

ПРИЛОГ ПИТАЊУ ПОДЕЛЕ КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ НА БАНОВИНЕ

I

Краљевом Прокламацијом од 6. јануара 1929 ⁽¹⁾ којом је укинут Видовдански Устав и распуштена Народна скупштина, уведен је у Краљевини СХС режим монарходиктатуре који је у неприкривеном виду трајао све до октроисања новог Устава Краљевине Југославије 3. септембра 1931. године.

Утврђујући нову организацију власти и уклањајући све оно што је могло да омета остварење концепција и циљева новог режима, владајући врхови су задржали поделу земље на области, срезове и општине али су — одмах по увођењу диктатуре — укинули законским прописима дотадашњу локалну самоуправу у Краљевини СХС.

Истовремено с проглашењем диктатуре донет је 6. јануара 1929. Закон о измени закона о општинама и обласним самоуправама ⁽²⁾ којим су разрешене све општинске управе у земљи. Овим Законом било је предвиђено да се у Београду, Загребу и Љубљани поставе нове општинске управе и то краљевим указом (на предлог министра унутрашњих послова) а у другим општинама решењем великих жупана. — Поред тога, њиме је било прописано да су велики жупани дужни поставити у својим областима „комесаре, који ће надаље водити све послове досадашњих обласних скупштина и обласних одбора, који се овим Законом распуштају“ (чл. 6). — Права и дужности као и поступак обављања послова комесара обласних самоуправа регулисан је затим Уредбом министра унутрашњих послова донетом 20. јануара 1929. године ⁽³⁾. — Сви дотадашњи прописи који су се односили на избор органа обласне, среске и општинске самоуправе (скупштина, одбора и заступства) били су укинати 14. јануара 1929 ⁽⁴⁾ а нови Закон

(1) Види Прокламацију „Моме драгом народу, свима Србима, Хрватима и Словенцима“. Прокламација је као посебан акт (без ознаке страна) објављена у Службеним новинама бр. 5-II од 5. јануара 1929.

(2) Сл. нов. бр. 9-IV од 11. I 1929, 58.

(3) Сл. нов. бр. 17-IX од 22. I 1929, 101.

(4) Закон о укидању Закона о избору органа обласне, среске и општинске самоуправе. — Сл. нов. бр. 11-VI од 15. I 1929, 78. — Овај Закон је, у ствари, још једном потврдио оно што је већ Законом о измени закона о општинама и обласним самоуправама било санкционисано. Види и: А. Павловић, Један поглед на управно уређење државе пре и после шестог јануара 1929. — Народно благостање, год. II бр. 4, 1930. 49.

о изменама и допунама у Закону о општинама (од 12. II 1929) ⁽⁵⁾ прописивао је да послове општинских зборова, тамо где су постојали, обављају општински одбори а да се сеоски (месни) зборови (скупштине) укидају а наместо њих постављају месне управе од 5—10 грађана које ће именовати жупан дотичне области. — Председнике и потпредседнике општина у Београду, Загребу и Љубљани постављао је и смењивао краљ указом (на предлог министра унутрашњих послова) а чланове општинске управе министар унутрашњих послова својим решењем. ⁽⁶⁾

Укидање постојеће локалне самоуправе у Краљевини СХС представљало је очигледно само прву етапу на путу остварења промена извршених нешто касније у административно-територијалној подели и систему и надлежности локалних управних органа.

Непосредно по увођењу диктатуре неки београдски и загребачки листови (блиски врховима диктатуре) писали су о томе да предстоји нова административно територијална подела земље одн. да је влада одлучила да „управне територије што пре разграничи“ јер се показало да велики број области не одговара „потребама практичног живота“. Ови извештаји се нису слагали у погледу броја нових јединица. Док су једни говорили да ће држава вероватно бити „подељена у 15 административних јединица“ други су указивали на то да ће број управних подручја бити „свакако мањи, можда онолико колико има и финансијских дирекција у земљи, дакле 14, или можда, чак и 6, колико има армијских области у земљи“. ⁽⁷⁾

Све ове вести о новој подели земље на области одлучно је демантовао, средином маја месеца 1929, председник владе Петар Живковић ⁽⁸⁾. Без обзира на изјаву П. Живковића да влада тада још није радила на припремама за формирање нових управних подручја, писање београдског листа „Време“ и загребачких „Новости“ — блиско повезаних с врховима диктатуре — представља индицију да се у влади већ тада разматрало ово питање иако је коначна одлука о томе донета издавањем Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја 3. октобра 1929. године.

(5) Сл. нов. бр. 40—XVIII од 18. II 1929, 197.

(6) Закон од 22. новембра 1929. о измени Закона од 6. јануара 1929. године о измени закона о општинама и областима самоуправа. — Сл. нов. бр. 280—CXIII од 29. XI 1929, 2039.

(7) Влада припрема реорганизацију државне управе — Поправка администрације и нова административна подела земље. — Време, год. IX бр. 2534 од 12. јануара 1929, 1, 3. — Према истом извору чешки лист „Свобода“ који је излазио у Прагу донео је, такође, вест (у свом броју од 11. I 1929) о томе да се у Краљевини СХС припрема нова територијална подела земље. Према овом извештају држава СХС је требало да буде подељена на пет „покрајина“ и то: 1) Словеначку, 2) Хрватску са Славонијом, Далмацијом и западним делом Босне све до Травника, 3) Херцеговину са Црном Гором и Боком Которском, 4) Северну Србију са Војводином, Сремом, Бачком и Источном Босном и 5) Јужну Србију са делом Моравске Србије и Јужном Босном.

