

Надежда ЦВЕТКОВСКА

ЛОКАЛНАТА УПРАВА ВО ВАРДАРСКИОТ ДЕЛ НА МАКЕДОНИЈА МЕЃУ ДВЕТЕ СВЕТСКИ ВОЈНИ (1919 - 1941)

Југословенските покраини, кои во 1918 година влегоа во составот на Кралството на Србите, Хрватите и Словенците, дотогаш имале различни политичко-управни режими, како последица на различните историски околности.¹

Овие различни државни рамки, до обединувањето, ја условиле и нивната различна положба и различната организација на внатрешната управа.

Вардарскиот дел на Македонија во рамките на Кралството Србија немал воопшто самоуправен статус. Во суштина, по 1913 година, само некои одредби на српскиот Устав од 1903 година, а не Уставот во целина, се проширени и на вардарскиот дел на Македонија. Инаку, е воведена воена и строго полициска (српска) управа на која ѝ е ставено во задача да ја денационализира оваа територија, бидејќи српската влада (радикална) - Македонците ги сметала за Срби.

Владата на Кралството Србија го подели освоениот вардарски дел на Македонија на седум окрузи: Битолски, Дебарски, Кумановски, Скопски, Штипски, Тетовски, Тиквешки (Кавадарски). По 1919 година, веќе во Кралството на Србите, Хрватите и Словенците, беше укинат Дебарскиот округ. Според поделбата од 1920 година, повторно имаше седум округа:

¹ Словенија, до обединувањето, била разбиена во неколку историски покраини: Коруска, Штаерска, Крањска, Истра и Горица, кои се наоѓале во склоп на австриската држава. Далмација исто така се наоѓала под власт на Австрија. Хрватска и Славонија претставувале дел од Унгарија со извесен автономен статус, особено стеснет со Хрватско-Унгарската спогодба од 1868 година. Србите и Хрватите од Бачка, Банат, Барање и Меѓумурје се наоѓале под директна власт на Унгарија. Босна и Херцеговина, како посебна целина и со различен национален состав на населението (српско, хрватско, муслиманско), се наоѓала под окупација на Австро-Унгарија од 1878 година, а под анексија од 1908 година. Единствено Србија и Црна Гора, како што е познато, биле независни држави од 1878 година, а вардарскиот дел на Македонија се наоѓал во составот на Србија од балканските војни, односно од 1913 година. Stenografske beleške Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, XVI Redovni sastanak održan 16 jula 1921 godine, Beograd, 1921, Knjiga I, god. I, br. 9, 4-20; Dr. Branislav Gligorijević. Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919-1929), Beograd, 1979, 10-15

Битолски, Брегалнички (тука влезе новодобиената Струмичка околија), Кумановски, Охридски, Скопски, Тетовски и Тиквешки.²

Во округите, покрај државната управна власт, постоеле и органи на локалната управа: окружните собранија и окружните одбори. Нивна задача била да водат грижа за чување и унапредување на просветните, стопанските, сообраќајните, санитарските и финансиските окружни интереси. Општините за вршење на општинските работи имале општински суд, општински одбор и општинско собрание. Општинската власт, како и окружните собранија и окружните одбори, покрај општинските и окружните работи, во својот домен била должна да извршува и државни работи кои со закон ќе и бидат одредени. Делокругот на работа и уредувањето на локалната окружна, околиска и општинска власт и оносот помеѓу нив и државната власт се уредувале со специјални закони.³

Со Видовденскиот устав⁴ значително се изменети наследените облици на локалната управа во некогашните покраини кои влегле во составот на Кралството на СХС. Според член 95 од Видовденскиот устав било пропишано управата во Кралството на СХС да се врши по области, окрузи, околии и општини. Целата држава била поделена на 33 области, од кои три го сочинуваа Вардарскиот дел на Македонија: Битолска, Брегалничка и Скопска. Помала административна единица беше околијата. Во вардарскиот дел на Македонија имаше вкупно 31 околија. Битолската област, која беше најголема со површина од 11.696 км², ги опфаќаше следните околии: Битолска (Битола), Дојранска (Валандово), Гевгелиска (Гевгелија), Горно-дебарска (Дебар), Кавадаречка (Кавадарци), Кичевска (Кичево), Крушевска (Крушево), Мариовска (Битола), Неготинска (Неготино), Охридска (Охрид), Преспанска (Ресен), Прилепска (Прилеп), Струшка (Струга) и Струмичка (Струмица).⁵ Брегалничката област, со центар во Штип и со површина од 4.956 км², ги опфаќаше следните околии: Царево Село, Кочани, Малеш (Берово), Овче Поле (Свети Николе), Радовиш и Штип.⁶ Скопската област, со површина од 8.849 км², ги опфаќаше следните околии: Долни Полог (Тетово), Галичник (Ростуше), Горни Полог (Гостивар), Качаник, Кратово, Крива Паланка, Пореч (Јужен Брод), Прешево, Скопје, Велес и Жеглигово (Куманово).⁷

² Vladimir Simeunoviš, Stanovništvo Jugoslavije i socijalističkih republika 1921-1961. - Ukupno stanovništvo, polna i starosna struktura -, Beograd, decembar 1964, 22.

