицу и на њима се морало наћи онолико кандидата колико среска скупштина има посланика. Целокупан изборни поступак који је прописан за обласне изборе, примењивао се и код среских избора.⁹²²

⁹²⁰ Чл. 105 – 106 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹²¹ Савез земљорадника је у Законодавном одбору био против расписивања среских избора одлуком великог жупана; предложили су да се тачан дан њиховог одржавања одреди законом како би се спречило уплитање великог жупана (Говор В.Лазиха на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 333).

⁹²² Чл. 107 – 108 Закона о обласној и среској самоуправи. Опозиција је у Законодавном одбору уложила приговор на поделу мандата за среску скупштину. Као и у случају обласних избора, сматрали су да ће

Среске скупштине сазивао је велики жупан у редован сазив два пута годишње. Док је редован сазив обласне скупштине предвиђен за 5. новембар сваке године, редовни сазиви среске планирани су за пролеће и јесен у седишту среске управне власти, док је о датуму сазива одлучивао велики жупан. Сазив се објављивао у Службеним новинама или обласном службеном листу, ако је постојао. Трајање редовних сазива среске скупштине ограничено је на највише 15 дана. Велики жупан је имао право да по потреби ванредно сазове среску скупштину, а био је обавезан да је сазове ако су то захтевали срески одбор или најмање 1/3 чланова скупштине. Среска скупштина се у ванредном сазиву бавила питањима због којих је сазвана, попут обласне, али је трајање ванредног сазива ограничено на само пет дана.⁹²³

Опозиционе групе у Законодавном одбору нису биле задовољне сазивањем среске скупштине од стране великог жупана. Предложено је да се законом утврди тачан датум сазива у целој земљи и да то буде месец септембар како би се среским властима оставило довољно времена да припреме буџет за наредну годину. Предложено је да се ванредан сазив омогући само на захтев среског одбора и одређеног броја среских посланика. Сврха председника среске скупштине била је упитна ако се њен сазив препусти великом жупану. Упућене су критике на рачун ограничења трајања сазива, редовног и ванредног, јер народне представнике није потребно ограничавати временом. Изнете су сумње да ће самоуправа уопште моћи функционисати у условима широких овлашћења шефа обласне управе, па и размишљања да ће председник среске скупштине бити само марионета у његовим рукама.⁹²⁴

Среска скупштина је бирала председника, потпредседника и секретара за цели период, али је, за разлику од обласне, уместо три имала једног секретара. На рад среске скупштине, почев од избора у скупштини, кворума, доношења одлука, јавности и тајности њених седница, учешћа среских посланика, присуства великог жупана и његових изасланика седницама, преко изрицања дисциплинских казни до доношења среског буџета и сопственог пословника, примењивали су се одговарајући чланови Закона о обласној и среској самоуправи (чл. 55 – 62) и чл. 1 – 5 Уредбе о пословном

систем поделе манадата истиснути из среске скупштине мање странке па ће добар део бирачког тела остати без својих представника. Решење је нађено у виду уношења пропорционалног система (Говори В.Лазиха и Ј.Хохњеца на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 333 – 334).

⁹²³ Чл. 111 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹²⁴ Говор В.Лазиха и Ј.Хохњеца на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 334 – 335.

реду у среској скупштини с тим што је улогу великог жупана у срезу преузимао срески поглавар. Уредба о пословном реду у среској скупштини попунила је законску празнину, прописавши да седнице среске скупштине, по избору председништва, отвара срески поглавар читањем наредбе о сазиву, акта о стању у срезу и послова које би скупштина у том сазиву требала решити.⁹²⁵

Среској скупштини је у срезу намењена иста улога коју су обласне имале у областима. Због тога је она, као решавајући и надзорни орган среске самоуправе, постављала све самоуправне органе, изузев оних чије би именовање препустила среском одбору. Надлежност среске скупштине еквивалентна је надлежностима обласне, али је уже постављена. Среска је скупштина могла у границама закона издавати правилнике за обављање среских послова, о унутрашњем устројству и пословању среских завода и установа као и о употреби среских средстава. Док је обласна скупштина имала право издавања правних и административних уредби, дотле су среске скупштине овлашћене само на доношење административних уредби, што значи да је њена уредбодавна моћ редукована на право доношења правилника са обавезном снагом за самоуправне органе, али не и за грађане.⁹²⁶

Среска скупштина је усвајала буџет на предлог среског одбора. Предлог буџета подносио се на одобрење пре свих других предлога. Ако га скупштина не би усвојила „на време“⁹²⁷ продужио би се стари буџет за годину дана. Ако среска скупштина ни у следећем редовном сазиву не усвоји буџет распуштала се и спроводили би се избори. Док се обласна скупштина распуштала Краљевим указом, среску је распуштао велики жупан својим решењем. Новоизабрана скупштина се састајала у року од два месеца. Среској скупштини се, уз предлог буџета, подносио и завршни рачун последње истекле године.⁹²⁸ Закон је у питању среског буџета применио прописе који су важили за обласни буџет. Једина, уједно и суштинска разлика, испољила се у преношењу улоге које је спрам обласног буџета вршио министар финансија на великог жупана. То је значило да се срески буџет шаље на одобрење великом жупану који је, супституишући министра у овом случају, могао уносити законске расходе (ако нису предвиђени

⁹²⁵ Чл. 112 – 113 Закона о обласној и среској самоуправи; чл. 1 – 5 Уредбе о пословном реду у среској скупштини, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 190, 20.август 1922.године.

⁹²⁶ Чл. 114 – 115 Закона о обласној и среској самоуправи; С.Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 401.

⁹²⁷ Закон је одредио трајање редовног сазива среске скупштине на најдуже 15 дана тако да је то био рок за његово изгласавање.

⁹²⁸ Чл. 116 Закона о обласној и среској самоуправи.

уопште или у довољном износу), одобравати самосталне среске порезе и таксе, прирезе веће од 50%, среске зајмове преко 10 милиона динара, као и отуђење среске имовине у вредности преко милион динара.⁹²⁹

Број чланова среског одбора, за разлику од обласног, тачно је одређен (председник и четири члана). Разлика је приметна и у томе што срески одбор не бира председника ни из своје средине ни ван ње већ ту улогу преузима председник среске скупштине. Одбор је све послове решавао на седницама. Закон није прописао да одборници стоје на челу појединих грана среске управе као што је случај са члановима обласног одбора. Седницама среског одбора морала су присуствовати најмање три члана, а одлуке су се доносиле апсолутном већином присутних. Пошто је одбор имао укупно пет чланова, одлуке су се могле донети са само два гласа „за“. Ако је постојала изједначеност, усвојен је предлог који је подржао председник. Одбор је имао право доношења сопственог пословника, што је даље значило да је Уредба о пословном реду у среској скупштини, издата од стране министарства унутрашњих дела августа 1922. године, могла накнадно бити мењана или допуњена. Уз прописивање пословника могли су издавати упутства потребна за извршење среских правилника.⁹³⁰

Чланови среског одбора су бирани на седници среске скупштине одмах по избору њеног председништва. Срески одбор је припремао и подносио скупштини предлог буџета, али и све остале предлоге који су њему упућивани. За разлику од обласне скупштине, која је имала три стална одбора, а уз њих и повремене одборе, среска скупштина није имала сличне органе. Међутим, Уредбом је среској скупштини омогућено да за поједине важније предлоге изабере посебне одборе са 3 – 4 члана. На челу тих одбора, као и у случају среског одбора, био је председник скупштине. Уз срески буџет, одбор је скупштини подносио завршни рачун за протеклу годину као и остале финансијске предмете. Улога среског поглавара у креирању буџета је модификована по узору на улогу великог жупана. Поглавар је среском одбору пружао само „припомоћ“ у изради предлога. Он је обавезан да пре скупштинског састанка припреми потребан материјал и да сачини провизоран буџет који ће одбор користити као нацрт за даљу израду.⁹³¹ Делатност среског поглавара и председништва среске скупштине усклађивала се према Уредби о пословном реду у обласној скупштини као и

⁹²⁹ Чл. 117 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹³⁰ Чл. 118 – 119 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹³¹ Чл. 5 Уредбе о пословном реду у среској скупштини.

рад саме среске скупштине. Улогу жупана у срезу је преузимао поглавар, а одбора обласне скупштине срески одбор, ако среска скупштина није бирала посебне одборе. Уредба о пословном реду у среској скупштини, обнародована августа 1922. године, важила је све до момента усвајања нових пословника у среским скупштинама.⁹³²

6.4.3. Надзор државе над самоуправама

Чл. 121 и 122 Закона о обласној и среској самоуправи поновили су уставну одредбу о надзору који држава врши преко великог жупана и стручних органа над обласним самоуправама и праву задржавања од извршења одлука које не би биле засноване на Уставу, законима и обласним уредбама. Обласна скупштина је имала обавезу достављања записника својих седница у виду овереног преписа, чим буду прочитани и одобрени. Велики жупан је у року од осам дана могао обуставити од извршења скупштинске одлуке (изузев обласних уредби за које је важио поступак из чл. 66), а обласни одбор је у том случају могао изјавити жалбу. Жалба се изјављивала Државном савету у року од 15 дана од дана доставе решења, али се предавала великом жупану који би је даље прослеђивао. Савет је морао одлучити о жалби у року од месец дана од дана пријема; у супротном, одлука обласне скупштине постаје извршна. Она би постала извршна и ако би велики жупан, најкасније осам дана по пријему записника, обавестио обласни одбор да неће задржати скупштинску одлуку од извршења, а извршност би наступала, такође, и по истеку тог рока.⁹³³

Право великог жупана да задржи од извршења одлуке обласне скупштине у прописаном року очекивано је изазвало незадовољство у Законодавном одбору. Део опозиције је прихватио постојање својеврсне везе између државних и самоуправних органа у лику великог жупана како би се предупредили процеси државне дезинтеграције на ширем плану, али су се успротивили крутом притиску државних органа над локалном самоуправом. Рок од осам дана је критикован као предуг, јер ће у неким случајевима хитност обављања послова изискивати краћи рок. Поред кашњења, сматран је сувишним у околностима када је жупан могао присуствовати скупштинским седницама. Предложено је поједностављење поступка на начин да се обласној скупштини остави слобода самосталног одлучивања без надзора великог жупана. Савез

⁹³² Чл. 6 и 8 – 9 Уредбе о пословном реду у среској скупштини.

⁹³³ Чл. 121 – 122 Закона о обласној и среској самоуправи; чл. 101 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године.

земљорадника је иступио против снажног државног надзора, сматрајући да ће сви послови, укључујући и они најмањи, зависити од расположења великог жупана и среског поглавара. Сматрали су да ће државни органи бити главне полуге власти и у области и у срезу и да ће им самоуправни органи служити само као заклон.⁹³⁴

Велики жупан је, осим присуства и дискусије на седницама обласне скупштине, имао иста права и у односу са обласним одбором. Право говора на одборским седницама је подразумевало да жупан може узети реч у било ком тренутку под условом да не прекида говорника. Исто право је имао и његов заменик. Као што није имао право гласа на скупштинским, није га имао ни на одборским седницама.⁹³⁵ Аналогно праву у односу на одлуке обласне скупштине, шеф обласне управе је у року од осам дана по пријему преписа записника одборске седнице, могао задржати од извршења његове одлуке. Поред тога, од одбора је могао тражити сва потребна обавештења. Обласни одбор је спрам жупановог решења о обустави имао на располагању иста права као и обласна скупштина, што значи да је могао изјавити жалбу о којој би у истом року одлучивао Државни савет.⁹³⁶

Односи државних и самоуправних органа у области послужили су као основ за креирање односа среског поглавара и среских органа самоуправе. Разлика је постојала код инстанце која је одлучивала о жалби против решења среског поглавара о задржавању од извршења одлука среске скупштине. Жалба се упућивала управном суду путем поште, а не преко посредника као код обласних жалби Државном савету.⁹³⁷

Уставну одредбу о пружању државне помоћи областима које нису биле у стању да сопственим средствима финансирају поједине послове сопственог делокруга, Закон

⁹³⁴ Говор В.Лазиха на LVIII седници 30 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 336.

⁹³⁵ Део опозиције у Законодавном одбору је оштро иступио против овог права великог жупана. Замерке су се кретале од бриге за функционисање самоуправе на чисто теоријском нивоу јер се шефу државне управе даје сувише широк круг овлашћења до бојазни да ће у стварној политичкој борби доћи до сукоба два органа – државног и самоуправног. Жупаново присуство није могло позитивно утицати ни на слободу говора на одборским седницама, а то се могло негативно рефлектовати на обављање текућих послова. Сувише отворена критика жупанске делатности од стране појединих одборника могла је великог жупана навести да поступи по Закону о заштити државе. За Југословенски клуб је било спорно његово право да присуствује одборским седницама јер су сматрали да се присуство седницама обласне скупштине донекле и може разумети због јавности њеног рада и свечаније атмосфере њених седница, али да тај разлог не постоји код седница обласног одбора. Делокруг и овлашћења обласне самоуправе су јасно дефинисани Уставом и пратећим законима тако да обласни одбор не може предузети ништа мимо прописаног. Читава ова глава закона је Југословенски клуб навела на закључак да је државни надзор над самоуправом такав да подсећа на „Аргусово око“ (Говори А.Дулибића и Ј.Хохњеца на LVIII седници 30 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 337 – 338).

⁹³⁶ Чл. 123 – 124 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹³⁷ Чл. 125 Закона о обласној и среској самоуправи.

је проширио и на срезове. Оба степена локалне самоуправе обраћају се министру финансија, који је разматрао захтев и мишљење износио Народној скупштини на одлучивање. Финансијска подршка локалној самоуправи другог и трећег степена била је мач са две оштрице јер је истовремено расла могућност утицаја државе на вршење самоуправног делокруга. Законодавац је отишао корак даље, проширујући га са надзора над самоуправним актима и на надзор над радом самоуправних органа. Уколико је централна државна управа законом поверила одређене управне послове самоуправним органима, надзорна власт их је напре могла позвати на вршење датих дужности, а уколико самоуправе не би приступиле њиховом извршењу, надзорна власт их је могла сама извршити на рачун самоуправне јединице.⁹³⁸

Закон о обласној и среској самоуправи је прописао посебан облик сарадње између државног и самоуправног нивоа у виду пружања међусобне правне помоћи у делокругу својих послова. Велики жупан и срески поглавар били су обавезни да обласној, односно среској скупштини, сваке године подносе извештај о стању државне администрације у области, односно срезу. О односу органа државне управе и локалне самоуправе много говори сама стилизација ове дужности, јер се извештај подносио „знања ради“. Велики жупан и срески поглавар су имали обавезу давања обавештења о државној обласној и среској управи, уколико би му то тражили органи самоуправе. Међутим, самоуправне компетенције скучене су забраном вођења дискусија о тим обавештењима, као и могућност њиховог тражења само у мери у којој се унутрашња управа у областима и срезovima „додирuje“ са локалном самоуправом.⁹³⁹

Појединим законима могуће је, мада само као изузетак од општег принципа раздвојености две администрације, основати заједничка надлештва за исте врсте послова државног и самоуправног делокруга у области и срезу. Та надлештва су у самоуправном делокругу везана одлукама самоуправних власти, а у случају њиховог неизвршења, законодавац је прописао сарадњу две власти тиме што су се самоуправни органи могли обратити за помоћ државној власти. Среске самоуправе су самостално извршавале одлуке својих органа, али су се могле обратити и општинама ради пружања

⁹³⁸ Чл. 126 – 127 Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹³⁹ Чл. 128 – 129 Закона о обласној и среској самоуправи. Због свега наведеног, чл. 129 је у Законодавном одбору од стране појединих група критикован као реакционаран па је предложено да се изостави онај део који је скупштинама одузео право дискусије и доношења закључака. „Нити је било нити може да буде једне обласне скупштине која не може да критикује и да отвори дебату о одговору једног владиног органа“. Самим тим, ни прописана забрана неће имати ефекта јер ће незадовољни елементи свакако критиковати извештај што ће неминовно водити сукобу две стране (Говор А. Дулибића на LVIII седници ЗО 17. марта 1922., Stenografske beleške Zakonodavnog odbora..., II, 337).