(8) На питање сарадника „Политике“ да ли његов „инспекциони пут има какве везе с вестима, које се проносе кроз загребачку штампу о скорим решаванјем уставног питања и подели земље на области?“ П. Живковић је, између осталог, одговорио да „Краљевска Влада има јасан, одређен свој програм, који има да изврши. . . У те задатке очигледно је, за сада не спадају та питања. . .“ — Председник владе, генерал г. Петар Живковић одлучно демантује све вести да се за сада ради на припремама за доношење Устава и подели земље на области — Време, год. IX, бр. 2655. од 17. маја 1929, 1—1.

II

Централистичко устројство државе утврђено Видовданским уставом није одговарало интересима и жељама већине народа југословенске државе створене 1. децембра 1918. и изазвало је непомирљиве сукобе великог броја политичких странака (организованих на регионалној основи) око питања преуређења државе. У овим сукобима налазиле су се на једној страни оне снаге које су из одређених економских и политичких разлога стајале на позицијама централизма а на другој оне које су се супротстављале спровођењу тога принципа унутрашњег уређења државе. — Борба око унутрашњег преуређења државе испуњавала је највећим делом политички живот одн. представљала је једну од основних карактеристика политичког развоја Краљевине СХС у периоду важења Видовданског устава одн. до 1929. године. ⁽⁹⁾

Иако се вођства грађанских странака нису супротставила увођењу шестојануарског режима, већи део њих није прихватио диктатуру јер се, пре свега, није слагао с укидањем уставног и парламентарног живота и политичких странака. Међутим, ни после 6. јануара 1929. забрањене ⁽¹⁰⁾ грађанске странке нису могле да се међусобно споразумеју и организују масе у циљу обарања режима диктатуре. Уместо тога, између њих се и даље водила стална борба око питања начина и метода преуређења државе.

Досадашња истраживања омогућавају нам да укажемо на погледе вођства неких странака на питање уређења одн. преуређења државе по увођењу диктатуре. ⁽¹¹⁾ — Србијанске грађанске странке стајале су, као и врхови диктатуре, на позицијама „националног и државног унитаризма” али су страховале да би строги централизам и начин на који је он спровођен од стране врхова новог режима могао да доведе у питање и саму идеју националног и државног јединства. — Један део првака Демократске странке са Љ. Давидовићем на челу постао је већ почетком 1929. средиште око кога су се окупљали противници диктатуре не само из редова ове странке него и редова осталих забрањених политичких странака. Међутим, у овом кругу противника диктатуре постојали су различити погле-

(9) О међустраничким сукобима и борбама око питања преуређења државе до 1929. види, поред других радова, следеће: (1) Васо Богданов, Хисторијска улога друштвених класа у рјешавању југословенског националног питања (Прилог историји наше борбе за ослобођење и уједињење). Сарајево, „Веселин Маслеша” — „Минерва” Суботица, 1956; (2) Др Фердо Чулиновић, Развитак југословенског федерализма, Загреб, 1952; (3) Исти, Економско и политичко стање Југославије од 1921 до 1929. — Из историје Југославије 1918—1945. Зборник предавања. Београд, 1955, 191—206; (4) Исти, Југославија између два рата. Књ. I. Издавачког завода ЈАЗУ, Загреб, 1961; (5) Исти, Државноправни развитак Југославије. Загреб, 1963; (6) Јован Марјановић, Политичке партије Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1921—1929). Из историје Југославије 1918—1945. Зборник предавања. Београд, 1958, 207—225; (7) Иван Рибар, Политички записи. Део I „Просвета”, Београд, 1948; (8) Др Тодор Стојков, Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929—1935. „Просвета”, Београд, 1969.

(10) Законом од 6. јануара 1929. о заштити јавне безбедности и поретка у држави (Сл. нов. бр. 9—IV од 11. I 1929, 54) биле су забрањене све политичке странке као и удружења и организације које би вршиле пропаганду у циљу промене поретка у држави а било је забрањено, такође, оснивање странака на верској или племенској основи.

(11) О ставовима грађанских странака према диктатури и погледима вођства неких странака на питање преуређења државе, види: Др Т. Стојков, оп. цит., 88—107.

ди чак и на питање облика будућег уређења. Један њихов део с Љ. Давидовићем био је за монархијски облик, успостављање парламентарног система и поделу државе на седам или осам јединица са „великим аутономијама“. — По увођењу диктатуре вођство Селачко-демократске коалиције ⁽¹²⁾ изјаснило се, априла 1929, у прилог федеративног уређења државе коју би сачињавало 5—8 земаља формираних „на основу раније историјске индивидуалности“ али ове земље не би представљале „државу у држави“. ⁽¹³⁾ — У вођству Самосталне демократске странке Светозара Прибићевића ⁽¹⁴⁾ постојали су различити погледи на питање будућег уређења државе, па су се у вези с тим формирале две групе. Док се једна са С. Прибићевићем „колебала“ између федеративног и централистичког уређења државе, дотле је друга стајала на позицијама „народног и државног јединства“ јер је сматрала да државни унитаризам пружа веће гаранције за очување постојеће државе и њеног друштвеног поретка.

III

Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја донетим 3. октобра 1929. ⁽¹⁵⁾ промењен је био назив државе и извршена нова територијална подела земље на бановине.

Новим називом државе — која се од тада звала Краљевина Југославија ⁽¹⁶⁾ — добила је потврду идеја „државног и народног јединства“ одн. „интегралног југословенства“ коју су, негирајући постојање посебних нација у Југославији, прихватили и заступали врхови монарходиктатуре.