³ Устав за Краљевину Србију, Београд. 193, 43,44.

⁴ Видовденскиот устав е донесен на 28 јуни 1921 година. Работен е врз основа на Српскиот устав од 1903 година и со него се пренесува организацијата на државата и внатрешната управа на Кралството Србија од 1903 до 1918 година - со незначителни отстапувања. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд, 1922.

⁵ Vladimir Simeunoviš, cit. delo, 118.

⁶ Истото.

⁷ Истото.

На чело на секоја област се наоѓал Голем жупан. Него го поставувал Кралот, па според тоа, тој бил државен орган кој управувал со работите на државната управа во областа преку другите нему подредени пониски државни органи. Од оваа организација се исклучени големите градови кои имале свои посебни градски управи. Покрај управните органи во областите на чело со жупаните, биле предвидени и самоуправни органи избирани од народот. Самоуправните органи биле претставени од: обласните собранија и обласните одбори. Истата организација е воведена и во околиците - постоеле околиски управни органи со околиски началници на чело, односно со околиски поглавари, а исто така и самоуправни органи - околиски собранија и околиски одбори.⁸

Општините, според Видовденскиот устав, биле организирани на истиот начин како што биле организирани според српскиот Устав од 1903 година, со општинско собрание, со општински одбор и со општински суд. Меѓутоа, сите општински органи се сведени, како и порано во Кралството Србија, на месна полициска власт. Изборноста, во суштина, била елиминирана со присуство на полицијата, (при изборот на општинските форуми).⁹

На 22 април 1922 година се донесени два закона со кои попрецизно се одредува организацијата на локалната управа: Закон за обласната и околицката самоуправа и Закон за општинската управа.¹⁰ Во првиот закон не се воведени окрузите како територијални управни и самоуправни единици, иако биле предвидени со Уставот од 1921 година, така што поделбата на целокупната државна територија, а во тој контекст и на вардарскиот дел на Македонија, е изведена на области, околии и општини. Според Законот за обласната и околицката самоуправа, вкупно целото Кралство на СХС било поделено на 33 области со истиот број на околии. Во вардарскиот дел на Македонија бројот на областите и околиците останал ист како со поделбата извршена со Уставот од 1921 година. При поделбата на надлежностите меѓу локалните и централните органи, земено во целина, применет е принципот на пренесување на дел од функциите на централните органи на локалните органи. Другиот дел на проблемите се однесувал на поделбата на надлежностите помеѓу управните и самоуправните органи. Во првиот случај проблемот бил сложен бидејќи и едните и другите претставувале само делови на една иста централизирана организација на државната власт. Локалните управни органи во областа - Големите жупан и околицките поглавари - биле строго подредени на централните органи, ги извршувале сите нивни

⁸ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд, 1922, 26-28.

⁹ Истото.

¹⁰ Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд, 5.V.1922.

наредби, односно наредбите на владата. Кругот на надлежностите на самоуправните органи бил детализиран така што биле наброени секторите на дејноста кои со нивната надлежност се опфатени. Така во областите, самоуправните органи биле надлежни за обласните финансии, за утврдување на обласните буџети, за располагање со обласните давачки кои им се дадени врз основа на Законот за покритие на обласните расходи (даноци и дополнителни даноци). Потоа, воделе грижа за унапредување на стопанството, за управување со обласниот имот; воделе грижа за народното здравје и социјалните задачи, како и за сообраќајните установи; за соработката со соодветните органи за унапредување на просветата и стручното образование; за воведување на установа за штедење итн. Од друга страна, обласните самоуправни органи биле надлежни и за давање мислења на барање на владата по законските предлози што се однесувале на областа, како и за други предмети за кои владата ќе побарала нивни сугестии.¹¹

