

*Др Марко С. Станковић, ванредни професор
Универзитета у Београду
Правни факултет у Београду
stankovicm@ius.bg.ac.rs.*

ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА (КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ)*

Сажетак: *У раду се анализира територијално уређење Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, односно Краљевине Југославије. Након крајког осврта на настанак те државе, који је у великој мери утицао на њену територијалну организацију, разматрају су системи територијалног уређења у оба њена усјава – Видовданском и Сейтембарском. На крају се износи оцена сачињена самоуправе који су ти системи предвиђали.*

Кључне речи: – Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. – Територијална организација. – Видовдански усјав. – Сейтембарски усјав. – Локална самоуправа.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Прва заједничка држава јужнословенских народа, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, настала је непосредно по окончању Првог светског рата, 1. децембра 1918. Формирању те државе претходили су значајни историјски догађаји, а процес њеног настанка је био сложен. Након што је 1914. Аустро-Угарска објавила рат Србији, који је убрзо прерастао у светски рат, бележе се извесне идеје о уједињењу, међу којима треба посебно истаћи Нишку декларацију (1914), формирање Југословенског одбора у Лондону (1915), као и Црногорског одбора у Паризу (1917). Конкретне покушаје реализације идеја о заједничкој држави југословенских народа представљала су два акта – Крфска декларација (1917) и Женевски споразум (1918).

* Рад је презентован на Научном скупу Први век од присаједињења: друштвени, политички и правни значај, одржаном 14. децембра 2018. године на Правном факултету Универзитета у Новом Саду.

Упркос постојању ових споразума, до уједињења Краљевине Србије и међународно непризнате државе аустроугарских Југословена (тзв. Државе Словенаца, Хрвата и Срба) дошло је на сасвим другачији начин од оног који је у њима био предвиђен. Након што је Средишњи одбор Народног већа Државе Словенаца, Хрвата и Срба 24. новембра 1918. одлучио да се та држава уједини са Краљевином Србијом, изабрао је делегацију од 28 чланова коју је овластио да „у споразуму“ са Краљевином Србијом „спроведу организацију јединствене државе“ и тој делегацији дао прецизна упутства на који начин би уједињење требало спровести. Али, догађаји који су уследили утицали су да се уједињење не изврши на начин предвиђен упутствима. „Реч је пре свега о одлукама новосадске и подгоричке скупштине, које су ојачале положај Србије према држави аустроугарских Југословена.“² Наиме, Велика народна скупштина Срба, Буњеваца и осталих Словена у Војводини донела је 25. новембра 1918. у Новом Саду Резолуцију о уједињењу Баната, Бачке и Барање са Србијом, а сличну одлуку о присаједињењу Црне Горе Краљевини Србији донела је и Велика народна скупштина Црне Горе у Подгорици. Подстакнут оваквим развојем догађаја, по доласку делегације Средишњег одбора Народног већа у Београд 1. децембра 1918, регент Александар је, након што је примио изјаву те делегације, у својој изјави прогласио „уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено краљевство Срба, Хрвата и Словенаца“. Размена изјава између престолонаследника Србије и представника Народног већа сматра се формалним чином оснивања Краљевине СХС. Регент је својом изјавом прејудуцирао важна питања будућег уставног система – пре свега облик владавине („јединствено“) и облик државног уређења („краљевство“) – чиме је умногоме ограничио власт уставотворне скупштине. На тај начин је пресудно усмерио и њену будућу територијалну организацију.

За нешто више од две деценије постојања, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (од 1929. Краљевина Југославија) прошла је кроз два уставна и два вануставна периода. Први вануставни период (уставни провизоријум) је трајао од момента када је држава настала 1918, до доношења устава. Први устав Краљевине, Видовдански устав, донесен је 28. јуна 1921, две и по године након уједињења у заједничку државу, а важио је до 6. јануара 1929, када га је краљ Александар суспендовао и увео личну диктатуру. Тада је почео други вануставни период у Краљевини. Такво стање је потрајало до 3. септембра 1931, када је краљ „даровао“ нови устав „свом драгом народу“. Тај устав, који се, због времена и начина на који је донесен, обично назива „Септембарским“ или „Октоисаним“, примењивао се до капитулације Краљевине Југославије у Другом светском рату, 18. априла 1941. Ратко Марковић је уставну историју прве Југославије поделио у пет главних периода:

² Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 106-107.

