

САВЕЗ ЗЕМЉОРАДНИКА И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У УСТАВНОМ ОДБОРУ УСТАВОТВОРНЕ СКУПШТИНЕ КРАЉЕВИНЕ СХС

Небојиша Максимовић,¹

докторанд Правног факултета Универзитета у Нишу

Апстракт

Савез земљорадника, као странка основана уочи првих избора у Краљевини СХС, активно се укључио у процес уставног обликовања земље. Његови представници у Уставном одбору Уставотворне скупштине наступали су као конструктивна опозиција у односу на нацрт који је предложио Пашићев кабинет. Уз критику свега онога што су сматрали лошим у погледу локалне самоуправе, износили су и сопствене предлоге, који су се кретали у оквирима страначког програма и нацрта иза кога је стајао страначки врх. Овај рад представља покушај да се њихова делатност у Уставном одбору осветли почевши најпре од програмске оријентације у питању административно-територијалне поделе и обласне самоуправе преко анализе појединих чланова њиховог нацрта па све до конкретних захтева које су њихови посланици износили током начелне и специјалне дебате. Дат је и посебан осврт на одговарајуће одредбе нацрта који је влада упутила Уставном одбору, као и измене које је одборска већина усвојила чиме се стиче потпунија слика о ставовима и схватањима Савеза земљорадника о назначеним проблемима.

Кључне речи: Савез земљорадника, нацрти Устава, Уставни одбор, административно-територијална подела, локална самоуправа

1. Савез земљорадника и влада Николе Пашића

Савез земљорадника Краљевине СХС-а себе је видео не као обичну политичку странку већ као својеврстан покрет који тежи новом друштвеном

¹nebojisa.maksimovic@gmail.com

уређењу. Вођство странке је веровало да, по историјском следу догађаја, њихово време тек долази, али након новембарских избора 1920. године, нису веровали да су им изгледи за долазак на власт нарочито велики. Схвативши да им изборни резултати не омогућавају реализацију програма, одлучили су да се политички дистанцирају од нове владе. Све земљорадничке групе, које су добиле мандате у Уставотворној скупштини, окупиле су се након избора у један клуб, укључујући и Самостојну кметијску странку из Словеније, иако се она није интегрисала у Савез земљорадника као остале групације. Захваљујући томе, клуб је у Скупштини имао чак 39 посланика и услед апстиненције ХРСС-а и политике Комунистичке партије, Савез је по снази постао трећа грађанска група у Конституанти. Оно што их је учинило привлачним саговорником у формирању извршне власти и подршке владином нацрту је страначка хетерогеност Скупштине и изражен дуализам у питању уставноправне конструкције државе. Два најјача клуба отворено су подржавали унитаристички концепт, али нису имали довољну натполовичну већину за изгласавање Устава. Југословенски клуб, ЈМО и Народни клуб су нагињали покрајинским аутономијама или федерализму, ХРСС је била блиска идеји конфедерације, док комунисти нису били заинтересовани за подршку ни влади ни њеном нацрту. Земљорадници, социјалдемократи и републиканци су у први план истицали социјална и привредна питања, а не државно уређење. Последње две су биле републиканске, што је оснажило преговарачку позицију Савеза као монархистичке странке са начелним опредељењем за унитарну организацију државе, учинивши га „пожељним“ коалиционим партнером у влади.

Земљорадници су калкулисали у преговорима са радикалско-демократском владом постављајући врло озбиљне захтеве око евентуалног уласка. Земљораднички клуб је инсистирао на испуњењу услова које су прецизно формулисали у 20 тачака, међу којима су били аграрна реформа „у духу странке“, увођење сталешког парламента и везаног мандата, прелазак полиције у надлежност самоуправа, суверености Конституанте, увођење прогресивног опорезивања, завођење широких самоуправа итд. (Политика, 14. јануар 1921: 2). Разговори су настављени током фебруара и марта 1921. године и на крају су се свели на аграрну реформу и подршку владином нацрту. У првом се питању Савез земљорадника апсолутно противио праву феудалаца на накнаду за укидање феудалних односа, сем изузетних случајева „социјалне нужде“, док је у другом обећао подршку владином уставном пројекту, али уз право ограђивања од појединих чланова са којима се не слажу (Село, 22. март 1921: 2). Пашићева влада, нарочито њен радикални део, није могла прихватити захтеве земљорадника у питању аграрне реформе, али ни захтеве попут сталешке скупштине и

везаног мандата иако је до самог изгласавања Устава веровала да ће земљорадници у пресудном моменту ипак подржати владин нацрт.