Поделом земље на нова управна подручја и спровођењем нове организације и надлежности локалних органа власти у бановинама, срезовима и општинама спроведен је био до краја систем строгог централистичког уређења државе.

Овим Законом држава је подељена на девет бановина док су посебну управну јединицу — која је стајала под непосредном управном и надзорном влашћу министра унутрашњих послова — чинили градови Београд, Земун и Панчево.

⁽¹²⁾ САК је створена новембра 1927. п њу су сачињавале Хрватска селачка странка и Самостална демократска странка.

⁽¹³⁾ Овако федеративно преуређена држава имала би једну централну скупштину и једну владу у чију надлежност би спадали спољна политика, државне финансије и „општи просветни послови и законодавство за целу државу“. — Скупштине и извршни органи ових земаља обављали би послове из области привредне, здравствене и социјалне политике, шкољства и финансија и друге послове из свога делокруга.

⁽¹⁴⁾ По увођењу новог рсжима одн. током 1929. и 1930. године један део њених првака укључно се активно у апарат диктатуре.

⁽¹⁵⁾ Сл. нов. бр. 233—XCVI од 5. X 1929, 1885. — Овај Закон има уставни карактер. Њиме је, у периоду диктатуре, решено, у ствари, једно од уставних питања — питање територијалне поделе државе.

⁽¹⁶⁾ Од уједињења извршеног 1. XII 1918. па до 24. VIII 1920. држава се називала „Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца“ а од тада па до доношења Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја 3. X 1929. — „Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца“.

Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја и Законом о унутрашњој управи (са изменама и допунама) ⁽¹⁷⁾ било је предвиђено да се општа управа у Краљевини Југославије врши по бановинама, срезovima и општинама. „Општа управа — каже се у члану 20. Закона о унутрашњој управи — обухвата све послове сем оних, који су законским прописима стављени у надлежност судова, финансијских или војних власти као и послова по којима се држава с обзиром на њихову комерцијалну или техничку природу не јавља као носилац власти већ као подузетник.”

У власти бана, управника града Београда, среског начелника и градског начелника са функцијама среског начелника — који су се називали „опште управним властима” — сконцентрисана је била целокупна општа управа. ⁽¹⁸⁾ Истовремено Закон о унутрашњој управи је — својим чланом 21. — прописивао да су „опште управне власти као целине ... потчињене Министру Унутрашњих Послова” ⁽¹⁹⁾.

Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја прецизно је утврдио границе бановина и њихова седишта ⁽²⁰⁾.

(17) Закон о унутрашњој управи од 19. јуна 1929. — Сл. нов. бр. 143—LXI од 21. VI 1929, 1097; Закон од 9. октобра 1929. о изменама и допунама Закона о унутрашњој управи — Сл. нов. бр. 240—XCIX од 14. X 1929, 1915. — О Закону о унутрашњој управи види и: Др Отмар Пиркмајер, Закон о унутрашњој управи. — Полиција, год. XVI бр. 13. и 14. јули 1929, 577—584.

(18) По Закону о унутрашњој управи власти које врше послове опште управе су: 1) Државне власти унутрашње управе одн. државне управне власти (а) банови и управник града Београда, б) срески начелници и ц) државне месне полицијске власти као специјалне полицијске власти у великим вароцима и важнијим местима) и 2) самоуправне власти надлежне за вршење послова опште управе (а) „градски начелници у градовима са правом опште управе власти првог степена” и б) „све општине, уколико врше послове опште управе у пренетом делокругу”). Послове опште управе, уколико су пренети на њих, врше самоуправне власти „под надзором и по упутствима државних власти”. — Члановима 64—66. овог Закона регулисана је била општа надлежност власти опште управе.

(19) О концентрацији целокупне опште управне власти код бана, управника града Београда, среског начелника и градског начелника види и: Д. Б. Алимпић, Реорганизација унутрашње управе. — Полиција, год. XVI, бр. 23. и 24. децембар 1929, 1072—1083. (1074—1075); Аца Павловић, н. н., 49—51.

(20) По пар. 2. Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја држава је била подељена на девет бановина и то: Дравску, Савску, Врбаску, Приморску, Дринску, Зетску, Дунавску, Моравску и Вардарску а њихова седишта су се налазила у Љубљани, Загребу, Бања Луци, Сплиту, Сарајеву, на Цетињу, у Новом Саду, Нишу и Скопљу. — Закон од 28. августа 1931. о изменама и допунама у Закону о називу и подели Краљевине на управна подручја (Сл. нов. бр. 199—LXIV од 2. IX 1931, 1297) поново је извршио разграничење бановина. Међутим, том приликом су само неки срезови или делови срезова издвојени из једне и прикључени другој бановини. Ове промене граница бановина извршене су — према писању дневне штампе — зато да би се изишло у сусрет „израженим оправданим жељама појединих крајева а које су у складу с економским интересима и потребом што лакше саобраћаја међу крајевима једне бановине”. — Измена Закона о подели на бановине — Политика, год. XXVIII, бр. 8373 — 1. септембар 1931, 1; Промене граница у појединим бановинама — Време, год. XI бр. 3472 — 1. септембар 1931, 3; Види и Закон о измени поделе на бановине — Политика, год. XXVIII бр. 8374 — 2. септембар 1931, 4. и Л. М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, Књ. 1. Устројство управе. Из. Геца Кон, Београд, 1933, 233.