доба привремене уставности (1918-1921), доба монархијског парламентаризма (1921-1929), доба апсолутне монархије (1929-1931), доба посредног парламентаризма (1931-1939) и доба егзекутивне (непредставничке) власти (1939-1941).³

Краљевина је била унитарна држава, иако је постојао читав низ аргумената – историјских, националних, привредних, па и географских – у прилог прихватања федералног државног уређења. Опредељење за унитарно државно уређење имало је значајан утицај на територијалну организацију југословенске монархије за све време њеног постојања.

2. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА У ПЕРИОДУ ВАЖЕЊА ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА

Видовданским уставом од 1921. успостављен је тростепени модел територијалне организације, који су чиниле општине, срезови и области, при чему су и окрузи задржани тамо где су раније постојали. Устав је положај јединица територијалне организације дефинисао као месну самоуправу која се заснивала на изборном начелу (чл. 96. Устава). Суштински, месна самоуправа је била комбинација елемената локалне управе и локалне самоуправе. Општина је била чисто самоуправна јединица, док су срез и област били јединице у којима су се вршиле и државна и самоуправна власт, док се у окрузима, тамо где су постојали, обављала искључиво државна власт. Према речима Слободана Јовановића, „области, срезови и општине уређене (*sic!*) су по начелу самоуправе, али не и окрузи.“⁴

Положај општина није био прецизно уређен уставом, јер прописивање појединости у вези са локалном самоуправом и није део уставне материје, већ је по правилу предмет регулисања у посебном закону. Једино што је недвосмислено произлазило из уставних одредаба било је да је општина јединица локалне самоуправе првог степена, у којој се врши искључиво самоуправна власт. За непуних осам година примене Видовданског устава, није донесен закон о општинама, већ су се примењивали закони који су на одговарајућим деловима државне територије примењивани пре стварања Краљевине СХС.⁵ На подручју централне Србије примењиван је Закон о општинама од 1903, на подручјима која су пре Првог светског рата биле у саставу Аустро-Угарске примењивало се законодавство из тог периода, док у Црној Гори и Македонији уопште није било закона који би уредили положај општина. Због

³ Р. Марковић, 126.

⁴ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1995, 452. „У округу постоје само државне власти, а у општини само самоуправне. У области и у срезу постоје и државне и самоуправне власти“ (Ibid., 456).

⁵ Вид. Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, Систем локалне самоуправе, Београд 2011, 187.

тако велике хетерогености у положају општина, готово је немогуће направити било какву генерализацију у вези са њиховим положајем, надлежностима и организацијом. Може се једино казати да су свуда постојали општински органи изабрани од стране грађана (а у Србији и орган непосредне демократије – општински збор), док је њихов делокруг био везан углавном за потребе локалног становништва (управљање општинском имовином, приходима, обављање општинских служби и управљање институцијама).

С друге стране, положај области и срезова био је уређен посебним Законом о обласној и среској самоуправи од 1922. године. Овај модел локалне самоуправе био је сличан француском.⁶ Области су биле највише јединице административно-територијалне поделе према Видовданском уставу, успостављене да би се осујетили евентуални покушаји националног груписања и очувало унитарно државно уређење. Због тога је једна област могла имати највише 800.000 становника. „Преовладало је мишљење да је и то погодан начин разрешавања дела унутрашњих проблема изазваних прилагођавањем ‘различитим цивилизацијама’ и различитим државним традицијама на којима почивају саставни делови Краљевине СХС.”⁷ Осим тога, према речима Ратка Марковића, „тима је омогућено спровођење централизованог државног уређења и остваривање концепције о јединственом народу, којем одговара јединствена национална држава.”⁸ Успостављено је укупно 33 области⁹, а њихова је подручја требало да буду одређивана према природним, економским и социјалним, а не према националним и историјским критеријумима. Ипак, „углавном, подела на области изведена је у старим покрајинским, односно државним границама.”¹⁰

Области и срезови су, као управне и самоуправне јединице, имали државне и самоуправне органе. Представник државе у области био је велики жупан, којег је именовао краљ и који је пословима државне управе у области управљао преко државних органа. Сличну функцију у срезу обављао је срески поглавар. У постављању великог жупана и среског поглавара „самоуправна представништва немају никаква удела – и за свој службени рад ти органи одговарају само пред надлежним министрима, а не и пред самоуправним представништвима.”¹¹ Велики жупан и срески поглавар били су, дакле, органи опште државне управе, чисто државни органи.

