

САМОУПРАВА СЕОСКИХ ОПШТИНА У БУРЖОАСКОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ

Ако се запоставе супротстављања доминирајућих србијанских политичких партија захтевима хрватских и словеначких политичара за организовањем југословенске државе на федералној основи, може се тврдити да се по уједињењу 1918. озбиљно настојало, на законском, правном регулисању локалне управе на демократским принципима по угледу на унутрашње уређење западноевропских либералних држава, па и Енглеске.

Наиме, истакнути представници буржоаских странака без обзира на своја размислилажења у погледу решавања националног питања слагали су се у једноме: све локалне, територијалне јединице на које би се земља поделила, образовале би се на самоуправној основи било у оквирима историјских покрајина (уколико би се спровео принцип федерализма), било у оквирима мањих области (уз централизовану државу). Ово гледиште унето је и у све уставне нацрте који су поднети одговарајућем одбору Уставотворне скупштине од стране група посланика, од стране влада или од појединаца.

Принцип самоуправности локалних заједница прокламован је и у првом југословенском уставу, Видовданском, пошто су пренебрегнути захтеви федералиста и успостављена централизована држава.

Образложења дата тада од представника централизма сводила су се на мишљење да је самоуправност локалних органа довољна за остваривање главних циљева уједињења: за учвршћивање државног и народног јединства, за обезбеђење политичких слобода грађана, за подстицање привредне иницијативе, за убрзање културног развоја земље, итд., — док би, насупрот томе, федеративно уређење „пробудило сепаратизам“ између покрајина и изазвало „племенску подвојеност“ опасне по то јединство.

Тако је *локалној самоуправи* дат првобразредан значај: она је имала, с једне стране, да потврди концепције централиста пред онима који су свој интерес везивали искључиво за федеративно уређење, а с друге стране, да обезбеди пуно и демократско поступање у односу на све грађане — оно, дакле, што је својствено свакој либералној, буржоаској држави за какву је проглашена и држава Срба, Хрвата и Словенаца Видовданским уставом.

Пошто је државу СХС поделио на области (са највише 800.000 становника), срезове и општине (према „географским и економским приликама“) — Видовдански устав је одредио да се „за послове месног: општинског, среског и обласног значаја успоставља месна: општинска, среска и обласна самоуправа“ (чл. 95 Устава). Затим је додато да ће се „ближе одредбе о овом уређењу и надлежности самоуправних тела (општина, срезова и области) донети нарочитим законом“ (чл. 98). Овде ће се улазити само у то у којој су мери реализовани самоуправни принципи у општини (1).

Следеће године (1922) по доношењу Устава објављене су уредбе и закони којима је регулисана локална управа и локална самоуправа: Уредба

(1) Види чланак од истог писца: Неке карактеристике самоуправног система Југославије (од 1918—1941), „Анали Правног факултета“, бр. 1—2, 1963.

о подели земље на области, Закон о општој управи, Закон о обласној и среској самоуправи, Уредба о пословном реду у обласној скупштини, као и Уредба о пословном реду у среској скупштини.

Тада, међутим, није донет и посебан закон о општинама.

У овим законима и уредбама помињу се општина и општински органи само утолико уколико је при њиховом спровођењу било неопходно и дотицање општина. На пример: кад се и под којим условима поједине општине могу „из својих области излучити и припојити другој области“ (2). Затим, да ће се надзор од стране државних органа над општинским самоуправним органима регулисати посебним законом као и неке напомене о управи и самоуправи градова (да ће се и то регулисати посебним законима, итд.). На крају, како већи део посла око избора обласних и среских скупштина пада на општине, то се регулишу: учешће општинских органа у изборима (једног члана општинског одбора у бирачким одборима), обавезе општина да у току обављања избора обезбеде ред и мир, као и интервенцију полиције у случају избијања нереда. Осим тога, једним расписом Министарства унутрашњих дела (бр. Ф. Бр. 1559 од 5. X. 1923.) регулисано је питање надзора над оним општинама у којима су се налазила седишта великих жупана (постављених на чело области) у том смислу што је наглашено да су им срески начелници непосредна надзорна власт. Уз ове, донето је и неколико прописа (правилника, уредаба и закона) — „о избору општинских заступстава: 1922. за Далмацију и Словенију, а 1927. за Хрватску и Славонију са Сремом, за Босну и Херцеговину, за Банат, Бачку и Барању. Овим законима измењен је дотадањи начин избора општинских органа уз ограничења односно уз везивање права гласа за плаћање одређеног пореза.

Према томе, све до доношења јединственог закона о општинама са важношћу за читаву територију Југославије до 1933., примењивали су се прописи о општинама донети у југословенским покрајинама до уједињења: Закон о општинама за Краљевину Србију од 5. јула 1903. (са изменама и допунама од 1903, 1904, 1905, 1909), за Далмацију од 30. јула 1864, за Словенију низ посебних Закона о општинама за сваку словеначку покрајину појединачно (За Истру, Штајерску, Корушку — 1863, 1864 и 1865), Закон о уређењу општина и трговишта у Хрватској и Славонији од 1870., XXII Законски чл. од 1886. о општинама за Бојводину, Закон о управи сеоских општина од 8. фебруара 1907 за Босну и Херцеговину, итд.

Сви ови закони регулисали су статус општина и општинску самоуправу на посебан начин и саобразно различитим правним системима који су се примењивали у југословенским земљама пре уједињења. Најширу самоуправу имале су општине у Далмацији. Да би јој се уочила суштина која је доцније у борби за усвођење општинске самоуправе често истицана износимо њене основне особине. Наиме, у Далмацији је општина била готово

(2) У току првих пет година по ступању на снагу Уредбе — по пристанку њихових „самоуправних представништава“ (општинског збора, општинске скупштине) и скупштине оних области којој желе да се припоје, с тим што ову одлуку треба да одобри и министар унутрашњих послова уз пристанак Министарског савета. После тога општине се могу припајати само на основу закона. За Босну и Херцеговину, уз одлуку истих форума, за припајање општина тражи се три петине гласова и одобрење Народне скупштине (чл. 4 и 5 Уредбе о подели земље на области).

независна од државне власти у свом раду на остваривању општинских задатака.

На челу општине налазила се „месна управа“ и сеоски збор. Учешће у збору било је везано за висину пореског оптерећења, те је у њему учествовала углавном једна четвртина пореских обвезника. (Ово је измењено доношењем поменутог Закона о избору општинских заступстава за Далмацију 1922. по коме су надаље сеоски збор сачињавали сви мушки чланови општине који су имали право гласа и 21 годину старости. Закон је донет да би се изједначио изборни систем у читавој земљи, прокламован првим изборним законом по коме је изабрана Уставотворна скупштина и у коме није био предвиђен изборни цензус).

Општински збор бирао је Општинско веће, а Веће је бирало Општински одбор. Ова два форума заједно чинили су општинску управу.

Надлежност општинског одбора сводила се на расправљање и давање мишљења о неким чисто комуналним задацима за које је општина била надлежна. (На пр.: о доприносу за подизање школе и изградњу општинских путева, о располагању општинском имовином, итд.). Његове одлуке имале су, међутим, само консултативно дејство и могле су се спровести тек пошто их усвоји Општинско веће.

У Далмацији су општине биле састављене од делова који су се називали „одломцима“. На челу сваког одломка (у ствари села или засека у саставу једне општине) стајао је „главар“ кога је у одсуству замењивао сеоски пристав. Дужност им је била да се брину о реду у своме месту и да на одређен начин учествују у раду општинске управе заступајући своје одломке. Уз одломке постојале су и „махале“ (у оквиру одломака), које су имале тако исто своје посебне зборове бирача, главаре и приставе. Махале су биле насељенији и удаљенији крајеви одломака а њихови зборови састајали су се одвојено једино при избору поменутих органа.

Главаре и њихове заменике бирало је општинско веће између тројице чланова општине које би предложили зборови.

За обављање полицијске службе главари су располагали сеоском „рондом“ која је имала на челу свога „арамбашу“ и заменика — „подарамбашу“. И једног и другог бирали су чланови сеоског збора на исти начин као главаре и њихове заменике.

Насупрот томе, „рондаре“ (месне полицајце) постављао је срески начелник на предлог општинске управе. Приликом преузимања дужности (и оружја) ови су полагали заклетву.