помоћи у извршењу. Уколико асистенција општина није довољна, средња самоуправа се могла, у крајњој линији, обратити надлежној државној власти.⁹⁴⁰

Закон не прави разлику између државног и самоуправног чиновништва у погледу стручних квалификација. Чиновништво обласне самоуправе морало је имати завршен Правни факултет или барем средњу, односно стручну школу. За чиновништво средње самоуправе тражени су исти услови, а у недостатку стручних чиновника на дужности су могли остати сви они који су и раније вршили те послове. Као могући кандидати за средњу самоуправну администрацију долазе у обзир и општински чиновници, који су на тим пословима били ангажовани најмање годину дана. Обласном и средњом самоуправном чиновништву са факултетским образовањем признаје се време проведено у самоуправним органима на исти начин као да су га провели у органима државне управе. Пензионерима са факултетском спремом који буду реактивирани у својству самоуправних чиновника пензија се неће исплаћивати све док врше чиновничку дужност. За то време били су дужни да врше уплате у пензиони фонд, а време које су провели у служби урачунаће се у године укупне службе и утицаће на износ пензије.⁹⁴¹

Закон о обласној и средњој самоуправи ступио је на снагу заједно са Уредбом о подели земље на области и Законом о општој управи. Избори за обласне скупштине требали су се спровести у року од три месеца по његовом ступању на снагу. Велики жупани су задужени да изврше потребне припреме за одржавање обласних скупштина. Припреме су се требале реализовати на терет обласног буџета, али су до његовог усвајања располагали новчаним средствима које им је министар финансија одобрио у ту сврху. Министар унутрашњих послова је овлашћен да уредбом пропише пословник о раду обласних скупштина, који би се примењивао све до доношења сопственог.⁹⁴²

Конституисањем обласне скупштине и избором обласног одбора, сви послови који су раније били у надлежности окружних и жупанијских самоуправа постају надлежност обласне самоуправе, у оквирима које је Закон наменио областима.

⁹⁴⁰ Чл. 130 – 131 Закона о обласној и средњој самоуправи. Понуђено решење чл. 131 није наишло на неподељен пристанак Законодавног одбора. Савез земљорадника је изразио сумњу у његову логичност јер је, по речима Војислава Лазића, било за очекивати да срезови као веће јединице располажу већом снагом и јачим темељем те да оне помажу нижим јединицама, уместо да траже од њих помоћ. Сарадња је требала да иде у обрнутом смеру па су се општине требале ослањати на срезове, срезови на области, а области на државу (Говор В.Лазића на LVIII седници ЗО 17.марта 1922., *Stenografske beleške Zakonodavnog odbora...*, II, 336 – 337).

⁹⁴¹ 132 Закона о обласној и средњој самоуправи.

⁹⁴² Тачке 1 – 4 прелазних наређења Закона о обласној и средњој самоуправи.

Надзорна или дисциплинска власт коју су жупаније и окрузи, а у Далмацији и Словенији покрајине, вршиле над општинама прелази на органе обласне самоуправе. Уз компетенције, на обласну самоуправу прелази и сва окружна, односно жупанијска имовина (актива и пасива) као и сви њихови прирези и самостални порези. Њихово чиновништво постаје обласно са обавезом да врши своје дужности по инструкцијама обласног одбора. Ипак, жупанијско чиновништво није претварано у обласно и среско по аутоматизму, већ само они појединци који буду аганжовани. Остали су постајали државни чиновници уз могућност пензионисања ако су стекла право по ранијим прописима. Прелазак имовине на области није било спорно у случајевима када је долазило до трансформације једне или више жупанија / округа у област, али су се компликације могле јавити уколико је долазило до цепања и припајања делова различитим областима. У прелазним наређењима дато је решење по коме се њихова имовина делила између области сразмерно броју становника и делу територије који им се прикључују. Евентуалне спорове решавао би суд кога су чинили представници области и један представник редовних или управних судова.⁹⁴³

Образовање среских самоуправа спровело би се најкасније у року од пет месеци од избора обласних скупштина. У крајевима у којима није било среске самоуправе, велики жупан је био дужан да, након саветовања са обласним одбором, припреми све што је потребно за одржавање седница среске скупштине, на терет среског буџета. Као и у случају обласних скупштина, и среске су се у прво време могле ослонити на привремени пословник, прописан од стране министра унутрашњих послова, који би важио до усвајања сопственог. Среска скупштина, након конституисања, бирала је срески одбор. Прописи о окружном (жупанијском) чиновништву и имовини примењивали би се и на срезове. Среска власт је задужена да води бригу о набавци среског печата тамо где није било организованих општина.⁹⁴⁴

Анализирајући Закон о обласној и среској самоуправи у целини може се поставити питање колика је и каква самоуправа њиме одређена. Да би се добио одговор неопходно је прописана законска решења поставити у одређене оквире и утврдити колико одговарају стандардима и принципима локалне самоуправе. Први услов за постојање самоуправности локалних органа је њихова изборност. Да би самоуправа била што јаче загарантована и заштићена, централној власти би требало ускратити и

⁹⁴³ Тачке 5 – 10 прелазних наређења Закона о обласној и среској самоуправи.

⁹⁴⁴ Тачке 11 – 14 прелазних наређења Закона о обласној и среској самоуправи.

право потврђивања изабраних органа. Именовање локалних власти од стране виших представља, у ствари, деконцентрацију. Други услов је рефлектовао релације државних и самоуправних органа на плану властитих и пренесених послова и њихових међусобних односа. Трећи услов односио се на могућност самосталног доношења и извршења одлука, нарочито у финансијској сфери, са посебним освртом на вршење надзора над самоуправним органима и њиховим актима.⁹⁴⁵

Закон о обласној и среској самоуправи дефинисао је области и срезове као правна лица јавног и приватног права, односно као носиоце јавноправног субјективитета. Принцип изборности самоуправних органа је загарантован, јер централна власт ни на који начин не учествује у њиховом избору. И обласна и среска скупштина се бирају од стране локалног становништва, док њихове одборе бирају обласна, односно среска представничка тела, без икаквог учешћа државних власти. Као што ове власти не бирају самоуправне органе исто тако их и не потврђују.

Кад је реч о обиму самоуправних послова, он је за области утврђен принципом еnumerације у Видовданском уставу док је обим надлежности среске самоуправе одређен Законом о обласној и среској самоуправи. Законодавац је искористио уставно овлашћење па је незнатно проширио властити делокруг обласне самоуправе. Обласне финансије нашле су се под појачаним надзором државе док је у неким случајевима, попут унапређења просвете, стручног образовања и поморског рибарства, надлежност обласних самоуправних органа дефинисана само као сарадња. Не улазећи у анализу обима прописаних послова, морамо констатовати да питање властитог делокруга постаје дискутабилно ако се узме у обзир извршено територијално разграничење, које је произвело велике разлике у величини области и броју становника. Одступања су велика, јер је Уредбом створено чак шест области мањих од 200.000 становника, али и три области са преко 750.000 становника. Несразмера је била изражена и у погледу површине области, доводећи у питање функционалност самоуправе на јединственој основи са тако различитим параметрима. Посматрано из практичне перспективе, обим послова је исти у територијално мањој брегалничкој области која има свега 100.000 становника и у великој осигејчкој области са близу 800.000 становника, али су економске могућности њиховог вршења битно различити. Ова разлика постаје

⁹⁴⁵ Ф.Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку: област, округ, срез, 330; Ф.Никић, „Самоуправа – правни основи“, Радови : (1919 – 1929), II, Београд 1982, 146 – 147; С.Јовановић, О држави : основи једне правне теорије, 425 – 435.

маркантна ако се има у виду економско сиромаштво Македоније и развијеност Славоније. Укидање обласних самоуправа је наступило свега две године по образовању па није ни било довољно времена да се до краја испоље њихове бројне слабости. На проблем материјалне егзистенције обласних самоуправа јасно је указао Мехмед Спахо, након доношења одлуке о расписивању обласних избора новембра 1926. године. Он је упозорио председника владе и министре финансија и унутрашњих послова да због лошег економског стања народ није у стању ни да плаћа државне порезе и прирезе, те да се о установљењу додатних обласних приреза за функционисање самоуправа не може ни размишљати. Спахо је решење тражио у правцу уступања извесних државних пореза обласним самоуправама.⁹⁴⁶

Видовдански устав је омогућио обласним самоуправама да се за обављање послова властитог делокруга могу обраћати државним институцијама ради пружања финансијске помоћи. Иако је мотивација одредбе жеља да се помогне сиромашнијим крајевима у извођењу локалних послова, она је омогућила активније мешање централних органа у делатност самоуправних власти. Уз материјална средства ишла је и појачана контрола што је поткопавало суштину обласне самоуправе. Ако се узме у обзир економско сиромаштво већине крајева, било је за очекивати да ће надзор државе кроз помоћ у реализацији крупних пројеката временом само јачати.

Закон о обласној и средској самоуправи прописао је надзор законитости и надзор целисходности. Први облик надзора је резервисан за све самоуправне акте, сем оних финансијске природе код којих је остварена комбинација оба типа.⁹⁴⁷ Уставна дебата вођена у првој половини 1921. године, омогућила је сужење надзора целисходности на узак круг финансијских послова и јачање самоуправног принципа, ширењем контроле законитости на остале делатности. Пошто су обласне уредбе акти јаче правне снаге од осталих обласних решења, уставни и законски прописи су санкционисали другачију процедуру одлучивања о њиховој усклађености са важећим законима. У оба случаја је коначна одлука препуштена Државном савету, али је разлика у погледу органа који му се обраћао.⁹⁴⁸ У сфери финансијске политике надзор је појачан, што се може разумети

⁹⁴⁶ Политика „Питање обласних избора“, 1. децембар 1926, бр. 6683, 3.

⁹⁴⁷ Н.Максимовић, Надзор државне власти над обласном самоуправом у Видовданском уставу, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 90/2021, 219 – 220.

⁹⁴⁸ Тиме је контрола уставности и законитости самоуправних аката препуштена највишем управном суду у земљи. Овом решењу може се приговорити да је Државни савет у време Краљевине Србије често био под утицајем политичких прилика, те да није био довољно гаранција за његов независан и самосталан рад. Пошто се његов избор вршио на партијској основи његови су чланови били „обично политички

због осетљивости саме материје и потребе усклађивања државних и самоуправних финансија. Ако су одлуке обласне и средске самоуправе биле правно ваљане без икакве потврде државних органа, у случају обласног и средског буџета самоуправни принцип није доследно примењен, јер је неопходна потврда министра финансија, односно великог жупана као представника државне управе. Одлуке обласне скупштине нису довољне. Разлика је у томе што је надзор над обласним буџетима централизован па је одлука препуштена министру, док је у случају средских буџета извршена деконцентрација надзора, па о њему одлучује велики жупан.

Остварујући увид у локалне финансије, представници државне власти могли су самостално уносити законом обавезне расходе, које је скупштина пропустила да учини, чиме се још увек остваривала контрола законитости. Надзор законитости постоји и код разрезавања обласних и средских приреза, зајмова и отуђења непокретности, али само до одређеног износа. Преко назначених износа, успостављен је надзор целисходности. Самоуправним органима је остављена жалба, али је Државни савет испитивао да ли су се државни органи (министар финансија и велики жупан) држали законских прописа, не улазећи у оцену њихове целисходности. Ипак, док је у свим прописаним случајевима, обласна и средска самоуправа уживала извесну самосталност, до износа и вредности које су прецизно утврђене, у погледу увођења самосталних пореза и такси обласне самоуправе су потпуно зависне од воље министра финансија, све до момента док се дата материја не уреди посебним законом. Практична примена прописаних решења водила је зависности обласних и средских самоуправа од државних органа, будући да је реализација свих крупнијих циљева изискивала знатна финансијска средства, а самим тим и сагласност министра, односно великог жупана.⁹⁴⁹ Исти утисак везаности проистиче и из одредбе чл. 70 Закона о обласној и средској самоуправи према коме је одобрење свих накнадних кредита и зајмова, чије би узимање било хитно за остварење самоуправних послова, зависило од воље министра финансија. Тиме се југословенски

ветерани и партијски истакнути људи, који се нису могли тако лако ослободити својих дугогодишњих партијских веза“ (Ф.Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку : област, округ, срез, 332). Усвојеним решењем Уставотворац се удаљио од енглеског модела самоуправе у којој је контрола законитости препуштена редовним судовима, који као „пси чувари“ локалних власти врше надзор над њиховом целокупном делатношћу. за разлику од судског надзора, који је вековима устаљен, први облици административног надзора над локалном самоуправом у Енглеској датирају тек из прве половине XIX века, али еј од тридесетих година XX века, овај облик надзора почео да постепено добија све већи значај (М.Јовић, Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj, Švajcarskoj : uporedna studija, Savremena administracija, Beograd 1963, 226, 232).

⁹⁴⁹ Ј.Стефановић, Основни принципи обласне самоуправе, Суботица, прештампао из „Књижевног Севера“, књ. св. 3 – 6, без године, 15.

законодавац приближио француском моделу у коме надзорна власт има право не само да санкционише локалне буџете већ и право инскрипције за обавезне расходе. Њено одобрење је било неопходно за уређење приреза, узимање зајмова и отуђење непокретности преко одређеног износа.⁹⁵⁰

Поред надзора над самоуправним актима, успостављен је надзор над самоуправним органима. Овај облик надзора је постојао и у сфери послова властитог делокруга. Обласна и среска скупштина су могле бити распуштене ако две године узастопно не би усвојиле буџет у прописаном року. Надзор се појачавао у случају послова, које би држава законом поверила обласним самоуправама или ако је неки облик сарадње законом прописан, јер је тада обласни одбор морао да се придржава упутстава великог жупана. Одбијање сарадње и неизвршење упутстава у кругу поверених послова повлачило је могућност новчаног кажњавања чланова одбора, а ако ни након позива надзорних власти не приступе извршењу обавеза, онда је постојала могућност супституције, односно извршења о трошку самоуправне јединице. Законодавац је њено спровођење деконцентрисао, јер се у областима о њој старао велики жупан, а у срезу поглавар. Закон о обласној и среској самоуправи допустио је преношење државних послова не ограничивши у том погледу државне органе, што је угрожавало општи положај самоуправе. Преношењем послова отвара се могућност појачаног утицаја на њене органе, који у овој сфери делују као подређени органи. Ширењем круга пренетих послова шири се и државни утицај над самоуправом, чиме се југословенска локална самоуправа удаљила од енглеског модела, у коме локални органи обављају само послове сопственог делокруга док пренесени и не постоји, истовремено се приближивши француском типу.

Надзор се у свим наведеним случајевима вршио *a posteriori*, односно вршен је над донетим одлукама, предузетим или пропуштеним радњама, па је отуда имао репресивни карактер. Законодавац је, омогућивши присуство великог жупана и среског поглавара седницама самоуправних органа, укључујући и право дискусије о текућим питањима, установио и превентивни надзор. Представницима државне управе је ускраћено право гласа, али је њиховим присуством седницама посредно оствариван

⁹⁵⁰ У Енглеској надзорна власт није потврђивала буџете самоуправних јединица, већ су се усвојени буџети слали само ради увида док је могућност разрезавања локалних пореза скоро неограничено. Централна власт нема право инскрипције док је могућност супституције врло ограничена, али и тада се врши посредно преко Врховног суда (Ф.Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку : област, округ, срез, 329).

други циљ. Они су могли утицати на усвајање или недоношење извесних одлука, сугеришући „a priori“ самоуправама да би неке одлуке могле бити оспорене као незаконите. Уз присуство седницама скупштине и одбора, велики жупан је могао узети учешће чак и у раду скупштинских одбора, овај пут само на позив самих одбора. Узевши у обзир да је велики жупан располагао правима отварања и закључења седница обласне и средске скупштине као и њиховог ванредног сазива, постаје јасно да је утицај представника државне власти на функционисање обласне и средске самоуправе био значајан и у погледу вршења превентивног надзора.

Савременици Видовданског устава су били свесни колико су свеукупне претпоставке за развој локалне самоуправе биле слабе. Због тога ће се све до увођења шестојануарске диктатуре 1929. године истицати предлози за реорганизацију централне управе и измене и допуне Закона о обласној и средској самоуправи. Указивано је на потребу делимичне децентрализације на начин да се надзор целисходности над финансијским одлукама средске самоуправе, које прекорачују прописане законске лимите, повери обласној самоуправи, уместо великом жупану као представнику државне управе. Деконцентрација је могла уступити место децентрализацији надзора и у случају вршења супституције на средском нивоу. Уместо средског поглавара, њу би целисходније вршила обласна самоуправа, бар код послова самоуправног карактера.⁹⁵¹ Кратак период постојања локалне самоуправе указао је, ипак, на њене бројне слабости. Пре свега, велики жупани су често користили право обуставе од извршења обласних уредби,⁹⁵² а недостатак финансијских средстава онемогућио је озбиљније активности обласне самоуправе. Предлагана је реорганизација централне управе редуковањем бирократског апарата и територијално увећање области према природним, економским и социјалним приликама како би се економски ојачале. Општи утисак који се намеће о локалној самоуправи у периоду важења Видовданског устава је да се она, у крајњој линији, свела на „један прикривени централизам“, који је временом гасио наде у остварење свих бенефита који су се очекивали од њеног увођења.⁹⁵³

⁹⁵¹ Ј. Стефановић, Потреба декоцентрације и децентрализације надзора над радом самоуправних власти, Нови Сад, без године и издавача, 10 – 11.