⁶ Упор. Добросав Миловановић, *Правно устројство локалне самоуправе*, Београд 1994, 95.

⁷ Љубодраг Димић, *Историја српске државности – Србија у Југославији* (књига III), Нови Сад 2001, 111.

⁸ Р. Марковић, 116.

⁹ Подела на области није извршена законом, него уредбом од 26. априла 1922. Та уредба је имала законску снагу.

¹⁰ С. Јовановић, 455.

¹¹ *Ibid.*, 461. Опширније о надлежностима великог жупана и среског поглавара: *Ibid.*, 456-461.

Кад је реч о самоуправној сфери, области и срезови су располагали сопственим надлежностима и органима. У области је постојала обласна скупштина и обласни одбор, који су вршили самоуправне послове које су предвидели Устав (чл. 96) и закон. Ти послови су били разновидни и тицали су се јавних радова, грађевине, привреде, управљања имовином, здравства, социјалних служби, саобраћаја, просвете, трговине, културе итд. Обласна скупштина је била представнички орган, чији су чланови бирани на четири године, општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем. Одржавала је редовна и ванредна заседања. „Обласна скупштина имала је генерално уставно овлашћење за доношење обласних уредаба о свим питањима из оквира обласне надлежности, тј. у кругу обласне самоуправе.“¹² Обласне уредбе проглашавао је велики жупан.

Обласни одбор је био извршни орган у области, сачињен од пет до осам чланова, које је бирала скупштина на период од четири године. Чланови су међу собом бирали председника, а подела послова је вршена по ресорском принципу. Обласни одбор је спроводио акте које донесе обласна скупштина, руководио је обласном администрацијом и надзирао рад обласних установа. Он је имао још неке, веома значајне, надлежности, као што је коначно одлучивање о буџетима одређених општина, доношење привремених уредаба када скупштина није била на окупу (о свим питањима осим о буџету), заступање области и др.

Надзор државе над обласном самоуправом био је веома широк, а вршио га је велики жупан. Он је имао право да задржи акт обласних органа од извршења, уколико је сматрао да није у складу са уставом, законом или обласном уредбом. О уставности и законитости тих аката коначну одлуку је доносио Државни савет, који је био највиши управни суд у земљи.¹³ Осим што је могао да задржи акте од извршења, велики жупан је имао право да присуствује седницама обласног одбора, да говори на тим седницама, као и да забрани да се седнице прогласе тајним. Обласни одбор је, на захтев великог жупана, био обавезан да му доставља обавештења. Када обласни органи нису вршили послове на које су били обавезани посебним законима, надзорни органи су их прво опомињали, а након тога су имали могућност да сами, на терет обласних органа, изврше те послове. Овако снажна контролна и надзорна средства државних органа доводе у питање постојање било какве самоуправе у областима.

Области су имале редовне и ванредне приходе, који су се утврђивали буџетом. Према оцени Радивоја Маринковића, извесно је да су области имале

¹² Р. Марковић, 116.

¹³ „Надзор целисходности постоји само код финансијских аката локалне самоуправе“ (С. Јовановић, 473).

одређену финансијску аутономију.¹⁴ Строги надзор ни у овој сфери, међутим, није изостао. Штавише, он је у домену финансија био најсвеобухватнији, јер је, поред контроле уставности и законитости, омогућавао и оцену целисходности обласних аката. Министар финансија је одобравао обласни буџет, као и велики број обласних приреза, зајмова и отуђење обласне имовине. За жалбе области на решења министра био је надлежан Државни савет, а завршни рачун је упућиван на одобрење Главној контроли, која је била помоћни орган парламента, задужен да врши надзор над извршењем буџета и да прегледа рачуне државне администрације. Велики жупан је могао да распусти обласну скупштину када она два пута узастопно пропусти да усвоји буџет.