На крају, долазили су још пољари и лугари (чувари поља и шума). Прве је именовала Општинска управа, а друге Општинско веће, с тим што су *потврђивани* и од стране среског начелства.

Служба свих поменутих општинских органа била је почасна са изузетком пољара и лугара који су били плаћени органи и исто тако полагали заклетву и носили оружје.

Надлежности општина у Далмацији правно су регулисане оквирним, државним, аустријским Законом о општинама од 1864. Према том Закону одређено је да Покрајински сабор доноси посебне општинске правилнике који ће те надлежности детаљисати и саобразити месним приликама. Сходно томе општински органи били су *подређени вишем самоуправном телу*, Покрајинском сабору.

На основу изнетих података може се закључити да се општинска самоуправа у Далмацији састојала: прво, у *изборности* свих општинских органа, друго, у *подређености* тих органа *вишем самоуправном телу* (а не

државном органу), и треће, у знатној слободи одлучивања у питањима која су од интереса за општину.

Оваква општинска самоуправа каква је постојала у Далмацији имала је своје корене у далекој прошлости, па се и могла одржати добрим делом и због тога што се ослањала на традицију. Томе је припомогла одређена материјална база у којој су доминирали заостаци односа колективне својине (уз личну и породичну). Наиме, сваки одломак имао је своја одвојена добра (земљу, пашњаке, шуме). Услед тога представљао је и засебну „катастарску и пореску општину“ (систем колективног опорезивања од стране државе). Сви одломци имали су затим и заједничку својину у општини. И једном и другом управљао је општински одбор односно општинско веће, а коришћење је било појединачно (од стране одломака) (2а).

Приходи од заједничке општинске својине одлазили су на подмиривање заједничких општинских трошкова, а приходи од имовине одломака нису се делили између његових становника већ су исто тако одлазили у посебан фонд за издатке од опште користи за дотични одломак. Уколико неки од одломака не би био у стању да равномерно учествује у подмиривању општих трошкова, због оскудице у заједничким добрима (и личној имовини) — пошто учешће у коришћењу тих добара није било подједнако — остали одломци додавали би сразмерно својим приходима онолико колико је било неопходно за сабирање укупне суме. Сразмера је одређивана висином пореза коју је држава разрезивала на општине и висином неопходних средстава за остваривање самоуправних, општинских задатака.

Установа подвојене колективне својине (одломака и општина) повлачила је и састављање посебних буџета: сваки одломак правео је своје буџете а њихов збир представљао је општи буџет. Поред тога састављен је и посебан буџет општине на основу општинске својине и обавеза и потреба општине.

Овакав систем имовинских односа (и буџетских) изгледао би врло погодан за самостално економско и културно подизање појединих крајева (одломака). Међутим, ако се има у виду привредна заосталост покрајине у то време и постојање чак и феудалних (колонатских) односа са италијанским феудалцима који су односили добар део прихода, као и систем високог пореског оптерећења наметан од стране раније аустријске а затим и југословенске државе — и општине и одломци нису имали много користи од своје економске и политичке самосталности. Напротив, имућнији одломци морали су „издржавати“ оскудније који су готово редовно били презадужени.

Закључак би према томе био да се већа самоуправност далматинских општина могла одржати захваљујући, прво, архаичним односима својине, друго, компликованом режиму коришћења те својине утврђеним давна-

(2а) На пример: Општина Макарска је имала 1910 Општинске имовине — 13.522,66 ха, а приватне — 5.269,34 ха (на 11.016 становника); Општина Книн је имала општинске имовине — 43.856,17 ха а приватне — 17.130,83 ха (на 22.810 становника); Општина Шибеник је имала општинске имовине — 23.509,03 ха, а приватне — 22.375,97 ха (на 24.747 становника); Општина Задар је имала општинске имовине — 9.746,55 ха, а приватне — 22.436,45 ха (на 32.551 становника). Ове општине су спадале у највеће општине Далмације и главну привредну грану представљало је сточарство осим у Задарској општини. (Андрија Бабић: Криза политичких општина Далмације, „Савремена општина“, бр. 6, септембар 1926, 37—49, Београд.)

шњим обичајима правом чије су поштовање обезбеђивали општински органи, и треће, ставу државе да из *постојећих ситуација* извуче што више користи без улагања неопходног капитала за подизање покрајине из заосталости — о чему се она није старала.

У Словенији, као што је већ поменуто, општине су биле организоване бројним законима аустријске државе који су донети за сваку словеначку покрајину посебно. Карактеристично је овде да су општински органи (општинска представништва и општински одбори) имали двоструке надлежности: самоуправне и делегиране (пренесене) од стране државе. Прве су обухватале послове од општег интереса за општинаре (исто као и у Далмацији) а друге су се сводиле на вршење функције месне полиције (и убирања пореза). Самоуправа се састојала у изборности општинских органа (уз везивање изборног права за сталешку припадност и имовно стање до измене Законом о избору представништва од 1927. и у подређености самоуправних органа вишем самоуправном телу, Покрајинској скупштини (као у Далмацији), док је она постојала а затим среском начелнику и бану.

Најмању самосталност имале су општине у Војводини. Њихово уређење окарактерисано је као „варијанта магистратског устројства општинског надлештва, састављеног из часника и службеника“ (према Законском чл. XXII из 1886. о општинама у Војводини). Другим речима, у општинској управи учествовали су поред изабраних представника и професионални службеници.

Војводина је иначе имала две врсте општина: мале и велике. На челу малих општина (до 5.000 становника) налазило се општинско поглаварство као колегијално тело, које се састојало од општинског кнеза (председника или бирова) и његовог заменика. Затим, од најмање два часника (одборника), окружног бележника, „окружног сиротињског оца“ (који се старао о сеоској сиротињи) и лекара. У поглаварство великих општина улазили су исти функционери са додатком још два часника и општинског благајника. Кнез је био представник државне власти са највећим утицајем у општини и широким правима самосталног одлучивања. Остали чланови поглаварства били су њему подређени. При доношењу одлука од општинског интереса кнез је могао да се консултује и са осталим члановима поглаварства али није морао. Због тога је опште мишљење да је општина у Војводини била уређена по бирократском систему управљања (што је и разумљиво јер није имала аутономан статус и директно је била подређена Мађарској; са бирократским системом се наставило и у новој држави).

У Хрватској (и Славонији), која је у оквиру Аустро-Угарске имала извесну аутономију те према томе и право на самосталну унутрашњу управу и организација оних општина које нису имале магистрате, била је слична организацији општина у Војводини. На челу општине налазио се општински одбор биран од најимућнијих становника општине (са највећом пореском ставком) у који су, осим изабраних чланова, улазили: општински начелник, општински бележник, општински благајник и други. Општине у Хрватској биле су подређене у првом степену котарској (сре-

ској) управи, а у другом степену — великом жупану односно жупанији. Исти систем настављен је и по уједињењу.

У Босни и Херцеговини општина или није била организована или је организована као полуаутономна јединица: сви општински органи били су изборни али и подређени управним властима. Општине су се делиле на сеоске и градске чији су статуси регулисани и одвојеним законима. Сеоске општине имале су као своје органе: збор кућних старешина изабраних у сваком селу, веће сеоских старешина бирано од збора кућних старешина на пет година, и сеоског главару (кнеза, начелника, муктара, махал-башу) кога је бирало веће из своје средине исто тако на пет година. Главаре је потврђивао котарски (срески) уред.

Црна Гора је добила савременију територијалну поделу (на области, капетаније, вароши и општине — села) тек 1910. Законом о „административној подели Књажевине Црне Горе“. По том Закону општина у Црној Гори је имала слично уређење као општина у Србији. Међу општинским органима истицао се нарочито сеоски суд („примиритељни“), састављен од кметова, патријархалних сеоских функционера и најугледнијих чланова сеоске заједнице.

Краљевина Србија (према Закону о општинама од 1903) имала је следеће општинске органе: општински збор, општински одбор и општински суд. Општински збор бирао је општински одбор а одбор је бирао општински суд. На челу одбора и суда налазио се председник.