Положај Пашићеве владе није био сигуран јер у Скупштини није имала апсолутну већину и одржавала се на власти захваљујући апстиненцији Радићеве посланичке групе. Преговори су паралелно вођени још и са Југословенском муслиманском организацијом. Савез земљорадника и ЈМО су били два антипода у питању аграрне реформе, јер су се њихови програми и политички захтеви међусобно искључивали. Сарадња са ЈМО-ом доносила је једну много већу политичку добит. Владине странке су по свом „племенском“ карактеру биле скоро искључиво српске и сарадња са земљорадницима само би повећала неспорну српску подршку влади и њеном нацрту. Због тога је било пожељно привући представнике других „племена“ и верских заједница како би се створио утисак да Устав није дело само српских странака. Тој сврси су требало да послуже представници Словеначке кметијске стране и Југословенске муслиманске организације, а уочи самог гласања и Џемијета (Гаковић, 2008 : 85). Свесна важности „племенских“ комбинација у доношењу Устава, словеначка земљорадничка група се временом приближила влади, што је у марту 1921. резултирало напуштањем земљорадничког клуба и добијањем једног министарског ресора. Преговарачка позиција ЈМО-а је била још боља те су добили два министарства, али и велике уступке у погледу аграрне реформе. Тиме је Пашићев кабинет стигао до броја посланика неопходног за усвајање устава, смањујући делимично политички значај и маневарски простор оних хрватских и словеначких група које су стајале на аутономистичким и федералистичким концепцијама уређења (Gligoriјевић, 1979 : 100 – 102).

Ипак, позиција Пашићевог кабинета ни након тога није била сигурна, јер је ЈМО у било ком тренутку могла напустити коалицију ако би посумњала у намере владе да се придржава постигнутог споразума. Чак и таква већина је била једва довољна за изгласавање Устава, јер је постојала опасност од раскола унутар ЈМО-а. Управо је та несигурна већина подгревала наду у могући споразум земљорадника и владајућег блока. Иако су званични преговори били прекинути још у првој половини марта 1921. године контакти са Пашићем су повремено одржавани до самог изгласавања Устава. Земљорадници су се надали да је споразум, макар и са испуњењем њихових минималних захтева, могућ све док влада уредбама, законима и на крају самим Уставом не санкционише постигнути договор са ЈМО-ом (Гаковић, 2008 : 93 – 95).

2. Локална самоуправа у нацрту Савеза земљорадника

У погледу организације управне власти и административно-територијалне поделе земље, Савез земљорадника је пошао од идеје унитарне државе коју је прокламовао у свом програму. Први одељак програма, посвећен општим политичким начелима, захтевао је јединствену државу са једним парламентом и јединственим законодавством. Тежи се потпуном уједињењу троименог народа као претпоставке за даље јачање државног јединства. Програм је посветио пажњу општинама и окрузима, захтевајући да оба нивоа власти почивају на принципу самоуправе. Као заштитник сељачких интереса, Савез је захтевао да се односи градских и сеоских општина не смеју градити на штету села, па су се здравствене, културне и друге институције морале оснивати не само у градским већ и у сеоским срединама. Округ би, као виша управна инстанца, обухватао све општине једне привредно-географске целине и замишљен је као јединица већа од срезова, али и мања од тадашњих округа. Окрузи би се старали о политичком, привредном, финансијском и културном животу у својим оквирима и били би извршни органи свих законодавних одлука. У програм је унета и могућност удруживања више округа ради обављања привредних, културних и осталих задатака (Програм Савеза земљорадника, 1919).

Крајем јануара 1921. године актуелизовано је уставно питање, нарочито након владиног подношења нацрта Уставотворној скупштини. Савез земљорадника је још раније из својих редова изабрао један одбор, који је требало да се у дослуху са окружним и среским већима, позабави изградом сопственог нацрта (Село, 19. децембар 1920 : 1). Владин предлог су дочекали на нож истичући да представља даље „учвршћивање привредног и политичког реакционарства“, јер иза њега стоје „две изразито реакционarne групе.“ Савез је у новом Уставу видео историјску прекретницу, који је требало да оконча доба експлоатације села и сељаштва. Трeбало је отворити врата новим друштвеним струјањима и омогућити широким народним масама да целокупан поредак прилагоде својим потребама (Село, 25. јануар 1921 : 1).

Након конституисања Уставног одбора 1. фебруара 1921. године, приступило се начелној дискусији о владином нацрту Устава.² Странкама је омогућено да, у складу са скупштинским Пословником, поднесу своје

² У одбор су ушла 4 посланика Савеза : Михаило Аврамовић, Јован М. Јовановић, Милан Бошковић и Богумил Вошњак. Радикали и демократе су заједно имали апсолутну већину (22 од укупно 42 члана) што је јасно рефлектовало жељу владе да омогући обликовање уставног нацрта по вољи владајућих странака пре доласка у Скупштину. Реч је о нацрту који је крајем 1920. године припремила влада Миленка Веснића, а незнатно проширила влада Николе Пашића.

