

cipe d'égalité de tous les États de prendre part à la communauté de l'application des règles universelles de droit international, de l'autre. Un problème qui ouvre la perspective de l'universalité et de la non-discrimination entre les États dans le domaine de droit international, mais aussi un problème pour faire voir jusqu'à quel point va la liberté des États de choisir leurs partenaires contractants, et même plus — existe-t-il le droit des États tiers d'utiliser l'établissement des normes de caractère général, si cela leur convient.

НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ САМОУПРАВНОГ СИСТЕМА КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

Као резултат настојања хрватских и словеначких политичара, окупљених у Југословенском одбору у Лондону, и српске владе на Крфу — на уједињењу Јужних Словена, дошло је до обостраног споразума и објављивања Крфске декларације (20. VII. 1917), у којој су дати први основи уређења будуће југословенске државе. У декларацији је, поред осталог, тј. поред сагласности да та држава буде „уставна, демократска и парламентарна монархија, са династијом Карађорђевића на челу“, речено и то да ће „устав дати народу и могућност да развија своје посебне енергије у самоуправним јединицама, обележеним природним, социјалним и економским приликама“ (Фердо Шишић: Документи о постанку Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1914—1919, Загреб, 1920, с. 99).

Крфска декларација, међутим, није прихваћена од већине политичара, у првом реду хрватских, који су за време рата остали у земљи и учествовали у Бечком парламенту, наводно највише због неодређености формулација о решењу националног питања. Предпостављали су да, ако би дошло до распада Аустро-Угарске — у шта се до последњег момента, на тој страни, није веровало („Мајском декларацијом“ у Бечком парламенту изјаснили су се за уједињење под Хабзбуршком династијом) — и уједињења са Србијом и Црном Гором, да ће бити сачувана бар целина Хрватске државе у новој заједници, с обзира на „историјско државно право Хрватске“. Исте године, председник Југословенског одбора, др. Анте Трумбић, дао је једну изјаву (Уп. „Bulletin Yougoslave“ од 1 нов. 1917, бр. 26), којом је детаљније објаснио неке поставке Крфске декларације о основама уједињења и уређења југословенске државе. Између осталог нагласио је да се „искључује идеја конфедерације, тј. једног система по коме би се једна држава створила на тај начин, да разни делови приђу њој као самосталне државе. Таква федерација значила би сједињавање више држава, које би имале право да уђу или да не уђу у заједничку државу, а и да из ње изађу кад буду хтеле. То није оно што ми хоћемо“ (тј. политичари из Југословенског одбора у коме је било две трећине Далматинаца, Р.Г.). — „Нама се не ради о сједињавању више држава, него о уједињењу једног истог народа у једну јединствену државу.“ У даљем свом излагању Трумбић је додао и то, да по његовом мишљењу, — „идеја једне државе не повлачи за собом и си-

стем строге централизације“ (Ф. Шишић: н. д., с. 310). Овим је предочено да ће главни чвор представљати, при решавању „југословенског питања“, унутрашње уређење југословенске државе.

Међутим, после низа догађаја (пропадања Аустро-Угарске у рату, оснивања Народних већа у југословенским покрајинама које су биле под Аустро-Угарском, као националних органа власти, стварања посебне југословенске државе Словенаца, Хрвата и Срба на тим територијама) — Народно веће у Загребу, као врховни орган власти државе Словенаца, Хрвата и Срба, прогласило је уједињење ове државе са Србијом и Црном Гором (25. XI. 1918.).

После преговора између делегата Народног већа из Загреба, и регента Александра Карађорђевића — и пошто су делегати инсистирали на убрзању уједињења због револуционарне ситуације у Хрватској и Словенији — регент је, као што је познато, на дан 1. XII. 1918 прогласио уједињење државе Словенаца, Хрвата и Срба са Србијом (претходно су се присајединиле Црна Гора и Војводина Србији), не осврћући се на став делегата (ни већине у Народном већу) да се не само питање државног уређења препусти Уставотворној скупштини, већ и питање облика владавине. Због тога се, у припреме за изборе и сазив Уставотворне скупштине, ушло са врло заоштреним односима између политичких партија — представника националних буржоазија — хрватских, словеначких и српских.

Пошто је образована прва југословенска влада (20. XII. 1918) и пошто су обављени избори за Уставотворну скупштину (28. XI. 1920) — поднето је уставном одбору, или је објављено преко штампе, осам уставних нацрта од стране разних партија и политичких група посланика и појединаца, у којима су изнети одвојени или исти ставови, како по питању облика владавине тако и по питању уређења државе.

Посматрано историјски, ти уставни нацрти су значајни, поред осталога, и по томе што су сви без изузетка предлагали успостављање ширих локалних самоуправа на плану организовања унутрашње управе. У томе су се посебно истицали они уставни нацрти који су се одлучно изјаснили против централизма и краљевог апсолутизма најављеног Прводецембарским актом.

Две најистакнутије групе посланика из хрватских и словеначких покрајина — Народни клуб (Хрватска заједница на челу са Др. Лагињом) и Југословенски клуб (Парламентарна заједница хрватско-пучке, словеначко-пучке и буњевачко-шокачке странке, на челу са Др. Корошцем), предлагајући федеративно уређење и поделу државе на *шест историјских покрајина*, нису имали у виду само најширу аутономију покрајина, већ и самоуправност ужих територијалних јединица (округа, срезова и општина), са изборним представничким телима и њиховим одборима.