Срез је био јединица средњег степена (међустепена) у административно-територијалној подели, са државним и самоуправним овлашћењима. Већина питања у вези са положајем и организацијом среске самоуправе била је регулисана на истоветан начин као и за области. Послови среза били су утврђени законом и односили су се на финансије, јавне радове, пољопривреду, управљање имовином, саобраћај, установе за кредитирање и узајамну помоћ, помагање трговине, занатства, индустрије и задругарства итд. Самоуправни органи у срезу били су среска скупштина и срески одбор (имао је пет чланова), чији је положај био уређен готово идентично као положај одговарајућих обласних органа. Представник државне власти у срезу био је срески поглавар, који је у односу на среске самоуправне органе имао истоветна права као велики жупан у односу на обласне. Једна од ретких значајних разлика у положају области и среза била је у томе што је среска скупштина питања из своје надлежности регулисала правилницима, који, за разлику од уредаба које је доносила обласна скупштина, нису обавезивали грађане непосредно, већ само среске самоуправне органе. И у погледу финансија и надзора положај среза био је сличан положају области, с том разликом што је у сфери финансија надређени орган за срез био велики жупан (а не министар), а у погледу надзора главну улогу је имао срески поглавар (а не велики жупан).

Након државног удара који је краљ Александар извршио 1929. године, Краљевина СХС, која је до тада била уставна („ограничена“) монархија, постала је апсолутна монархија.¹⁵ Поједина питања из уставне материје краљ Александар је регулисао законима које је сам доносио. Између осталог, укинута је и локална самоуправа. Закон о обласној и среској самоуправи је укинут 3. октобра 1929, а истог дана донесен је Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја. Самоуправни органи су распуштени, а државни

¹⁴ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа – старе и нове недоумице, Београд 1998, 256.

¹⁵ Јован Стефановић, Уставно право Југославије и компаративно право, књига I, Загреб 1965, 229.

органи у нижим територијалним јединицама (срезовима и општинама) су задржани. Држава је добила назив Краљевина Југославија, а успостављено је девет бановина: Дравска са седиштем у Љубљани, Савска са седиштем у Загребу, Врбаска са седиштем у Бања Луци, Приморска са седиштем у Сплиту, Дринска са седиштем у Сарајеву, Зетска са седиштем у Цетињу, Дунавска са седиштем у Новом Саду, Моравска са седиштем у Нишу и Вардарска са седиштем у Скопљу. Београд са Земуном и Панчевом је издвојен као посебно управно подручје. Како наводи Ратко Марковић, „бановине су имале за циљ да учврсте национални унитаризам и државни централизам“, а „начин на који су биле одређиване, открива да су биле замишљене као средство за постизање националног јединства – интегралног југословенства.“¹⁶ Бановине су биле организоване у складу са централистичким начелима, јер је бана постављао краљ, а бан је оличавао монархову власт у бановини.

3. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ

Диктатура коју је увео краљ Александар, након што је 6. јануара 1929. суспендовао Видовдански устав и распустио Народну скупштину и све политичке странке и друге групе, искључивала је било какву самоуправу на локалном нивоу. Све јединице административно-територијалне поделе биле су потчињене централним органима. Срезовима су управљали средски начелници, који су били представници владе, градским општинама градски начелници, а „обичним“ општинама општинска управа, коју је надзирао министар задужен за унутрашње послове.

Вануставно стање, односно „међууставни“ период, потрајао је нешто дуже од две и по године. Октроисаним уставом од 3. септембра 1931, земља је била подељена на бановине, срезове и општине. Задржана је подела на девет бановина, које су биле замишљене тако да елиминишу историјске и етничке поделе. Према речима Ферда Чулиновића, „устројство државе по Октроираном уставу било је централистичко, али с неким степеном децентрализације: поред централних врховних државних органа власти Устав је задржао девет бановина, које су већ отприје биле регулиране Законом од 3. октобра 1929. године.“¹⁷ У бановини је постојао бан, као представник државне власти. Њега је постављао краљ, на предлог председника Министарског савета. Бан је био чисто државни орган.¹⁸

¹⁶ Р. Марковић, 117-118.