предлоге у року од 14 дана.³ Одмах на почетку нацрта, који је Савез упутио одбору, „Југословенска Држава Срба, Хрвата и Словенаца“ је дефинисана као политичка, привредна и културна заједница. Улога монархије је прилично редукована са симболичним овлашћењима у погледу надзора над радом законодавне и извршне власти. Краљ није непосредно учествовао у вршењу власти те фигурира само као репрезент државног и народног јединства (Фира, 2011 : 135). Законодавну власт врши Народна скупштина, у коју би улазили представници организованих занимања што би за последицу имало доминацију сељака као најбројније друштвене категорије. Такви посланици би имали везани мандат и могли су бити опозвани од стране оне групе бирача која их је и послала у представничко тело. Парламент би бирао председника владе на период од две године гарантујући му извесну сталност на том месту јер је, за његово разрешење, била неопходна двотрећинска већина. Председник владе би постављао и смењивао ministre. Могао је распустити Скупштину, али не у случају када би Скупштина одлучивала о његовом разрешењу.⁴ Из ових одредби Слободан Јовановић закључује да су оне представљале „покушај да се у оквиру монархије организује република и да се у тој републици нађе једна средина између парламентарног и председничког система. Народна Скупштина била би претежно сељачка, а председник Народне владе једна врста пучког диктатора“ (Јовановић, 1924 : 49).

У земљорадничком нацрту извршена је административно-територијална подела на области, срезове и општине према привредно-географским принципима. Земљорадници су били противници наслеђених историјских покрајини, исто као и владајућа коалиција. Област, срез и општина би, поред управних, биле истовремено и самоуправне јединице. Ту налазимо извесну сличност са владиним предлогом из члана 62 јер су и у њему област, срез и општина управне инстанце с том разликом што је срез првобитно изостављен као самоуправна јединица. Обласна подела и уређење општине биле би регулисане посебним законима (чл. 82). Влада се у свом нацрту определила за одређивање максималног броја од 35 области, уз додатно везивање ових јединица за принцип максималног и минималног броја становника. Једна област није могла имати ни мање од 200. 000 ни више од 600. 000 душа изузев оних у којима би се налазили градови Београд, Загреб и Љубљана. Те области су могле имати до 800. 000 становника.⁵

³ Члан 19 Poslovnika za Ustavotvornu skupštinu, Beograd 1921.

⁴ Чланови 44, 46, 47, 63, 65 и 67 Предлога устава земљорадничке странке, Београд 1921.

⁵ Упореди: члан 62 Нацрта устава владе Николе Пашића и члан 82 Предлога устава земљорадничке странке

Нацрт Савеза предвиђа постојање обласне скупштине, сталног обласног одбора и намесника (чл. 82, ст. 2). Намесник је представник централне управне власти у области јер су земљорадници веровали у потребу постојања својеврсне копче између средишње власти и локалне самоуправе која би решавала послове државне управе у области. Код именованог тог органа земљорадници су се удаљили од владиног предлога јер су сматрали да намесника треба да именује и разрешава председник владе, а не Краљ (чл. 86, ст. 1). Положај намесника је слабији у поређењу са начелником из владиног нацрта јер се при доношењу одлука морао саветовати са обласним одбором док начелник ту обавезу није имао. Ова одредба указује на жељу земљорадника да делимично спутају представника централне власти у деловању унутар локалне самоуправе и да га усмере на сарадњу са обласним органима. Обласни одбор је замишљен као изврши орган обласне самоуправе чије чланове бира обласна скупштина у којој би били заступљени сталези (чл. 85, ст. 1) што би у политичкој пракси неминовно морало водити превласти сељачких представника.

Да положај обласног намесника у земљорадничком нацрту није тако непокосив, као што је случај са начелником из владиног предлога, јасно се види из још неких ставова члана 86. Обласној скупштини је дато право представке председнику владе против намесника, а могла га је двотрећинском већином оптужити пред судом због повреде закона. Обласном одбору је дато право жалбе Државном Савету у року од осам дана против свих намесникових уредби и административних одлука које би он издао без саслушања или пристанка одбора или ако биле супротне законима. Државни Савет је морао донети одлуку по жалби у року од месец дана од дана пријема.⁶ Оваквим решењима земљораднички нацрт је ојачао положај обласне самоуправе у односу на државну власт.

Намеснику су постављена ограничења и у погледу именованог обласних чиновника. Он би постављао чиновнике државне управе у области, али по „саслушању“ одбора. Намесник је, по земљорадничком нацрту, добио и једно нарочито право – право издавања уредби за одржавање јавног мира и поретка, али је истовремено условљен претходним одборским пристанком. Слободан Јовановић је добро приметио ограниченост владиног нацрта и каснијег Видовданског устава у овом погледу, јер обласној самоуправи није омогућено право издавања полицијских уредаба (Јовановић, 1924 : 49). Намесник је био овлашћен да у области решава све управне послове. Ипак, омогућено је оснивање посебних органа који би преузели обављање неких послова који су, у начелу, препуштени намеснику. О оснивању тих органа одлучивало би народно представништво. Поред тога, намесник је

⁶ Члан 86, став 5 Предлога устава Земљорадничке странке.