Ако се остави по страни нацрт Хрватско-пучке сељачке странке Стјепа Радича, која је изишла на изборе, али је одбила да учествује у раду Уставотворне скупштине и која је предлагала и републику и триалистичко државно уређење (Србија, Хрватска, Словенија) — и они нацрти који нису били за федеративно уређење, ишли су, исто тако, на ширу децентрализацију, односно на ужу или ширу самоуправност више области, као и дру-

гих територија. Међу овим нацртима истицао се нацрт Др. Смодлаке за који се мислило да је износио став, по питању државног уређења, Хрвата из Приморја. Тај нацрт је предвиђао поделу државе на *дванаест покрајина*, цепајући при томе велике историјске области на неколико мањих, како би, наводно, засебна покрајина Далмација добила боље место него што би га иначе имала у саставу Хрватске. Ма да по овом нацрту покрајинска аутономија није била знатна — оцењена је као самоуправа округа по Уставу Србије од 1903 године — имао је једну битну предност над осталим нацртима. Наиме, тај нацрт је предвиђао јака финансијска средства која би се остављала покрајинама. Исто тако, и Др. Анте Трумбић, председник Југословенског одбора у Лондону за време рата и први министар спољних послова у првој југословенској влади (један од најистакнутијих бораца за уједињење), изнео је своје мишљење, по коме држава треба да буде заснована на фактичким и широким самоуправама у локалним заједницама, са што већим демократским слободама, које би обезбедиле пуну равноправност нација. Земљорадничка странка предлагала је увођење врло широких месних и обласних самоуправа, док је владаочеву власт ограничила до репрезентативне улоге краља. И нацрт Југословенског муслиманског клуба, исто тако, је предвиђао самоуправност области, подразумевајући под тим успостављање обласних скупштина и обласних одбора, као и сви остали нацрти, и исте или сличне самоуправне органе у срезовима и општинама. На крају, и нацрти групе посланика социјалиста и републиканске странке, иако су полазили од централистичког државног уређења и јединствене државе, предлагали су већу самосталност органа власти у свим ужим територијалним јединицама.

Чињеница, да је за Уставотворну скупштину припремљено више уставних нацрта и мишљења у погледу државног уређења и организације унутрашње управе, показује да је југословенска („пречанска“) буржоазија, узев у целини, није стигла да среди и сложи своја уверења по најважнијим политичким питањима до последњег момента.

Међутим, политичари из Србије имали су, углавном, заједничке ставове. Ишли су од почетка на организовање јединствене и централизоване државе са ограниченим самоуправним системом у мањим областима, окрузима, срезовима и општинама — тачно по начелима која су била заступљена и у Уставу Краљевине Србије од 1903, у коме су самоуправни органи били подређени полицији. Од политичара, припадника радикалне странке, једино је нацрт Стојана Протића, првог председника југословенске владе, имао у виду ширу децентрализацију и аутономију *већих* области, због чега је одбачен.

У дискусијама у Уставотворној скупштини о уставном нацрту који је поднела влада (иза кога су стајале, углавном, Радикална и Демократска странка, пошто су и у уставном одбору имале већину) — разоткрила се суштина размимоилажења између националних буржоазија по питању државног уређења.

Хрватска и словеначка буржоазија, преко својих посланика у скупштини, тражиле су федеративно уређење из страха пред њиховим могућим подређивањем српској буржоазији, као пре уједињења немачкој и мађар-

ској буржоазији. Наиме, како су Срби бројчано били надмоћнији то би они могли, кроз јединствен парламенат, користећи се својом већином, да изгласају било какве законе неприхватљиве за Словенце и Хрвате. Отуда, имајући у виду само своје интересе, као и српска буржоазија с друге стране (јер су „буржоазији сваке нације потребне гаранције њених користи без обзира на положај — на могуће минусе — других нација“, како је истакао Лењин), предпостављали су да једино у федеративном уређењу могу бити обезбеђени од таквих могућности. Ни најшира локална самоуправа у јединственој и централизованог држави, за које су се неке странке или појединци залагали, не би могла да обезбеди довољно сигурности. И у том случају, како су мислили федералисти, српска већина у парламенту би могла, доношењем закона, да обезвреди, иначе, ма колико широке и Уставом прокламоване самоуправе — како се показало већ у припремама за Уставотворну скупштину (доношењем, на пример, скупштинског Пословника мимо скупштине, по коме су посланици, пре него што отпочну са радом и изјасне се о облику владавине, морали да положе заклетву краљу — чиме је елиминисано ово питање).

Такав став водећих хрватских и словеначких странака произилазио је, добрим делом, и из њиховог претходног искуства под Аустро-Угарском, за време чије владавине су непрекидно морале да бране националну индивидуалност словеначког и хрватског народа, да се, и под видом борбе за „историјска права“ (као Хрвати), непрекидно супротстављају Немцима и Мађарима. Та дуготрајна претходна борба за националну афирмацију, а у суштини борба против њиховог економског подређивања Аустрији и Мађарској, није им допуштала да ризикују, односно да, и у новим околностима, не само не добију очекиване предности од уједињења са Србијом, већ и да изгубе и оно мало аутономије коју су имали под Аустро-Угарском. Таквом ставу су допринела, разуме се, и схватања да, иако су Срби, Хрвати и Словенци један народ, између себе се ипак разликују, прво, по вери, а онда и по привредној и друштвеној структури, по трговачким и опште економским оријентацијама, итд. — те је и отуда преовладало убеђење да ће им, и материјални интереси и културни развој бити најбоље обезбеђени уз најширу аутономију — што код ма ког народа и представља суштину у решавању националног питања у истим или сличним околностима.

Али, од свих разлога економски разлози су ипак преовлађивали. Наиме, док би се уједињењем југословенских покрајина у оквирима Аустро-Угарске, хрватска и словеначка буржоазија, евентуално, задовољиле са нешто више самосталности од оне коју су имали Мађари под Хабзбуршком династијом (врло дуго су се захтеви доброг дела истакнутих хрватских и словеначких политичара сводили на захтеве за триалистичким уређењем Монархије) — у посебној југословенској држави рачунали су, не само са широм, односно са већом самосталношћу нација и покрајина, већ су, на плану поменутог општег развоја, рачунали са много већим користима од уједињења. Тако, док би се у првом случају, тј. у случају уједињења под Аустро-Угарском, задовољили са ситуацијом да се богате ослањајући се првенствено на привредне могућности својих земаља, и уз експлоатацију сопствених народа — у другом случају, тј. уједињењем са Србијом, очеки-

вале су, као економски јаче и нарочито са развијенијом индустријом, дакле, са позиција једног вишег привредног старта — и преко онога што би у првом случају могле да добију. Радило се, наиме, о томе да и уз најповољнија решења својих политичких захтева, хрватска и словеначка буржоазија у односу, пре свега, на немачку буржоазију, увек би биле деградиране у привредном повезивању и у привредној утакмици. Другим речима, улазећи у склоп посебне југословенске државе могле су да рачунају са знатно већим подручјем експлоатације проширивањем унутрашњег тржишта за своју индустрију, те према томе, и са много бржим темпом општег успона, а повезано с тим, и са већим политичким утицајем. А тај успон би се базирао, у ствари, на извлачењу екстра-профита из привредно неразвијенијих југословенских покрајина.