⁹⁵² R. Guzina, Opština u Srbiji XIX i XX veka : Lokalna uprava i lokalna samouprava u Jugoslaviji od 1918. do 1941. godine, Visoka škola političkih nauka, Beograd 1962., 43.

⁹⁵³ Ф. Никић, „Значај обласних самоуправа“, Радови : (1919 – 1929), II, 212 – 213. Сличне оцене положаја локалне самоуправе приметне су у радовима свих аутора који су се бавили датом темом. Ружица Гузина је констатовала да је „део систем самоуправности био (...) тако постављен да државне власти, тл управни органи врше пуну контролу над радом и пословањем самоуправних органа“ (R. Guzina, Opština u Srbiji XIX i XX veka : lokalna uprava i lokalna samouprava u Jugoslaviji od 1918. do 1941. godine, 43), док је Марко

6.5. Пројекат Закона о општина

Питање општинске организације није решено заједно са уређењем области и срезова. Нестабилна политичка ситуација одложила је за извештај број година доношење посебног закона, којим би се општина организовала на јединственој основи. У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца примењивали су се законски прописи из времена пре уједињења. На подручју Србије важиле су одредбе Закона о општинама из 1903. године, са каснијим изменама и допунама. У Хрватској и Славонији важио је Закон о уређењу општина и трговишта која немају уређени магистрат из 1870. године, у Босни и Херцеговини закони из 1907. године, у Војводини XXII законски чланак о општинама, у Далмацији Закон из 1864. године, док су се на територији Словеније примењивали стари законски прописи за Истру из 1863. године, за Корушку и Штајерску из 1864. године и Крањску из 1865. године.⁹⁵⁴

Попис становништва из 1921. године показао је да у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца постоји 6575 општина, што значи да је општина у просеку имала приближно 1823 становника. Статистички посматрано, половина југословенског становништва живела је у општинама које су имале од 500 до 2000 становника, $\frac{1}{4}$ у општинама са преко 2.000 становника и приближно $\frac{1}{4}$ у општинама са мање од 500 становника. У Босни и Херцеговини и Словенији доминирале су мале општине тако да је око $\frac{3}{4}$ тамошњих општина имало мање од 1.000 становника. У Србији, Црној Гори и Војводини преовлађују нешто веће, док трећу групу чине подручја Хрватске, Славоније и Далмације у којима су претежна већина општине са 2.000 до 10.000 становника. Нарочито су велике општине карактеристичне за Далмацију, што се посебно односило на сеоске средине. Највећи део далматинског становништва настањен је у општинама чије се становништво кретало у распону од 5.000 до 50.000 лица.⁹⁵⁵

Неки принципи општинског уређења дефинисани су Видовданским уставом и каснијим законодавством. Устав је прокламовао њену самоуправу, а у случају Босне и Херцеговине још и начин њиховог издвајања из обласних оквира. Уредбом о подели земље на области утврђени су принципи издвајања из постојећих и припајања другој

Станковић извео закључак да „снажна контролна и надзорна средства државних органа доводе у питање постојање било какве самоуправе у областима“ (М.Станковић, Локална самоуправа у Србији : прошлост, садашњост, будућност, 80).

⁹⁵⁴ Види члан 149, ст. 2 Закона о општинама, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 85, 15. април 1933. године.

⁹⁵⁵ Савремена општина, „Бројно стање општина у Краљевини С.Х.С“, бр. 1, Београд 1926., 91 – 92.

области. Закон о обласној и среској самоуправи је прописао обавезу општина да помажу среске органе, ако среска самоуправа није могла самостално спровести сопствене одлуке. Већи део обавеза при обласним и среским изборима је претпостављао општински ангажман. Појединим актима је мењан дотадашњи начин избора општинских органа. У Далмацији је то учињено 1922. године; на подручју Хрватске, Славоније, Срема, Баната, Бачке, Барање и Босне и Херцеговине 1927. године. Иако доношењу Закона о општинама није придаван посебан значај, усвајањем других закона индиректно је спровођена унификација општинског статуса. Такви су били Закон о самоуправним путевима, Закон о унапређењу пољопривреде, Закон о народним школама, Закон о сузбијању болести и штеточина културних биљака и Закон о устројству војске и морнарице, сви из 1929. године, којим се регулишу учешће, права и обавезе општина у пословима саобраћајне инфраструктуре, пољопривреде, просвете и оружаних снага.⁹⁵⁶

Потреба извођења општинске организације на јединственој основи резултирала је израдом законског пројекта 1926. године. Божидар Максимовић, министар унутрашњих послова у последњим Пашићевим и каснијим Узуновићевим владама (период 1924 – 1927. године), најављивао је подношење законског нацрта Скупштини и његово усвајање током редовног сазива крајем 1926. године.⁹⁵⁷ По његовим речима, потреба изједначења законодавства и доношења Закона о општинама били су такве природе да би даље одлагање ишло на штету и државе и општине.⁹⁵⁸

Нацртом Закона о општинама прописано је стварање већих општина са минимум 2.000 становника. Мање општине морале су се удружити у року од шест месеци, јер би у супротном то учинила надзорна власт. Изузетак од општег начела је допуштао образовање мањих општина, ако то захтевају теренске прилике и слабија насељеност (чл. 3 и 158). У основи, оне су се требале образовати као природне и економске јединице уз могућност удруживања ради обављања заједничких потреба (чл. 4 и 5). Органи општине су општински одбор, општинска управа и председник. Одборници су бирали општим, непосредним и тајним гласањем и њихов број је варирао у зависности од броја становника – 15, 18, 21 или 24 (чл. 24 и 25). Одборске седнице је по потреби сазивао председник општине, а морао их је сазвати на захтев трећине одборника или

⁹⁵⁶ Р.В.Гузина, Самоуправа сеоских општина у буржоаској Југославији, Анали Правног факултета у Београду, Београд 1964., 204.

⁹⁵⁷ Савремена општина, „Пред изједначењем општинског законодавства“, бр. 1, Београд 1926., 16.

⁹⁵⁸ Савремена општина, „Изјаве г. Боже Максимовића“, бр. 4, Београд 1926., 32 – 33.

надзорне власти. Општине доносе пословник о раду општинског одбора, али је неопходна потврда великог жупана (чл. 69). Седницама би председавао председник општине или његов заменик, отварао их, одржавао ред и затварао. Седнице су јавне, али су се могле претворити у тајне, на захтев председника или петине одборника, с тим што се буџет и завршни рачун решавају у јавној седници (чл. 73, 77). Гласање је јавно, али се избор општинских службеника морао вршити тајно (чл.75).⁹⁵⁹

На челу општине је председник, кога из своје средине бира општински одбор за цело време трајања мандата. Он је извршни орган општинског одбора и шеф општинске администрације. Одбор бира два до четири одборника са заменицима, који чине општинску управу. Управа је помоћни орган општинског одбора, која се састаје на позив председника и за чије је пуноважно одлучивање неопходно присуство председника и још најмање два члана. У случају једнаког броја гласова, одлучивао је глас председника. Сви општински органи су бесплатно вршили дужности, уз могућност накнаде трошкова или одређивања годишње па и месечне плате, ако је служба захтевала пуно или већи део радног времена (чл. 78, 81, 83, 85, 87, 93).⁹⁶⁰

Законски пројекат је назначио основне послове властитог делокруга општинске самоуправе : управљање општинском имовином, старање о саобраћајницама, сиромашним лицима, здравственом стању становништва и рад на унапређењу привредних и просветних послова. Општине их врше сопственим средствима под надзором државних власти (чл. 82). Обавеза општине на сарадњу са органима државне управе у локалним пословима је посебно наглашена уз обавезу вршења и оних послова које би јој државне институције повериле законом. Ипак, општина је делимично заштићена обавезом државе да јој обезбеди средства за извршење тих послова (чл. 52).⁹⁶¹

Општине су преко својих одбора могле доносити статуте о систематизацији општинских звања, уз сагласност обласног одбора. Сагласност обласног одбора је потребна и при задужењу општине и отуђењу њених непокретности чиме је општинска самоуправа овде стављена под надзор обласне. Уредбе које доноси општински одбор у оквиру својих овлашћења ступале би на снагу по одобрењу великог жупана. Нацртом је одређено да државна управа врши надзор над општинском самоуправом преко среског

⁹⁵⁹ Савремена општина, „Пројекат Закона о општинама“, бр. 2, Београд 1926., 44, 47, 49 – 50, 64.

⁹⁶⁰ Исто, 50 – 51, 53.

⁹⁶¹ Исто, 52.

поглавара, коме је дато право присуства седницама и обраћања одборницима, али без права гласа. Надзорна овлашћења су омогућила надзорним органима да у сваком тренутку изврше увид у делатност општинских органа и затраже потребна обавештења док је обавеза прегледа општинске касе и рачуна установљена најмање једном годишње. Надзорна власт је, на основу достављених преписа одборских седница, могла сваку одлуку општинског одбора задржати од извршења, ако процени да је у колизији са важећим законима, законитим наредбама власти или да је општина прекорачила свој делокруг послова. Одбор је могао уложити жалбу великом жупану у року од 14 дана, а жупан је у року од пет дана могао поништити решење среског поглавара или проследити предмет управном суду на даље одлучивање. Управни суд је морао решити спор месец дана од пријема аката, јер би, у супротном, одлука општинског одбора постала извршна (чл. 90, 91, 96, 143 – 147).⁹⁶²

Надзорним властима је обезбеђен широк спектар средстава принуде над општинама. Могли су наредити брисање буџетских ставки, предвиђених за извршење закључака општинског одбора који нису законити или одобрени. Пропуштање општина да врше своје самоуправне послове, у целини или делимично, повлачило је најпре укључивање великог жупана као посредника, а онда и обласног одбора, чија је одлука за општину била обавезујућа у погледу послова које је морала предузети. Непоступање по датој одлуци активирало је принудна средства па је надзорна власт могла преко трећих лица извршити потребне послове на терет општине. Поред тога, надзорна власт је могла разрешити председника или целу општинску управу у случају да то затражи општински одбор апсолутном већином укупног броја одборника или ако председник или општинска управа не врше своје дужности, пренете од стране државне управе на основу закона. Одлуку о разрешењу због невршења дужности доноси велики жупан, на предлог среског поглавара, након саслушања обласног одбора. Општински одбор је против одлуке о разрешењу имао право жалбе управном суду у року од осам дана, а његова одлука је била коначна (чл. 148 – 151).⁹⁶³ Одлуком о разрешењу истовремено су могла бити именована лица која би, до избора новог председника, односно управе, привремено вршила дужности разрешених органа. Ако нису били именовани, постојећи органи су привремено вршили своје дужности до избора новог председника, односно

⁹⁶² Исто, 52 – 54, 61 – 62.

⁹⁶³ Исто, 62 – 63.

нове општинске управе. Избор нових органа вршио је општински одбор у року од 14 дана (чл. 148 – 151).

Надзорна власт је, у случају пропуста општинског одбора, овлашћена да самостално разреши одборника који је изгубио услове за вршење одборничке дужности. Министар унутрашњих дела је, на предлог надзорне власти, могао распустити општински одбор и расписати нове изборе, ако је пропустио да изврши избор општинске управе, ако две године узастопно не усвоји општински буџет и ако закључци, изјаве и рад општинског одбора иду на штету важних државних интереса, упркос изјављених опомена од стране надзорне власти. За распуштање у последњем случају потребан је пристанак Државног савета. Било је очигледно да је нацртом прописан и надзор целисходности кроз право државних органа да процењују целисходност рада општинског одбора. Надзорна власт је чак могла именовати привремену управу, ако је до распуштања дошло због пропуста одбора да изврши избор општинске управе, па и у случајевима када је одбор распуштен због неусвајања буџета или је уз одбор распуштена и управа због делатности који су државни органи оценили као нецелисходну. Државна управа је нацртом овлашћена да и након одржаних избора поново распусти општински одбор и именује општинску управу. Образложење је широко формулисано у виду „разлога“ који спречавају „промену на боље“, чак и у случају понављања избора. Министар унутрашњих дела је ограничен пристанком Државног савета и претходним саслушањем Министарског савета, док је при именовању општинске управе морао узети лица из круга бирача дате општине. Нацрт је још једном изашао у сусрет државној управи, одредивши да је, у случају немогућности образовања управе на прописани начин, министар овлашћен да постави комесара из реда државних чиновника обласне управе, али најдуже на годину дана. Ипак, привремене управе и комесари су ограничени само на обављање текућих питања, без могућности задуживања општине, отуђења њеног имања, увећавања постојећих намета или увођења нових (чл. 153 – 156).⁹⁶⁴

Комисија која је сачинила нацрт правдала је широка надзорна овлашћења потребом да се спречи незаконита делатност општинских органа. Контрола над општинским актима је нормирана по узору на решења из Закона о обласној и среској самоуправи, која среском поглавару даје право обуставе од извршења среских самоуправних аката. Одлука поводом пропуста општине да врши своје дужности

⁹⁶⁴ Исто, 63.

препуштена је, у крајњој линији, обласном одбору као самоуправном телу, док су разрешење председника или целе управе брањени као мера која је у одређеним случајевима неопходна. Учешће Државног савета у доношењу одлуке о распуштању одбора због нецелисходности рада тумачено је као гаранција против злоупотреба, мада су редактори нацрта, ипак, признали да је именовање привремених управа и комесара потребно ради стабилизације прилика у појединим крајевима и осигурања јавних интереса.⁹⁶⁵ Међутим, законски предлог, упркос најавама министра унутрашњих послова, никад није стављен на гласање. Општинска организација ће добити јединствену основу тек Законом о општинама из 1933. године⁹⁶⁶ и Законом о градским општинама из 1934. године.⁹⁶⁷

Убрзо по доношењу Закона о обласној и среској самоуправи, стварност је демантовала законодавчеву намеру о одржавању обласних и среских избора. Избори су одложени указом 18. јуна 1922. године. Владе су избегавале да приступе спровођењу обласних и среских избора под изговором унутрашње политичке нестабилности и неприпремљености за увођење законских прописа у живот. Тиме је уставни принцип обласне и среске самоуправе остао „мртво слово на хартији“ све до јануара 1927. године, када су одржани први избори за обласне скупштине.⁹⁶⁸ Испоставило се да су то били уједно и последњи обласни избори јер је краљ Александар, након завођења шестојануарске диктатуре, 3. октобра 1929. године донео Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, којим је укинут Закон о обласној и среској самоуправи, а обласна подела замењена бановинском.⁹⁶⁹ Са друге стране, ликвидација покрајинских управа и преношење дела њихових послова на области неће се одвијати истим темпом јер ће у неким крајевима потрајати све до 1925. године.

Унутрашње прилике након доношења Видовданског устава нису се поправљале жељеним темпом нити су створиле повољне претпоставке за успостављање обласне и

⁹⁶⁵ Савремена општина, „Извештај комисије за израду Пројекта закона о општинама“, бр. 3, Београд 1926., 59.

⁹⁶⁶ Закон о општинама, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 85, 15. април 1933. године.

⁹⁶⁷ Закон о градским општинама, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 169, 25. јули 1934. године.

⁹⁶⁸ Ф. Никић, „Значај обласних самоуправа“, Радови : (1919 – 1929), II, Београд 1982., 209.

⁹⁶⁹ Чл. 24 Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 232, 4. октобар 1929. године. Образлажући мотиве нове административне поделе, краљ Александар је једном приликом истакао : „Кад сам већ био, силом околности, присиљен да укинем Видовдански устав, онда ми је била пружена прилика да реорганизујем државу на бановине, и променим назив државе на југословенској основи. Жеља ми је била да онемогућим покрајинске шовинизме, да се развијају као раније и чине огромну штету народном и државном јединству“ (Мемоари патријарха српског Гаврила, Београд 1990., 57). Александар је веровао да ће неуспех обласне поделе санирати новом, бановинском поделом.