могао постављати чиновнике државне управе, али је и овде био дужан да саслуша обласни одбор. И у овом случају је законодавац могао ово питање решити на другачији начин.⁷

Ипак, ни намесник није остављен без одређених овлашћења у односу на органе обласне самоуправе. Од обласног одбора, задуженог за руковођење обласном администрацијом и спровођење одлука обласне скупштине, могао је захтевати сарадњу са државним органима управе. Тиме је успостављен кључни утицај државних на самоуправне структуре. Обим сарадње је препуштен законодавцу које је те везе могао да учини више или мање флексибилним према потребама земље у датом тренутку. Ако би обласни одбор одбио сарадњу засновану на закону или ако би одбио да врши послове који су били у његовој надлежности, намесник је могао да одбор тужи Државном Савету, а Савет је могао казнити одговорне чланове одбора у складу са законским прописима. Намесник је могао захтевати одборску сарадњу и у другим случајевима који нису предвиђени законом, али та обавеза није формулисана као императив већ би о њој сам одлучивао.⁸

Намесник би имао право да уложи жалбу Државном Савету на сваку уредбу обласне скупштине, уколико би била противна закону или би излазила из оквира њених надлежности. Председник обласне скупштине би оверен препис уредбе достављао намеснику у року од пет дана. Намесник је био дужан да у року од 14 дана поднесе жалбу Савету, ако је сматрао да жалба има основа и да је у овереном препису проследи и обласном одбору. Одбор је могао да у року од три дана по пријему пошаље Савету образложење. Савет је спорну уредбу могао поништити у целини или делимично, при чему је, по службеној дужности, могао ценити законитост и у оним тачкама које нису обухваћене намесниковом жалбом. Обласна скупштина би делимично поништену уредбу поново узимала у претрес. Намесник је и против нове уредбе имао право жалбе, а уредба се могла обнародовати ако је Савет не би поништио у целини или делимично или ако у року од 30 дана не би донео никакву одлуку (чл. 84).

По владином нацрту, обласна скупштина је доносила уредбе, али је њихово проглашење стављено у надлежност обласног начелника. Начелник би могао задржати од проглашења сваку уредбу за коју процени да је противна Уставу и законима или да вређа опште државне интересе. Тиме је надзорна улога начелника у доношењу аката обласне самоуправе битно оснажена, али је и локална самоуправа сведена на фикцију. Право да про-

⁷ Члан 86, став 2, 3 и 4 Предлога устава Земљорадничке странке.

⁸ Члан 85, став 2 и 3 Предлога устава Земљорадничке странке.

цењује општост државних интереса у првом степену је било врло деструктивно по сам принцип самоуправе, јер је, између осталог, омогућавало врло широко тумачење. Степен централизације државне управе и ограничења обласне самоуправе је у владином нацрту дошао до много јачег изражаја него у земљорадничком уставном предлогу. Пашићев нацрт је одређивао да начелник шаље спорну уредбу са својим мишљењем Државном Савету на даље поступање са обавезом да о томе обавести надлежног министра. Савет је морао да донесе одлуку у року од месец дана и, уколико би нашао да је процена начелника била оправдана, уредба не би била проглашена ни обнародована.⁹

Обласни начелник је, по владином нацрту, имао не само право надзора над уредбама већ и над свим одлукама самоуправних органа уопште. И овде је право надзора постављено прешироко јер је начелнику дато право да процењује не само законитост већ и целисходност самоуправних одлука. Ипак, ни самоуправа није препуштена потпуној самовољи начелника већ јој је остављена могућност жалбе Државном Савету који би, као највиши управни суд, решавао о одлуци начелника да обустави неки самоуправни акт. Уз остале разлике које постоје, карактеристично је да намесник из чл. 84 земљорадничког нацрта врши само надзор над законитошћу уредби које доноси обласна скупштина, али се не упушта у разматрање њихове целисходности као што је случај са чл. 65 и 67 владиног нацрта.

У нацрту Савеза земљорадника побројани су послови који су стављени у надлежност обласне скупштине и одбора. Углавном је реч о пословима који су и у владином нацрту спадали у властити делокруг с том разликом што су их земљорадници прилично исцрпно регулисали док се Пашићев кабинет држао уопштених формулација. Поред тога, делокруг је код земљорадника изгледао и нешто шири јер су они, на пример, областима препустили бригу о унапређењу просвете што је укључивало грађење основних, средњих и стручних школа, управу стручног школства, стручну наставу и опште просвећивање народа, док је влада у свом предлогу препустила областима само право сарадње на унапређењу просвете и стручног образовања. Посебно је занимљива могућност обласних органа да одлучују о уређењу срезова и општина као нижих јединица, али само уколико законом није другачије одређено. Обласне управе би имале право да врше надзор над њима и имале би своју самоуправну полицију о чему није било ни трага у владином уставном пројекту.¹⁰

⁹ Чл. 65, ст. 1 и 2 нацрта владе Николе Пашића.

¹⁰ Чл. 83 Предлога устава Земљорадничке странке.