Али, да би се ове претензије и оствариле било је неопходно да се стекну друкчије политичке позиције према српској буржоазији у моменту уједињења, а које се нису стекле. Самим тим што су се обратиле, пре уједињења, за помоћ српској војсци пред опасношћу од револуције у Хрватској и у Словеначкој, у којој би евентуално били уништени и основи њихове егзистенције од стране радника и сиромашних сељака, — ставиле су себе у много неповољнији политички положај према Србима. Предајући, на неки начин, у једном моменту, своју судбину у руке српске војске, нарочито у оним областима у којима су радничко сељачке масе заузимале руднике и фабрике и делиле велепоседничку земљу сељацима, — готово су онемогућиле све своје даље покушаје да, наметањем федеративног уређења, спрече мајоризацију српске буржоазије. А својом разбијеношћу и неспособношћу да створе јединствен фронт при доношењу првог устава (посебно одсуствовањем Хрватске сељачке странке), изгубиле су, можда, још једну шансу да на почетку изборе успостављање либералне, федеративне државе са одговарајућим буржоаско-демократским институцијама преко којих би најуспешније реализовале своје економске и политичке планове уз, разуме се, неопходно ограничење монархије.

Насупрот томе, представници српске буржоазије сврстани највећим делом у две тада најјаче политичке странке, Радикалну и Демократску — видели су сопствене интересе најсигурније обезбеђене у јединствиној држави и у ослону на монархију. Полазећи са позиција „својих“ победа у рату, уз организовану војску и полицију, рачунајући и са својом већином у парламенту, настојали су, од самога почетка, да спрече политичку доминацију хрватске и словеначке буржоазије као привредно јаче, и које су, осим тога, из рата изишле много мање материјално оштећене. Разуме се, обезбеђење сопствених позиција бранили су „начелним“ ставовима: прво, истицањем мишљења да ниједна југословенска историјска покрајина, на чијој се посебној државности инсистирало од стране федералиста, није настала „природним путем“, већ насилничком политиком Аустрије и Угарске које су извлачиле користи — и разбијањем целине југословенских народа; друго, указивали су да уколико би се и поступило по захтевима федералиста, само би се још више продубиле локалистичке и сепаритистичке тенденције, изражене већ и уставним нацртима. А то би се, како се наводило, негативно одразило на привредни развитак земље, на учвршћивање

вање јединства југословенских народа и јединствене југословенске државе. А постизање тога јединства, односно јединства схваћеног на тај начин — сматрало се и основним циљем уједињења; треће, да би се, пак, подстакла самоиницијатива народа, коју је супротна страна везивала искључиво уз федеративно уређење, — довољно је што је предвиђена, у владином нацрту, самоуправност области, округа, срезова и општина, с тим што би области биле толико мале да се у оквиру њих не би могло извршити никакво „племенско груписање“.

У ствари, радило се просто о томе да у федеративном уређењу србијанска буржоазија не би могла да доминира. Морала би да се погађа са Хрватима и Словенцима, а погађања, макар и под најповољнијим условима, увек садрже велики проценат несигурности и ризика, нарочито у привредним пословима. И, како се економски интереси увек сакривају иза неких политичких, наводно, начелних питања, истурена је и теорија о „јединственој југословенској нацији“, те према томе, и о „нормалној“ потреби стварања и „јединствене“ југословенске државе. Јасно се видело да је Пашићева идеја о уједињењу са присаједињењем југословенских покрајина Србији још жива — и он се није устезао, имајући подршку краља, да, у једном моменту, у народној скупштини, наговести да „смо се ми бринули и страдали да Србија дâ слободу Хрватској и Словеначкој...“ итд. Србија је овде само употребљена као фасада за сакривање тенденција српске буржоазије ка заузимању изузетних позиција међу осталим нацијама и националним буржоазијама. Таквим ставом компромитована је и Србија и борба српског народа који се, у току целог једног века борио за демократски режим и сузбијање и апсолутистичке власти монарха и олигархије странака.

И, како се предвиђало, ослањајући се на сопствену већину, Радикална и Демократска странка су успеле да се и њихове концепције о државном уређењу реализују наметањем Видовданског устава — 28. VI. 1921.

Приликом изгласавања устава настао је велики расцеп између странака тако да су за устав гласали — радикали и демократи, југословенска муслиманска група посланика, муслимани из Јужне Србије и Македоније (организација „Џемијет“) и мала странка, кметијска, са Богумилом Вошњаком на челу. Зато је устав изгласан са незнатном већином од 223 посланика (према 196 који нису гласали) — и то пошто је влада успела да претходно придобије муслиманску групу посланика обећањима да ће се, уколико гласају за устав, аграрна реформа извршити са обештећењем бегова. Против устава гласали су социјал-демократи, земљорадници, републиканци, комунисти, хрватске и словеначке групе посланика, и Др. Анте Трумбић, који није био везан за странке. (Мада се и Трумбић раније залагао за јединствену југословенску државу иступио је у скупштини врло оштро против централизма који је наметнут, поричући и важност доношења самог устава у тако смањеном — „крњем“ — парламенту).

Видовданским уставом уведено је управо централистичко државно уређење иако је уз поделу краљевине на области, округе (који нису доцније уведени), срезове и општине, предвиђено успостављање и самоуправног система са локалним представничким телима. Ево из којих разлога.

Прво, подела на области имала је, наводно, да се изврши искључиво према „природним, социјалним и економским приликама“ без обзира на наслеђене историјске покрајине — иако су оне имале своје корене у далекој прошлости. Међутим, одредбе о тим „приликама“ формулисане су врло непрецизно, тако да је препуштено оним органима који их буду реализовали да их сами одреде. Једна област — и то је јасно подвучено — није могла имати више од 800.000 становника. При томе су се мање области могле спајати у веће, али ни тако спојене области нису смеле прећи број становника који је уставом одређен. Према закону о обласној и среској самоуправи (од 22. IV. 1922) територија краљевине имала је да се издели на укупно 33 области. Кад се, међутим, приступило подели то је изазвало велики отпор у круговима политичара и у народу, нарочито код оних који су се залагали за федеративно уређење. Протести су долазили не само из Хрватске, где се питање федеративног уређења највише заоштравало, већ и из Босне и Херцеговине због разбијања и ових историјских покрајина. Услед тешкоћа и отпора око територијалног формирања области одређивани су посебни изасланици влада, комесари, одани режиму, којима је стављено у дужност да у покрајинама бивше Аустро-Угарске, ако не може друкчије, и насилничким мерама спроведу територијалну поделу.