Бановине су представљале административно-територијалне јединице⁽²¹⁾ и на њиховом челу су се налазили банови као представници „Краљевске Владе у бановини”. Банове је постављао краљ указом на предлог министра унутрашњих послова а по сагласности председника министарског савета. У свом пар. 6. Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја прописивао је да „Бан врши највишу политичку и општу управну власт у бановини”, да су њему „потчињена сва надлештва и сви органи опште управе у бановини” као и да „Бан врши надзор над самоуправама”. — По одредбама овог Закона као и Закона о банској управи⁽²²⁾ круг надлежности бана обухватао је, између осталог, управљање бановинском имовином, припремање и извршавање бановинског буџета као и послове око унапређења привреде, послове социјалне заштите, здравства, школства и културног развоја на подручју бановине. Исто тако, бан врши „надзор над свима јавним властима и органима у бановини у погледу њиховог рада.” У остваривању тога надзора он има за „дужност, да будно прати рад свију јавних органа у служби као и њихово понашање ван службе”. Он поставља, премешта, унапређује, отпушта и пензионише све бановинске службенике а државне „до закључно друге групе треће категорије.”⁽²³⁾

Бан је стајао на челу банске управе која се делила на одељења, одсеке и одељке (реферате)⁽²⁴⁾ а његови помоћни органи били су помоћник бана и окружни инспектори. Помоћник бана био је „законски заменик бана”. „Он бана заступа у случају спречености у свима пословима банове надлежности”.⁽²⁵⁾ Одредбама пар. 20. Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја било је предвиђено да министар унутрашњих послова (по одобрењу председника министарског савета) може „према потреби својим решењем груписати извесне срезове у појединим бановинама у окружне инспекторате и одредити њихова седишта”. На челу окружних

(21) Имајући у виду све оно што је законским прописима било утврђено не бисмо се могли сложити с мишљењем да су бановине представљале и „самоуправне јединице”. — Полазећи од тога да је бановинама био признат статус правних лица, да су „самоуправне јединице”... увек снабдеване титулусом правних личности” Д. Л. Костић је извучао закључак да „бановине нису само делови државне територије, него једновременно и самоуправне јединице”. (Нашли правници о новом административном уређењу — Изјава Г. Др Лазара Костића — Време, год. IX, бр. 2817. од 28. октобра 1929, 1, 3.). — Исто тако, не можемо прихватити мишљење по којем су у банској управи биле „концентрисане две управе: државна и самоуправа”. (Нашли правници о административној реформи — Г. Др И. Крбек о новом административном уређењу Краљевине Југославије — Време, год. IX, бр. 2841. од 21. новембра 1929, 1, 3.).

(22) Сл. нов. бр. 261—CV од 7. XI 1929, 1951. — Надлежност банова регулисана је била пар. 6—8. и 12—14. Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја и пар. 27—43. Закона о банској управи од 7. XI 1929.

(23) О положају и надлежности бана види и: Др Отмар Пиркмајер, Краљевина Југославија, бановине и краљевске банске управе (Поводом Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. октобра 1929) — Полиција, год. XVI, бр. 19 и 20. — октобар 1929, 865—870; Др Б. Алимпић, н.н., 1076—1083; А. Павловић, н.н., 49—51; А. М. Костић, оп. цит., 226—227; Др Борђе Тасић, О којим питањима бан решава коначно. — Народно благостање, год. II, бр. 17. 26. априла 1930, 257—258. и Марко Новаковић, Дискрециона моћ бана. — Полиција, год. XVIII, бр. 11—14. — јуни—јули 1931. стр. 619—622.

(24) Види и: Др Ст. Сагадин, Банске управе — Политика, год. XXVI бр. 7742 од 22. новембра 1929, 1. и бр. 7743 од 23. новембра 1929, 2.

(25) Пар. 19. Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја и пар. 2. Закона о банској управи; А. М. Костић, оп. цит., 228.

инспектората стајали су окружни инспектори који су били „помоћни органи бана у свим пословима јавне безбедности на подручју њиховог инспектората и свим осталим пословима које им министар унутрашњих послова по предлогу бана одреди” (пар. 22). Окружни инспектори били су потчињени бану и вршили су „у његово име надзор над среским управама и органима”.⁽²⁶⁾ Њихов основни задатак био је „старање о пословима јавне безбедности на подручју инспектората” и у том циљу су извршавали наређења и упутства министра унутрашњих послова.

Поред бана постојало је у свакој бановини банско веће као његов саветодавни орган. Чланове банског већа постављао је и смењивао, по предлогу бана, министар унутрашњих послова⁽²⁷⁾. Задатак и поступак функционисања банских већа регулисани су били Правилником о организацији и раду банских већа⁽²⁸⁾. По овом Правилнику банско веће представља саветодавни орган бана чији чланови су дужни да прате „економски, социјални и културни развитак срезова и градова” на територији бановине и да у вези с тим питањима дају бану своја мишљења. Бан је сазивао Банско веће и руководио његовим седницама и радом⁽²⁹⁾.

Закон о унутрашњој управи (чл. 43, ст. 2) дефинише срез као управно подручје среског начелника. Границе одн. подручја и седишта срезова могла су бити мењана само законом (чл. 51. ЗУУ). Међутим, у року од пет година по доношењу овог Закона (тј. до 19. VI 1934) промене подручја и седишта срезова могао је вршити и министар унутрашњих послова „својом уредбом по споразуму са Председником Министарског Савета” (чл. 190. ЗУУ).