За општинску самоуправу у Србији, поред осталог речено је: „битно начело, које је целом закону требало да да обележје, на име: да су општине у исти мах и самоуправне јединице и делови државне заједнице, није доследно спроведено“. — „Законом о општинама истина дата је у принципу аутономија тим административним јединицама, — признато им је да су „у својим унутрашњим општинским пословима самоуправне“, — али су представницима државне Централне и Локалне Управе, којима је над њима поверен надзор резервисана тако широка права, да се може сматрати да општине не уживају никакву самосталност. Као што је показано нема одлуке ниједног општинског органа која би била сама собом дефинитивна: не само што свака од њих може бити задржата од извршења, — тицала се она локалних или општих интереса, — него има и таквих одлука из круга чисто самоуправних послова, које не добијају правне вредности без нарочитих одобрења државних власти“. И, затим, додато је да — „под надзор државне власти потпадају не само све функције, биле оне државног или самоуправног карактера, него и сами органи који их врше у општинама. Она оцењује њихову способност, ревност и исправност, може их не само привремено заменити својим чиновницима, него и захтевати да се дефинитивно уклоне са својих положаја“. — „Збор је једини орган власти у коме се народна сувереност манифестује на непосредан начин, — али не само што је и он у своје право решавања стављен под општи надзор државне власти, него је ограничен и у својим приватно-правним финансиским атрибуцијама: најважније његове одлуке (о туђењу имања и задужењу) немају вредности без нарочите потврде Државног Савета, а право вотирања приреза припада му само онда кад они прелазе извесну своту непосредног пореза (10% у сеоским, 15% у варошким општинама)“. И, на крају, се подвлачи да „поред ових основних погрешака, нарочито се својом несавршеношћу истиче систем бирања. Осим тога, што је Уставом већ

бирачко право везано за извесан цензус, сам начин по коме се бира не даје гаранције да ће народ имати у самоуправним телима своје право представништво". При том писац мисли на утицај политичких партија при избору општинских органа и истицање општинских функционера према партијској припадности (Др Коста Кумануди: *Основи јавног права Краљевине Србије*, II књ., Београд, 1909, 307—309).

На основу врло сумарног прегледа положаја општина у југословенским покрајинама могу се утврдити неколико чињеница: прво, нема битних разлика у њиховој организацији ако се проблем третира са формално-правне стране: она је спроведена на мање или више јединствен начин (општински збор или скупштина, општински одбор, председник, кнез или начелник), друго, разлике су много веће ако је реч о постављању организације и компетенцијама извршних органа (општинског одбора, председника, начелника, кнеза, итд.). Сваки закон о општинама доноси нешто посебно у том погледу: или председник сâм обавља највећи део општинских послова, или је управа организована колегијално са већом самосталношћу одлучивања, или се комбинују ова два система. Посебно су повучене разлике у степену контроле општинских органа од стране државе. Према овим разликама и констатовано је, при општем оцењивању положаја општина, да је њихова организација спроведена или на „непосредно-демократској основи“ (кад је „тежиште код општинског збора“) или на „посредно-демократском или репрезентативном начелу“ (кад је „тежиште код општинског одбора“).

Разлике су постојале и у одређивању прихода за остваривање самоуправних и делегираних задатака. Док су надлежности општина расле у разним областима привреде, културе и просвете, здравства, социјалног старања, итд., с друге стране материјална средства за њихово подмиривање су била и незнатна и неједнака. Најважнији извори прихода — општински прирези — различито су одређивани не само према покрајинама већ и по општинама које се у основним својим позицијама нису битно разликовале (3).

Сва ова хетерогеност — како у правном регулисању организације и надлежности општина тако и у пореским оптерећењима и величини средстава којима располажу, налагала је, ако не доношење једног посебног општег Закона о општинама који би и овај део локалне управе регулисао на јединствен начин а оно одређивање подједнаких критеријума у питањима од којих зависи испуњење самоуправних и других задатака. Разлог недоношења посебног закона о општинама онда кад су донети и остали закони о локалној управи и самоуправи треба тражити у схватањима владајућих кругова о тренутној неважности овог сектора за учвршћивање централизма. Зато је било довољно разбијање историјских покрајина на мање области и истицање функције жупана и среског начелника који су постављани од централне власти. Али, како се током времена све више

(3) „Оптерећење општинским прирезима веома је неједнако. Док област Бачка плаћа 120 динара по глави, Сремска 100,86, Београдска 72,95, дотле Подунавска плаћа на 57,37, а 11 области се крећу од 30 до 41 динара; 8 области се крећу од 19 до 26 динара, Јубуљанска, Мариборска и Сплитска немају више од 10 до 14 динара по глави... У 40 општина Босне и Херцеговине 3,16 дин. по глави“. (Милорад Б. Тошић: *Стање општинских приреза*, „Савремена општина“, бр. 3, јуни 1926.)

наметала и важност општина за функционисање осталих сектора државне управе, о њима се све чешће расправља у низу закона који су регулисали односе у тим секторима као и њихове међусобне обавезе (према Државном Савету, управним судовима, министарствима, војсци итд.).

Због важности пореског оптерећивања и регулисања општинских прихода прво је донет Правилник о финансијском пословању у општинама (4. јануара 1926.). Правилник је имао да среди и уједначи пореске стопе према реалним могућностима сваког места. У центру пажње Правилника налазио се општински буџет: његово састављање (од стране општинске управе и три месеца пре почетка буџетске године), прецизно фиксирање расхода и прихода и њихово одобравање (унапред за целу годину), итд.

Исте године (1926) састављен је и први Пројект Закона о општинама који је објављен и стављен на дискусију.

Министар унутрашњих послова (Божа Максимовић), у чијем је ресору Пројект припремљен, дао је у разговору са новинарима неке изјаве које представљају истовремено и гледиште владајућих кругова о појави тога пројекта. Тако је напоменуо, поред осталог, да околност што се „с Пројектом није журило“ указује да је „брига свију била усредсређена на консолидацију саме државе“. — Ова изјава потврђује већ изнето становиште да владајући фактори нису сматрали да је једнообразно регулисање статуса општина од битног значаја за ту „консолидацију“. Затим, изјава да је објављивање Пројекта „ове године диктовано обзирима једне недељиве народне државе“ указује да се иста политика настављала: евентуално доношење и овог закона треба да учврсти унитаризам и да потенцира непоуштање захтевима политичара са супротним ставовима по питању унутрашњег уређења земље (3а).

У извештају комисије која је израдила Пројект наведено је да „ново уставно и правно уређење јавнога живота у држави, а нарочито уређење државне управе, изискује неминовно, да се и законодавство о општинама томе новом стању прилагоди и постави, уколико прилике то допуштају, на нову, *јединствену основу*. Али и *законодавство о општинама* и онакво, какво постоји у појединим покрајинама, не одговара више измењеним приликама и потребама новог доба“. Да би се пак „дошло до најбољег закона“ и корисних мишљења „радника који се тим проблемима нарочито баве и општина“. Пројект се ставља на дискусију.

Између многобројних стручних и других примедба правника које су дате на Пројект — и неки истакнути политичари (и веће политичких партија) објавили су своја гледишта или о Пројекту или поводом Пројекта. Неки од њих су учествовали и у доношењу историјских одлука о унутрашњем уређењу Југославије у Уставотворној скупштини.

Тако, др Лазар Марковић (министар за Конституанту и издначење закона у првој влади СХС и професор Правног факултета за грађанско право) дао је своје мишљење полазећи од искуства да се обично не прави разлика између самоуправе и аутономије, те он ту разлику одређује („на научан начин, без икаквих политичких и партијских тенденција“). Што се тиче самоуправе, по његовом мишљењу, она је „један чисто административни принцип који нема никакве везе са политичким питањем о уређењу и организацији државе“ а своди се на „класификацију административних послова у држави“, с тим што „самоуправа обухвата [...] оне послове административног ка-

рактера који по својој природи интересују или једну општину, или један срез, или најзад и читаву једну област и који најбоље и најлакше могу да се задовоље од стране непосредно интересираних лица. Државна администрација извршила је дакле једно издвајање свих послова локалног карактера, а административне природе, па је те послове поверила самоуправним телима организованим као општине, срезове и области. Та подела није извршена као подела на инстанце него пак као дефинитивно разграничење између двеју администрација“. Затим је додао да је чл. 96 Устава дао „јасне и одређене прописе о чисто управном карактеру самоуправних функција“. Што се тиче контроле самоуправних органа од стране државне управе, која је највише нападана, Марковић сматра да „та контрола постоји само ради тога да се боље обезбеди примена самоуправног принципа, да се сачува и обезбеди законитост и локалне управе, као што је обезбеђена и треба да буде обезбеђена законитост државне управе“. (За аутономију је навео да је то „једно политичко право које обележава подељеност државних функција између државне целине и појединих државних делова. Разлике су дакле у садржини и у суштини појмова, у карактеру овлашћења и у циљу који се хоће да постигне“. Према томе није та „разлика механичка или квантитативна него је разлика у интимној природи једне или друге установе“). Као битно питање за испуњење самоуправних задатака сматра имовинско питање и при том мисли да треба оставити довољно средстава самоуправним јединицама за реализовање њихових задатака, јер и по његовом мишљењу „од правилног решења тога питања зависи успех самоуправног принципа“ (4).