Друго, организација власти била је изведена тако да је на чело области дошао велики жупан кога је постављао краљ. Он је био, према томе, државни орган који је управљао пословима државне управе преко других њему подређених државних органа (из организације области изузети су већи градови са својим посебним градским управама). Поред управних органа у областима, на челу са жупанима, успостављени су били и самоуправни органи бирани од народа. Самоуправне органе представљали су: обласне скупштине и обласни одбори. Иста организација уведена је и у срезovima: уз среске начелнике, као управне органе, бирали су се и среске скупштине и срески одбори.

Треће, општине су организоване исто онако како су биле организоване и по Уставу Краљевине Србије од 1903. Другим речима, у општинама су задржани традиционални општински органи: општински збор, општински одбор и општински суд. Али, сви општински органи и сада, као пре тога у Србији, сведени су на месне полицијске власти. Јер, изборност општинских органа била је и овде елиминисана присуством полиције, односно, најчешће присуством среских начелника при избору општинских форума.

Четврто, код поделе надлежности између локалних и централних органа, узев у целини, примењен је принцип преношења дела функција централних органа на локалне органе. Зато ту проблем и није био сложен — и једни и други (и централни и локални управни органи) представљали су само поједине делове једне исте централизоване државе. Конкретно, локални управни органи — велики жупани и срески поглавари — били су строго подређени влади, односно министру унутрашњих дела, те су извршивали њихове наредбе. Овима су биле подређене месне, односно, сеоске власти.

Цето, круг надлежности самоуправних органа био је разграничен од круга надлежности управних органа на тај начин и у том смислу што су побројане делатности које су надлежношћу самоуправних органа обухваћене. Тако су у областима самоуправни органи (обласне скупштине и обласни одбори) били надлежни: за обласне финансије, т.ј. за утврђивање обласних буџета, за располагање обласним дажбинама, које су им дате на основу закона за покриће обласних расхода (од дела пореза и приреза); они су имали да воде бригу о јавним радовима, на њих је падало старање о унапређењу привреде, о управљању обласном непокретном имовином, брига о народном здрављу и социјалним задацима; затим, о саобраћајним установама, о сарадњи са одговарајућим органима на унапређењу просвете и стручног образовања, вођење установа за штедњу и узајамно старање, итд. Осим тога, обласни самоуправни органи били су надлежни и за давање мишљења на захтев влада по законским предлозима који су се односили на области, као и о другим за које влада буде затражила њихове сугестије. На исти начин, и са истим надлежностима, само за територије срезова, биле су означене и надлежности среских самоуправних органа (среских скупштина и среских одбора). Ако постављене задатке не би могли да обаве из сопствених средстава предвиђено је да држава, на захтев обласних скупштина, али тек по одлуци парламента, одреди потребна средства или, пак, одбије њихове захтеве. Међутим, располагање обласним или среским средствима, која су редовно била недовољна за успешно решавање постављених задатака, стављено је под строги надзор централних органа, односно, под надзор министра финансија.

Шесто, мада је у сектору регулисања правних односа дато право обласним скупштинама да издају и извесне уредбе о питањима из своје надлежности, те уредбе није проглашавала обласна скупштина, већ обласни велики жупан. Он је могао да задржи од проглашења сваку уредбу обласне скупштине, ако би нашао да није заснована на уставу или закону, односно, и он је морао своје мишљење о томе да достави Државном савету на одлуку. У југословенској пракси велики жупани су користили ово своје право да прогласе противуставним и противзаконитим све оне уредбе обласних скупштина с којима се они или централни органи нису слагали.

На крају, цео систем самоуправности био је тако постављен да државне власти, тј. управни органи, врше пуну контролу над радом и пословањем самоуправних органа — преко обласног великог жупана, преко среских поглавара и преко посебних стручних тела. Сви управни органи имали су право да задрже све одлуке самоуправних органа од извршења у сваком моменту.

Овако постављене — локална управа и локална самоуправа — задржале су се све до увођења Шестојануарске диктатуре 1929. Тада су укинута и Закон о обласној и среској самоуправи, а с њим заједно и области. Донет је нов Закон о називу и подели краљевине на управна подручја — 3 октобра 1929. Држава Срба, Хрвата и Словенаца названа је тада Југославијом, — а промена назива указивала је на даље форсирање „југословенства“ и одлучно одбијање да се реши национално питање на бази равноправности нација и кроз федеративно уређење државе. Извршена

је нова административна подела земље: уведено је *девет бановина* на место 33 области, а срезови и општине задржани су са већ поменутих управних органима, док су самоуправна тела у њима укинута. Бановине, које су тада уведене, нису се поклапале са наслеђеним историјским покрајинама. Осим тога, у бановинама нису предвиђени самоуправни органи.

Извршеним променама појачана је централизација — и све власти, одоздо до горе, биле су директно подређене краљу. Распуштајући парламенат, у коме су се супротности — услед низа нерешених и политичких и привредних питања и непрекидног мешања краља у политичке односе између странака — све више заоштравале, да достигну врхунац са атентатом посланика Пунише Рачића на браћу Радиће, — краљ је прокламовао да је „наступио час кад између народа и краља не може и не сме бити више посредника“. Тако су укинута, заједно са народном скупштином и забраном политичких партија, и сва остала представничка тела у којима је био садржан самоуправни систем државе Срба, Хрвата и Словенаца.