3. Земљорадници и дебата у Уставном одбору

Иступања земљорадничких представника током начелне дебате у Уставном одбору кретала су се у оквирима који су дефинисани њиховим нацртом. Михаило Аврамовић, председник Савеза, критиковао је предложени владин нацрт због пропуста да регулише економско-социјалну страну Устава. Сматрао је да се политичка страна нацрта може узети као основ за даље преговоре, али је требало нагласити нову улогу поратне државе као социјалне организације којој одговара и нови концепт својине (Рад Уставног одбора, I : 21 – 22).

Аврамовић се у специјалној дебати изјаснио за јединствену државу са једним парламентом и једном владом, утемељеном на идеји једног троименог народа, чије би се основе требало да траже у економско-социјалним принципима. Као илустрацију, навео је да је воћарским крајевима са неразвијеним саобраћајним комуникација потребна мања област, јер воће не подноси дуготрајни транспорт. Насупрот њима, крајеви у којима се производи жито могли би бити део веће административне целине. Стављајући економске интересе у први план, земљорадници су пошли од убеђења да је баш економија оно што надилази историјске разлике и уске племенске интересе омогућајући шире повезивање. Одбацивши историјски критеријум као основ будуће административно-територијалне поделе, Аврамовић је економско-социјални принцип фаворизовао чак и у односу на географски, посебно тамо где нема становништва. Овај критеријум, као најмеродавнији, не би смео бити ограничаван другим параметрима попут максималног и минималног броја становника. Пример србијанских округа није требало следити у новој држави да се принцип самоуправе не би компромитовао у очима локалног становништва. Мале самоуправне јединице нису биле способне за веће задатке па се у предратној Краљевини Србији дешавало да „...подигну једну школу, једну болницу или један мост, и после за десет година не могу више ништа да ураде“. Као што мале области нису биле економски одрживе, Савез се противио и сувише великим због потенцијалне опасности да, због своје величине, не прекораче надлежности. Аврамовић је због тога предложио да се у одредби чл. 62 владиног нацрта регулишу само принципи обласне поделе, а да се изостави онај део који се односи на ограничење у погледу броја становника (Рад УО, III : 154 – 155).

Земљорадници су предложили проширење обласног самоуправног делокруга и на друге привредне делатности, које нису обухваћење чланом 63 владиног нацрта, попут занатства и трговине, као и веће укључивање самоуправа на подручју стручног образовања. Због сиромаштва појединих крајева, који не би могли послове самоуправног делокруга финансирати из

сопственог буџета, захтевали су да се у нацрт унесе могућност државе да, на захтев обласне скупштине, а по пристанку Народне скупштине, одобри обласним самоуправама средства потребна за извршење тих послова или могућност да их и сама изврши. Код члана 64, Аврамовић је предложио да се код избора обласних скупштина усвоји принцип бирања по занимањима (Рад УО, III : 161, 169).

Чланове 65, 66 и 67 владиног предлога изложио је критици Јован Јовановић истичући да се власт централизује у рукама представника владе и да је формулација о праву обласног начелника да задржи од проглашења уредбу или да задржи од извршења одлуку самоуправних органа, ако процени да вређају опште државне интересе, „толико широка и толико растегљива, да се увек могу чинити злоупотребе“. Понуђена решења концентришу сву власт у рукама начелника, док се обласним органима не оставља никаква власт па чак ни утицај на вршење обласних послова. Примедбе су биле усмерене на непостојање права обласне скупштине да тужи обласни одбор ако би, у договору са начелником, радио противно њеној вољи, на немогућност обласне скупштине да се жали на начелника „ако рђаво ради“ чак и за повреду закона као и на недореченост у случају непослушности чиновника обласном одбору. Да би се спречио „претерани централизам“ који самоуправу своди на форму и који онемогућава политички споразум са оним Хрватима који нису федералисти већ пледирају широј аутономији, Јовановић је предложио Уставном одбору да усвоји чланове 84, 85 и 86 земљорадничког нацрта (Рад УО, III : 174 – 175, 177 – 179).

Вођа словеначке земљорадничке групе Богумил Вошњак на одборским седницама се фокусирао на политичке предности унитаристичког облика уређења. Предлагао је децентрализацију са великим покрајинама које би почивале на географским параметрима и које истовремено не би имале племенски предзнак. Покрајине би, као „утока свих локалних енергија“, имале широке самоуправе, јер је словеначка кметијска странка истичала како је политика „средњег пута“ у организацији државне власти најбоље решење (Рад УО, I : 28 – 31). Тај став је Вошњак поновио и током дебате у појединостима, апострофирајући да се формуле које су се можда показале као успешне у другим земљама не могу пресадити код нас и да су нарочито неприменљиве „за народе нашег темперамента и за народе нашег међународног положаја.“ Без снажних области као носилаца локалне самоуправе нема ни моћне државе, подразумевајући под јаким областима оне јединице које нису сувише мале, а истовремено су и финансијски стабилне. Италијански пример унитарне државе са провинцијском поделом, који су неки сматрали узором, вођа словеначких земљорадника је критиковао као лош истакавши да је Кавур учинио „судбоносну греш-

ку“ пристајући на централизам уместо да је извршио поделу на регионе који би били еквивалент нашим областима. Вошњак је за добар уставни модел сматрао Устав Јужне Африке, који је у „у великим цртама сличан овоме уређењу покрајинском или обласном, којег ми предвиђамо“ (Рад УО, III : 151 – 153).