среске самоуправе. На безбедносном плану, учесталост комитских акција на тлу јужне Србије је након 1921 / 1922. године опадала,⁹⁷⁰ али је стање у јужним крајевима било далеко од мирног. Британско посланство је током 1927. године извештавало о претежно пасивној, а унеколико и активној, подршци локалног становништва комитским четама. „Већина становништва је, вероватно, једнако равнодушна према бугарским као и према српским претензијама, али докле год Србија не буде у стању да им пружи ефикасну заштиту од комитских одмазди оно ће се нерадо излагати непријатељству Македонске организације. (...) На ту сарадњу они пристају једино под принудом и може се мирно рећи да се несрећно становништво налази између чекића и наковња...“ У истом периоду, британски вицеkonzул у Скопљу је перципирао опасност од избијања нереда у албанским крајевима Косова и Метохије, примећујући да су „за просечног сељака (Албанца)... Цариград и Тирана много значајнији центри од Београда...“ Опасност која је претила од албанског елемента је вишеслојна јер је распиривана италијанским претензијама на Балкану и нестабилношћу прилика у суседној Албанији. Поред тога што се Албанци противе постојећем поретку, опасност је препозната и у томе што би се „противили... и свакој другој власти, чак када би она била у рукама њихових земљака“. Анархистичко расположење албанске мањине, по британским проценама, постаје много озбиљније у случају инструментализације од стране великих сила.⁹⁷¹

Постепено смиривање прилика у Македонији, Косову и Метохији, праћено је нормализацијом стања и у Црној Гори, у којој је после рата хајдучија била раширена појава. Међутим, односи између три конфесионалне заједнице у Босни и Херцеговини нису били добри. „Верска нетрпељивост не показује знаке јењавања и веома је мало контаката или сарадње између три поменута елемента. Ако се ишта у том погледу може рећи, мање је нетрпељивости између православних и католика него између хришћана и Муслимана“. Конфесионална дистанца је прецизно пресликана на број мандата које српске, хрватске и муслиманске странке добијају у Босни и Херцеговини.⁹⁷² Радићево одрицање републиканства, прихватање Видовданског устава и улазак у Пашићеву владу 1925. године само је привидно релаксирало српско-хрватске односе. Примећује се да „уједињење није много допринело ублажавању националних разлика између Срба и Хрвата, које у појединим случајевима готово прелазе у узајамну антипатију. Те

⁹⁷⁰ М. Милjkовић-Ђuroвић, *Комитске акције на тлу Јужне Србије 1920 – 1928.*, *Историја 20. века* : часопис Института за савремену историју, год. XIV, br. 1, Београд 1996., 126 – 127.

⁹⁷¹ Ж. Аврамовски, *Британци о Краљевини Југославији* : годишњи извештаји Британског посланства у Београду 1921 – 1938., I, (1921 – 1930), 466 – 467.

⁹⁷² Исто, 324 – 325.

разлике потичу из различитости вера, традиција и култура, а још више су продубљене хрватским презиром према српском балканском менталитету и српским огорчењем због улоге једног дела хрватског становништва за време рата“. Хрватско незадовољство имало је своју економску компоненту јер се Хрватска осећала експлоатисаном од стране Београда. Ни прослава хиљадугодишњице проглашења Хрватске краљевином није допринела зближавању јер су се Хрвати „жалили на одсуство сарадње и подршке из Београда“, док су Срби били „незадовољни „због чисто хрватског карактера прославе, истичући чињеницу да су се свуда вијориле хрватске уместо југословенских застава“. Политичко зближење Радикалне и Хрватске сељачке странке продубиће јаз између Београда и Љубљане. Словенија је била поприште унутрашње борбе клерикалних и либералних струја, за коју је предвиђано да ће бити „дуготрајна и огорчена“ уз могућност да се развије у „привредни и административни рат“.⁹⁷³ За владајуће кругове у Краљевини СХС нарочито је било опасно развијање антирежимских осећања код српског становништва. Неуједначен порески систем у земљи изазвао је оптужбе против Београда да, преко већих пореза, експлоатише Војводину. Пароле против Србије шириле су се чак и у српским срединама.⁹⁷⁴

Опште стање управе није било задовољавајуће. Предратна Краљевина Србија је располагала са неких 40.000 чиновника док је њихов број у Краљевини СХС средином 20-тих година нарастао на чак 280.000. Док се становништво у новој држави увећало три пута, чиновништво се увећало чак седам пута. Бирократизација и није била толики проблем, мада је изискивала велика финансијска средства, колико неефикасност и корупција. „Корупција цвета од највишег до најнижег нивоа, а за њу су делимично криве мале плате али и одржавање турских традиција“. О размерама ових негативних појава сведоче извештаји британског посланства у Београду Форин офису у којима се тврди да је „корупција... тако дубоко укорењено зло међу полуоријенталним Словенима да се побољшање, уколико је оно уопште могуће, мора остварити постепеним изграђивањем традиција, кроз многе нараштаје“ те да неефикасност и опструкција нису својствени само чиновништву већ су „урођене Југословенима“.⁹⁷⁵

⁹⁷³ Исто, 322 – 323.

⁹⁷⁴ По војвођанским селима певале су се песме : „Док је био Фрања - свако ј` имо` права; кад је дош`о Карла – свако ј` им`о пара; а кад дође море бре, тај однесе паре све“. Друга је гласила : „Купио сам коња вранца / да дочекам Србијанца... / А продаћу четир вранца / да отерам Србијанца...“ (В.Казимировић, Никола Пашић и његово доба : 1845 – 1926, II, 590; С.Прибићевић, Диктатура краља Александра, 82).

⁹⁷⁵ Ž.Avramovski, Britanci o Kraljevini Jugoslaviji : godišnji izveštaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921 – 1938., I, (1921 – 1930), 328 и 600.

Проблему необуздане корупције прикључиле су се појаве политичке и бирократске инерције и ситног политиканства. Странци су примећивали да је политика „главна разонода Југословена“ и као последица тога „ситне интриге разних појединаца и група интересантније су од великих проблема са којима је земља суочена“. Проблем српско-хрватских односа, који је константно оптерећивао државну организацију, посматран кроз управну призму, може се разматрати у контексту замене старог уходаног аустро-угарског бирократског апарата новим, који није био у стању да се носи са текућим проблемима. Владе су се „бавиле ситном, локалном политиком... уместо да се суоче са хитним проблемом сређивања прилика у земљи“. Прогнозе нису биле оптимистичне јер је „политика овде тако ниско пала и тако је мало правих државника да нас пред будућношћу обузима малодушност“.⁹⁷⁶

Разлоге непримењивања Закона о обласној и среској самоуправи пре 1927. године треба тражити у општим приликама у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и унутрашњој нестабилности која се манифестовала у честим кризама, сменама влада и политичкој поларизацији. Такво стање неповољно ће утицати како на примену донетих законских прописа тако и на припрему нових.⁹⁷⁷ Не треба изгубити из вида ни околност да ниједна влада од усвајања Видовданског устава до увођења шестојануарске диктатуре није у континуитету трајала годину дана. За седам и по година промењено је чак 17 влада, што значи да су остајале на дужности тек нешто дуже од пет месеци у просеку, уз честе реконструкције.⁹⁷⁸ Ипак, велико је питање колико су владе у периоду од 1922 – 1927. године биле заинтересоване за оживљавање самоуправе. У прилог томе може се навести и аргумент да за све време важења Видовданског устава нису усвојени закони о општинама и градовима. Закључак који се намеће је да „политички систем, по Видовданском уставу, није успео да изгради темеље (...), који би могли да истопе не само националне супротности него и политичку и васколику заосталост становништва и његових (квази)елита“,⁹⁷⁹ мада му ни унутрашње ни међународне прилике нису биле наклоњене.

⁹⁷⁶ Исто, 456 – 457, 499 – 500.

⁹⁷⁷ Г.М. Дракић, У.Н. Станковић, Локална самоуправа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2017, 1501.

⁹⁷⁸ Види детаљније : Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије : (1835 – 1941), Нова књига, Београд 1988., 233 – 244.

⁹⁷⁹ С. Орловић, Уставни положај органа власти у првој југословенској држави, Два века српске уставности, Београд 2010., 290.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Стварањем југословенске државе први пут у миленијумској историји у истим границама нашли су се Срби, Хрвати и Словенци. Ослободивши се стране доминације, јужнословенски народи су приступили уређењу нове државе, али су се већ у почетку суочили са несугласицама које су очитовале дубља, суштинска размимоилажења. Још пре Првог светског рата се зачала идеја о постојању једног народа са три племенска имена да би у Краљевини СХС постала скоро општеприхваћена. Међутим, њене политичке импликације изазваће општу подељеност у југословенском друштву. Политичари са подручја Краљевине Србије нису имали искуство живота и рада у мултиконфесионалној и мултиетничкој држави, док је становништво са подручја Аустро-Угарске вековима било у неповољном положају према страним центрима у Бечу и Пешти. Први су идеју народног јединства схватили као природни пут ка државном јединству, а државно јединство као нужну претпоставку снажне државе. Други су народно јединство схватили као етнографску чињеницу, која не индицира унитарни концепт уређења. За прве је она била инструмент мултипликовања народне и државне снаге, начин да се изађе из вечите сенке великих сила и стане у ред већих европских народа, а за друге згодан начин да се заштите од претензија суседних народа у великој државној кући. Суштински различита поимања једне идеје, која је била више политичка утопија него што је имала стварно утемељење у народним масама, уз сувише унутрашњих разлика и недостатак консензуса у кључним питањима онемогућиће стварање и развој јаче унутрашње кохезије, као претпоставке стабилности поретка.

Први део дисертације посвећен је различитим историјским јединицама унутар којих се развијала локална управа крајем XIX и почетком XX века. Чињеница да су Хрватска са Славонијом, Далмација, Бачка, Банат и Барања, словеначке земље и Босна и Херцеговина биле у саставу Аустро-Угарске наводи на закључак да нису могле самостално одлучивати о својој локалној управи. Поред тога, у њима нису важили исти законски прописи што указује на хетерогеност правних прописа са којима су ови крајеви ушли у нову државу. Кнежевина, а потом и Краљевина Србија имала је најповољније услове за развој локалне самоуправе, јер су о њој одлучивали њени сопствени органи. Међутим, неповољне спољнополитичке околности, апсолутистичка владавина Милоша и Михаила Обреновића, недовољан степен унутрашњег демократског развоја и економско сиромаштво имали су за последицу потпуну

доминацију принципа централизма све до последње четвртине XIX века. Процес децентрализације отпочео је Законом о општинама 1875. године, али је озбиљан замах добио тек Уставом 1888. године. Развој локалне самоуправе није био праволинијски, јер је Александар Обреновић укинуо Устав из 1888. године и вратио на снагу Намеснички. Након Мајског преврата донети су нови закони, али локална самоуправа у Србији након 1903. године неће имати онај значај као пре завођења личног режима последњег Обреновића. Разноликост прописа о локалној управи у југословенским земљама до 1918. године може се посматрати са ширег аспекта као део опште правне неуједначености која ће неко време потрајати и у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. У западним крајевима примењиваће се старији закони из аустро-угарског периода од којих су неки датирани из 60-тих година XIX века. Детаљно су обрађени прописи који су обликовали локалну самоуправу у највећим југословенским земљама – Србији, Босни и Херцеговини и Хрватској. Живот у различитим управним системима обликовао је различите правне традиције у Краљевини СХС што ће бити један од чинилаца унутрашње подвојености.

Друго поглавље садржи приказ најзначајнијих политичких чинилаца у време доношења Видовданског устава, чија ће делатност утицати на организацију локалне самоуправе и административно-територијалну поделу. Анализирани су програми, политичка делатност и улога у уставном процесу. Избори за Уставотворну скупштину показују њихову стварну снагу и одредити политичке оквире у којима ће се водити уставна дебата. Највише мандата освојиће две унитаристичке странке, Демократска и Радикална, али недовољно за стабилну владу и изгласавање Устава. Трећа по броју мандата била је Комунистичка партија, непријатељски настројена према буржоаском поретку, а четврта антирежимска и антимонархијска Хрватска сељачка странка. Радићев резултат у Хрватској није био изузетак од скоро општег шаблона по коме су регионалне странке са наглашеним конфесионалним или „племенским“ предзнаком оствариле победе : Југословенска муслиманска организација и хрватске странке у Босни и Херцеговини као и Словенска људска странка у Словенији. Србија и Црна Гора су донекле изузетак, јер су левичарске странке (комунисти и Савез земљорадника) оствариле запажене резултате као и Демократска странка, која је иступила као југословенска.

Иако су демократе начелно биле на дистанци према свим етноконфесионалним странкама, изборни резултати наметнули су сарадњу са радикалима као ствар нужног

компромиса. На мање странке се у први мах није могло озбиљно рачунати па су децембарски преговори резултирали образовањем коалиционе владе на челу са Николом Пашићем. Распоред снага у Уставотворној скупштини диктирао је натполовичну већину за усвајање Устава, јер је било јасно да другу већину није ни могуће обезбедити. Кључне тачке које су две странке суштински везивале биле су настојање да се унитарни концепт са ограниченом локалном самоуправом преточи у Устав и очување Круне као уставног и политичког фактора. Јединства није било ни у демократском ни у радикалском клубу што ће додатно компликовати сарадњу.

Први уставни нацрти појавили су се током 1920. године. Већи ангажман на уставном питању испољила је прва влада Стојана Протића. Комисија која је радила по Протићевим упутствима припремила је средином 1920. године један нацрт, који ће Протић после незнатно допунити. Пре првих избора настао је уставни пројекат Јосипа Смодлаке, као одраз посебног расположења далматинских Хрвата. Непосредно уочи новембарских избора 1920. године, Веснићева влада је припремила нови нацрт, одбацивши и комисијски и Протићев због измењених политичких прилика. Пашићевим повратком у земљу, Протић је изгубио ранију позицију *de facto* шефа Радикалне странке. Његовом политичком маргинализацијом смањене су шансе да децентралистички принцип добије већи значај. образовањем радикалско-демократске коалиције, нова влада је преузела обавезу решавања уставног питања. Нацрт који је припремио Веснићев кабинет је незнатно измењен и допуњен новим члановима.

У трећем поглављу дата је анализа Протићевог и Пашићевог нацрта у делу који је посвећен административно-територијалној организацији и локалној самоуправи. У оба нацрта државно уређење је унитарно, али се први определио за децентрализацију док је други био централистички. Протић је територију Краљевине СХС поделио на девет покрајина, образованих на темељу наслеђених историјских целина са извесним одступањима. Покрајинама су препуштени сви послови унутрашње државне управе, уколико законом није другачије одређено, што је наводило на закључак о широком, али и неодређеном кругу послова који се вољом законодавца могао мењати. Усвојивши енглески модел локалне самоуправе као најповољнији за уређење српско-хрватских односа, Протић је покрајинама омогућио доношење закона у складу са принципом деволуције. Од енглеског концепта је делимично одступио установивши надзор целисходности над решењима покрајинских, окружних и општинских органа. Ови акти су могли бити обустављени од извршења ако покрајински намесник, као надзорни

орган, процени да су штетне са гледишта општих државних интереса. На челу покрајине је намесник као представник државне власти, именован од Краља на предлог председника владе. Намесник је вршио надзор над покрајинским самоуправама и пословима локалне управе, изузетим из самоуправне надлежности. У овом другом случају њему се могли придружити и други државни органи као и у случају надзора над органима који нису део унутрашње управе. Намесник је, осим надзорне улоге, активно укључен у рад самоуправних органа у покрајини путем председавања покрајинском одбору. У случају одбијања или пропуштања покрајинске самоуправе да врши послове сопственог делокруга, Протићев нацрт је омогућио супституцију коју би вршио намесник или други државни орган. У области финансија, нацрт није детаљније уредио основ материјалне егзистенције самоуправа. Намеће се закључак да је Стојан Протић поново одступио од енглеског модела, јер је покрајински буџет ишао на потврду Државном савету па је финансијска самосталност покрајинске самоуправе мања него у осталим сферама.

Пашићева влада није могла прихватити Протићеве основне поставке. Радикалско-демократска коалиција није била склона децентрализацији, сматрајући је опасном по државно и народно јединство у несређеним унутрашњим и несигурним спољнополитичким околностима. Да би се одстраниле историјске покрајине као потенцијална језгра етноконфесионалног груписања било је неопходно приступити другачијој административно-територијалној организацији Краљевине СХС. Решење је нађено у подели на области чији би број становника био ограничен на 200.000 – 600.000. Изузетак је учињен само код области у чијем су саставу Београд, Загреб, и Љубљана па су оне могле имати до 800.000 становника. Законодавац је требао да одлучи о броју области, али су му наметнута битна ограничења. Ако би се определио за области са максималним бројем становника није их могао образовати мање од 19 због прописаног горњег лимита, али ни више од 35. Највећи број области редактор је унео као превенцију превеликог уситњавања области, ако би се законодавац одлучио за мале јединице са бројем становника ближе доњој прописаној граници. Као што велике области нису биле пожељне са управног и политичког аспекта ни мале нису биле добра основа за организацију локалне самоуправе. Протићеве покрајине препознате су као велике целине које у себи носе клицу даљег етноконфесионалног обједињавања и заокруживања „племенских“ јединица, што се хтело избећи као потенцијална препрека унутрашњег националног амалгамисања на јединственој основи.