*

Ма да је самоуправни систем наметнут, углавном, од Радикалне и Демократске странке бројном доминацијом њихових посланика у скупштини и изгласавањем Видовданског устава, Демократска странка није се увек солидарисала са настојањима радикалских влада и краља Александра да наметну своју диктатуру и да, не само управне, већ и самоуправне органе подреде својој политици. Позната је пракса (чак и у Србији у доба парламентарног режима од 1903 и 1914 године) да се, заједно са странком која је била на власти, мења готово цео апарат, не само, у горњим форумима већ и у локалним јединицама. Нарочито се настојало да се пред изборе смене сви опозиционари са оних места која су била важна за обезбеђење победе на изборима владајућој странци. У држави Срба, Хрвата и Словенаца таква пракса се наставила у још драстичнијем виду. Посланици Демократске странке, а нарочито, посланици опозиције, често су интервенисали против такве праксе. Они су, и у скупштини и у штампи, окарактерисали режим радикалских влада (којих је било — од 1921 до 1939 год: 30, од укупно 39, од којих је 10 образовао Пашић) — као „олигархијски систем прикривен псеудопарламентаризмом“. У систему самоуправа, међутим, највише је критикован изборни систем, који је омогућавао да влада чини велике злоупотребе приликом спровођења избора за сва представничка тела. Према писању штампе, готово за све време трајања парламентарног режима, изгледа да слобода избора није била уопште обезбеђена. Владе се, наиме, нису устезале да својим решењима, или чак решењима подређених органа, смењују председнике бирачких одбора уочи самих избора уколико им ови нису уливали поверење да ће радити у њихову корист — иако је зато био надлежан, по Закону о изборима народних посланика, искључиво Државни одбор. На место смењених председника постављани су људи одани режиму, а у неким општинама, које су биле опозиционарски расположене, постављани су чак и посебни комесари. Полицијске мере биле су примењиване не само према комунистима који би

покушали да изиђу на изборе (као на изборима од 8. II. 1925 под именом „Републиканског савеза радника и сељака“), већ и према свима онима за које се сумњало да ће подржати владу. За те исте изборе Љуба Давидовић је изјавио да је „вршен на људе најтежи притисак без икаквог обзира на закон и устав“, и да су ти „избори срамота за нашу државу“.

Како се тада сматрало, међу припадницима опозиције и међу посланицима Демократске странке, да је монархија „стуб реакције“, и да су под њеним окриљем владе вршиле злоупотребе кршећи свакодневно уставне принципе, то су се из њихових редова често чули захтеви, и у скупштини и преко штампе, да треба увести „парламентарну монархију енглеског типа... засновану и изражену у народној суверености“.

Међутим, што се тиче самоуправног система, он је заснован на принципима који нису били далеко од оних на којима је, у то време, био заснован и самоуправни систем у Енглеској. Јер, како је истакао један од познатих тумача енглеског парламентаризма, његовим „копијама је цео свет прекривен од Норвешке до Новог Зеланда...“ (*Sidni Lo.*)

Наиме, Видовдански устав од 1921 године био је, највећим делом, заснован на Уставу Краљевине Србије од 1903. А овај устав, многим својим одредбама, као и одредбама о локалној самоуправи, ослањао се на западно-европску уставност, која је, заиста, представљала, почетком XX века у много чему копију енглеске уставности и енглеског парламентаризма.

*

Енглеско државно уређење — почев од парламентаризма до самоуправног система — идеализирано је све до данашњег дана готово у свим земљама. Међутим, ако се ради о буржоаској демократизацији друштва и државе — енглески систем је заиста, у том смислу, отишао најдаље. Он представља пун облик „народног суверенитета“, израженог у парламентаризму као његовој основној политичкој форми, и у самоуправном систему исто тако.

Од оном моменту наиме, кад грађанство отпочиње одлучну борбу против феудализма (овде се мисли у првом реду на западно-европске земље), оно у ту борбу ступа с циљем потискивања племства и апсолутне монархије са власти, пошто ови, својим наследним привилегијама и феудалним друштвено-економским односима представљају главне сметње развоју капитализма и грађанског друштва. Да би остварило постављене циљеве грађанство у тој борби истиче парољу замене суверенитета владара „народним суверенитетом“, односно „владавином народа“. Разуме се, са победом над племством и са потискивањем апсолутизма владара — „народни суверенитет“ се остварује као суверенитет буржоаске класе, допуњен и поставком о „једнакости свих грађана пред законом“.

Међутим, пошто са овом победом не добијају сви подједнаке положаје у државној управи — од којих врло много зависи и њихов просперитет — унутар владајуће буржоазије јавља се опозиција, која је принуђена, да би имала успеха у борби за власт — да истиче захтеве за проширивањем тога суверенитета од његове полазне основе. Такс, политичко-правна катего-

рија, која се назива буржоаском демократијом, настаје и развија се као императив буржоаског друштва. Она постаје услов за смењивање на власти разних буржоаских група сврстаних у политичке странке. Постепено систем буржоаске демократије прима карактер „најадекватнијег облика државног уређења“ погодног за „најбржи развој капитализма и грађанског друштва“ (Маркс).

Проширивање народног суверенитета развија се и манифестује се, углавном, у три правца: кроз демократизовање изборног система за представничка тела, кроз стално јачање улоге буржоаског парламента, а затим, — и у преношењу дела надлежности парламента и влада на локалне органе.

У првом случају додељује се бирачко право све већем броју грађана уз постепено снижавање у почетку врло високог изборног цензуса и укидање других ограничења — до њиховог потпуног уклањања и увођења општег права гласа. То је доводило до везивања и све већег броја бирача за ону буржоаску странку која се на томе највише ангажовала и која је таквим ангажовањем и стицала боље изгледе за победу на изборима, те и за преузимање власти од дотле владајуће странке или странака. У другом случају, повезано с првим, парламенат је постајао све више орган чисто буржоаске класе, прво, у том смислу што су дефинитивно потиснути и улога и значај владара у руковођењу државом, а затим, што су се и у парламенат све мање бирали представници племства, а све више представници капитала или експоненти капиталиста. У трећем случају, мењала се, у много чему, и сама организација буржоаске државе. Наиме, од строго централизоване власти, концентрисане претежно у парламенту, прелазило се на давање ширих или ужих компетенција — зависно од земље — и нижим, тј. локалним органима, уз успостављање и потенцирање (понегде, као у Енглеској) — и улоге и значаја и локалних представничких тела. У политичкој и правној теорији ова последња манифестација проширивања народног суверенитета обележавала се као прелаз на систем самоуправа, у коме се, наводно, народу давала могућност да непосредније и ефикасније учествује у доношењу одлука важних за живот грађана у ужим заједницама. Енглеска је, разуме се, представљала најчистији облик и оваквог и континуираног проширивања народног суверенитета — у сва три правца.