Словеначка земљорадничка фракција подржала је у Уставном одбору модел самоуправе који је влада предложила. Прихвати су улогу великог жупана јер је он требало да послужи као веза између државне управне и обласне самоуправне администрације. Борећи се против тзв. двојног колосека у обласној администрацији упозоравали су на опасност постојања две паралелне управе у једној земљи у којој није било ни довољно организованих општина. Добар пример нађен је у Енглеској у којој држава надзире рад самоуправних органа, ускраћујући им финансијска средства уколико не врше своје дужности онако како би требало (Рад УО, III : 152 – 153).

Док је трајала расправа у појединостима, страначка штампа је прављала о темама о којима се дискутовало у одбору. „Село“ није у први план стављало питање државне организације и локалне самоуправе већ је најрадије писало о тешком положају сељаштва и економско-социјалним проблемима. Ипак, редакција главног земљорадничког листа је повремено налазила за сходно да се огласи о потреби једног политички средњег решења како би се помирили дијаметрално супротни ставови српских и хрватских странака, што је истовремено и одраз уверења да ни потпуни централизам као ни класични федерализам не могу бити добра основа за даљи развој. Тај средњи пут земљорадници су нашли у административној децентрализацији спроведеној путем обласне поделе. Области би морале бити способне за самосталан живот, много више него што су то били предратни србијански окрузи, али и много мање него што би то биле федералне јединице у савезној држави (Село, 15. март 1921 : 3 – 4). Хрватско инсистирање на примени државног права и његовог проширења на суседне територије, како би се Хрватска неприродно заокружила комбинацијом историјског и племенског принципа и то са статусом „државе у држави“, није била прихватљива опција јер је нарушавала концепт државног јединства. Примери америчког и немачког федерализма нису били корисни у нашем случају јер САД остварује јединство преко страначке централизације док је политичко јединство предратне Немачке било могуће захваљујући пруској бирократско-милитаристичкој хегемонији. Краљевини СХС-а су недостајала оба чиниоца. Ниједна државотворна странка није до тог тренутка успела да обједини целу земљу нити је Србија у Краљевини СХС-а могла преузети улогу коју је Пруска имала у Немачкој. Савез земљорадника је истицао како није против извесне аутономије, али обласне, никако

покрајинске. Зато се њихов став „држава над свима, а аутономије, ако их буде, под државу“, изнет у страначком листу, може узети као основно начело у питању уставноправног уређења државе (Село, 15. март 1921 : 3 – 4).

Уставни одбор је специјалну дебату завршио 5. априла 1921. и Уставотворној скупштини је упутио прерађену верзију нацрта толико измењену „да није ни пети део владиног нацрта примљен онако како је предложен“.¹¹ И део о административно-територијалној подели и локалној самоуправи је претрпео измене, али ни близу као неки други делови. Влада је пристала да се обласна подела врши према природним, социјалним и економским приликама, истовремено одуставши од одређивања максималног броја области и минималног броја становника, али је задржана одредба о максималном броју становника. Влада и одбор су прихватили да се број становника може повећати са 600. 000 на 700. 000 и могућност спајања две или више области уз ограничење да ни таква јединица не може прекорачити назначени лимит. Изостављена је одредба о броју становника које би имале области са градовима Београдом, Загребом и Љубљаном. Унет је срез као самоуправна инстанца и могућност законодавца да одлучује о самоуправи градова. Да би се избегле дилеме да ли су самоуправни послови поверени њеним органима или је реч о властитом делокругу, извршена је другачија стилизација чл. 63 владиног нацрта, па су побројани послови који спадају у „круг рада“ обласних самоуправних тела. Као допуна овог члана прихваћен је Аврамовићев предлог да држава помаже областима у извршењу појединих послова, уколико би јој се обласне скупштине обратиле таквим захтевом због немогућности самоуправних органа да их обаве својим средствима (чл. 96 одборског нацрта). У складу са начелом самоуправе назначено је да самоуправне јединице имају свој годишњи буџет, али је истовремено њихово газдовање стављено под надзор Министарства финансија и Главне контроле (чл. 97) што је била потпуна новина у односу на владин нацрт. Обласна и среска скупштина су добиле право да саме бирају председника који би председавао њиховим седницама. У одборски нацрт је унето и то да се, изузетно, законом могу установити заједничка надлежностиства за исте струке државног и самоуправног делокруга у области. Обласни начелник је преименован у великог жупана који је, по тексту нацрта, врховни старешина опште државне управе у области, уколико закон не установи специјална надлежностиства за поједине послове државне управе за једну или више области. Народно представништво би законом регулисало које државне послове велики жупан решава по саветовању са обласним одбором (чл. 98). Приметно је делимично приближавање члану 86, ст. 2 земљорадничког нацрта који је, такође, де-

¹¹ Извештај Уставног Одбора Уставотворне скупштине Краљевине СХС, Београд 1921.