Административно-територијална организација, предложена у Пашићевом нацрту, претпостављала је двостепену локалну самоуправу. Поред области и општина као самоуправних, постојали су и срезови као искључиво управне јединице. Оваква подела је била полазна тачка у даљем извођењу централизације. На челу области је обласни начелник, именован од Краља, који управља пословима државне управе. Њему је поверена надзорна улога над делатношћу самоуправних органа – обласне скупштине и обласног одбора. Надзор постоји не само над законитошћу, већ и целисходношћу што је чинило упитним постојање било какве самоуправе. Ако је код Протића надзор целисходности постојао само код покрајинских решења, али не и код делегираног законодавства, у Пашићевом нацрту је проширен на све обласне самоуправне акте. Начелник је обласне уредбе могао обуставити од извршења да би их потом прослеђивао Државном савету ради доношења коначне одлуке. Против обуставе осталих самоуправних аката, самоуправни органи су могли изјавити жалбу Државном савету као врховном управном суду.

Четврто поглавље хронолошки прати рад Уставног одбора кроз измене и допуне владиног нацрта. Одбор је имао пресудан утицај на обликовање концепта административно-територијалне организације и локалне самоуправе. Радикална и Демократска странка су, захваљујући апстиненцији Хрватске републиканске сељачке странке, имале натполовичну већину, али су изложене оштрој критици опозиционих група. Суочена са унутрашњим несугласицама, а истовремено у обавези да обезбеди потребну већину, влада је принуђена на попуштање у појединим питањима. Делимично су измењени критеријуми за образовање области. Обласна подела се требала заснивати на природним, социјалним и економским параметрима, договореним још на Крфу 1917. године. Одборска већина је пристала на изостављање минималног броја становника и повећање максималног на 700.000 становника. Омогућено је спајање мањих области уз услов да ни нова не може имати више од прописаног ограничења.

Уместо двостепене, прихваћена је тростепена, јер је самоуправа дата и срезу као међустепену између општине и области. Самоуправа градова уредила би се посебним законом. Обласне самоуправе могле су се обратити држави ради пружања помоћи за извршење самоуправних послова за које су им недостајала средства. Нацрт је гарантовао сопствене буџете самоуправним јединицама, ставивши их под посебан надзор министра финансија и Главне контроле. Ипак, суштински напредак је остварен ослобађањем целокупног система локалне самоуправе надзора целисходности.

Контрола самоуправних аката је ограничена на усклађеност са Уставом, законима и обласним уредбама. Самоуправна администрација у областима начелно је одвојена од државне, али је допуштено оснивање заједничких надлештава за исте врсте послова. Иако је Пашићева влада пристала на бројне измене, ипак је њен предлог критикован како од стране хрватско-словеначких група тако и од странака леве опције. И једни и други су били сагласни да влада не жели истинску самоуправу, намећући јој бројна ограничења. Уз иступе свих већих група у Уставном одбору дат је приказ њихових нацрта како би се јасније уочиле кључне разлике у односу на владин уставни предлог.

За време док је у Уставном одбору трајала расправа, владајући блок је тежио проширењу коалиције како би добио натполовичну већину потребну за доношење Устава. Преговори вођени са Савезом земљорадника и Југословенском муслиманском организацијом окончани су средином марта. У Пашићеву владу ушли су представници босанскохерцеговачких муслимана и словеначке земљорадничке фракције, док су са Савезом земљорадника преговори настављени око подршке Уставу. Пети део дисертације фокусиран је на преговоре са делом опозиције и дебату у Уставотворној скупштини. Расправа ће потрајати до Видовдана 1921. године, када је Устав изгласан у скоро драматичним околностима. Скупштина није, за разлику од Уставног одбора, учинила битније измене у нацрту сем што је повећала максималан број становника у области на 800.000. Иако је Хрватска сељачка странка бојкотовала рад Уставотворне скупштине и Уставног одбора, посебна пажња је посвећена најважнијим моментима који су обележили њен политички пут као и уставним решењима којима је оптирала у време доношења Видовданског устава.

У последњем, шестом делу дисертације обрађени су законски прописи посвећени административно-територијалној организацији и локалној самоуправи. Територијална подела није спроведена путем закона већ Уредбом о подели земље на области, јер су истекли уставни рокови за његово доношење. Уредбом је Краљевина СХС подељена на 33 области. Уредбодавац се није увек доследно држао природних, социјалних и економских критеријума па је у неким случајевима креирао области према националним моментима. У њима је требало обезбедити доминацију југословенског становништва над припадницима националних мањина – албанске и мађарске – како би се превентивно деловало на сузбијање могућих иредентистичких покрета. Те области су званично манифестовале жељу режима да се избришу старије границе које су преткумановску Србију делиле од Аустро-Угарске и Турске. У Босни и

Херцеговини су ранији окрузи трансформисани у области, без икаквих измена, што је био део споразума са Југословенском муслиманском организацијом. Санкционисање затечених округа са отежаним могућностима пограничних измена имало је за циљ заштиту муслиманске популације Босне и Херцеговине од могућности да се нађе у саставу суседних небосанских области са српском или хрватском већином. Уредбодавац је био ограничен и при обласној подели у Хрватској, али не онако строго као у случају Босне и Херцеговине. Уставом је прописано да се на подручју Хрватске и Славоније, ако се подела буде вршила уредбом, могу основати само четири области. Словенија је подељена на љубљанску и мариборску област, а Далмација на сплитску и дубровачку. Области у западним крајевима су популационо и територијално веће од оних у источном делу Краљевине СХС. Ако се узме у обзир да су западни крајеви били економски развијенији од источних онда је јасно да су наведени фактори пружали боље претпоставке за развој локалне самоуправе у западном делу земље.

Закон о општој управи дефинисао је правни положај великог жупана и средског начелника. Велики жупан је политички представник владе који стоји на челу опште управе у области и који је представља у односима са обласном самоуправом. Именован је Краљевим указом на предлог министра унутрашњих послова, по пристанку Министарског савета. Послови опште управе су деконцентрисани преко великог жупана, коме су у области препуштени сви послови опште управе, који су истовремено изузети из надлежности средске управе. Иако је у обављању послова био самосталан, његова делатност је стајала под надзором надлежних министара. Као шеф опште управе, велики жупан је поступао по упутствима министара надлежних за одређену врсту послова који су били део опште управе. Код послова који по Закону нису улазили у домен опште управе (послови министарстава спољних послова, правде, војске и морнарице, саобраћаја, финансија, изједначења закона, поште и телеграфа и део послова министарства шума у руда), министри су се могли обратити жупану, али без права издавања обавезних упутстава и наредби. У односу са обласном самоуправом, прописана је обавеза сарадње, мада крајње уопштено. Она се сводила на саслушање обласног одбора и право да се захтева његово мишљење у важнијим питањима локалног значаја. Законодавац није био доследан па прописана сарадња није постојала код полицијских наредби које су се односиле на одржавање јавног реда и мира.

Окружни начелник (поджупан) је задржан у свим крајевима у којима је раније постојао, изузев градова који су постали седишта обласних управа. Окружна начелства

нису конципирана као посебна управна инстанца већ као нека врста помоћника великих жупана у вршењу надзора над среским управама. Због тога су начелници повремено обилазили срезове и извештавали жупана о раду среских органа, вршили дисциплинску власт над среским чиновништвом и решавали о жалбама против аката среске управе у полицијско-казненим стварима. Као „продужена рука“ великог жупана примао је од њега упутства и наређења, а по одобрењу министра унутрашњих послова, велики жупан им је могао поверити самостално обављање и других послова из своје надлежности, изузев оних који захтевају једнообразно вршење, превазилазе територију округа или захтевају непосредно вршење од стране обласне управе.

Срески поглавар је носилац опште управе у срезу. Његова улога је креирана по узору на улогу шефа обласне управе па је он, у основи, био „жупан“ на нивоу среза. Велики жупан је могао среској управи поверити одређене послове, а среском поглавару доделити поједине стручне референте. Министар унутрашњих послова је, на предлог великог жупана, имао право оснивања испостава у срезovima како би се органи власти приближили локалном становништву. Старешине испостава именовано је министар унутрашњих послова, а великом жупану је препуштено именовање чиновништва и надзор над радом испостава, чиме су њихове старешине подређене шефу обласне, а не среске управе.

Закон о обласној и среској самоуправи утврдио је основне принципе организације локалне самоуправе у јединицама другог и трећег степена. Бирачко право и изборни поступак креирани су по узору на изборе за Народну скупштину Краљевине СХС са мањим одступањима. Области и срезови су јавноправни субјекти којима је гарантована изборност самоуправних органа. Њихова представничка тела су бирана од стране локалног становништва, док су одборе као извршне органе самоуправе бирале обласна, односно среска скупштина. Видовдански устав је принципом енумерације одредио послове властитог делокруга обласне самоуправе да би га Закон незнатно проширио. Властито делокруг је укључио питања финансија, доношење буџета и располагања обласним дажбинама, послове привредног развоја и управљања имовином самоуправе, бригу о саобраћајној инфраструктури и вођењу социјалне политике. Властито делокруг среске самоуправе креиран је по узору на обласну.

Проблем надзора над радом самоуправе толико је заокупљао државни врх да су најпре Видовданским уставом, а потом и Законом о обласној и среској самоуправи

успостављени снажни контролни механизми. Иако је поглавље Закона посвећено овом питању имало само 12 чланова, проблем надзора се разматрао у бројним одредбама посвећеним функционисању обласних и среских органа. Законодавац је овластио великог жупана и среског поглавара да присуствују седницама самоуправних органа и дискутују о тачкама дневног реда. Иако му је ускраћено право гласа, великом жупану су остављени важни инструменти утицаја на рад самоуправе. Он је посредно могао утицати на рад обласне скупштине, јер је скупштина његов предлог морала уврстити у дневни ред. Како су сви предлози разматрани најпре у скупштинским одборима, велики жупан их је могао и тамо „бранити“, под условом да је позван ради давања потребних обавештења. Утврђени дневни ред се није мењао без заједничког пристанка обласне скупштине и великог жупана. Жупан је могао истаћи примедбе и на протокол претходне скупштинске седнице. Сва ова овлашћења омогућавала су му изванредно утицај на ток седница па и на њихов исход, сугеришући самоуправним органима да би неке одлуке могле бити обустављене као незаконите или, сасвим супротно, указујући на потребу њиховог доношења.

Надзор законитости је примењен на све самоуправне акте, изузев уског круга финансијских одлука код којих је задржан надзор целисходности. Право великог жупана да задржи од проглашења обласну уредбу и да задржи од извршења све одлуке самоуправних органа за које сматра да нису у складу са важећим прописима кретало се у оквирима надзора уставности и законитости. Самоуправа је заштићена правом изјављивања жалбе Државном савету, који је у року од месец дана могао одлучити о правној ваљаности спорних аката. Заштита обласне самоуправе је јаче наглашена у погледу њених уредби, јер је велики жупан био обавезан да је достави Савету на даље решавање и истовремено обавести надлежног министра. Ако је Државни савет пропустио да у року од два месеца одлучи о задржаној уредби, постајала је извршна као и остали самоуправни акти о којима Савет не би одлучио у прописаном року.

Надзор над финансијама локалне самоуправе добрим делом је остао у границама законитости, али се у неким случајевима претварао у надзор целисходности. Самоуправне финансије су подвргнуте непосреднијој контроли па су обласни буџети подношени министру финансија, а срески великом жупану на потврду што није био случај са осталим самоуправним актима. Разлика је постојала само у погледу органа коме је буџет подношен на одобрење, јер је санкционисање обласног буџета

централизовано и препуштено министру финансија, док је о средском буџету одлучивао велики жупан што указује на деконцентрацију надзора над средским финансијама.

Остварујући непосредан увид у обласни буџет, министар је могао самостално унети све расходе, законом прописане као обавезне. Уношење обавезних расхода на контролу законитости, док право да повећа поједине износе, који по његовој процени, нису предвиђени у довољном износу, излази из оквира контроле законитости, јер је одлука о висини тих средстава препуштена министру. На приходовној страни буџета, Закон о обласној и средској самоуправи је јасније разграничио два облика надзора. Разрезивање обласних приреза, зајмова и отуђење обласне имовине до прописаних износа ствар је процене обласне самоуправе, док је њихово уношење у обласни буџет у већим износима (прирези већи од 50% целокупног пореза, зајам преко 10 милиона динара и отуђење имања у вредности преко милион динара) препуштено одлуци министра. Обласни одбор се против министарског решења могао жалити Државном савету, али се жалба могла односити само на онај део прихода о коме је самоуправа самостално одлучивала. Савет је, дакле, ценио само да ли је министар прекорачио законска овлашћења, не улазећи у разматрање целисходности његових одлука.

Док је у свим наведеним случајевима обласној и средској самоуправи гарантована самосталност у одлучивању до одређених граница, у неким случајевима је уопште није било. Увођење самосталних пореза и такси је дозвољено само уз пристанак министра финансија, све до момента док се ова материја не уреди посебним законом. Поред тога, одобрење накнадних кредита, који се покажу неопходним за реализацију самоуправних послова, зависило је искључиво од сагласности министра чиме су самоуправни органи доведени у зависан положај с том разликом што је улогу министра финансија у срезовима преузео велики жупан. Свеукупни односи, садржани у Закону о обласној и средској самоуправи, наводе на закључак да се југословенски модел самоуправе градио по узору на француски, у коме надзорна власт има право санкционисања локалних буџета, право инскрипције обавезних расхода и могућност да давањем или одбијањем сагласности за увођење приреза, узимање зајмова и отуђење непокретности преко прописаног износа, битно утиче на финансијску политику локалних заједница. Југословенски законодавац је суштински везао обласну и средску самоуправу за државне институције, јер је реализација већих пројеката изискивала значајнија финансијска средства чије је одобрење зависило од процене органа надзорне власти.

Закон о обласној и среској самоуправи, поред надзора над самоуправним актима, успоставио је надзор и над органима самоуправе. Распуштање обласне и среске скупштине примењује се ако две године узастопно не усвоје буџет у прописаном року. Код послова који су законима поверени самоуправи надзор се појачавао. Непридржавање упутстава великог жупана повлачило је новчане казне, а ако се одборници поново оглуше о упутства, примењивала се супституција, односно извршење о трошку самоуправе. Положај обласне и среске самоуправе је ослабљен могућношћу преношења државних послова на локалну самоуправу без посебних ограничења. Области су се могле обраћати државним органима ради пружања помоћи у реализацији циљева које самоуправе нису биле у стању да самостално изведу што је, с обзиром на слабе економске потенцијале већег дела земље, стављало самоуправу у неповољан положај. Недостатак финансијских средстава нужно је упућивао обласну самоуправу на тражење помоћи од државе по цени губитка самосталности, јер су долазиле под јачи надзор уз обавезу поступања по упутствима представника државне управе. Тиме се југословенски модел самоуправе удаљио од енглеског обрасца, у коме самоуправни органи обављају само послове сопственог делокруга, потврдивши опредељење законодавца за француски тип самоуправе.

ПЕРИОДИКА

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

1. Гузина Ружица В., Самоуправа сеоских општина у буржоаској Југославији, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд 1964.

АРХИВ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

1. Јовановић Слободан, Привремени пословник за Уставотворну Скупштину, *Архив за правне и друштвене науке* (18), Београд 1921.
2. Јовановић Слободан, Заклетва чланова Уставотворне Скупштине, *Архив за правне и друштвене науке*, (19), Београд 1921.
3. Рибарж Отокар, Да ли је наша Краљевина нова или стара држава, *Архив за правне и друштвене науке*, књ. VI (XXIII), бр. 4, Београд 1923.
4. Тасић Ђорђе, Сувереност Уставотворне скупштине и заклетва њених чланова, *Архив за правне и друштвене науке*, XIX, Београд 1921.

БАШТИНА

1. Павловић Александар, Просторни распоред Срба и Црногораца колонизованих на Косово и Метохију у периоду између 1918. и 1941.године, *Баштина*, бр. 24, Институт за српску културу, Приштина Лепосавић 2008.