У борбу између разних група буржоазије и буржоаских странака улазе и сиромашније грађанство и сеоска сиротиња, а затим, и све више, и градски пролетаријат, сразмерно развоју индустрије, док у тој борби није постао најважнији политички фактор. Јер, са свима овим друштвеним групацијама оперишу и све стране у сукобу, а ови се и везују за ону која је у својим програмима и у агитацији одлучније захтевала и све веће демократизовање унутрашње управе и ефикаснија решења социјалних питања. Тако су они доприносили смењивању буржоаских странака на власти, док се пароле које ове странке истичу (још од буржоаских револуција) у борби за власт — почев од „народног суверенитета“ до „сва власт народу“ — и којима успевају да вежу за своју политику велики део народних маса — реализују успостављањем чисто буржоаских установа, у које раднички представници не улазе — или улазе са тако минималним бројем који је

без већег утицаја на државну политику. У ствари, утицај ширих маса, а пре свега пролетаријата, чак и у развијенијој фази капитализма, долази до изражаја, углавном, само при избору посланика, који готово редовно не потичу из њихових редова. Тако класно одвојени „народни представници“, пошто у борби за власт морају да воде рачуна и о расположењу бирача, узев у целини, и на следећим изборима, принуђени су да повремено чине извесне уступке, као повећањем надница, проширивањем социјалног осигурања — чак додељивањем извесних места и представницима радника и у државној управи и у изборним телима. Ти уступци, као и сва „чуда“ (Маркс), која грађанско друштво ствара у току своје владавине, како на економском тако и на културном и просветном пољу, произилазе из неопходности усклађивања развоја у свим правцима (школство повезано са индустријом, тј. са потребом за стручно образованим радницима, здравствене службе и социјално осигурање, итд.) — да не би сам развој капитализма запао у кризу која би могла да угрози опстанак буржоаске класе. Тако императиви развоја буржоаског друштва, сами по себи, намећу непрекидан прогрес, а степен коришћења постигнућима увек зависи од места које појединац заузима у друштву, односно, од његове класне припадности.

Међутим, од момента кад радничка класа постаје самостална политичка снага, нарочито онамо где успева да се организује у посебне и јаке радничке партије (комуниста), тај утицај је много већи и — у процесу проширивања буржоаског демократизма — постаје готово пресудан. Пролетаријат тада „хвата буржоазију за реч“, како каже Маркс, и, заостравајући све више међусобне односе и тражећи да се испуни програм који њене странке истичу, и успева да веже све шире масе за своју политику. Тако се оспособљава да врши одлучујући притисак на владајућу буржоазију која, постајући и сама све више зависна од става радничке класе у развоју привреде, принуђена је да чини и све веће уступке и да свакодневно попусти — одричући се, постепено, и неких битних позиција (на пример, национализација базичне индустрије, све већи развој друштвених служби, итд.). Али, буржоаска демократија, ма колико широка била и ма у како знатној мери самоуправност, у горњим и доњим телима, била обезбеђена, никад не иде дотле да радничкој класи омогући да утиче на државну политику и да врши друштвене и политичке промене према месту које фактички заузима у производњи и према својој бројчаној надмоћности. Као што је познато, радничка класа, после свих избора, увек се налазила пред затвореним вратима и парламента и локалних представничких тела, с тим што свако даље проширивање буржоаске демократије и сваки уступак буржоазије имају велики значај за раднике у њиховој борби за укидање буржоаске владавине.

Иначе, што се тиче енглеских самоуправа — седамдесетих година XIX века Карл Маркс, који је врло дуго живео и умро у Енглеској, те је, поред осталог, био и један од најауторитативнијих познаваоца и тог „идеалног“ енглеског система самоуправљања, — констатовао је да је то такав облик државног уређења, у коме се „велики централни државни органи допуњују корумпираним парохијским скупштинама (vestries), користољубивим градским одборницима и свирепим сиротињским старатељима у гра-

довима и стварно наследним мировним судијама у селима“ (Грађански рат у Француској, „Култура“, Београд, 1950, с. 65).

Почетком XX века један од најистакнутијих тумача енглеског парламентаризма (поменути Сидни Ло), образлажући потребу проширивања традиционалне енглеске самоуправности, дао је и њене главне карактеристике: „Увидело се, да предлози социјалне реформе, или просто локалног општинског интереса, не могу да буду узети у обзир по својој вредности, зато што судбина кабинета и будућег царства може бити доведена у везу с њима. У току сазива од 1901, кад су животна питања рата и мира била обузела пажњу целе јавности, Доњи дом је био позван, да расправља више часова о дозволи Одбору лондонске грофовије, да може увести трамвај насипом дуж Темзе. Зато се предлаже да се сметње отклоне на бази поделе локалних и централних послова“, да би се парламенат „...у мноме ослободио... и добио времена и снаге да се стално бави општедржавним интересима“, поред тога што би Доњи дом добио и у „достојанству, као и у делатности, ако би дошао у положај да расправља о оним великим питањима, без ометања и узнемиравања сталним притиском спореднијег законодавства“. С друге стране, како се даље наводи, и покрајинска тела („народна већа“) — „била би у стању да се посвете, поред заједничких циљева, оним предметима који се ближе тичу њихових бирача, не упадајући у вртлог општепартијске политике“. Исти писац подвлачи и то да „нема ничег револуционарног у предложеној измени. У ствари, то је природан развитак система локалне владавине коју смо ми (тј. Енглези, Р. Г.) изградили кроз општинске корпорације и обласне одборе“. Јер, како се наставља даље — „ако парламент може да пренесе на једно Народно веће надзор над пустарама и рибарством, он може, исто тако делегирати томе телу или другом, надзор над васпитањем, локалном управом, кретањем, применом закона о сиротињи, надзор над правом издавања разних дозвола, надзор над телефонима, железницама, фабрикама, радионицама и законским пројектима, који се тичу личних права и потреба“. (*Sidni Lo: Енглески парламентаризам, превод Др. Драгомира Иконића, Београд, 1929, с. 318—321*).