Среског начелника постављао је краљ указом на предлог министра унутрашњих послова а његово надлештво називало се среско начелство. Он је био „представник владе у срезу” који, „као управна власт врши непосредно послове опште управе, а стоји под надзором бана”. — Надлеж-

(26) Надлежност окружних инспектора одређена је била затим Решењем о установљењу окружних инспектората донетим 23. X 1929. (Сл. нов. бр. 250—CII од 25. X 1929, 1934.) — О окружним инспекторатима види и: Д. Б. Алимпић, н. н., 1082—1083; Л. М. Костић, оп. цит., 37, 44, 229.

(27) По пар. 26. Закона о банској управи банска већа у Савској и Дунавској бановини требало је да сачињава по 30 чланова, у Вардарској, Дринској и Моравској по 25 а у осталим бановинама 21 члан. Међутим, Законом од 24. марта 1930 (Сл. нов. бр. 71—XXV од 28. III 1930, 573) о изменама Закона од 7. XI 1929. о банској управи измењен је број чланова банског већа тако да се, од тада, у банско веће постављао за сваки срез и сваку варош од 3—15 хиљада становника по један члан, за варош од 15—30 хиљада становника постављала су се по 2, од 30—50 хиљада по три а за градове преко 50 хиљада становника по четири члана. И по овом Закону чланове банског већа постављао је министар унутрашњих дела али се више не каже да то чини „по предлогу бана”.

(28) Сл. нов. бр. 140—LV од 4. VII 1930, 1394.

(29) О банским већима види и: Л. М. Костић, оп. цит., 229—230. — По доношењу Правилника о организацији и раду банских већа неки од тадашњих банова изнели су своја мишљења о банским већима истакавши да банска већа представљају тела преко којих се остварује „сарадња власти с народом” и да она — с обзиром на задатке — представљају „банске привредне парламенте”. — Бан Савске бановине др Ј. Шиловић супротставио се том приликом мишљењима по којима је „делокруг банских већника ограничен”. — Политика, бр. 7769 од 10. јула 1930, 2; бр. 7967, од 13. јула 1930, 3. (Говор г. Дуђића у Крагујевцу); бр. 7969 од 15. јула 1930, 3; бр. 79—71, од 17. јула 1930, 2; бр. 7982 од 28. јула 1930, 5. (Све чана предаја декрета банским већницима у Сарајеву) и бр. 7993 од 8. августа 1930, 3.

ност среског начелника била је врло широког обима и обухватала је велики број најразличитијих послова одн. задатака ⁽³⁰⁾. У његову надлежност „спадају за подручје среза сви послови опште управе сем оних, који су посебним прописима стављени у надлежност виших власти” (чл. 43, ст. 5. ЗУУ). Између осталог, он је био дужан да обрати посебну пажњу „свима појавама, које се односе на постојећи друштвени правни ред” и да учини све оно што је неопходно у циљу отклањања опасности по друштвени и правни поредак. — Одредбом ст. 1. чл. 46. Закона о унутрашњој управи срески начелник је био овлашћен да предузме „и из својих побуда, све што је по законима допуштено и траже *јавни интереси* и што је складно са законима и јавним интересима”. Имајући у виду ову одредбу можемо закључити да ни један државни орган није тада имао „толико дискреционе моћи колико срески начелник”. На основу оваког овлашћења он је могао „да заузме став у свакој ствари и да се меша гдегод налази за сходно”. ⁽³¹⁾

У већим срезовима могле су се „за поједине од среског седишта удаљене крајеве установити среске испоставе”. Њих је установљавао министар унутрашњих послова у споразуму са министром финансија а на предлог бана и по одобрењу председника министарског савета. На челу испоставе стајао је старешина среске испоставе кога је, на предлог бана, одређивао министар унутрашњих послова. Старешина среске испоставе стајао је под дисциплинском влашћу среског начелника а вршио је „под непосредним надзором бана у обиму своје месне надлежности самостално послове, који спадају у надлежност среске опште управне власти, осим послова, који према својој природи траже једнообразно вршење у целом срезу”. — Општине које су улазиле у састав једне среске испоставе одређивао је министар унутрашњих послова под чијим надзором је, стварно, и вршио своје послове старешина среске испоставе. ⁽³²⁾

О општинама Закон о унутрашњој управи каже да оне „обављају на својој територији послове опште управе у *пренетом делокругу* по упутствима и под надзором среског начелника”.

Према Закону о називу и подели Краљевине на управна подручја посебну управну јединицу сачињавали су градови Београд, Земун и Панчево. Управник града Београда, чије је управно подручје обухватало ове градове, био је непосредно потчињен министру унутрашњих послова. Он је на територији београдске општине вршио „оне послове опште управе који су у надлежности среских начелника” а на подручју градова Земунa и Панчева „послове опште управе, који су у надлежности банова”. ⁽³³⁾

⁽³⁰⁾ Види чл. 43—47. Закона о унутрашњој управи.

⁽³¹⁾ Л. М. Костић, оп. цит., 236.

⁽³²⁾ О установљавању и делокругу среских испостава види: чл. 53. Закона о унутрашњој управи и Л. М. Костић, оп. цит., 236—237.

⁽³³⁾ Чл. 58. Закона о унутрашњој управи и пар. 6. Закона од 9. X 1929. о изменама и допунама Закона о унутрашњој управи.