Др. Воја Маринковић (бивши министар и „дворски човек“) насупрот томе је у свом ставу према Пројекту конкретан. Наиме, због историјског наслеђа и дотадање пуне контроле општине од стране управне власти, због заосталости земље, итд., он сматра да „о правој независности самоуправних општинских органа од државне извршне власти или тачније од административне власти не може бити ни помена. Општинска власт узета у целини мора остати под јаким надзором државне административне власти“ (5).

Светозар Прибићевић (министар и најистакнутији политичар међу Србима у Хрватској), истичући да „нигде у нашем народу пре рата није постојала општинска самоуправа“ („изуевши донекле Далмацију и словеначке крајеве“) одлучно се супротставља „државном туторству над општином, како је било у досадашњим различитим законодавствима, под којима су досада живеле наше општине, а које је преузео и нови пројекат општинског закона за целу државу“. И по његовом мишљењу „појму самоуправе одговарало би само то да контролу над радом општинске самоуправе врше више самоуправне власти, а не државни функционери“, чија је (у законском пројекту) контрола „толика и таква, да самоуправа напросто ишчезава пред чиновничком омнипотенцијом“ (6).

Јован М. Јовановић вођа Земљорадничке странке и сматрајући се због тога и најпозванијим да да оцену пројекта закона (са позиција своје странке) истакао је, поред других ствари, да „по новом закону ако га Народна скупштина прими, извршна власт ће бити не само контрола над сеоским и градским општинама, него и њен стварни управљач. Под данашњим политичким и партијским приликама то значи, да би, у данома моменту, све општине чија је већина и опозиција према странци на влади, могле бити потпуно парализоване у

(4) Др. Лазар Марковић: Самоуправа и аутономије, „Савремена општина“, Београд, децембар 1926, бр. 9, с. 12—19.

(5) Др. В. Маринковић: Општинска самоуправа, „Савремена општина“, Београд, децембар 1926, бр. 9, с. 19—20.

(6) Светозар Прибићевић: За слободну општину, „Савремена општина“, Београд, децембра 1926, бр. 9, с. 20—22.

своме раду. Права полиције су таква, по томе закону, да се човек пита зашто уопште мењати данашње стање у општинама. Поглавар срески присуствује седницама општинског одбора; поглавар срески може у свако доба прегледати рад општинског одбора, разрешавати председника одбора од дужности; итд“. — „Ако се овоме дода још и то: да је финансијска самоуправа општине врло много ограничена; да су културно-социјални задаци општине сведени на најмању меру, као и самосталност у извођењу њиховом; да овај предлог закона није водио рачуна о начелу које је и Устав поставио имајући на уму привредне и културне интересе — људи разних друштвених редова (чл. 45) — онда се може рећи да сеоске и градске општине, треба да буду само један подређени орган политичке власти“. Зато пледира да „општина као самоуправна јединица у свима питањима која се искључиво односе на њезине интересе, мора бити потпуно независна од нижих и виших управних власти“. Јер, Јовановић сматра да „општинска самоуправа“ — „има да подигне село и сељака на виши културни ступањ“. Зато јој одређује следеће задатке (који су, по његовом мишљењу, у пројекту запостављени): „поправка свих хигијенских услова за живот и умножавање здравога сељачкога становништва (примаље, бабице, лекари, апотеке, сеоске амбуланте, боље хранење, боље одевање, становање); путеви; одгајивање стоке; школе (у којима ће се поред писмености одгајивати љубав ка селу, рад на подизању села, сеоске интелигенције); задруге за све привредне послове, итд“ (7).

Значајна је и изјава министра др Антуна Корошца као вође Словенске људске странке и федералисте, иако се не разликује битно од претходне изјаве Јовановића. Наиме, Корошец каже да „циљ сваке обичинске управе мора бити, да постане обчина за њене члене културна институција, ки даје побудо ин помоч за сваки напредак. Не сме па бити циљ обчине, да постане средство за оскрбавање, обогатење ин подпирание странкарских пријатељев. Странке со в демократични доби потребне, ин сигер потребне в држави ин обчини, тода њих деловање мора бити медсебојно тековање, како би се могло народу већ користити.“ И даље — „автономија обчине мора бити велика. Контрола државне власти мора бити изведена на минимум, ураднике за обчинско управо мора избирати обчинска управа сама, држави пристоји к већему, да предпише њихово квалификацијо. То је кршење автономije, ако државна власт поставља обчини њене секретарије, благанике им морда ше друге функционарије“ (8).

На крају, и Драгиша Лапчевић, истакнути социјалиста, пошто је претходно напоменуо да је „савршено сагласан [...] да садања организација општине произилази из класне организације нашега друштвеног и државног живота, и да само укидањем класне владавине може бити изведена демократска организација општине“, изнео је ипак „захтеве“ које социјалисти у том моменту „постављају буржоаској држави“: „1. да се сви комунални избори врше с општим правом гласа и с изузетком привредно неактивних лица; 2. да се избори изводе у пуној пропорцији; 3. да се бирају само општински саветници (одборници), па да се они конституишу у извршну управу општинску; 4. да се општинска управа [...] подчињава само закону и судовима; 5. за подмирење општинских издатака завести директне комуналне порезе, у првом реду порез на повећање незаслужене вредности имањима; 6. свако место за себе да чини општину; уколико су поједина места економски нејака за извођење већих комуналних задатака, да праве савез с другим местима“ (9).

(7) Јов. М. Јовановић: Село и град, „Савремена општина“ Београд, децембар 1926, бр. 9, с. 25—28.

(8) Др. А. Корошец: Кај је обчина? „Савремена општина“, Београд, децембар 1926, бр. 9, с. 22—23.

(9) Драгиша Лапчевић: О организацији наше комуналне службе, „Савремена општина“, Београд, бр. 9, с. 38.

Иначе, што се тиче организације општине Пројект не уноси неке знатне новине. Као органи општинске самоуправе предвиђају се: општински одбор, општинска управа и председник општине. Општински одбор може имати од 12 до 24 одборника у зависности од броја становника општине. Општински одбор бира два до три одборника (према потреби и броју одборника) за чланове општинске управе и исто толико њихових заменика. Председником постаје онај носилац кандидатске листе која је добила већину на изборима за општинске одборнике, а заменик други на листи — који се сад бирају по сличном поступку као народни посланици — општим, једнаким, непосредним и јавним гласањем. Чланови управе бирају се међутим, тајним гласањем. Зборови бирача, зборови кућних старешина, представништва нису предвиђени у Пројекту као општински органи.

Најзначајније је у Пројекту то што предвиђа „велику општину“ од најмање 2.000 становника. И овде општине имају своје „посебне делове“, са посебном управом: месним збором и месним старешином. У месни збор улазе сви бирачи дотичног дела општине а дужност му је да бира месног старешину на три године. Месни старешина је помоћни орган председника општине у свом „делу“, ранијем селу или засеку. (Организација делова општине подсећа на организацију општинских одељака у Далмацији што унеколико потврђује изјаву комисије да при састављању Пројекта није „губила из вида [...] што се у досадашњем партикуларном законодавству ма које покрајине показало као добро“.)

Осим ових, и мишљења многих других политичара, правника и новинара која су објављена у тадањој штампи, садрже у основи сличне примедбе. Пројекту је замерено (и од централиста и од опозиције) — да није обезбедио самоуправност општина, на што указују: јавно гласање при избору општинских одборника, јака контрола општина од стране државних органа (велики утицај политичких власти а у првом реду среског начелника), и остављање незнатних материјалних средстава за обављање комуналних задатака. На посебном месту критиковано је *укидање општинских судова* који су дотле постојали, а о чему ће доцније бити речи.