Ови наводи указују, не само на карактер енглеске самоуправности (систем децентрализације), већ и на обим надлежности самоуправних органа. Та надлежност, која по предлогу и није дословно уведена, сводила се у основи на право надзора на небитним секторима; поред тога што народу у ширем смислу, а посебно радничкој класи, нису отворана врата ни у локалним органима. Познато је да у Енглеској није био редак случај да министар, који је изгубио на изборима за парламенат, дође за председника своје општине. Водећа буржоазија је распоређивала своје истакнуте представнике на све оне положаје који су од значаја за трајно обезбеђење њене владавине. С друге стране, а то је и најважније, надлежност самоуправних органа, и у Енглеској (локалних скупштина, њихових извршних одбора и разних савета грађана) — била је исто тако сужена и скромним материјалним средствима за остваривање самоуправних задатака. Одлуке о располагању већим сумама задржаване су увек код централних органа — парламента и влада.

Које су онда разлике између самоуправа Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у раздобљу од 1921 до 1929, и енглеских — ако оне конституционално посматране изгледају скоро исте, и нарочито по томе што су, и у једном и у другом случају, инструменти буржоаске класне владавине?

Ради се о томе да у свакој земљи постоје увек, мање или веће разлике између онога што се прокламује и онога што се примењује, па било о којој институцији да се ради. Зато се и степен институционализма и мери, и његова садржина одређује, према томе колике су и какве су те разлике.

У енглеском политичком систему одступања од постављених принципа ишла су у том правцу што се постепено, на пример, код парламентаризма све више, истицао кабинет, односно, влада над парламентом, да у савременим условима улога председника постане превасходна. Исто тако и у систему самоуправа, где се радило о односима између локалних самоуправних и централних органа (графовија — парламенат, влада) — одступања су ишла у корист општег плана обезбеђења буржоаско-демократске владавине у том смислу што су политички захтеви подређених друштвених слојева паралисани непрекидним, макар и незнатним, подизањем општег друштвеног стандарда, захваљујући и колонијама, иако је буржоаска класа у целини била заштићена, бар у најбитнијим својим интересима, и преко ових органа. Затим, како су постојале и постоје две велике политичке партије, радикалнија је везивала за своје програме и знатан део пролетаријата, и у свим представничким телима успостављала се увек једна еластична и смењива скала власти, одоздо до горе, која је, као у једном ланцу, повезивала основне карике које су усмеравале развој капитализма као услова одржања буржоаског друштва, — без обзира на број радничких представника који је у њима учествовао. Разуме се, посебне околности у којима се Енглеска учвршћивала као колонијална сила, затим и чињеница да се у Енглеској, до данашњег дана, све одвија „под окриљем историјских традиција“ — допринеле су да се и у народу изграде мерила о битним и небитним стварима, тј. да се изгради читав један систем демократских установа и „слобода“ — све до одсуства стајаће војске и централизоване полиције, потпуне слободе штампе (која може да напада владу и да исмеје њеног председника), великог утицаја јавног мњења на политику и, уз то и моћи бирача да оборе владу, итд. — али чија примена не угрожава постојећи привредни и политичка поредак.

У краљевини Срба, Хрвата и Словенаца одступања, од уставом постављених принципа, ишла су у обрнутом правцу, и не само посматрано у односу на енглеску праксу, већ поређено и са опште политичким кретањима тада у Европи, па и у осталом свету.

Као што је познато, Први светски рат је однео три монархије са „самодржављем“ царева (руског, аустро-угарског и немачког), а онамо где се монархија одржала њено постојање могло се правдати искључиво историјско-традиционалним разлозима. Отуд, истицање владаочеве власти у држави СХС после Првог светског рата, на начин како је то учињено, могло је да значи само наметање диктатуре сличне Мусолинијевој и Хитлеровој, које су се не само истовремено појавиле, већ су се и међусобно политички повезивале. А диктатура је увек уперена не само против интереса народа,

већ и против најширих слојева буржоазије без обзира на узроке и околности које су их изазвале, јер, убрзање производње и пуна афирмација буржоаског поретка може да дође само кроз орговарајуће политичко уређење, тј. уз установе буржоаске демократије, а никако уз диктатуру владара (или било кога другог), као преживелог облика владавине. Отуд је таква владавина, која је у конкретним случајевима била у супротности са кретањима епохе — осуђена је на краткотрајно трајање, посебно, ако се има у виду, постојање и учвршћивање тада и једне велике социјалистичке државе. Други светски рат је ово потврдио.

Даља одступања, која су повукла искривљавање целог политичког система постављеног Видовданским уставом — нарочито део о правима грађана — испојила су се, прво, у крајњој нестабилности режима, а затим, у потпуној небризи према социјалним проблемима, и краља и влада, нарочито према положају индустријских радника и сиромашних сељака. Владе, које су се сваки час смењивале — уствари пиони у рукама владара — за време својих краткотрајних владања (од два до, највише, шест месеци, пошто их се сменило 39 за 20 година), мало су бринуле о унапређењу производње и побољшању материјалног и социјалног положаја ових слојева, чак и у најтежим околностима у којима су се нашли после завршетка рата. А кад би се поставило питање одговорности влада пред парламентом и пред друштвом за разне шпекулације животним намирницама, за све веће ангажовање влада (појединих министара) у привредним пословима, у којима су се згртали милиони на рачун народа, кад би се истакло питање корупције и захтевало да влада сноси одговорност, — краљ је готово увек распуштао скупштину, пошто је и сам био умешан у исте или сличне послове. Радничка класа не само што је деградирана на најниже економске и друштвене позиције, већ је спречавана у коришћењу и својих основних политичких права, наводно загарантованих уставом и законима: радничка партија је забрањена, радници су спречавани од стране полиције да излазе на изборе, штрајкови су растурали војском, а у раднике се пуцало чак и из топова (у штрајку Хусинских рудара), а парламенат је распуштан и у сваком оном моменту кад би се демократска јавност побунила против режима полиције према политичким кривцима, итд., итд. У крајњој линији, и цео систем самоуправе употребљаван је за спровођење диктатуре владара и уски: буржоаских клика, а најмање за решавање битних проблема локалних заједница.