Владајући кругови диктатуре истицали су, пре свега, то да је Закон од 3. октобра 1929. „збрисао... историјске вештачки преграде” које су ометале „процес крајњег стапања и уједињавања свих народних снага” (34), да су њиме „наша три снажна племена... добила све услове за развијање у једну моћну и недељиву југословенску нацију” (35), да он представља испуњење старих жеља „хрватског дела нашег народа” који је увек био носилац југословенске идеје (36) и да спроводи начело деконцентрације државне управе (37). Они су, затим, подвлачили да Закон има за циљ потпуну консолидацију државе (38) и да „Југославија са својим именом и управном поделом на девет бановина представља потпуно и синтетично решење нашег националног и државног проблема” (39) одн. да ће се у Југославији, створеној актом од 3. октобра, „постићи... остварење оних установа, оне државне управе и оног државног уређења које ће најбоље одговорити општим народним потребама и државним интересима” (40), што представља циљеве режима истакнуте у краљевој Прокламацији од 6. јануара 1929. године.

Промена назива државе образлагана је потребом „да се и у службеном називу Краљевине манифестује пуно државно и народно јединство” (41). Нови назив државе требало је, исто тако, да укаже на то да Југославија представља земљу пуне једнакости и равноправности свих њених грађана одн. да они имају једнака права и једнаке дужности (42).

У образложењу које је П. Живковић поднео приликом издавања Закона од 3. X 1929. као и у објашњењу којим је доношење тога Закона било пропраћено, каже се да су се разлози поделе на бановине састојали у томе да се створе предуслови за привредно јачање и културно уздизање

(34) Племенски неспоразуми, верска прогањања и све заблуде историјских провинцијализама имају да ишчезну заувек пред великом југословенском мисли — Председник владе Дубровчанима и Цетињанима — Политика, год. XXVII, бр. 7990. од 5. августа 1930., 2—3.

(35) Њ. В. Краљ о новој епоси нашег народног живота — „Чврсто уједињени, ми можемо обезбедити мир и слободу себи” — Политика, год. XXVII, бр. 8205 од 11. марта 1931, 1—1.

(36) Г. Г. Др М. Дринковић и Др Јосип Шиловић о акту Њ. В. Краља — Политика, год. XXVI, бр. 7699. од 9. октобра 1929, 3—3.

(37) Краљевина Југославија — Њ. В. Краљ потписао је јуче закон којим се наша земља проглашује Краљевином Југославијом — Истим законом Југославија је подељена на девет бановина — Објашњење новог Закона — Политика, год. XXVI, бр. 7694. од 4. октобра 1929, 1—2.

(38) Исто.

(39) Краљева честитка влади и целом југословенском народу — Политика, год. XXVI, бр. 7784, од 2. јануара 1930, 1—2. (Види текст честитке П. Живковића краљу).

(40) Краљева честитка влади и целом југословенском народу — Реч Њ. В. Краља — Политика, год. XXVI, бр. 7784. од 2. јануара 1930, 2—2.

(41) Краљевина Југославија — Њ. В. Краљ потписао је јуче закон којим се наша земља проглашује Краљевином Југославијом — Истим Законом Краљевина је подељена на девет бановина — Објашњење новог Закона — Политика, год. XXVI, бр. 7694. од 4. октобра 1929, 1—2; Преглед рада краљевске владе у 1929. години — Министарство Унутрашњих послова — Политика, год. XXVI, бр. 7784. од 2. јануара 1930, 2—3.

(42) Као нап. (37).

појединих крајева земље и државе као целине ⁽⁴³⁾ као и да се новом поделом државе одговори „потребама државне администрације“ ⁽⁴⁴⁾. — Приликом утврђивања бановинских граница — каже се даље у Објашњењу Закона од 3. X 1929. — полазило се од тога да границе буду природне, да се „искористе комуникационе и природне везе појединих крајева са појединим центрима“ као и да бановине „као економске целине буду потпуно способне за живот“. ⁽⁴⁵⁾ Међутим, прави разлози очигледно нису били ови о којима се говори у образложењу и објашњењу већ они које су врхови режима истакли говорећи о новој територијалној подели земље.

Новом административном поделом земље — истицали су владајући кругови — избрисане су „историјске границе, те сметње националном формирању и развоју“ ⁽⁴⁶⁾ и постављени су основи за „интегрално спровођење народног и државног јединства“. ⁽⁴⁷⁾

Одмах по доношењу Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја владајући кругови диктатуре организовали су широм земље низ манифестација (зборова, седница општинских већа и градских одбора и сл.) и тзв. „поклонствене депутације“ којима је требало створити утисак да је подела на бановине наишла на позитиван одјек у земљи одн. да је народ повољно примио нову административну поделу државе. ⁽⁴⁸⁾

Поводом издавања Закона од 3. октобра одн. поделе државе на бановине југословенски листови су донели низ извештаја и написа у којима се истиче да је доношењем поменутог Закона створена база за развој Југославије на свима подручјима, да је тај акт прихваћен „у свима крајевима и у свима народним слојевима“, да све бановине имају подједнаке услове за развој и да су таквом „поделом државе на области отклоњени... разлози за политичке трзавице“. ⁽⁴⁹⁾ — Према писању загребачких листова подела на бановине била је повољно примљена у Хрватској не само зато што су бановине представљале велике економске и управне јединице већ и из разлога што су „примиле историјско име, по бановима.“ ⁽⁵⁰⁾ Извештава-

(43) Краљевина Југославија — Њ. В. Краљ потписао је јуче закон којим се наша земља проглашује Краљевином Југославијом — Истим Законом Југославија је подељена на десет бановина — Образложење Председника владе — Политика, год. XXVI, бр. 7694. од 4. октобра 1929, 1—1.

(44) Као нап. (37).

(45) Као нап. (37).