БЕОГРАДСКИ ДНЕВНИК : НЕЗАВИСНИ ОРГАН ЈАВНОГ МИШЉЕЊА

1. Београдски дневник, „Ситуација“, 13.јануар 1921.године, год. III, бр. 8.
2. Београдски дневник, „Ситуација“, 14.јануар 1921.године, год. III, бр. 9.
3. Београдски дневник, „Ситуација“, 15.јануар 1921.године, год. III, бр. 10.
4. Београдски дневник, „Ситуација“, 16.јануар 1921.године, год. III, бр. 11.
5. Београдски дневник, „Ситуација“, 20.јануар 1921.године, год. III, бр. 14.
6. Београдски дневник, „Ситуација. Већина радикала за централизацију, 21.јануар 1921.године, бр. 15.
7. Београдски дневник, „Ситуација. Већања земљорадника“, 22.јануар 1921.године, год. III, бр. 16.
8. Београдски дневник, „Д-р Дринковић о Уставу и сарадњи Народног Клуба у Конституанти“, 6.фебруар 1921.године, год. III, бр. 28.
9. Београдски дневник, „Угушивање тежачког покрета. Још једна Обзнана“, 30.март 1921.године, год. III, бр. 72.
10. Београдски дневник, „Споразум са муслиманима из Јужне Србије“, 8.јул 1921.године, год. III, бр. 167.

ВРЕМЕ

1. Време, „Седница радикалног клуба“, 2.фебруар 1922. године, бр. 45.
2. Време, „Подела земље на области“, 7.фебруар 1922. године, бр. 50.

3. Време, „Подела на области“, 19. фебруар 1922. године, бр. 62.
4. Време, „Законодавни одбор“, 2. март 1922. године, бр. 73.

ГОДИШЊАК ДРУШТВА ИСТОРИЧАРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

1. Гаковић Милан, Оснивање Савеза земљорадника и његов програм (1919 – 1921), Годишњак Друштва историчара Босне и Херцеговине, год. XXI – XXVII, Сарајево 1976.

ДЕМОКРАТИЈА

1. Демократија, „По споразуму“, 23. јануар 1921. године, бр. 471.
2. Демократија, „Облик владавине“, 25. јануар 1921. године, бр. 472.
3. Демократија, „Монархија и централизација“, 1. фебруар 1921. године, бр. 477.
4. Демократија, „Изјава г. Дринковића“, 2. фебруар 1921. године, бр. 478.
5. Демократија, „Пред одлуком“, 18. фебруар 1921. године, бр. 492.
6. Демократија, „Ту су за јединство!“, 20. фебруар 1921. године, бр. 494.
7. Демократија, „У чему су тешкоће“, 23. фебруар 1921. године, бр. 496.
8. Демократија, „Цркве и Држава“, 24. фебруар 1921. године, бр. 497.
9. Демократија, „Језиуте“, 26. фебруар 1921. године, бр. 499.
10. Демократија, С. Шећеров, „Г. Стојан Протић и Владин предлог Устава“, 1. март 1921. године, бр. 501.
11. Демократија, М. Живковић, „Нова просветна политика“, 4. март 1921. године, бр. 504.
12. Демократија, „Устав за вечност“, 10. март 1921. године, бр. 509.
13. Демократија, „Две ствари“, 11. март 1921. године, бр. 510.
14. Демократија, М. Ј. Петровић, „Скретања Г. Стојана Протића“, 17. март 1921. године, бр. 515.
15. Демократија, „Политичка хроника“, 17. март 1921. године, бр. 515.
16. Демократија, „Расцеп или неуспела фузија“, 19. март 1921. године, бр. 517.
17. Демократија, „Политичка хроника, Услови демократског клуба за споразум са Муслиманима“, 23. март 1921. године, бр. 520.
18. Демократија, „Политичка хроника“, 27. март 1921. године, бр. 524.
19. Демократија, Ф. Клешић, „Словенија и подела државе у области“, 24. јун 1921. године, бр. 595.
20. Демократија, „Тријумф мирне победе“, „Устав“, 30. јун 1921. године, бр. 599.
21. Демократија, „Две мере“, 23. октобар 1921. године, бр. 697.
22. Демократија, „Конгрес Демократске Странке“, 1. новембар 1921. године, бр. 704.
23. Демократија, „Конгрес Демократске Странке, Резолуције Конгреса“, 3. новембар 1921. године, бр. 706.
24. Демократија, „Конгрес Демократске Странке, Говор г. Светозара Прибићевића о унутрашњој политици“, 6. новембар 1921. године, бр. 709.
25. Демократија, Ђ. Бранковић, „Кога брани „Самоуправа“, 10. новембар 1921., бр. 712.
26. Демократија, „Завидљивост“, 11. новембар 1921. године, бр. 713.
27. Демократија, „Њихова решења“, 19. новембар 1921. године, бр. 720.
28. Демократија, „Господину Љуби Давидовићу Председнику Демократске Странке“, 22. новембар 1921. године, бр. 722.

ЕПОХА

1. Епоха, „Нацрт Устава“, 1.децембар 1920.године, бр. 557.
2. Епоха, „Нацрт устава“, 3.децембар 1920.године, бр. 559.

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

1. Максимовић Небојиша, Надзор државне власти над обласном самоуправом у Видовданском уставу, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 90/2021,

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НОВОМ САДУ

1. Дракић Гордана М., Станковић Урош Н., Локална самоуправа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2017.

ISTORIJA 20.VEKA : ČASOPIS INSTITUTA ZA SAVREMENU ISTORIJU

1. Vesović Milan, Komunistička štampa o stvaranju Jugoslavije, Istorija 20.veka, god. XII, br. 1, Beograd 1994.
2. Miljković-Đurović Maja, Komitske akcije na tlu Južne Srbije 1920 – 1928., Istorija 20.veka : časopis Instituta za savremenu istoriju, god. XIV, br. 1, Beograd 1996.
3. Radojević Mira, Bosna i Hercegovina u raspravama o državnom uređenju Kraljevine (SHS) Jugoslavije 1918 – 1941.godine, Istorija 20.veka : časopis Instituta za savremenu istoriju, god. XII, br. 1, Beograd 1994.

ИСТОРИЈСКИ ГЛАСНИК

1. Станковић Ђорђе Ђ., Административна подела Краљевине СХС, Историјски гласник, бр. 1-2, Београд 1981.

JEDNAKOST

1. Jednakost, Program Jugoslovenske muslimanske demokratije, 8.januar 1919., br. 5.

JUGOSLAVENSKA NJIVA

1. Jugoslavenska njiva, „Jugoslavija“, 26.februar 1921.godine, god. V.
2. Jugoslavenska njiva, J.Demetrović, „Naše ustavno pitanje“, 5.maj 1921.godine, god. V.

JUGOSLOVENSKI ISTORIJSKI ČASOPIS

1. Gligorijević Branislav, O pokušaju da se oktroiše tzv. Privremeni ustav Kraljevine SHS 1919., Jugoslovenski istorijski časopis, br. 3 – 4, Beograd 1966.

МЈЕСЕЧНИК

1. Polić Ladislav, O nacrtima ustava, II, Nacrt g.Protića, Mjesečnik : glasilo pravničkoga društva, br. 2, god. XLVII, Grafičko nakladni zavod dd, Zagreb 1921.
2. Polić Ladislav, Nacrt Narodnog kluba, Mjesečnik : glasilo pravničkoga društva, br. 4, god. XLVII, Grafičko nakladni zavod dd, Zagreb 1921.

НАРОДНИ ГЛАС

1. Народни глас, „Ко је федералист?“, бр. 10, 29.април 1926.године.

НОВИ ЖИВОТ

1. Марковић Лазар, Уставни нацрт г. Смодлаке, Нови живот, I, Београд 1920.
2. Марковић Лазар, Против федерализма, Нови живот, II, Београд 1920.
3. Марковић Лазар, Женевска конференција и питање државног јединства, Нови живот, II, Београд 1920.
4. Марковић Лазар, Обласно уређење и пример Италије, Нови живот, III, 1920.
5. Марковић Лазар, Пословник и уставно питање, Нови живот, III, Београд 1920.
6. Марковић Лазар, Пред Уставотворну скупштину, Нови живот, III, Београд 1920.
7. Марковић Лазар, Нацрт устава Хрватске заједнице, Нови живот, IV, Београд 1921.
8. Марковић Лазар, Криза коалиције, Нови живот, VII, Београд 1921.

ПОЛИТИКА

1. Политика, „Око новог Устава“, 25.новембар 1920.године, бр. 4524.
2. Политика, „Устав г. Л. Марковића“, 26.новембар 1920.године, бр. 4525.
3. Политика, „Нови Устав“, 27.новембар 1920.године, бр. 4526.
4. Политика, „Нови Устав“, 28.новембар 1920.године, бр. 4527.
5. Политика, „Владини послови – Нацрт Устава“, 30.новембар 1920.године, бр. 4529.
6. Политика, „После избора“, 2.децембар 1920.године, бр. 4531.
6. Политика, „Ситуација“, 2.децембар 1920.године, бр. 4531.
7. Политика, „Уочи Конституанте“, 3.децембар 1920.године, бр. 4532.
8. Политика, „Нацрт устава“, 3.децембар 1920.године, бр. 4532.
9. Политика, „Нови Устав“, 5.децембар 1920.године, бр. 4534.
10. Политика, „Хрватска сељачка република“, 9.децембар 1920.године, бр. 4538.
11. Политика, „Уочи Конституанте“, 10.децембар 1920.године, бр. 4539.
12. Политика, „Муслиманска организација“, 11.децембар 1920.године, бр. 4540.
13. Политика, „Преговори о новој влади“, 11.децембар 1920.године, бр. 4540.
13. Политика, „Ситуација. Преговори Земљорадника“, 19.децембар 1920.године, бр. 4548.
14. Политика, „Око нове владе“, 28.децембар 1920.године, бр. 4557.
15. Политика, „Прекинути преговори“, 29.децембар 1920.године, бр. 4558.
16. Политика, „Нов мандат г.Пашићу“, 30.децембар 1920.године, бр. 4559.
17. Политика, „Нова влада“, 31.децембар 1920.године, бр. 4560.
18. Политика, „Пословник је усвојен“, 29.јануар 1921.године, бр. 4586.

19. Политика, „Међу нама“, 18. фебруар 1921. године, бр. 4606.
20. Политика, „Ситуација“, 19. фебруар 1921. године, бр. 4607.
21. Политика, „Клерикални устав. Одметништво покрајина“, 21. фебруар 1921. године, бр. 4609.
22. Политика, „Муслимански устав. Ислам и аграр“, 23. фебруар 1921. године, бр. 4611.
23. Политика, „Ситуација“, 25. фебруар 1921. године, бр. 4613.
24. Политика, „Нови владин блок“, 17. март 1921. године, бр. 4633.
25. Политика, „Ситуација“, 19. март 1921. године, бр. 4635.
26. Политика, „У ужем одбору. Подела земље“, 20. март 1921. године, бр. 4636.
27. Политика, „Ситуација“, 21. март 1921. године, бр. 4637.
28. Политика, „Ситуација“, 23. март 1921. године, бр. 4639.
29. Политика, „Ситуација. Јучерашња узбуна“, 24. март 1921. године, бр. 4640.
30. Политика, „Борба са качаџијама“, 26. март 1921. године, бр. 4642.
31. Политика, „Ситуација“, 26. март 1921. године, бр. 4642.
32. Политика, „Наши Арнаути“, 27. март 1921. године, бр. 4643.
33. Политика, „Бугари у Албанији“, 27. марта 1921. године, бр. 4643.
34. Политика, „Ситуација“, 4. април 1921. године, бр. 4561.
35. Политика, С. Јовановић, „Нацрт новог устава“, 17. април 1921. године, бр. 4664.
36. Политика, „Ситуација“, 18. април 1921. године, бр. 4665.
37. Политика, „Ситуација“, 21. април 1921. године, бр. 4668.
38. Политика, С. Јовановић, „Покрајинско уређење“, 24. април 1921. године, бр. 4674.
39. Политика, „Покушај атентата на г. Драшковића“, 5. мај 1921. године, бр. 4680.
40. Политика, С. Јовановић, „Штампа“, 8. мај 1921. године, бр. 4683.
41. Политика, „Устав је примљен“, 13. мај 1921. године, бр. 4688.
42. Политика, „Муслимани из Јужне Србије“, 18. мај 1921. године, бр. 4693.
43. Политика, С. Јовановић, „Уредбе“, 22. мај 1921. године, бр. 4697.
44. Политика, „Акција бугарских комита“, 27. мај 1921. године, бр. 6702.
45. Политика, С. Јовановић, „Владачки дом“, 29. мај 1921. године, бр. 4704.
46. Политика, „Криза је отклоњена“, 3. јун 1921. године, бр. 4709.
47. Политика, „Трећи одељак устава“, 3. јун 1921. године, бр. 4709.
47. Политика, С. Јовановић, „Врховна команда“, 5. јун 1921. године, бр. 4711.
48. Политика, С. Јовановић, „Кривична одговорност министара“, 12. јун 1921. године, бр. 4718.
49. Политика, С. Јовановић, „Предуставне уредбе“, 23. јун 1921. године, бр. 4727.
50. Политика, „Ситуација. Захтеви земљорадника“, 25. јун 1921. године, бр. 4729.
51. Политика, „Ситуација“, 25. јун 1921. године, бр. 4729.
52. Политика, „Ситуација. Последњи дан“, 26. јун 1921. године, бр. 4730.
53. Политика, Ст. Станојевић, „Аутономија Босне“, 27. јун 1921. године, бр. 4731.
54. Политика, „У Конституанти“, 28. јун 1921. године, бр. 4732.
55. Политика, „Ситуација. Гласање за Устав“, 28. јун 1921. године, бр. 4732.
56. Политика, „Устав је примљен“, 29. јун 1921. године, бр. 4733.
57. Политика, „Подела земље на области“, 6. новембар 1921. године, бр. 4863.

58. Политика, „Преговори тек настају“, 2. децембар 1921.године, бр. 4889.
59. Политика, „Око поделе портфеља“, 3. децембар 1921.године, бр. 4890.
60. Политика, „Оставка г.Пашића“, 4. децембар 1921.године, бр. 4891.
61. Политика, „Муслимани протежу кризу“, 21. децембар 1921., бр. 4908.
62. Политика, „Питање министра војног“, 22. децембар 1921.године, бр. 4909.
63. Политика, „Влада је, најзад, састављена“, 24. децембар 1921.године, бр. 4911.
64. Политика, „Оставка министра војног“, 25. децембар 1921.године, бр. 4912.
65. Политика, „Подела земље – параграф 85“, 2. фебруар 1922.године, бр. 4949.
66. Политика, „Подела земље“, 7. фебруар 1922.године, бр. 4954.
67. Политика, „Административна подела земље“, 7. фебруар 1922. године, бр. 4954.
68. Политика; „Питање обласних избора“, 1. децембар 1926.године, бр. 6683.

ПРАВДА

1. Правда, „Преговори о влади“, 28.децембар 1920.године.
2. Правда, „Преговори о влади“, 29 – 31.децембар 1920.године.

PRILOZI

1. Gaković Milan, Zemljoradnički poslanički klub u Ustavotvornoj skupštini Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Prilozi, Institut za istoriju, god. XIII, br. 13, Sarajevo 1977.

RADOVI

1. Sirotković Hodimir, Radićev ustav neutralne seljačke Republike Hrvatske iz 1921.godine, Radovi 32 – 33, Zavod za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagreba, Zagreb 1999 – 2000.

РЕПУБЛИКА

1. Република, Милан В.Богдановић „Македонски пакао“, 26.новембар 1920.године, бр. 228.

САВРЕМЕНА ОПШТИНА

1. Савремена општина, „Бројно стање општина у Краљевини С.Х.С“, бр. 1, Београд 1926.
2. Савремена општина, „Пред изједначењем општинског законодавства“, бр. 1, Београд 1926.
3. Савремена општина, „Пројекат Закона о општинама“, бр. 2, Београд 1926.
4. Савремена општина, „Извештај комисије за израду Пројекта закона о општинама“, бр. 3, Београд 1926.
5. Савремена општина, „Изјаве г. Боже Максимовића“, бр. 4, Београд 1926.
6. Савремена општина, Л.Марковић, „Самоуправе и аутономије“, бр. 9, Београд 1926.

САМОУПРАВА

1. Самоуправа, „Програм“, 8. јануар 1881.године, бр. 1.
2. Самоуправа, С.Протић, „Изборне карактеристике и куриозуми“, 3.децембар 1920.године, бр. 225.