Међутим, и поред истицања све актуелности доношења Закона, Пројект закона о општинама није изнет пред Народну скупштину све до 1933.

У међувремену донето је више прописа који су регулисали питања са разних подручја и додељивали нове дужности и општинама. Тако је, и пре изгласавања општег закона, у много чему изједначено функционисање општина у целој земљи по одређеним задацима. На пример: Закон о самоуправним путевима којим се одређују обавезе општина у њиховој изградњи и одржавању, Закон о унапређењу пољопривреде којим се уводе извесне новине у начину рада на подизању пољопривреде и сточарства, Закон о народним школама којим су предвиђене шире могућности учешћа општина у народном просвећивању, Закон о сузбијању болести и штеточина културних биљака који регулише обавезе општина у таквим акцијама, Закон о устројству војске и морнарице (попис стоке, превозних средстава одржавање смотри, итд.). Сви ови закони су из 1929.

Пре ових, а на другом плану, донети су закони од изузетне важности и за општину. Проглашење диктатуре краља Александра Карађорђевића

6. јануара 1929 и концентрација целокупне власти у његове руке („Краљ је носилац све власти у земљи“ — чл. 2 Закона о краљевској власти и врховној државној управи) није могло оставити ни општину недирнуту.

Закном о измени Закона о општинама (и обласним самоуправама од 6. јануара 1929) све општинске управе разрешене су дужности и наложено је великим жупанима да поставе нове. Број чланова управе одређивао је министар унутрашњих послова. (Истовремено, распуштени су и обласни самоуправни органи, обласне скупштине и обласни одбори а велики жупан имао је да постави у областима *комесаре*).

Законом од 14. јануара 1929. укинута су сви прописи дотадањих Закона, уредаба, правилника и статута који су регулисали избор органа општинске самоуправе.

Законом од 12. фебруара (о изменама и допунама у Законима о општинама) спајање општина, стварање нових, разgrupисавања, као и одређивање назива и седишта општина имало је убудуће да се врши Уредбом министра унутрашњих послова и по пристанку Министарског Савета (уместо, као раније, по договору између општинских органа). — Истим Законом укинута су општински зборови а њихове надлежности прешле су на новопостављене управе. Истовремено су укинута и сеоски (месни) зборови (и скупштине) а замењени су управом од 5—10 грађана из места које је именовао велики жупан дотичне области.

На крају, пошто је уведена подела земље на девет бановина а укинуте области, Уредбом од 4. новембра 1929. укљопљена су подручја срезова и општина у оквиру бановина а да о томе није затражено посредно или непосредно мишљење њихових становника.

Међутим, са овим променама у општинама стварне околности се нису битно измениле. Самоуправа је и пре тога била фиктивна: на изборима се водило рачуна да на важна места дођу људи одани режиму пошто се врло често дешавало да се утиче на бираче (посредно или непосредно) обећањима о уступању концесија појединим местима и читавим крајевима. Само, режим се још више компромитовао и дао конкретније основе за нападе опозиције против државног уређења а, осим тога, све је дошло у време тешке привредне кризе која је тада задесила Југославију (пад цена пољопривредних производа, опадање развоја индустрије, повећање броја незапослених, итд.). Доказ за то је и чињеница што је непуне две године доцније, донет Устав и враћене неке установе, мада непотпуне, из доба пре шестојануарске диктатуре.

Отуд, на седницама влада, поред других питања, све чешће се додиривао и проблем општина. На једној од таквих седница („под председништвом Њ. В. Краља“) издата је декларација (15. децембра 1930) која садржи и налог Министру унутрашњих послова: 1. да „донесе чим пре Закон о организацији и раду [...] сеоских општина [...]“ и 2. „да изврши преgrupисавање општина где год се потреба покаже и где становници заинтересованих општина то буду тражили“ (10).

На трећем редовном заседању Народне скупштине (3. новембра 1932) Министар унутрашњих послова поднео је предлог Закона о општинама.

(10) „Службене новине“ бр. 288 од 15. XII 1930.

Закон је имао да се усагласи са новим октроисаним Уставом од 3. септембра 1931.

У чл. 84 Устава прокламовано је да се „организација општинских управа и делокруг њиховог рада уређује особеним законом по начелу самоуправе“. Али, додата је и то (у чл. 96) да иако су „општине самоуправна тела“, „њима се особеним Законом могу ставити у дужност и акта управне власти и оне их врше под надзором одређених органа“.

Пројект који је поднет Скупштини не разликује се битно од Пројекта који је стављен на дискусију 1926.

У Народној скупштини, којој је поднет предлог Закона о општинама, присуствовало је мало посланика: једва нешто више од половине од укупног броја изабраних. У то време Парламент је бојкотован од доброг дела опозиционих, нарочито пречанских посланика, због спречавања нормалног партијског рада увођењем земаљских листа при изборима за Скупштину.

У тако „крњем“ Парламенту дискутовало се веома жучно о Закону (или поводом Закона). Било је много више говорника који су нападали Закон него оних који су га бранили, с тим што је већина ипак изгласала Закон. И „унитаристи“ и „Југословени“ искористили су Пројект да ставе примедбе и на политику владе и на државно уређење — све у име истих принципа, тј. „унитаризма“ и „југословенства“.

Известилац већине у Законодавном одбору (др. Милосав Стојадиновић), иступајући и сам у Скупштини као представник „интегралног јединства“ и као „оптимиста уколико се тиче југословенства“ — истакао је у свом врло дугачком говору неколико карактеристика Закона из којих се види и циљ његовог доношења: 1. Закон треба да „зближује и сложи, а оне елементе хетерогене и растурне у нашој држави збије у једну нераздвојну целину“, 2. Закон „унифицира седам разних система и законодавстава“, 3. Закон „ствара један тип општина у једној недељивој држави и једном народу“, 4. Закон представља „систем везивања самоуправних и државних послова“ — и све то на један „модеран“, „савремен“ начин. те да је због тога то „један добар закон“ и да Скупштина треба да га изгласа (11).

У дискусији у којој су још неки посланици подвукли исти задатак закона стављене су следеће примедбе:

Прво, — уместо овог Закона који унифицира целокупно досадашње општинско законодавство, изједначује организацију општина и функционисање њихових органа, уједначује делокруг рада и надлежност, фиксира циљеве, — требало је донети само један оквирни закон а подробности оставити бановинама. Такве примедбе су ставили углавном неки словеначки посланици (Богумил Вошњак, Алојзије Павлич) подсећајући да има општина, пре свега у Далмацији и у Словенији, „које непрекидним самоуправним животом живе толико стотина и стотина година“, и да, према томе,

(11) Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Југославије, трећи редован сазив 1932/33 г., књ. III (заседање од 20. II до 11. III 1933) Београд, с. 3—5.

„овакве општине не могу се ставити под исти закон као једна општина у Зетској или у Вардарској бановини“. Зато предлажу да „општинско уређење припадне бановини“ („према приликама појединих крајева“) „пошто је потпуно немогуће да у једној држави од 14 милиона становника која има огромне разлике у својим границама има само једно општинско уређење“. Јер, иако је „одушевљен“ (Павлич) „за југословенско јединство“, иако је „национално Југословен“, он је ипак „културно Словенац“. („Ми смо унитарци, али у исто време ми смо и за децентрализацију“. — „Ми смо од наших народа упућени да спроведемо децентрализацију наше државне управе, а Влада долази са Законом који је један тестимонијум централизма“, и, како каже Вошњак, децентрализација је за њега „као унитаристу“ „једини пут“ да се „сузбије разорна тенденција федерализма“. Међутим, „оваквим Законом и скученим појмовима о децентрализацији неће се сузбити опасност, која прети и грози нашој земљи од федерализма“ (12).

Известилац већине у Законодавном одбору обавестио је да су сличне примедбе од стране неких посланика стављене и у Законодавном одбору. Међутим, већина сматра да ако би се саставио само један оквирни закон „на основу кога би се донели посебни закони и уредбе са законском снагом које би обухватиле раније политичке територије, онда бисмо и даље имали у околини Земуна један пропис а у Београду и околини други. То је мање више враћање на историско-политичке индивидуалности које су покушавали да оживе ових дана у свој њиховој одвратности“ (13). А на захтев да се бановинама остави да доносе уредбе одговорено је да би се тада „дошло у сукоб са основном организацијом државе“ (14).