¹⁷ Фердо Чулиновић, Југославија између два рата, књига II, Загреб 1961, 36.

¹⁸ „Бан је имао врло велику власт не само над банском управом него и над бановинским самоуправним органима и над самоуправом у општинама. Он је био представник

„Самоуправни органи“ у бановини били су бановинско веће и бановински одбор. Бановинско веће је бирано на четири године, општим, једнаким и непосредним правом гласа, јавним гласањем. Јавно гласање је било једно од темељних правила прописаних Септембарским уставом и само један у низу узрока због којих се тај устав сврстава у групу ауторитарних устава између два светска рата.¹⁹ Бановинско веће је из реда својих чланова бирало бановински одбор, који је био самоуправни орган егзекутиве у бановини.²⁰ Бановинском већу била је дата власт доношења аутономних уредби (бановинских уредби), ради уређивања „поједине гране бановинске управе и живота“, а такве уредбе имале су „у дотичној бановини силу закона“. Ратко Марковић сматра да су тиме „бановине добиле обележје политичко-територијалне аутономије, а то значи да су превазишле обележје простих управних јединица које само извршавају законске норме донесене од стране централног законодавног органа.“²¹ Такво становиште је сасвим исправно, јер је једно од главних обележја територијалне аутономије управо правно на доношење сопствених закона.²² Бановинске уредбе биле су подвргнуте претходној контроли уставности и законитости, коју је вршио Државни савет, највиши управни суд у земљи. Уколико Државни савет не би дао сагласност на уредбу, бан не би могао да је прогласи и она не би ступила на снагу. Рок за давање сагласности Државног савета био је месец дана, а ако се он у том року не би изјаснио, сматрало се да је сагласност дата (чл. 91. Устава).²³

Али, иако је бановинско веће имало овлашћење да доноси акте са законском снагом, што је кључно обележје теоријског модела територијалне аутономије, надзорна овлашћења државних органа су ту аутономију у великој мери анулирала. Бан је имао право да обустави све одлуке бановинског већа и одбора, „а краљ је могао на предлог министра унутрашњих послова распусти бановинско веће и пре истека четворогодишњег мандата и наредити изборе за ново веће.“²⁴ На тај начин је аутономија бановина изгубила своју суштину.²⁵

Краљевске владе у бановини, имао је највишу политичку и управну власт, старао се за економски и културни развој, представљао бановину као правно лице, али је био и надзорна власт над самоуправама“ (П. Димитријевић, Д. Вучетић, 192).

¹⁹ Вид. Р. Марковић, 118-123.

²⁰ „Бановине су биле и самоуправне јединице“ (П. Димитријевић, Д. Вучетић, 191).

²¹ Р. Марковић, 122.

²² Уосталом, реч аутономија у дословном преводу и значи „самозаконодавство“ (autos = сам, nomos = закон).

²³ Упор. П. Димитријевић, Д. Вучетић, 191.

²⁴ Р. Марковић, 123.

²⁵ Овакво уређење у вези са бановинама је постојало до 1939, када је, на противустанак начин, донесена Уредба о Бановини Хрватској (Службене новине Краљевине Југославије, бр. 194-А-LXVIII, XXI, од 26. августа 1939). Према тој уредби, Бановина Хрватска је знатно територијално увећана и то у складу са националним принципима, а добила је и веће надлежности и другачију организацију власти него остале бановине. На тај начин је уведено

Кад је реч о нижим јединицама територијалне поделе државе, „Уставом није била уведена самоуправа среза, док су општине одређене као ‘самоуправна тела’“.²⁶ Другим речима, у Краљевини Југославији су једино општине предвиђене као облик локалне самоуправе, јер су бановине биле управне области са елементима територијалне аутономије, док су срезови били чисте управне јединице, облик територијалне деконцентрације власти.²⁷