3. Самоуправа, „Око исхода избора“, 7.децембар 1920.године, бр. 228.
4. Самоуправа, „Питање Пословника“, 17.децембар 1920.године, бр. 237.
5. Самоуправа, М.Иванић, „На писање Г.Св. Мијатовића“, 18.децембар 1920.године, бр. 238.
6. Самоуправа, „Влада и Устав“, 21.децембар 1920.године, бр. 240.
7. Самоуправа, „Суверена или не?“, 25.децембар 1920.године, бр. 244.
8. Самоуправа, „Споразум или надгласавање?“, 3.фебруар 1921.године, бр. 25.
9. Самоуправа, „Појаве за осуду“, 4.фебруар 1921.године, бр. 26.
10. Самоуправа, „Сталешки – Устав“, 5.фебруар 1921.године, бр. 27.
11. Самоуправа, „Федерализам и племенске посебности“, 6.фебруар 1921.године, бр. 28.
12. Самоуправа, „Чудна схватања“, 10.фебруар 1921.године, бр. 31.
13. Самоуправа, „Немоћ мањине“, 12.фебруар 1921.године, бр. 33.
14. Самоуправа, „Право самоопределивања народа и наше уједињење“, 15.фебруар 1921.године, бр. 35.
15. Самоуправа, „Једна јалова политика“, 17.фебруар 1921.године, бр. 37.
16. Самоуправа, „Гласање у начелу“, 18.фебруар 1921.године, бр. 38.
17. Самоуправа, „Политичка ситуација. Пашић и земљорадници“, 19.фебруар 1921.године, бр. 39.
18. Самоуправа, „Монархија!“, 22.фебруар 1921.године, бр. 41.
19. Самоуправа, „Мало више стрпљења“, 24.фебруар 1921.године, бр. 43.
20. Самоуправа, „Сталешка Скупштина“, 2.март 1921.године, бр. 48.
21. Самоуправа, „Споразум са Муслиманима“, 17.март 1921.године, бр. 61.
22. Самоуправа, „Око споразума с Муслиманима“, 20.март 1921.године, бр. 64.
23. Самоуправа, М.Иванић, „Писмо г.Пашића“, 27.март 1921.године, бр. 70.
24. Самоуправа, „Писмо г.Пашића г.Давидовићу“, 27.март 1921.године, бр. 70.
25. Самоуправа, „Путем демагогије“, 30.март 1921.године, бр. 72.
26. Самоуправа, „Поводом расцепа земљорадника“, 12.април 1921.године, бр. 83.
27. Самоуправа, „Сељаци у Конституанти“, 19.април 1921.године, бр. 89.
28. Самоуправа, „Против назива Југославије“, 29.април 1921.године, бр. 98.
29. Самоуправа, „Против назива Југославије“, 1.мај 1921.године, бр. 99.
30. Самоуправа, „Око државног имена“, 6.мај 1921.године, бр. 102.
31. Самоуправа, „Против назива Југославије“, 10.мај 1921.године, бр. 105.
32. Самоуправа, „Странци и наш проблем“, 18.мај 1921.године, бр. 112.
33. Самоуправа, „Политичке вести“, 3.јун 1921.године, бр. 125.
34. Самоуправа, „Видовдански Устав“, 30.јун 1921.године, бр. 145.
35. Самоуправа, „Пред новим догађајима“, 3.јул 1921.године, бр. 148.
36. Самоуправа, „После Устава“, 7.јул 1921.године, бр. 151.
37. Самоуправа, „Радикалима и радикалним организацијама“, 8.септембар 1921.године, бр. 204.
38. Самоуправа, „Наша унутрашња ситуација“, 5.новембар 1921.године, бр. 254.
39. Самоуправа, „Одговор „Демократији““, 10.новембар 1921.године, бр. 258.
40. Самоуправа, „Једно поређење“, 25.новембар 1921.године, бр. 271.
41. Самоуправа, „Једно мишљење о кризи коалиције“, 16. децембар 1921., бр. 287.

СЕЛО

1. Село, „Земљорадницима Југославије“, 24.октобар 1920.године, год. II, бр. 47.
2. Село, „Зашто земљорадници не могу у Комунисте?“, 21.новембар 1920.године, год. II, бр. 51.
3. Село, „Комунисте и сељаци“, 28.новембар 1920.године, год. II, бр. 52.
4. Село, „На путу победи“, „Владина оставка“, 19.децембар 1920.године, год. II, бр. 53.
5. Село, „Уставна питања“, 29.јануар 1921.године, год. III, бр. 62.
6. Село, „Народни протести“, 15.март 1921.године, год. III, бр. 75.
7. Село, „Искушење је прошло“, 22.март 1921.године, год. III, бр. 77.
8. Село, „Код г.Пашића – Извештај Земљорадничкоме Клубу“, 22.март 1921.године, год. III, бр. 77.
9. Село, „Земљораднички збор у Тузли“, 2.април 1921.године, год. III, бр. 80.
10. Село, „Резолуција велике народне скупштине „Савеза земљорадника“ у Сарајеву“, 9.април 1921.године, год. III, бр. 82.
11. Село, „Пукла тиква“, 24.април 1921.године, год. III, бр. 86.
12. Село, „Наше народно јединство“, 26.април 1921.године, год. III, бр. 87.
13. Село, „Последња опомена“, 18.јун 1921.године, год. III, бр. 99.
14. Село, „Писмо Земљорад. Клуба Председнику Владе, 26.јун 1921.године, год. III, бр. 101.
15. Село, „Ново Косово“, 30.јун 1921.године, год. III, бр. 102.
16. Село, „Устав је изгласан“, 3.јул 1921.године, год. III, бр. 103.
17. Село, Ч.М.Станковић, „Истине за вољу“, 3.јул 1921.године, год. III, бр. 103.
18. Село, „Како су текли преговори о гласању за Устав“, 9.јул 1921.године, год. III, бр. 104.
19. Село, „Влада и грађанске странке. Влада продала Турцима српске чивчије, 21.јул 1921.године, год. III, бр. 105.

СРПСКИ КЊИЖЕВНИ ГЛАСНИК

1. Јовановић Слободан, Устав Народног клуба, Српски књижевни гласник, II/1921.

TOKOVI ISTORIJE : ČASOPIS INSTITUTA ZA NOVIJU ISTORIJU SRBIJE

1. Krivokapić-Jović Gordana, Radikalni koncept nove jugoslovenske države 1918 – 1929 (skica), Tokovi istorije : časopis Instituta za noviju istoriju Srbije, br. 1-2, Beograd 2000.
2. Stanković Đorđe, Veština govorništva Nikole Pašića, Tokovi istorije : časopis Instituta za noviju istoriju Srbije, br. 1 – 2, Beograd 2005.
3. Jovanović Vladan, Tokovi i ishod međuratne kolonizacije Makedonije, Kosova i Metohije, Tokovi istorije : časopis Instituta za noviju istoriju Srbije, br. 3, Beograd 2006.

ИЗВОРИ

1. Avramovski Živko, Britanci o Kraljevini Jugoslaviji : godišnji izveštaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921 – 1938, Knjiga I (1921 – 1930), Arhiv Jugoslavije Beograd, Globus Zagreb 1986.
2. Govor Николе П. Пашића на радикалној земаљској конференцији одржаној у Београду 25.септембра 1920 год., Никола П. Пашић: 10. децембар 1926 – 10.децембар 1936.
3. Дефинитивни резултати пописа становништва : од 31.јануара 1921.год., Општа државна статистика Краљевине Југославије, Сарајево 1932.
4. Дневник Бењамина Калаја 1868 – 1875, обрада и коментар Андрије Раденића, Београд – Нови Сад 1976.
5. Ђорђевић Владан, Горњи дом Србије, Отаџбина, година IX, књ. 26, Београд 1890.
6. Закључци Земаљске Радикалне конференције о програму : на дан 25 – 28.Септембра 1920 у Београду, Народна радикална странка, Београд 1920.
7. Janković Dragoslav, Krizman Bogdan, Građa o stvaranju jugoslovenske države (1. I – 20. XII 1918), I – II, Institut društvenih nauka, Beograd 1964.
8. Jovanović Dragoljub, Ljudi, ljudi... medaljoni 56 umrlih savremenika, izdanje piščevo, Beograd 1973.
9. Кобасица Стијепо, Стјепан Радић за време анексије и ратова, Народна самоуправа, Београд 1924.
10. Крестић Василије, Љушић Радош, Програми и статуту српских политичких странака до 1918. године, Књижевне новине, Београд 1991.
11. Krizman Bogdan, Korespondencija S.Radića 1919 – 1928., II, Institut za hrvatsku povijest, Zagreb 1973.
12. Мемоари патријарха српског Гаврила, Београд 1990.
13. Meštrović Ivan, Uspomene na političke ljude i događaje, Matica Hrvatska, Zagreb 1969.
14. Нацрт програма Демократске странке, Штампарија Даничић, Нови Сад 1920.
15. Новаковић Стојан, Двадесет година уставне политике у Србији : 1883 - 1903. : историјско – мемоарске записке к томе времену и к постању и практиковању устава од 1888 и 1901, ИК С.Б.Цвијановића, Београд 1912.
16. Petranović Branko, Zečević Momčilo, Jugoslovenski federalizam : ideje i stvarnost : 1914 – 1943 : tematska zbirka dokumenata, I, Prosveta, Beograd 1987.
17. Pribičević Svetozar, Diktatura kralja Aleksandra, Prosveta, Beograd 1953.
18. Програм Савеза земљорадника, Штампарија „Млада Србадија“, Београд 1919.
19. Протић Стојан М., Владин предлог устава. Једна критика, Београд 1921.
20. Протић Стојан М., Три документа или један лист из историје наших дана, ИК Геце Кона, Београд 1921.
21. Протић Стојан М., Око устава. Критика и полемика, ИК Геце Кона, Београд 1921.
22. Протић С.М., Уочи Уставотворне Скупштине, Г.Кон, Београд 1920.
23. Radić Antun i Stjepan, Seljački nauk, Seljačka sloga, Zagreb 1936.
24. Radić Stjepan, Politički spisi : autobiografija, članci, govori, rasprave / priredio Zvonimir Kulundžić, Znanje, Zagreb 1971.
25. Radić Stjepan, Živo hrvatsko pravo na Bosnu i Hercegovinu, Tisak Hrvatske Pučke Seljačke Tiskare dioničarskog društva, Zagreb 1908.
26. Рајс Рудолф Арчибалд, Чујте Срби! : чувајте се себе, Логос – Арт, Београд 2006.

27. Rezultati popisa žiteljstva u Bosni i Hercegovini od 10.oktobra 1910.godine, Statistički odsjek Zemaljske vlade, Sarajevo 1912.godine
28. Ribar Ivan, Iz moje političke suradnje, Naprijed, Zagreb 1965.
29. Ribar Ivan, Politički zapisi, Knj. I, Prosveta, Beograd 1948.
30. Rojc Milan, Oko mene : velika očekivanja i ugasle nade (1920. – 1929.), III, Tiskara Horvat, Bjelovar 2013.
31. Споменница Николе П.Пашића 1845 – 1925, Београд 1926.
32. Statut i program JMO, Sarajevo 1922.
33. Stenografske beleške Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Knj. II : Drugi saziv. XXXI. – LXXIX, Sednica od 16.decembra 1921.god. do 19.juna 1922.god, Tisak Kr. zemaljske tiskare, Zagreb 1922.
34. Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца : Редовни сазив за 1921-1922. годину, књ. II : (од XXXIX – LXIII редовног састанка), Београд 1922.
35. Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Књ. I – II, Државна штампарија Краљевине СХС, Београд 1921.
36. Стенографске белешке. Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, књ. I, III, IV, Београд 1921.
37. Stojadinović Milan, Ni rat ni pakt : Jugoslavija između dva rata, El Economista, Buenos Aires 1963.
38. Smodlaka Josip, Izabrani spisi, Književni krug, Split 1989.
39. Смодлака Јосип, Нацрт југословенског устава, Хрватски штампарски завод, Загреб 1920.
40. Статистички преглед избора народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца : извршених на дан 28.новембра 1920.год., Београд 1921.
41. Стварање државотворне странке демократа Срба, Хрвата и Словенаца, Земаљска штампарија, Сарајево 1919.године.
42. Temeljni nauk ili program hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS), Zagreb, 1922.
43. Herceg Rudolf, Seljački pokret u Hrvatskoj, Zagreb 1923.
44. Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије : (1835 – 1941), Нова књига, Београд 1988.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонијевић Трајко, Хрватски уставни програм у држави Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1940.
2. Банас Иво, Nacionalno pitanje u Jugoslaviji : porijeklo, povijest, politika, Globus, Zagreb 1984.
3. Беноа Шарл, Закони француске политике, превео Мита Димитријевић, Београд 1928.
4. Веус Иван, Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527 – 1945), Arhiv Hrvatske, Zagreb 1969.
5. Божић Софија, Срби у Хрватској и југословенска држава 1918 – 1929., Службени гласник, Београд 2015.
6. Бребан Ги, Administrativno pravo Francuske, prevela s francuskog Katarina Damjanović, Službeni list SRJ, Београд, CID Podgorica, 2002.
7. Вошњак Богумил, У борби за уједињену народну државу, Лjubljana, Београд, Zagreb, 1928.
8. Вујовић Димитрије, Уједињење Црне Горе и Србије, Историјски институт Народне Републике Црне Горе, Титоград 1962.
9. Гаковић Милан, Савез земљорадника (Земљорадничка странка) 1919 – 1941, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2008.
10. Глигоријевић Бранислав, Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, Institut za savremenu istoriju, Београд 1970.
11. Глигоријевић Бранислав, Краљ Александар Карађорђевић : у ратовима за национално ослобођење, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2002.
12. Глигоријевић Бранислав, Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919 – 1929), Institut za savremenu istoriju, IRO Narodna knjiga, Београд 1979.
13. Глигоријевић Бранислав, Краљ Александар Карађорђевић : српско-хрватски спор, II, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2002.
14. Guzina Ružica, Opština u Srbiji : 1839 - 1918 : pravno-politička i sociološka studija, Rad, Београд 1976.
15. Guzina Ružica, Opština u Srbiji XIX i XX veka : Lokalna uprava i lokalna samouprava u Jugoslaviji od 1918. do 1941. godine, Visoka škola političkih nauka, Београд 1962.
16. Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, Систем локалне самоуправе, Правни факултет Универзитета у Нишу, Службени гласник , Ниш, Београд 2011.
17. Екмечић Милорад, Дуго кретање између клања и орања : историја Срба у новом веку (1492 – 1992), Ево-Гвинти, Београд 2011.
18. Екмечић Милорад, Стварање Југославије : 1790 – 1918., II, БИГЗ 1989.
19. Engelsfeld Neda, Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca – Privremeno narodno predstavništvo, Globus, Zagreb 1989.
20. Engelsfeld Neda, Rad kluba komunističkih poslanika u plenumu Ustavotvorne skupštine (u prosincu 1920. i siječnju 1921. godine), Sveučilište u Zagrebu, Institut za hrvatsku povijest, Zagreb 1972.
21. Живојиновић Драгољуб Р., У потрази за империјом : Италија и Балкан почетком XX века : студије расправе, Албатрос плус, Драслар партнер, Београд 2013.
22. Žigrović – Pretočki Ivan, Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav, Bjelovar 1911.
23. Zečević Momčilo, Na istorijskoj prekretnici : Slovenci u politici jugoslovenske države 1918 – 1929., I, IRO „Prosveta“, Београд 1985, Institut za zgodovino delavskega gibanja, Ljubljana 1985.
24. Zečević Momčilo, Slovenska ljudska stranka i jugoslovensko ujedinjenje 1917 1921. : od Majske deklaracije