Друго, — како је уочено да је оријентација закона на стварање „великих општина“ — што је представљало и највећу промену у дотадањем режиму — то се и преко штампе и у Скупштини постављало питање да ли је таква смерница оправдана, поготово што се у односу на претходни пројект у новом Пројекту минимум становника који треба да има једна општина повећао од 2.000 на 3.000. Неки су нападали владу још у време дискусије о првом Пројекту да је ова новина уведена из чисто фискалних разлога. Непосредно пре изношења Закона пред Народну скупштину стављене су и овакве примедбе: да је овај Закон само — „један доказ више да се бирократија по правилу одушевљава установом великих општина поред — за први мах — прихватљивих разлога: да разграната (становништвом многобројна) општина може више да жртвује на личне и материјалне расходе, да таква општина пружа веће гаранције за остварење многобројних комуналних задатака, да је подеснија за јачање националне културе и стварање средњег staleжа, услед јачег промета и већег богатства — бирократија је за агломерацију општина већ и због тога што је велика општина најподеснији кортешки инструмент владајуће партије, не мање што се повећањем броја општина повећава и посао надзорних

(12) Исто, с. 19 и 38.

(13) Мисли се на усташке демонстрације које су у то време организоване у Хрватској од стране Франковаца.

(14) Стенографске белешке, с. 6.

власти, а повећање послова повлачи за собом и повећану одговорност, па и слабију експедитивност“ (15).

У Народној скупштини нису се много истицала преимућства „мале општине“ али се инсистирало на смањењу минимума становника који једна општина треба да има — од 3.000 на 2.000, како је већ било предвиђено и у ранијем Пројекту. При томе се указивало на тешкоће које ће се појавити при спајању малих, нарочито растурених општина, као што су проблем сређивања раније преузетих обавеза ових општина по разним уговорима (на пример, о риболову, о лову, о испашама, итд.), проблем прихода које су мале општине дотле имале, итд., затим, проблем удаљености општинског центра за општинаре нових општина која би у неким случајевима износила чак и 20 км. (Међутим, остало је оно како је било предвиђено другим Пројектом — општина је морала имати најмање 3.000 становника, са изузетком нарочито за брдске крајеве у којима је једна општина могла имати и мање становника. При томе се нису порицала преимућства „велике општине“ — а нарочито њене веће могућности за општи привредни развој, итд.).

Треће, у вези са претходним питањем о величини општине, тражило се у Скупштини, с једне стране, прецизирање обима комуналних самоуправних задатака, а с друге стране одређивање и обима државних послова које се општинама стављају у надлежност. Захтевано је „да се послови пренесеног делокруга сузе и сведу на најмању меру, тј. да општине врше претежно функције [...] самоуправне [...]“ (при томе је један од посланика навео да у Хрватској општине свршавају четири петине државних послова а само једну петину самоуправних (16). Осим тога, истичана су мишљења да је „општина деградирана на степен државне филијале“ док су јој за подмиривање издатака остављени само прирези и трошарине.

Четврто, стављане су замерке, нарочито од стране опозиције, да „економском делу Закона о општинама није посвећена никаква пажња“, и да нарочито није регулисано питање „општинских финансија“, док су с друге стране општинама стављени „велики финансиски терети“.

Пето, — како је Пројектом укинута судска надлежност коју су општине дотле имале, на то се оштро реаговало, нарочито од стране посланика из Србије, пошто је у Србији општински суд са председником на челу био главни орган власти и у ствари обављао све послове у општини

(15) Насупрот томе, наведена су многа преимућства малих општина као: „мања општина претпоставља скромну организацију са незнатнијим оптерећењем и интензивнијим радом, јер је терен рада скученији; у њој се боље врши превентива, а и репресалија. У мањој општини је увек више иницијативе, задаци се лакше реализују на територији малој и према маломе броју лица; администрација је тачнија, бржа, са јачом бригом за непосредне интересе суграђана. Морална основа је код мале општине солиднија, контрола јавности је јача, велики део послова обавља се добровољним кулуком (...) итд., затим, „честити имућни сељаци немају ни грађанске куражи да приме положаје“ у великим општинама (...), док у великим општинама често долазе до речи и људи страни, с противним интересима, непознати, „куфериши“, губи се осећај солидарности (...) — и спречава самостална делатност општинске самоуправе“. При томе је писац истицао пример Словеније са „ситушним општинама“ које „функционирају сразмерно боље него ма које друге општине, па ни близу не троше толико на управне издатке као војвођанске општине, док на издатке чисто самосталног делокруга троше више но ове“. (Др. Милорад М. Влашкалин: За мале општине, „Политија“, бр. 22—23, за новембар 1932, с. 1073—1075.

(16) Стенографске белешке, с. 8.

(„судска власт, коју су раније по општинском закону имале општинске управе, сада је њима потпуно избијена из шака“). По новом Закону, како се тада истицало, и за мале спорове морало се ићи или код среског начелника или код среског суда, а ова надлештва су за многе општинаре била удаљена тако да би се до „правде“ долазило и у најситнијим споровима на много компликованији начин и уз веће трошкове. На то се одговарало: „[...] сваки је од нас дошао са свога посебног подручја и сваки је био уверен и мислио да је оно што је код њега постојало до сада најбоље. Ми смо напр. чули од Шумадица: па, побогу, брате, зар ви хоћете наше кметове да нам укинете? Ми из Хрватске смо опет говорили: зар наше напредне општине са стручно образованим бележницима хоћете да нам сведете на ниво најобичнијих босанских или србијанских сеоских општина“ (17). Иначе, судска надлежност општинских органа по дотадашњим покрајинским законима била је регулисана на различите начине и разним законима о општинама, кривичним законима, законима о судском поступку (кривичном и грађанском), итд.

Поред ових стављено је врло много *примедаба политичке природе* — пре свега на изборни систем, затим на права надзора рада самоуправних органа од стране управних власти, итд.

По изборном систему инсистирало се на постављању листи према партијској припадности, а што законом није предвиђено, („да не може бити нико кандидат ко не припада једној политичкој странци“). На то се од стране представника већине у законодавном одбору врло оштро реаговало, а један од посланика (Светислав Михајловић) је у свом иступању одговорио опозицији: „ви хоћете да општине буду куле партиске којима ћете завладати и одатле ретовати. Ви хоћете да председник општине, баш ви из опозиције који се толико размећете са демократизмом, ви хоћете да будете у општини газде, да наместите за председника своју креатуру, а да председник има за деловођу општинског слугерађу, који нема никаква права и кога може најурити кад год хоће и ко хоће и на тај начин да држите власт у својим рукама“. Насупрот томе, они (тј. већина) хоће „чисто југословенство, кад имамо радикалско-сељачку демократију“, које закон обезбеђује — те зато и сматрају да је „владино предлог добар и одборске већине“ (18).

Затим, пошто се резултати избора општинских одборника сумирају по систему који је усвојен за земаљске листе при избору народних посланика (да се три четвртине одборника узимају са оне листе која је добила већину без обзира колико је та већина незнатна у односу на друге листе) тражено је да се и то измени, што није учињено. Врло дуге дискусије вођене су и око права гласа — и не само око тога да ли јавно или тајно гласање већ да ли да се и женама да право учешћа на општинским изборима. Било је више ставова по том питању. Неки посланици (Гавранчић, Кешљевић, Перић, Драговић) пледирали су за додељивање права гласа женама без икаквих ограничења („жене су по својој одлучности и своме осећању дужности умеле увек да нађу прави пут којим треба да пођу“ био је одговор

(17) Стенографске белешке; Из говора Светислава Михајловића, с. 20.

(18) Стенографске белешке, с. 20—21.

онима који су износили мишљења да жене, будући заостале и у огромној већини неписмене, не би умеле правилно да употребе своје бирачко право). Други су предлагали да се само универзитетски образованим женама и женама „које самостално воде радње“ да „општинско изборно право“. Трећи су тражили да се изборно право не третира на исти начин у свим покрајинама а посебно питање права гласа жена (Вошњак: „Не треба дати исто изборно право у Словенији и у Црној Гори“) (19). И, разуме се, највише је било оних који су се супротстављали свим овим предлозима. Један од посланика је дао и овакво образложење (Милан Радовић): да „ни ми мушки народ нисмо најписменији, а камо ли жене“. — „Када будемо напреднији и зрелији ми и наше жене, онда ћемо дати право гласа женама“ (20). Било је посланика који су предлагали чак и то да се „ограничи изборно право онима који немају никаквог иметка и ништа не плаћају, нити дају општини“, као и да „треба искључити на тим изборима, или им бар сузити њихова права, и фабричким радницама“ (због тога што су „опасни“) (21). Питање тајног или јавног гласања третирано је од стране малог броја опозиционара, пошто је јавно гласање усвојено и у новом изборном Закону који је донет после октроисаног Устава. Посланици који су тражили тајно гласање у општинама истицали су да једино оно може да обезбеди „да се савесни људи несметано и без ичијег утицаја и притиска било с које стране слободно опредељују“ (22). На то је један од посланика одговорио да онај који има „грађанске куражи гласаће како треба без обзира да ли је гласање јавно или тајно“ (23).