Уставом је прописана општинска самоуправа, а општине су одређене као „самоуправна тела“ и „правна лица по јавном и приватном праву“. Држава није имала своје органе у општинама, а кад јој је нешто било потребно, обрађала се за помоћ самоуправним органима општина. Законодавац је на основу уставног овлашћења 1934. године донео два закона – Закон о општинама и Закон о градским општинама – предвидевши тако постојање две врсте општина, обичних и градских, чији је правни режим био у основи веома сличан, али са неким битним разликама. Кад је реч о надлежностима, оне су биле истоветне за обе врсте општина. У њихов делокруг спадали су бројни и разноврсни послови из области имовине, финансија, саобраћаја, социјалних служби, здравства, пољопривреде и просвете, као и полицијски послови, уколико их није обављала надлежна државна власт. Поред наведених надлежности, градске општине (градови), којих је било 74, давали су мишљења о законима и другим питањима када се то од њих затражи и вршили су послове државне управе у одређеним областима као првостепени органи.

Органи општине били су општински одбор и општинска управа, а органи градске општине градско веће и председник. Општинско веће је било представнички орган, биран од стране грађана на период од три године, јавним гласањем.²⁸ Одбор се састајао најмање једанпут у три месеца, за одлучивање му је био потребан кворум (половина више један од укупног броја одборника), а одлуке је доносио већином гласова присутних.

Општинска управа била је извршни орган општине, који су чинили председник и два до пет чланова. Председник општине је био носилац извршне функције. Поједини делови општине који су чинили засебну целину могли су да стекну право да воде рачуна о својим посебним интересима преко својих посебних органа – месног збора и месног старешине.

асиметрично државно уређење, а Бановина Хрватска је имала аутономију у рангу федералне јединице у федерацији. С обзиром на то да је Бановина Хрватска настала спајањем Савске и Приморске бановине, уз додавање појединих срезова из других, граничних бановина, након доношења уредбе, Краљевина је била подељена на осам бановина.

²⁶ Р. Марковић, 123

²⁷ О положају срезова према Уставу од 1931. Вид. П. Димитријевић, Д. Вучетић, 190-191.

²⁸ Интересантан је био систем расподеле мандата: листа са највећим бројем гласова добијала је чак 2/3 одборничких места (одбор је могао бројати између 24 и 36 чланова), док је преостала трећина расподељивана по Д’Онтовом систему.

Представнички орган у градској општини било је градско веће, чији су чланови били делом непосредно бирани, а делом именовани. Грађани су јавним гласањем (по листама) бирали 2/3 његових чланова, док је остале постављао бан (у Београду и Панчеву министар унутрашњих послова). Седнице градског већа одржавале су се по потреби, а у погледу кворума су се *mutatis mutandis* примењивала правила која су важила за општински одбор.

Председник градске општине биран је истовремено са градским већем, тако што је на чело сваке листе стављан кандидат за председника, а мандат је добијао кандидат са листе која је освојила највећи број гласова. Он је био носилац извршне функције у градској општини у правом смислу речи, јер је имао широка овлашћења у вези са одлукама већа (припремање и извршавање одлука, одлагање извршења одлука када их је сматрао незаконитим, обустављање извршења одлука када их је сматрао штетним по интересе града и враћање већу на поновно разматрање, подношење одлука на потврду када је то прописано), имовином (управљање имовином, доношење одлука у вези са буџетом, приходима и зајмовима), градским службеницима и пренесеним делокругом градске општине.

Познато је да локалне самоуправе не може бити без финансијске самосталности локалних јединица. Општине и градови су имали сопствене изворе прихода, а сви приходи и расходи су се утврђивали буџетом, што је могло створити привид њихове финансијске самосталности. Они су, међутим, услед строгог надзора над располагањем приходима, појединих законских ограничења у вези са располагањем имовином, као и немогућности добијања додатних материјалних средстава од државе у случају нужде, суштински били врло ограничени у погледу финансија.