(46) Значајна седница министарског савета — Претрес опште политичке ситуације — Подвлачење југословенске националне и државне политике — Политика, год. XXVII, бр. 7959. од 5. јула 1930, 1—1.

(47) Подбан г. Мишковић о корисности нове поделе — Политика, год. XXVI, бр. 7727. од 7. новембра 1929, стр. 4.

(48) Види, поред других, извештаје објављене у „Политици“ бр. 7696. од 6. октобра 1929, 1—3; бр. 7697. од 7. октобра 1929, 2—2; бр. 7704. од 14. октобра 1929, 2—3; бр. 7738. од 18. новембра 1929, 3—3. и у листу „Време“ бр. 2795. од 6. октобра 1929, 1—1; бр. 2801. од 12. октобра 1929, 3—3; бр. 2803. од 14. октобра 1929, 3—3 и бр. 2811. од 22. октобра 1929, стр. 4—4. — Види, исто тако, извештаје објављене у „Политици“ и „Времену“ о доласку тзв. „поклонствених депутација“ појединих бановина у Београд и њиховом пријему у двору.

(49) Одјек државне реформе — Цела земља одушевљено поздравља почетак новог доба — Одјек у иностранству — Време, год. IX, бр. 2794. од 5. октобра 1929, 1—1.

(50) Види: Време, год. IX, бр. 2794. од 5. октобра 1929, 1—1. и бр. 2800, од 11. октобра 1929, 4—4.

јући о доношењу Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја словеначки листови су констатовали да подела на 33 области „није могла одговорити потреби и захтевима становништва“⁽⁵¹⁾ а да су бановине „за живот способне јединице јер су доста велике и тако раздвојене географски и економски да ће моћи одговорити материјалним захтевима целог становништва.“⁽⁵²⁾ — Исто тако, поводом годишњице увођења нове административне поделе као и уочи октроисања новог Устава, југословенски листови су указивали на то да су — после поделе државе на бановине — резултати „далеко крупнији и значајнији од оних, постигнутих за десет година међусобних препирака и гложења“,⁽⁵³⁾ да су се бановине „показале... способне за живот као економске и културне целине“ и да су, према томе, „оправдале своје постојање“. ⁽⁵⁴⁾

О новој административној подели Југославије донели су извештаје и страни листови. Штампa пријатељских земаља позитивно је оценила административно преуређење Југославије. Француски листови су указивали на то да ће ова нова административна подела Југославије допринети њеној консолидацији а с тим и њеном јачању на међународном пољу. Чехословачка штампа је, са своје стране, истицала да су новом административном поделом створени темељи јединства државе, да је њом учињен „важан корак ка сређивању југословенске државе“ и констатовала „да је политичко и административно преуређење дело бранилаца, такозване југословенске идеологије, како са српске тако и са хрватске стране“. ⁽⁵⁵⁾

IV

Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. ⁽⁵⁶⁾ предвидео је, такође, територијалну поделу државе на бановине, срезове и општине док су посебну управну јединицу чинили и даље градови Београд, Земун и Панчево (чл. 82. и 85. Устава). Он је, исто тако, задржао поделу земље на девет бановина одређујући истовремено њихова седишта и њихове границе. Критеријуми за утврђивање граница бановина били су исти као и приликом доношења Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја.

За разлику од Закона од 3. октобра 1929. Устав је прописивао да у бановинама постоје и самоуправни органи — бановинско веће и бановински одбор — али их је одмах потчинио бану као представнику краљевске

(51) Триумф идеје народног и државног јединства — Јутро, бр. од 3. X 1929.

(52) Победа југословенске идеје — Словенец, бр. од 5. X 1929.

(53) Једна значајна годишњица — Дан рођења Југославије — Време, год. X бр. 3148 од 3. октобра 1930, 1—1.

(54) Закон о измени поделе на бановине — Политика, год. XXVIII, бр. 8374. од 2. септембра 1931, 4—4.

(55) Бечка штампа о новој административној подели Југославије — Политика, год. XXVI, бр. 7695. од 5. октобра 1929, 1; Одјек у нашој и страниој штампи — Политика, год. XXVI, бр. 7696 од 6. октобра 1929, 3.

(56) Сл. нов. (вел. формат) бр. 200. од 3. IX 1931; Сл. нов. (мали формат „Закони, правилници, уредбе, наредбе итд.“) бр. 207. — LXVI од 19. IX 1931.

власти и шефу опште државне управе у бановини ⁽⁵⁷⁾. Међутим, иако су по одредбама Устава постојали самоуправни органи у бановинама, ипак није био донет закон којим би се ове одредбе спровеле у живот па из тих разлога није била уведена ни самоуправа у бановинама. Уместо тога — на основу члана 118. прелазних наређења Устава ⁽⁵⁸⁾ остали су и даље на снази Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја (са изменама и допунама) и Закон о банској управи од 7. новембра 1929. године.

Устав није предвиђао постојање самоуправних органа у срезovima па су срезови били „само делови државне администрације, општеуправне власти првог степена”. ⁽⁵⁹⁾

За разлику од срезова општине су, по Уставу (чл. 84. ст. 3) имале бити организоване на начелу самоуправе а устројство општинских управа и делокруг њиховог рада имали су бити одређени законом. На основу одредбе чл. 92. Устава државна власт је имала право надзора над самоуправним органима општине. Овај надзор је обухватао и правну и политичку контролу рада и поступака ових органа. Закон о општинама донет 14. марта 1933. ⁽⁶⁰⁾ давао је бану и право да разреши општински одбор, општинску управу или председника ако су њихове изјаве или решења противни општим интересима државе или „ако не врше уредно своје дужности”. ⁽⁶¹⁾

До промена у административно-територијалној подели земље дошло је 1939. године када је у њеном оквиру образована нова област — Бановина Хрватска. Уредбом о Бановини Хрватској, донетом 26. августа 1929 ⁽⁶²⁾ правно је регулисан положај те новостворене области која није представљала административно-територијалну јединицу већ неку врсту аутономне области с посебним уређењем.