- do Vidovdanskog ustava, Institut za savremenu istoriju i NIP Export-press, Beograd 1973.
25. Илић Михаило, Административно право и други радови, Службени лист СРЈ, Београд 1998.
 26. Илић Михаило, Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон о обласној и среској самоуправи с упутствима за предлагаче кандидатских листа и председнике бирачких одбора и уредбама о пословном реду у обласној и среској скупштини, ИК Геце Кона, Београд 1926.
 27. Imanović Mustafa, Historija Bošnjaka, Bošnjačka zajedniva kulture, IP „Preporod“, Sarajevo 1997.
 28. Imamović Mustafa, Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak Bosne i Hercegovine : 1878. do 1914., Bosanski kulturni centar, Sarajevo 1997.
 29. Исић Момчило, Селаштво у Србији 1918 – 1925., Институт за новију историју Србију, Београд 1995.
 30. Istorija građanskih stranaka u Jugoslaviji, I, Beograd 1952.
 31. Istorija novog veka, u redakciji J.V.Tarlea, prevod Marko Vidojević, Naučna KMD, Beograd 2008.
 32. Јеленић Ђурђе, Нова Србија и Југославија : историја националног ослобођења и уједињења Срба, Хрвата и Словенаца : од Кочине крајине до Видовданског устава (1788. – 1921.), Београд 1923.
 33. Јовановић Слободан, Влада Милана Обреновића, I, ИК Геце Кона, Београд 1934.
 34. Јовановић Слободан, Влада Александра Обреновића, I, ИК Геца Кон, Београд 1934.
 35. Јовановић Слободан, Друга влада Милоша и Михаила, ИК Геце Кона, Београд 1933.
 36. Јовановић Слободан, „Је ли федерализам код нас могућан?“, Из историје и књижевности, I, Београд 1991.
 37. Јовановић Слободан, О држави : основи једне правне теорије, ИК Геца Кон, Београд 1922.
 38. Јовановић Слободан, Примери политичке социологије : Енглеска, Француска и Немачка : 1815–1914, Геца Кон, Београд 1940.
 39. Јовановић Слободан, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, ИК Геце Кона, Београд 1924.
 40. Јовановић Слободан, Dr. Josip Smodlaka : Nacrt jugoslovenskog ustava, Zagreb 1920., Из историје и књижевности, I, Београд 1991.
 41. Jovičić Miodrag, Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj, Švajcarskoj : uporedna studija, Savremena administracija, Beograd 1963,
 42. Jovičić Miodrag, Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama, Savremena administracija, Beograd 1974.
 43. Казимировић Васа, Никола Пашић и његово доба : 1845 – 1926., II, Нова Европа, Београд 1990.
 44. Kamberović Husnija, Mehmed Spaho (1883 – 1939) : Politička biografija, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo 2009.
 45. Kraljačić Tomislav, Kalajev režim u Bosni i Hercegovini : (1882-1903), Veselin Masleša, Sarajevo 1987.
 46. Крестић Василије Ђ., Геноцидом до велике Хрватске, Catena mundi, Београд 2015.
 47. Крестић Василије, Историја Срба у Хрватској и Славонији : 1848 – 1914, Политика, Београд 1991.
 48. Lekić Miodrag, Istorija Italije : od Kavura do Montija (1861 – 2011), Smart studio, Beograd 2013.
 49. Marinković Radivoje, Lokalna samouprava - stare i nove nedoumice, Institut za političke studije, Beograd 1998.
 50. Марковић Ратко, Уставно право и политичке институције, Службени гласник, Београд 1999.
 51. Мاستиловић Драга, Херцеговина у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (1918 – 1929), Филип

- Вишњић, Београд 2009.
52. Матјез Албер, Француска револуција, Просвета, Београд 1948.
 53. Миловановић Милован Ђ., Државно право и друге уставноправне студије, Службени гласник, Београд 1997.
 54. Милосављевић Богољуб, Два века локалне самоуправе у Србији : развој законодавства (1804 – 2014), Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд 2015
 55. Митриновић Чедомил и Брашић Милош, Југословенске Народне скупштине и Сабори, Народна Скупштина Краљевине Југославије, Београд 1937.
 56. Murgić Božidar, Život, rad i misli Dra Ante Radića, Danica, Zagreb 1937.
 57. Муџић Иван, Стјепан Радић у Кралјевини Срба, Хрвата и Словенаса, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb 1988.
 58. Никић Федор, „Значај обласних самоуправа“, Радови : (1919 – 1929), II, Београд 1982.
 59. Никић Федор, Локална управа Србије у XIX и XX веку : област, округ, срез, Г. Кон, Београд 1927.
 60. Никић Федор, „Самоуправа – правни основи“, Радови : (1919 – 1929), II, Београд 1982.
 61. Орловић Слободан, Уставни положај органа власти у првој југословенској држави, Два века српске уставности, Београд 2010.
 62. Petranović Branko, Istorija Jugoslavije : 1918 – 1988. I, Kraljevina Jugoslavija : 1914 – 1941., Nolit, BIGZ, Београд 1988.
 63. Petrit Imami, Srbi i Albanci kroz vekove, 1, Samizdat, Београд 2016.
 64. Петровић Миливоје Ј., О децентрализацији управе, Београд 1920.
 65. Поповић Небојша А., Слободан Јовановић и југословенска држава, Институт за савремену историју, Београд 2003.
 66. Popović – Obradović Olga, Oblik državnog uređenja prema nacrtima parlamentarne opozicije u Kraljevini SHS u vreme donošenja prvog jugoslovenskog ustava, Kakva ili kolika država : Oglеди o političkoj i društvenoj istoriji Srbije XIX – XXI veka, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Београд 2008.
 67. Popović Olga, Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS, Savremena administracija, Београд 1988.
 68. Продановић Јаша М., Уставни развитак и уставне борбе у Србији, Геца Кон, Београд 1936.
 69. Purivatra Atif, Jugoslovenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine SHS, Sarajevo 1971.
 70. Pusić Eugen, Komuna i općina Informator, Zagreb 1981.
 71. Pusić Eugen, Upravni sistemi Deo 2, Upravni sistemi u Jugoslaviji, Granični zavod Hrvatske, Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i saradnju s udruženim radom, Zagreb 1985.
 72. Radić Stjepan, Seljačka sviest i narodna volja, Put k seljačkoj republici, Radićeva slavenska knjižara, Zagreb 1923.
 73. Радовановић Михаило С., Мала Антанта и Пољска : политичко-етничка расматрања, Штампарија „Млада Србија“, Београд 1937.
 74. Ранђеловић Небојша, Расправа о административно-територијалној подели државе у Уставотворном одбору 1888.године, Устав Краљевине Србије од 1888 - 125 година од доношења, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.
 75. Romano Serđo, Istorija Italije : od Risordimenta do naših dana, s italijanskog preveo Aleksandar

- V.Stefanović, Filip Višnjić, Beograd 2006.
76. Сагадин Штефан, Наш садашњи уставни положај, Тисковна задруга, Љубљана 1920.
 77. Свирчевић Мирослав, Локална управа и развој модерне српске државе : од кнежинске до општинске самоуправе, Балканолошки институт САНУ, Београд 2011.
 78. Sladović Sladojevički Eugen, Upravna nauka i upravno pravo Bosne i Hercegovine : za šerijatsku sudačku školu, Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo 1916.
 79. Smrekar Milan, Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I,Zagreb 1899.
 80. Станковић Марко, Локална самоуправа у Србији : прошлост, садашњост, будућност, Правни факултет, Београд 2015.
 81. Станковић Ђорђе Ђ., Никола Пашић и Хрвати : (1918 – 1923), БИГЗ, Београд 1995.
 82. Stanković Đorđe, Srbija i stvaranje Jugoslavije, Службени гласник, Београд 2009.
 83. Стефановић Јован, Основни принципи обласне самоуправе, прештампано из „Књижевног Севера“, књ. I, св. 3 – 6, Суботица, без године.
 84. Стефановић Јован, Потреба децентрације и децентрализације надзора над радом самоуправних власти, Нови Сад, без године и издавача.
 85. Stefanovski Mirjana, Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije, Pravni fakultet, Beograd 2008.
 86. Сфорца Карло, Никола Пашић и уједињење Југословена : ратне и дипломатске успомене, Геца Кон а.д., Београд 1937.
 87. Токвил Алексис Клерик де., Стари режим и револуција, превео с француског Аљоша Мимица, ИК Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад 1994.
 88. Трговчевић Љубинка, Научници Србије и стварање југословенске државе 1914 – 1920., Народна књига, Српска књижевна задруга, Београд 1986.
 89. Хејвуд Ендру, Политика, Слио, Београд 2004.
 90. Хорват Јосип, Странке код Хрвата и њихова идеологија, Политика а.д., Београд 1939.
 91. Horvat Rudolf, Hrvatska na mučilištu, Hrvatski rodoljub, Zagreb 1942.
 92. Hrvatskim mučenicima. Spomenspis na tragične događaje u lipnju i kolovozu 1928., Zagreb 1928.
 93. Чалић Мари – Јанин, Историја Југославије у 20. веку, Клио, Београд 2013.
 94. Чубриловић Васа, Историја политичке мисли у Србији XIX века, Просвета, Београд 1958.
 95. Čulinović Ferdo, Jugoslavija između dva rata, knj. I, Jazu, Zagreb 1962.
 96. Čulinović Ferdo, Razvitak jugoslavenskog federalizma, Školska knjiga, Zagreb 1952.
 97. Čulinović Ferdo, Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX vijeka. knj. I, Hrvatska, Slavonija i Dalmacija, Istra, Srpska Vojvodina, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Školska knjiga, Zagreb 1956.
 98. Čulinović Ferdo, Državno pravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, knj. 2, Srbija – Crna Gora – Makedonija – Jugoslavija 1918. – 1945., Školska knjiga, Zagreb 1959.
 99. Filandra Šaćir, Bošnjačka politika u XX. stoljeću, Izdavačko preduzeće „Sejtarija“, Sarajevo 1998.
 100. Фира Александар, Видовдански устав, САНУ, Београд 2011.
 101. Šarinić Ivo, Ideologija hrvatskog seljačkog pokreta, J.Čaklović, Zagreb 1935.
 102. Šehić Nusret, Bosna i Hercegovina 1918 – 1925. : privredni i politički razvoj, Institut za istoriju, Sarajevo 1991.

ПРАВНИ ПРОПИСИ

1. Белгијски устав од 7. фебруара 1831. године, Устави Белгије, Турске, Румуније, Норвешке, Енглеске, Швајцарске, Сједињених Америчких Држава, Штампарија задруге штампарских радника, Београд 1884.
2. Закон о општинама од 21. марта 1902. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 71, 30. март 1902. године.
3. Закон о уређењу округа и срезова од 18. марта 1905. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 64, 19. март 1905. године.
4. Закон о општинама од 5. јуна 1903., Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 136, 17. јун 1903. године
5. Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 22. децембра 1903. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 292, 24. децембар 1903. године.
6. Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 3. децембра 1904. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 266, 5. децембар 1904. године.
7. Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 3. децембра 1905. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 268, 4. децембар 1905. године.
8. Закон о изменама и допунама у Закону о општинама од 24. децембра 1909. године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 289, 29. децембар 1909. године.
9. Закон о управи сеоских општина у Босни и Херцеговини, Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину, 16. март 1907. године.
10. Закона за управу градских општина у Босни и Херцеговини с изборним редом, Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину, 16. април 1907. године.
11. Закон о kotarskim vijećima, Glasnik Zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22. februar 1910. godine.
12. Zemaljski ustav (statut) za Bosnu i Hercegovinu, Glasnik Zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22. februar 1910. godine.
13. Закон о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 195, 6. septembar 1920. godine.
14. Закон о Државном савету и управним судовима од 17. маја 1922. године, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 111, 22. maj 1922. godine.
15. Закон о општој управи од 26. априла 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28. април 1922. године.
16. Закон о изменама у закону о општој управи од 27. октобра 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 266, 27. новембар 1922.
17. Закон о обласној и среској самоуправи од 26. априла 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28. април 1922. године,
18. Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2. августа 1921. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 170 А, 3. август 1921. године,
19. Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 232, 4. октобар 1929. године.
20. Закон о општинама, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 85, 15. април 1933. године.

21. Закон о градским општинама, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 169, 25. јули 1934.године.
22. Izborni red, Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22.februar 1910.godine.
23. Извештај Уставног Одбора Уставотворне Скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном Одбору.
24. Нацрт устава по предлогу Стојана М.Протића, Нацрт устава по предлогу Стојана М.Протића : дефинитивни текст, после дискусије са Комисијом; са додатком : Нацрт устава израђен од Уставне комисије, ИК Геце Кона, Београд 1920.године.
25. Naredba o vlasti civilnoga adlatusa poglavice zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu, Sbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 1882.
26. Naredba o poslovnom obsegu zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu te načinu poslovanja kod iste, Sbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 1882.
27. Naredba ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini, Sbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 1882.
28. Нацрт Уставне комисије, Нацрт устава по предлогу Стојана М.Протића, Нацрт устава по предлогу Стојана М.Протића : дефинитивни текст, после дискусије са Комисијом; са додатком : Нацрт устава израђен од Уставне комисије, ИК Геце Кона, Београд 1920.године.
29. Нацрт устава Југословенског муслиманског клуба, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача.
30. Нацрт устава Народног клуба, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача.
31. Нацрт устава владе Миленка Веснића, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача.
32. Нацрт устава владе Николе Пашића, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача.
33. Нормални статут с изборним редом за градске општине у Босни и Херцеговини, с изузетком градских општине сарајевске и мостарске, Гласник закона и наредба за Босну и Херцеговину, Земаљска штампарија, Сарајево 1897.
34. Poslovník za Ustavotvornu skupštinu, Državna štamparija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd 1921.
35. Предлог Антона Сушника и другова о изменама нацрта Устава, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача.
36. Предлог устава Земљорадничке странке, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, без године и издавача.
37. Привремени пословник за Уставотворну Скупштину, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 275, 10.децембар 1920.године.
38. Saborski poslovni red, Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, 22.februar 1910.godine.
39. Уредба о подели земље на области од 26.априла 1922.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28.април 1922.године.
40. Уредба о подели земље на области, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 109, 19.maj 1922.godine.

41. Уредба о пословном реду у обласној скупштини, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 190, 30.август 1922.године,
42. Уредба о пословном реду у средској скупштини, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 190, 30.август 1922.године.
43. Уредба о поступању са беглучким земљама у БиХ од 12.маја 1921.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 111, 20.мај 1921.године,
44. Уредба о финансијској ликвидацији аграрних односа у БиХ од 12.маја 1921.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 111, 20.мај 1921.године,
45. Устав за Књажество Србију, Српске новине, бр. 84, 5. јули 1869. године,
46. Устав Краљевине Србије од 1888.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 282, 23.декембар 1888.године.
47. Устав Краљевине Србије од 1901.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 76, 6.април 1901.године.
48. Устав Краљевине Србије од 1903.године, Српске новине : службени дневник Краљевине Србије, бр. 127, 7.јун 1903. године,
49. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28.јуна 1921.године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 142 А, 28.јун 1921.године,
50. Устав Књажества Србије од 1835.године, Устави Кнежевине и Краљевине Србије : 1835 – 1903., САНУ, Научна књига, Београд 1988.
51. Устав Књажества Себије од 1838.године, Устави Кнежевине и Краљевине Србије : 1835 – 1903., САНУ, Научна књига, Београд 1988.

АРХИВСКА ГРАЂА

Архив Србије, Лични и породични фондови. Збирка Ристе Одавића, фасц. XI, 20.

Архив Југославије, Фонд Јована М. Јовановића Пижона, кутија 32, листови 239 – 240.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ :

<http://ftp.aspi.cz/opispdf/1920/026-1920.pdf>

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210440267/O/D19210267.pdf>

<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/15014>

ТЕХНИЧКИ ДОДАЦИ – ПРИЛОЗИ

Прилог 1



Покрајине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1920-1922. године)

Прилог 2



Области Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1922-1929. године)

БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Небојиша Максимовић рођен је 27.07.1984. године у Сарајеву. Као ученик III разреда Гимназије „Петар Кочић“ Зворник током 2002. године учествовао је на такмичењу из Историје (тематска целина „Српске династије“) и освојио I место на регионалном, III место на републичком и IV место на савезном такмичењу. Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву уписао је 2003. године, а на истом дипломирао 12.07.2010. године са просечном оценом 8,68. Школовање је наставио на Правном факултету у Београду, на мастер академским студијама права, одредивши се за ужу правноисторијску научну област. На мастер студијама положио је све испите са просечном оценом 10 и одбранио мастер рад „Противправност јереси у средњовековној Србији“. На докторским студијама (ужа правноисторијска научна област) положио је све испите са просечном оценом 10. Као студент основних студија био је стипендиста Министарства просвете и културе Републике Српске и Града Бијељина, а на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву обављао је послове демонстратора на предмету Општа правна историја.

Изјава 1.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом

„Административно – територијална организација и локална самоуправа у Видовданском уставу“

која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 29.11.2021.

Потпис аутора дисертације:

Макаровић Н.

(Име, средње слово и презиме)

Изјава 2.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ ОБЛИКА
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Наслов дисертације :

**„Административно – територијална организација и локална самоуправа у
Видовданском уставу“**

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предао/ла за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**, истоветан штампаном облику.

У Нишу, 29.11.2021.

Потпис аутора дисертације:

Markoobut H.
(Име, средње слово и презиме)

Изјава 3:

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

„Административно – територијална организација и локална самоуправа у Видовданском уставу“

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, 29.11.2021.

Потпис аутора дисертације:

Максимовић Н.
(Име, средње слово и презиме)