финисао положај обласног намесника, уз разлику што су земљорадници предвидели да намесник све послове решава по саветовању са обласним одбором док је Уставни одбор препустио законодавцу да одлучи у којим ће се пословима велики жупан саветовати са обласним одбором. Битна, можда и најважнија, измена у односу на владин изворни нацрт учињена је у чл. 65 и 67 јер је влада пристала да надзор сведе само на контролу законитости, али не и целосходности самоуправних аката (чл. 99 и 101). Уз измену рокова у којима је Државни Савет требало да одлучи о поднетој жалби предвиђено је да истеком рока одлука постаје извршна ако Савет не донесе решење (чл. 99).¹² Чињеница је да су учињени извесни уступци због отпора опозиције, али ни Уставни одбор ни владајућа коалиција нису одустали од идеје снажног надзора централне управе над пословима локалне самоуправе и њеног свођења на уске оквире.

Савез земљорадника је, по окончању начелне дебате у Скупштини, подржао одборски нацрт при начелном гласању 12. маја 1921. године, образложивши подршку свеукупним унутрашњим и спољним околностима. Истакли су незадовољство појединим решењима, али и наду да ће их Скупштина и њен одбор поново узети у разматрање. Поднели су конкретне предлоге за измене и допуне уз напомену да њихов посланички клуб, у зависности од прихватања или одбијања њихових амандмана, задржава право да самостално одлучи о гласању за коначну верзију Устава (Рад УО, IV : 50 – 51).

Уставни одбор је и након упућивања уставног предлога у Скупштину наставио са радом па је на својој 47. седници расправљао о амандманима поднетим на чланове VIII одељка. Предлог за измену земљорадници су поднели на чл. 95 одборског нацрта којим су тражили да се изостави одредба о броју становника. Сам амандман није посебно образложен јер се Михаило Аврамовић, током расправе у појединостима, изјаснио против органичења броја становника у области. Амандман су поднели и на чл. 97, ст. 2 по коме би се газдовање самоуправних јединица ставило само под надзор Главне контроле, али не и министра финансија да би се самоуправе ослободиле притиска, па и самовоље централне управне власти. Оба предлога Уставни одбор је одбацио већином гласова (Рад УО, IV : 128 – 129).

Иако су амандмани опозиционих клубова редом одбијани, дискусија о одредби члана 95 у Уставном одбору није била окончана. Министар за Конституанту је на 64. седници одржаној 27. јуна, дан уочи коначног

¹² Упореди чланове 62 – 67 Пашићевог нацрта и чланове 95 – 101 одборског нацрта. Предложени нацрт је током дискусије у Уставном одбору проширен са 86 чланова на 139, а одељак о управној власти је уместо седмог постао осми.

гласања за Устав, саопштио владин пристанак на нову редакцију овог члана, односно, на повећање максималног броја становника на 800.000 што је важило и за оне области које би настале спајањем две или више мањих. Прихваћено је да се у нацрт унесе и округ који ће бити „инспекција државне власти“ и као такав искључиво управна инстанца (Рад УО, IV : 132 – 133). Земљорадници су поново изложили критици принцип везивања области за број становника. Изнели су нове аргументе које су не само фаворизовали економске, социјалне и географске параметре већ су и указивали на штетност одређивања максималног броја. Бројно ограничење је не само сувишно, будући да постоје природно-економске целине и са већим бројем становника од предвиђеног већ је и штетно јер би могло појачати племенске сукобе. Сматрали су да ако се прихвате географски, социјални и економски критеријуми „никад се неће доћи до историјских граница“ од којих влада зазира. Изјаснили су се против увођења округа као четврте инстанце због спорости и компликованости администрације (Рад УО, IV : 133 – 134).

Код члана 96 влада је пристала на допуну по којој би се о управи и самоуправи градова донео посебан закон,¹³ затим на изостављање мера месне безбедности из властитог делокруга самоуправних обласних органа, али и уношење додатка по коме у обласни круг послова спада и давање мишљења, на захтев владе, о законским предлозима који се тичу области као и уопште о свим другим предметима код којих влада буде тражила њихово мишљење (Рад УО, IV : 134). Земљорадници су били против ових предлога из више разлога. Давање самоуправе градовима унутар области посебним законом значило би „имати државу у држави“ и земљорадницима је нарочито било неприхватљиво свако могуће фаворизовање града у односу на село. Самоуправа из чл. 96 је, по речима њихових представника, деградирана каснијим члановима, посебно чланом 99 који самоуправу своди на обичну форму (Рад УО, IV : 135).