ЗАКЉУЧАК

Прокламацијом од 6. јануара 1929. краљ Александар је укинуо Видовдански устав, распустио Народну скупштину и у Краљевини СХС успоставио режим монархидиктатуре.

По проглашењу диктатуре задржана је подела земље на области, срезове и општине али је укинута дотадашња локална самоуправа па су у областима, срезovima и општинама постојали само органи именовани од стране централне власти. Сви локални органи обављали су послове по наређењима и надзором централне власти којој су и одговарали. Укидање

⁽⁵⁷⁾ Види чл. 88—91. и 93—96. Устава.

⁽⁵⁸⁾ Чланом 118. прелазних наређења Устава задржани су на снази сви закони донети пре 3. IX 1931. — осим Закона о краљевској власти и врховној државној управи од 6. I 1929. године — „док се редовним путем не укину или измене”. На основу ове уставне одредбе сви закони донети пре октронсаног Устава добили су снагу уставних прописа и морали су се примењивати чак и у случају њихове несагласности с Уставом.

⁽⁵⁹⁾ Лазо М. Костић, Коментар Устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. (Југословенско уставно право) Београд, Гeca Кон, 1934, 216.

⁽⁶⁰⁾ Сл. нов. бр. 85 — XXVI од 15. IV 1933, 493.

⁽⁶¹⁾ А. М. Костић, Коментар Устава . . . , 230.

⁽⁶²⁾ Сл. нов. бр. 194—A—LXVIII од 26. VIII 1929, 1197.

локалне самоуправе у областима и општинама представљало је први потез на путу остваривања промена извршених нешто касније у административно-територијалној подели земље и систему и надлежности локалних управних органа.

Нова управна подручја установљена су Законом од 3. октобра 1929. по којем је држава била подељена на девет бановина. Како су владајући врхови диктатуре прихватили и спроводили принцип националног унитаризма одн. „интегралног југословенства“ приликом образовања бановина није се водило рачуна о ранијим историјским целинама. Да бановине не би имале национални карактер, критеријуме за утврђивање њихових граница представљали су економски и саобраћајни моменти. — Банови су — као представници краљевске власти и шефови опште управе у бановини — имали, пре свега, за дужност да спровode налоге и упутства одн. наређења централних органа власти. Њима су била „потчињена сва надлештва и сви органи опште управе у бановини“ а поред тога они су вршили и „надзор над свима јавним властима и органима у бановини у погледу њиховог рада“. — Истовремено, бан, срески и градски начелник (са функцијама среског начелника) потчињени су били министру унутрашњих послова кога је именовао и смењивао краљ. — Иако Закон о унутрашњој управи говори о општинама као „самоуправним властима“ надлежним за вршење послова опште управе, оне нису могле представљати самоуправне јединице јер су њихови органи били именовани од стране виших органа власти. Осим тога, општине нису имале своје сопствене надлежности већ су обављале „на својој територији послове опште управе у *пренетом делокругу*“ и то „по упутствима и под надзором среског начелника“.

Установљењем нових управних подручја која нису имала национални карактер као и новом организацијом локалних органа власти био је спроведен до краја строги централистички систем у Краљевини Југославији у којем су се сви локални органи налазили у пуној хијерархијској зависности од централних органа власти.

Таква организација локалне управе требало је да обезбеди спровођење одлука централних органа и обављање надзора над радом одн. извршењем тих одлука од стране органа власти територијалних јединица — бановина, срезова и општина.

И Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. је прописивао да се општа управа у Краљевини врши по бановинама, срезовима и општинама. Критеријуми за утврђивање бановинских граница били су исти као и приликом доношења Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја. — Иако је Устав предвидео постојање и самоуправних органа у бановинама, ипак су ти органи били потчињени бану — представнику краљевске власти и шефу опште управе у бановини — који је, између осталог, вршио и правну и политичку контролу над радом самоуправних тела у бановини. Међутим, ни таква Уставом предвиђена бановинска самоуправа није била спроведена у живот. За разлику од срезова у којима су постојали само државни управни органи, општине су биле организоване на начелу самоуправе али како у општинама нису постојали државни органи, то су самоуправни органи обављали и послове тзв. пренесеног делокруга, при чему су били потчињени одређеним државним управним органима.

Осим тога, државна власт је имала право надзора над само правним органима општине и онда када су они вршили послове из оквира своје надлежности и тај надзор је обухватао и правну и политичку контролу рада ових органа.

Имајући у виду одредбе октроисаног Устава о локалној управи и самоуправи као и чињеницу да су и после његовог доношења остали на снази Закон од 3. октобра 1929. о називу и подели Краљевине на управна подручја и Закон о банској управи од 7. новембра 1929, можемо рећи да ни по издавању Устава од 3. септембра 1931. није, у суштини, дошло ни до каквих измена у централистичком систему какав је био утврђен законом диктатуре.

До промена у административно-територијалној подели земље дошло је тек 1939. године када је у њеном оквиру образована нова област — Бановина Хрватска. Бановина Хрватска, међутим, није представљала административно-територијалну јединицу већ неку врсту аутономне области с посебним уређењем.

mr Драгош Јевтић