Највише се полемисало око одредаба Закона које обезбеђују надзор државне власти над општинским органима. То питање се сматрало битним које, како је један од посланика рекао, „задире у само срце проблема“. И док су представници већине сматрали да је самоуправа обезбеђена и уз државни надзор (у „циљу заштите законитости“) наводећи да и у западно-европским земљама постоји државна контрола над општинама („па и у Енглеској“), дотле је опозиција настојала да покаже да Закон не даје ни „минимум“ самосталности општинама, да је, негација принципа самоуправе“ и да је „реакционаран“ чак и „према србијанском Закону о општинама“. Други посланици су били још оштрији: наводили су да Закон „води пандурију у општину“ с обзиром да су се среском начелнику давала врло широка овлашћења: да присуствује седницама општинског одбора, да у сваком моменту може да прегледа рад општинских органа, да може да задржи од извршења сваку његову одлуку било с образложењем да је незаконита, било да је нецелисходна, да — иако нема право да казни председника — има право да га смени (прско бана) ако не изврши његове наредбе. Међу посланицима један је запитао каква је то онда самосталност општина кад се „самоуправа помиње у закону четири пута, бан 36 пута, а срески начелник 75 пута“! Чак је и вођа једне мале, фашистичке странке (Хођера) окарактерисао Закон као „реакционаран“, питајући се „коме

(19) Исто, с. 33.

(20) Исто.

(21) Стенографске белешке, с. 46. 7.

(22) Исто, с. 26

(23) Исто, с. 33.

уопште треба овај Закон?“ Дискусија се затим заоштрила и по праву председника општинског одбора да кажњава: новчано до 50 динара или затвором до 24 часа. Ове казне одмах су извршене с тим што се накнадно могла изјавити жалба. Зато су неки посланици предлагали да се председнику не даје ово овлашћење због тога што отвара могућности за разна „шиканирања“ грађана („и жена“), нарочито оних који су опозиционо расположени према влади („значи, председник може да стрпа у хапс и оцепи 25 батина, а после тога можеш ићи да се жалиш!“). Насупрот томе, други су указивали на нелогичност захтева да се председнику одузме право кажњавања док се с друге стране поставља да он мора да изврши наредбе среског начелника, и, у случају да то не учини — начелник има право да га смени. Отуд — „или дати право кажњавања председнику“ или у противном — „треба одузети и власт среском начелнику“. (Да је ова примедба била оправдана потврђују многи подаци о смењивању председника и о одлукама Државног Савета којима се нека смењивања поништавају.) Посланик који се залагао за одузимање председнику права кажњавања додао је и то да је, у законодавном одбору, један од посланика изјавио (др. Кешељевић): „наши Црногорци неће да гласају ако се председнику не да власт“ (24).

Закон је изгласан без усвајања примедба 20. фебруара 1933. — у присуству 207 посланика (од 307 прозваних), од којих је 198 гласало за а 15 против.

Посланици из Далмације одбили су да учествују у доношењу Закона а један од њихових представника (др. Кожуљ) је изјавио: „да је овај Закон много назаднији од дотадашњег, постојећег далматинског Закона о општинама“ (тј. аустријског из 1864).

У буржоаској политичко-правној теорији као основни елементи општинске (и друге) самоуправе истичу се: избор општинских органа од стране народа („спољни израз општинске аутономије“); независност општинских органа према државној власти (мања или већа), зависност према народу чију вољу треба да спроведе. Онамо где је изражена већа контрола од стране државних власти над општинским органима где су права њиховог одлучивања спутана вољом једног или више државних функционера; тамо нема самоуправа. Другим речима, јако изражен „административни надзор“ представља битан елемент централизма и одговара систему хијерархијски организоване власти а никако самоуправи.

У југословенском случају постојала је изборност општинских органа. Али како су се одборници бирали јавним гласањем омогућено је онима који спроводе изборе да утичу на бираче у своју корист тако да је овај елемент доведен у питање. Тиме је и тако званом „колективном елементу“ умањен значај — народ се консултовао једино у месним заједницама и у одређеним случајевима а није имао право опозива изабраних органа пошто је и то препуштено државним властима. На крају, општински одбори спутани су у свом раду вишеструким надзором од стране среског начелника, бана, Министра правде, Државног савета, тако да је општина у суштини

— по томе што је на овај начин била подређена — вршила функцију месне, односно, најниже инстанце државне власти (у првом реду полициске).

Сретен Вукосављевић, један од најбољих познавалаца тадањих прилика на селу, писао је 1936: „мало по мало држава је потпуно подвластила општину себи, направила је својим органом [...] са четири петине својих функција она је државни управни орган“. Највише због тога је Закон о општинама нападан са више страна и од многих писаца све до 1941. („Прегруписивање општина“, „Наша самоуправа“, бр. 8—9, 1936).

У организацији самоуправа — општинских и других — неоспорно је да је питање надзора једно од битних питања: степеном државне контроле и мери се обим самоуправности једне локалне заједнице. У Југославији је надзор схваћен на примитиван начин: уместо да се препусти општинарима да они спроводе ту контролу у стварима које се тичу њихових непосредних интереса, везаних за општину, наметнута је државна сила и онамо где она није била неопходна по интересе владајућих кругова. У првом случају та контрола не би била мања, ни мање ефикасна ако је организована. Међутим, у датој ситуацији, кад је донет Закон о општинама оно на чему се настојало његовим доношењем представљало је нормално кретање у оквиру тадање дириговане политике у организацији државе.

Наиме, пошто су одбачени захтеви за федеративним уређењем, у коме би организација унутрашње управе била препуштена федералним јединицама, питање спровођења централизма неминовно је везано за унификацију правног система у целини, с обзиром да је држава СХС наследила више „правних подручја“, управо онолико колико је било покрајина или држава. Са унификацијом организационог законодавства отпочело се одмах по уједињењу већ са проширивањем одредаба србијанског Устава од 1903. о личним правима грађана и на покрајине које су ушле у састав југословенске државе (као и девете и десете главе србијанског Кривичног законика), затим доношењем првог закона о избору народних посланика за Уставотворну скупштину, онда Видовданским уставом, као и пропатним законима, итд. У том настојању да се што више власти усредсреди код централних органа, углавном код Краља и влада, општина је остала неизмењена осим у ономе што је било битно за функционисање осталих државних органа, као њена подређеност прво областима (уместо обласним скупштинама као у неким покрајинама) а затим и бановинама преко среских начелника, итд. Отуда је 1926. састављен и пројект Закона о општинама с намером да се употпуни организационо законодавство. Несрећене политичке прилике, све заостренији сукоби у Парламенту између националних буржоазија око позиција у врховном апарату власти и тежњи представника Хрватске и Словеначке да „код своје куће буду независни“ — одлагале су усвајање Пројекта.

Али услед многих тешкоћа које су се све чешће јављале пре свега у области приватноправних и других односа и због њиховог регулисања на различите начине у свакој покрајини посебно почев од 1928. доноси се низ закона. Проглашење диктатуре унело је извесне измене и у дотадање унифицирано право (у првом реду укидање изборности органа у свим фо-

румима који су дотле били изборни) али није заустављен рад на доношењу нових закона. И, управо период непосредне диктатуре (од 1929. до 1931) испуњен је веома живим законодавним радом. Иза тога рада стајао је увек и одређени политички циљ. Поред потреба свакодневног живота и развоја који су наметали изједначење права — унификација је имала да послужи и учвршћивању централизма („унитаризма“ и „југословенства“) који је опозиција и даље нападала. У основи имала је да послужи настављању шестојануарског политичког „курса“ иако се при проглашењу октроисаног Устава наглашавала намера враћања на парламентаризам. Доношење Устава представљало је у ствари формалноправну фасаду за спровођење диктатуре владара и притиска на политичаре који су тражили промену режима.