4. Закључак

Савез земљорадника, захваљујући броју посланичких места освојених на новембарским изборима 1920. године и израженој поларизацији у погледу уставноправног уређења, добија запажену улогу у покушајима доношења првог југословенског Устава. У Уставном одбору вођена је дискусија о нацрту који је влада упутила, али су све групе, укључујући и Савез земљорадника, изнеле сопствене предлоге. Земљорадници су у

¹³ Одборски нацрт је прописивао да ће се о самоуправи градова донети посебан закон док се управна страна није помињала.

питању административно-територијалне поделе земље и локалне самоуправе пошли од свог страначког програма и нацрта које су поднели. Иако су у првом случају захтевали поделу засновану на економско-социјалним принципима и географским критеријумима, што ће и ући у нацрт, нису могли прихватити бројно ограничење становништва по областима, од чега влада није хтела одступити. Предлагали су поделу на области које нису смеле бити ни сувише велике, али ни сувише мале како би могле адекватно одговорити својим задацима, што је уједно био и аргумент против лимитирања бројем становника. Обликовању и јачању обласних самоуправа допринео је предлог Михаила Аврамовића, који је Уставни одбор прихватио, да држава материјално помаже областима ако оне не би биле у стању да сопственим средствима изврше послове из своје надлежности. Одборска већина није прихватила принцип сталешке заступљености као основ за избор обласних скупштина, али ни предлоге чланова 84 и 85 из нацрта Савеза земљорадника, којим су покушали да ублаже државни надзор над радом самоуправе. У питању међусобног односа, права и обавеза самоуправних обласних органа и представника централне извршне власти у области, Пашићева влада је, у жељи да ублажи критике опозиције, одустала од права обласног начелника, односно, великог жупана да процењује целисходност самоуправних аката, што није могло задовољити Савез земљорадника нити га одоброљити да 28. јуна 1921. године подржи владин предлог у Уставотворној скупштини. Устав је усвојен већином од 223 гласа, уз апстиненцију 161 посланика и 35 гласова против. Од укупно 28 посланика, колико је земљораднички клуб бројао након одвајања словеначких кметијаца и појединих дисидената, 21 посланик се изјаснио против, 5 је било одсутно док су 2 посланика гласала за Устав (Гаковић, 2008 : 107).

Референце

Гаковић Милан, *Савез земљорадника (Земљорадничка странка) 1919 – 1941*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2008.

Глигоријевић Бранислав, *Парламент и политичке странке у Југославији (1919 – 1929)*, Институт за савремену историју, ИРО Народна књига, Београд 1979.

Извештај Уставног Одбора Уставотворне скупштине Краљевине СХС, Београд 1921.

Јовановић Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1924.

Нацрт устава владе Николе Пашића.

Политика, Г. Пашић или г. Протић, 14.јануар 1921.године, бр. 4571.

Пословник за Уставотворну скупштину, Београд 1921.

Предлог устава земљорадничке странке, Београд 1921.

Програм Савеза земљорадника, Београд 1919.

Рад Уставног одбора Уствотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1921, књ. I, III и IV.

Село, Уставни Одбор, 19.децембар 1920,бр. 53.

Село, Пред новим уставом, 25.јануар 1921,бр. 61.

Село, Наше уједињење и наша држава (рад за устав), (11), 15.март 1921, бр. 75.

Село, М. Аврамовић, Код г.Пашића, 22.март 1921, бр.77.

Фира Александар, *Видовдански устав*, САНУ, Београд 2011.

**THE FARMERS' UNION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE CONSTITUTIONAL COMMITTEE OF THE
CONSTITUENT ASSEMBLY OF THE KINGDOM
OF SERBS, CROATS AND SLOVENES**

Nebojša Maksimović,

PhD student, Faculty of Law, University of Niš

Summary

In the first half of 1921, the Farmers' Union actively participated in creating the draft of the first constitution of Yugoslavia. The members of this political party actively participated in the Constitutional Committee of the Constituent Assembly of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes as a constructive opposition to the proposal submitted by the government of Nikola Pašić. In terms of administrative-territorial division and local self-government, the requirements of this political party coincided only to a lesser extent with the proposals submitted by the government of Nikola Pašić. Like the ruling coalition, they were opponents of the historical provinces but, unlike the ruling parties, they considered that the administrative-territorial division should be made on the basis of socio-economic criteria, and that it was not necessary to limit the maximum number of inhabitants per area in the biggest administrative units. As for the first issue, they managed to force the government to enter these criteria into the constitution draft but, in terms of the second issue, the government remained consistent with the original intent to limit the maximum number of inhabitants. They demanded considerably more lenient control of state authority over local self-governments, which is one of the reasons why the government did not support the constitutional project. The Constitutional Committee also did not accept their proposals for amendments to the proposed constitution draft.

Keywords: *Farmers' Union, constitution draft, the Constitutional Committee, the administrative-territorial division, local self-government.*