Широка надзорна овлашћења државних органа су, осим у сфери финансија и имовине, постојала и у другим областима. Надзор у општинама вршио је срески начелник, у градовима бан, а у Београду и Панчеву министар унутрашњих послова. Надзорни орган је имао право да присуствује седницама представничких органа, да у свако време прегледа касу општине или града, да задржава од извршења одлуке представничког органа уколико их је сматрао незаконитим или штетним по државне интересе итд. Бан је имао право да разреши функције председника општине, чланове општинске управе и одборнике уколико је сматрао да они своје дужности не обављају уредно. Против такве одлуке бана била је дозвољена жалба управном суду чија је одлука била коначна. Због тога је, према исправној оцени Радивоја Маринковића, локална самоуправа у Краљевини Југославији била „под изузетно строгим надзором државе који је у неким случајевима попримао карактер праве тутеле“²⁹, поготову што је за поједине облике надзора пред-

²⁹ Р. Маринковић, 264.

узимање одговарајућих мера зависило једино од субјективне оцене надзорног органа.

4. ЗАКЉУЧАК

Краљевина Србија, која је имала богату уставну традицију током деветнаестог и у прве две деценије двадесетог века, „утопила“ се у новостворену Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, прекинувши свој дотадашњи уставни континуитет. Једна од последица таквог уставног развоја било је и напуштање дотадашњег концепта локалне самоуправе, који је испуњавао тадашње европске стандарде, нарочито у периоду када је на снази био Устав Краљевине Србије од 1888.

С друге стране, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца била је строго централизована држава, у којој је егзекутива имала јасну превагу над осталим гранама власти. Висок степен централизације био је узрокован пре свега чињеницом да је, упркос постојању мноштва разлога за успостављање сложеног државног уређења, усвојен унитарни облик државног уређења и подела државне територије на области као највеће административно-територијалне јединице. Области су биле конципиране тако да спрече груписање на националној основи, по формули да је пожељно формирати „велики број малих области“. Након укидања области и увођења поделе на девет бановина 1929, која је задржана и у Октоисаном уставу од 1931, степен централизације Краљевине Југославије био је још већи. Једино су општине у прописима биле дефинисане као јединице локалне самоуправе, али услед строгог надзора државних органа, њихова самоуправа у суштини није постојала.

Стога, иако на први поглед делује парадоксално, сасвим је исправно закључити да је општинска самоуправа била највећа у првом уставном периоду („периоду монархијског парламентаризма“), док је функционисала у складу са предратним законима. Након увођења монархове диктатуре 1929, више се и није могло говорити о било каквој самоуправи, јер су, упркос постојању локалних органа и надлежности, надзорна овлашћења државних органа била преширока. Према речима Чулиновића, „полазећи од гледишта југославенској једнонационалности, Устав је истицао неопходност централизма.“³⁰ Устав од 1931. био је у сваком погледу корак уназад у односу на његовог десет година старијег претходника, због чега се оправдано сврстава у ред ауторитарних устава свога доба.

³⁰ Ф. Чулиновић, 36.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Љубодраг Димић, *Историја српске државности – Србија у Југославији* (књига III), Нови Сад 2001.
- Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Београд 2011.
- Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца*, Београд 1995.
- Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014.
- Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Београд 1998.
- Добросав Миловановић, *Правно уређење локалне самоуправе*, Београд 1994.
- Јован Стефановић, *Уставно право Југославије и компаративно право*, књига I, Загреб 1965.
- Фердо Чулиновић, *Југославија између два рата*, књига II, Загреб 1961.

*Marko S. Stanković, Ph.D., Associate Professor
University of Belgrade
Faculty of Law Belgrade
stankovicm@ius.bg.ac.rs.*

Territorial Organization of Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Kingdom of Yugoslavia)

Abstract: *The paper analyzes territorial organization of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, i.e. the Kingdom of Yugoslavia. After a brief review of the emergence of that country, which largely influenced its territorial organization, the systems of territorial organization in both of its constitutions– the „Vidovdan” Constitution and the „September” Constitution – were analyzed. Finally, there is a short evaluation of the degree of self-government that these systems envisioned.*

Keywords: – *Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. – Territorial organization. – The Vidovdan Constitution. – The September Constitution. – Local self-government.*

Датум пријема рада: 30.08.2019.