Закону о општинама намењен је исти циљ: да обезбеди пуну власт врховима и у најнижим локалним телима путем контроле рада општинских органа преко функционера који су долазили на своја места уз квалификацију да су „унитаристи“ и „Југословени“.

Поставља се питање зашто су се против Закона о општинама изјашњавали посланици, политичари, па и министри, који су имали исте концепције о државном уређењу, тј. концепције о „јединственој југословенској нацији“ и „јединственој држави“. Одговор је једноставан: буржоазија је и у једној националној држави поцепана на разне политичке фракције, углавном према својим активностима у производњи, повезујући се политички према могућностима обезбеђења личних интереса у тој активности. У Југославији односи су се компликовали и вишенационалним саставом становништва, тако да је југословенска буржоазија била разједињена не само по својим привредним оријентацијама и интересима већ и национално. Вођена и у томе економским захтевима она се борила истовремено за обезбеђење режима у коме ће моћи да их најуспешније реализује. Заинтересована за целокупан систем владавине, пре свега за позиције у врховној државној управи, она је исто тако била заинтересована и за то какав ће се систем управљања завести у општинама, тј. тамо где живи и где обавља своје послове.

Већа слобода у постављању општинских органа одговарала је оном делу југословенске буржоазије који није директно учествовао у управљању државом. При том се није требало бојати да се управа у општинама неће организовати у интересу „владајуће класе“. Међутим, интерес оних који су дириговали налагао је успостављање пуне контроле и над општинским органима, у првом реду у циљу обезбеђења победе на изборима, те, према томе, и за продужење владавине. И, у моменту доношења Закона о општинама учвршћивање централизма, насупрот све упорнијим дивергентним тежњама опозиције и политичког заоштравања јер је то било доба привредне кризе, постављало се као веома важно и још више него на почетку. Доказ за то пружа и доношење Закона о градским општинама већ следеће 1934. године.

Пред упорношћу спровођења такве политике неким групама унитариста изгледало је целисходније да у општинама остане неизмењено стање које им је иако архаично, више одговарало јер нису видели перспективе извлачења максималне користи од једнообразног уређења општина. Отуда

се могло десити словеначким посланицима да се у Скупштини боре за „аустро-угарску самоуправу“ пред опасношћу од тоталног централизма у оквиру кога није могло бити места за све унитаристе а још мање за спозиционаре. Отуда и захтев да општински органи одговарају за свој рад „вишим самоуправним телима“ односно бановинама у којима су они могли имати више слободе у привредним и у политичким кретањима.

Према томе, у питању нису били захтеви за успостављање стварне самоуправе у оквиру које би народ у најширем смислу могао да врши утицај на рад и држање општинских органа већ жеље да се обезбеде позиције неких група буржоазије и у територијалним заједницама. При томе је испуштена из вида оштра разлика између контроле и злоупотребе права контроле. Злоупотреба се може вршити без обзира на то да ли су општински органи подређени државним или самоуправним властима. Енглеска буржоаска држава имала је тада најпунији систем локалне самоуправе само због тога што су били загарантовани: слобода избора за представничка тела и утицај бирача на рад самоуправних органа путем права опозива и великим значајем јавног мњења. Међутим, и овде (у Енглеској) се цео систем кретао прво у оквирима буржоаске класе кад је била реч о избору локалних органа (и централних) и друго, у области комуналних задатака (бриге о осветлењу, водоводу, канализацији, социјалним установама, итд.). За веће издатке (и за подизање основне школе, на пример) потребно је било одобрење Парламента односно влада.

Услед друштвених и економских прилика у Југославији, пре свега услед сиромаштва саме грађанске класе, врло заинтересоване за било какве позиције у власти, затим нерешеног националног питања иза кога су се крили исто тако нерешени економски односи између националних буржоазија, са тенденцијом код Хрвата и Словенаца да се решавају у националним оквирима (отуд борба за федерализам) — није се могло мислити на примену ширих политичких права грађана где долази и обезбеђење самоуправног система као у неким либералним западноевропским државама. — На то указује целокупан политички развој буржоаске Југославије.

Ружица В. Гузиња

R É S U M É

Le self-government des communes rurales dans la Yougoslavie bourgeoise

Dans cet article a été exposé l'histoire de l'administration dans la communauté locale la plus étroite — la commune — dans les provinces yougoslaves avant la formation de l'Etat yougoslave en 1918 (en Serbie, au Monténégro, en Croatie, en Slavonie et en Dalmatie). Il a été constaté que dans ces provinces on avait maintenu le régime qui a été instauré dans les années soixante et quatre-vingt du siècle dernier. Ses caractéristiques principales ont été présentées. Dans certaines provinces existait un self-government plus large

des communes (une plus grande indépendance des organes communaux — de l'assemblée communale et du comité communal — à l'égard des autorités supérieures de l'Etat) et une participation plus grande des membres de la commune dans l'administration de la commune, et dans certaines régions ce self-government a été insignifiant (en Serbie, en Croatie, en Voïvodine). Dans les provinces où le self-government des organes a été très restreint le contrôle de l'Etat sur leur travail a été dominant.

Dans ces conditions de systèmes différents hérités du passé de l'administration de la commune avait été formé le nouvel Etat — le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Quoique l'on avait réclamé l'adoption d'une loi uniforme sur les communes qui serait valable sur tout le territoire de l'Etat, cette loi n'a été adoptée qu'en 1933. Dans l'entre-temps certaines modifications ont été apportées — en premier lieu le système électoral a été modifié dans les communes dans la mesure qu'il a été adapté au système électoral établi par la première Constitution yougoslave (en 1921). Les plus grands changements dans l'administration de la commune ont été effectués quand le roi Alexandre Kara-Djordjević a instauré la dictature (en 1929). A cette époque l'éligibilité des organes de la commune de la part des membres de la commune a été complètement abolie et leur nomination a été confiée aux autorités supérieures de l'Etat. La deuxième Constitution yougoslave (octroyée en 1931) a rétabli le système de l'éligibilité.

La loi uniforme sur les communes a été promulguée en 1933.

L'auteur a exposé la discussion qui a eu lieu à l'Assemblée Nationale à l'occasion de l'adoption de la loi. Il a confronté les vues différentes et opposées relatives aux questions de l'organisation et à la compétence des organes communaux, l'ampleur du self-government communal, etc.

Dans la conclusion il a été constaté: premièrement, que la loi uniforme sur les communes avait été constamment ajournée — quoique la législation organisationnelle a été entièrement unifiée — parce que pour la réalisation du centralisme d'Etat qui fut introduit dès le commencement — la commune ne représentait pas une importance de tout premier ordre. En effet, elle ne pouvait pas troubler les forces politiques qui s'étaient engagées dans la voie de l'organisation centraliste de l'Etat. Ensuite, dans l'article on a fait ressortir que la loi uniforme sur les communes n'a pas assuré un self-government plus large des communes malgré les réclamations du peuple et des députés de l'opposition. La commune a été soumise par cette loi sous le contrôle intégral de l'autorité de l'Etat, c'est à dire du sous-préfet d'arrondissement.

A la fin, le système de self-government dans les communes de Yougoslavie a été comparé avec le système de self-government dans les pays de l'Europe occidentale, en premier lieu avec le système anglais et il a été constaté qu'au point de vue juridique formel il n'y a pas de grandes différences entre l'un et l'autre système. En effet dans les autres pays aussi est assuré le contrôle de l'Etat sur le travail des communes surtout en ce qui concerne la disposition des moyens matériels. Les différences sont pourtant notables dans leur application. En Yougoslavie n'existait pas la liberté de l'élection des organes communaux de la part du peuple — l'intervention de la police et des gouvernements était dominante. Ensuite, la révocation et la punition des organes communaux n'étaient pas confiées aux électeurs mais aux autorités de l'Etat. Ces faits peuvent être expliqués par les circonstances historiques concrètes dans lesquelles s'étaient formée l'unification des provinces yougoslaves avec des systèmes juridiques et politiques différents, l'état arriéré de la classe bourgeoise, la structure de la population composée de plusieurs nationalités, le rôle prédominant du souverain dans le gouvernement du pays, ainsi que par d'autres facteurs.