Иначе, јасно је да се политичке тежње ширих народних маса, посебно пролетаријата, не могу реализовати у буржоаском друштву у том смислу што би се радничкој класи омогућило да, према месту које заузима у производњи и својој бројчаној надмоћности у развијенијој фази капитализма, утиче и на државне послове преко својих правих представника и у парламенту и у локалним телима, и тим утицајем омогући да се послови организују и воде у интересу народа преко фактичког реализовања народног суверенитета — па било да се ради о Енглеској или о некој другој буржоаској земљи. Или, тачније речено, тежње народа у буржоаском друштву, и при најбољим околности, реализују се само за онолико колико је неопходно да би буржоазија продужила свој век владајуће класе и одло-

жила крајње заоштравање односа из кога би могла да произиђу и поразна решења за њу. Те тежње се могу остварити само са преузимањем власти од стране пролетаријата, или како је Лењин нагласио — „...само потпуна и одлучна победа устанка обезбеђује могућност организовања стварне самоуправе“ (Целокупна дела, књ. V, „Култура“, Београд 1961, с. 147).

До таквог преврата, међутим, и код радничке класе и код свих сиромашних слојева друштва, постепено се уврежује убеђење, великим делом и под утицајем пропаганде буржоаских странака, да решење свих њихових животних проблема зависи од остварења принципа истакнутих од стране буржоазије, које ова протура само као обећања за која се, на крају, покаже да су лажна. У том смислу и владавина народа („народни суверенитет“) и најнепосредније организовање те владавине преко самоуправа — постаје део основног политичког програма у њиховој борби против буржоазије и капитализма.

Ружица В. Гузина

RÉSUMÉ

Quelques caractéristiques du gouvernement local dans l'ancien Royaume des Serbes, Croates et Slovènes

Déjà le premier acte politique — la Déclaration de Corfou de 1917 signée par Nikola Pašić, président du gouvernement serbe, et Dr Ante Trubić, président du Comité yougoslave à Londres, et par laquelle sont posés les fondements de l'organisation du futur État yougoslave — annonçait qu'un certain système des autonomies devrait se développer dans des unités locales.

Après l'union — le 1 décembre 1918 — plusieurs projets constitutionnels, dans lesquels on proposait, aussi, l'organisation de la plus large autonomie locale, ont été présentés à l'Assemblée constituante lorsque celle-ci avait été convoquée. Ensuite, la première Constitution de 1921 aussi (la Constitution de Vidov Dan) prévoit que, outre les organes administratifs, les organes autonomes soient introduits dans les régions, les arrondissements et les communes. A savoir, outre les grands joupans qui devaient être à la tête des régions et les chefs de circonscription, on introduirait aussi des corps représentatifs locaux: assemblées régionales et comités régionaux, assemblées d'arrondissement et comités d'arrondissement, et dans les communes — réunions rurales et leurs conseils.

Les organes autonomes ainsi fondés ont été pris, en réalité, dans la Constitution du Royaume de Serbie de 1903, et la Constitution de Serbie a pris exemple sur la constitutionnalité et le degré d'autonomie de l'Europe occidentale, et, avant tout, de l'Angleterre. Cependant, bien qu'au point de vue formel du droit presque identiques, ces degrés d'autonomie se distinguaient beaucoup par l'exercice de leurs fonctions et l'application des principes constitutionnels. Dans la pratique autonome yougoslave on a pu constater de grandes dérogations à ces principes. Ainsi, en comparaison du degré d'autonomie anglais par exemple, où, par la tradition, la pratique s'est invétérée en vue d'élire par la voie tout à fait démocratique les organes autonomes, toujours dans les cadres de la classe bourgeoise dirigeante bien entendu — dans l'État yougoslave, dès le commencement, les organes autonomes ont été entièrement subordonnés à la police et aux organes centraux du pouvoir. D'où ce n'était qu'une autonomie

formelle dans l'État yougoslave, bien que les organes autonomes aient été élus dans le milieu bourgeois, à savoir dans le milieu de la classe dirigeante. Cependant, telle quelle cette autonomie fut supprimée le 6. I. 1929, le parlement aussi, lorsque le roi Alexandre Karadordević avait concentré tous les pouvoirs entre ses mains et qu'il avait institué la dictature du type profasciste. Les organes autonomes, pas même formellement, n'ont pas été prévus dans la nouvelle administration locale (division du territoire du Royaume en neuf banovines).

ТЕЗЕ ЗА ЈЕДАН ПОКУШАЈ СИСТЕМАТИЗАЦИЈЕ СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА ЧОВЕКА И ГРАЂАНИНА

1. Мада су се социјална права као нова врста права човека и грађанина појавила већ у капиталистичком друштву, она нису ни карактеристична ни битна за буржоаски систем као такав. Њихова права друштвено-економска основа је социјалистички друштвено-економски систем, тј. друштвена својина и социјалистички начин расподеле дохотка. Она су према томе управо карактеристична за социјалистички систем, и представљају основна и најбитнија права човека и грађанина у социјализму. То је очигледно ако се има у виду чињеница да, на пример, право на рад представља услов и претпоставку осталих основних и битних права човека и грађанина. Јер лице које не може да оствари своје право на рад не може самим тим да оствари ни право на самоуправљање, ни право на расподелу друштвеног производа пошто у његовом стварању није ни учествовало, као ни изборно право члана радног колектива (активно и пасивно). Пошто су у социјалистички организованом друштву рад и резултат рада *једина основа и мерило* материјалног и друштвеног положаја човека а средства за производњу у друштвеној својини, то лице које не може да оствари своје право на рад остаје ограничено у својој правној способности и у свом материјалном и друштвеном положају. Социјална права у социјализму су према томе, правом регулисан облик присвајања у целисходним облицима социјалних престација од стране радних људи као појединаца управо оног дела вредности производа друштвеног рада који је, за разлику од капиталистичког система расподеле а сагласно начелима социјалистичке расподеле вредности производа друштвеног рада, расподељен у друштвене фондове потрошње намењене *неспособнима* за рад (трајно или привремено, потпуно или делимично, дефинитивно или са могућношћу рехабилитације односно преквалификације односно поновног оспособљавања за рад). (Види М. Ступар: Социјално право и Преднарт устава ФСРЈ, — *Наша стварност*, бр. 2/1963.)

Појам „неспособан за рад“ може да се схвати двојако: као „неспособан за рад у *фактичком смислу*“ и као „неспособан за рад у *правном смислу*“. појам неспособан за рад у правном (друштвеном) смислу јер он обухвата *них* права свакако не долази у обзир као појам који треба да одреди потпуно значење појма неспособан за рад. Остаје да се узме у обзир једино појам неспособан за рад у правном (друштвеном) смислу јер он обухвата