На ист начин и со исти надлежности, само за територијата на околицата, биле дефинирани и надлежностите на околицките самоуправни органи. Ако поставените задачи не би можеле да ги извршат, и околицките и обласните самоуправни органи, од сопствените средства, било предвидено државата по барање на обласните собранија, а по одлука на парламентот, да одреди потребни средства или, пак, да ги одбие нивните барања. Меѓутоа, располагањето со обласните и околицките средства било под надзор на централните органи, односно под строг надзор на министерот за финансии. Во секторот за регулирање на правните односи, на обласните собранија им е дадено право да издаваат уредби за овие прашања од својата надлежност. Само, и тие уредби не ги прогласува обласното собрание туку обласниот Голем жупан. Тој може да ја задржи од прогласувањето секоја уредба на обласното собрание ако најде дека не е заснована врз Уставот или законот, односно тој мора своето мислење за тоа да го достави до Државниот совет на одлука. Доколку Државниот совет не донесе решение по донесената забелешка во рок од два месеца, се смета дека одлуката е извршена.¹² Во југословенската практика големите жупани многу често го користеле ова свое право да ги прогласат за противуставни и противзаконски сите оние уредби на обласните собранија со кои тие или другите централни органи не се согласувале. Инаку, целиот систем на самоуправност бил така поставен, државната власт, т.е. управните органи да вршат полна контрола над работата на самоуправните органи - преку обласниот Голем жупан, преку околицките поглавари и преку посебните стручни тела. Сите овие

¹¹ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Београд, 1922, 27.

¹² Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Београд, 5.V.1922.

управни органи имале право да ги задржат сите одлуки на самоуправните органи од извршување во секој момент.¹³

Поделбата на области, кон која се пристапило по донесувањето на споменатите закони, предизвикала голем отпор и незадоволство во круговите на политичарите и народот кои се залагале за федеративно уредување на државата. Се протестирало поради разбивањето на историските покраини. Поделбата на области, извршена во 1921 година на целата територија на Кралството на СХС, а во тој контекст и во вардарскиот дел на Македонија, не била лоша во замислата, но во практиката излегла мошне неизводлива. Може да се забележи дека бројот на околиците е предвиден во врска со специјалните државни интереси, но никако не бил сразмерен според површината на онаа област на која некоја околица ѝ припаѓала. Бидејќи Битолската област била двапати поголема од Брегалничката и имала двапати повеќе околии (14:6); Скопската била само за околу 60% поголема од Брегалничката, но имала 90% повеќе околии (11:6). Оваа несразмерност уште подобро се гледа кога ќе се земе предвид бројот на населението: според пописот од 1921 година тој број во Скопската и Битолската област е речиси ист: 336.423 и 341.095, па според тоа на една околица просечно се паѓа 30 и 24 илјади жители. Но, Брегалничката област имала само 104.460 жители, значи, по 17 илјади на една околица. Така, државната власт, поради револуционерното движење на населението и упадите на комитските чети на ВМРО од Бугарија, сакала да има поефикасна контрола во таа област каде што состојбата секогаш била немирна. Исто така е чудно Струмица, и покрај големата оддалеченост, да припаѓа во Битолската област наместо во Брегалничката, што би било многу поприморно. Овде решаваа политичките причини, наполно спротивни на географијата и на интересите на населението.¹⁴

Вака поставени - локалната управа и локалната самоуправа се задржале сè до воведувањето на Шестојануарската диктатура во 1929 година. Тогаш се укинали Законот за обласната и околицката самоуправа, а со нив заедно и областите. На 3 октомври 1929 година е донесен Законот “за името и поделбата на Кралството на управни подрачја”, според кој “... државата на Србите, Хрватите и Словенците е наречена Кралство Југославија”. Извршена е нова административна поделба на земјата, односно општата управа во Кралството Југославија се врши по бановини, околии и општини. Што значи, целото Кралство беше поделено на 9 бановини¹⁵ (наместо на 33 области), околии и општини (кои ги задржале

¹³ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд, 1922, 28.

¹⁴ Хенри Батовски, Историја на политичките граници и територијалниот облик на Социјалистичка република Македонија, Гласник на ИНИ, XVI/1, Скопје, 1972, 17, 18.

¹⁵ Кралството Југославија беше поделено на 9 бановини и тоа: 1) Дравска со седиште во Љубљана; 2) Савска со седиште во Загреб; 3) Врбаска со седиште во Бања Лука;

веќе споменатите управни органи, додека самоуправните органи се уки- нати. Со Уставот од 3 септември 1931 година, во рамките на оваа подел- ба, градовите Белград, Панчево и Земун сочинуваат посебно управно подрачје¹⁶.

Со оваа поделба беше разбиена национално-историската структура на државата.¹⁷ Новата поделба значеше поголем степен на централ- изација: со неа беа обезбедени ефектите на државниот и национален уни- таризам, т.е. “интегрално југословенство”. Со усвојувањето на поделбата, режимот создаваше претпоставки за национална југословенска уни- фикација. Со разбивањето на Хрватска на две бановини беше ослабена основата за единствено национално настапување на Хрватите, бидејќи националното движење сега можеше полесно да се контролира, парал- изира и задушува, а со поделбата на Србија, со вклучувањето на нејзините делови во составот на некои други бановини, беше создадена основа за спроведување на политиката на “интегрално југословенство” како нов вид за одржување и политика на превласт на нејзината буржоазија.¹⁸

Вардарска бановина, со седиште во Скопје, како управно-админис- тративно територијална единица во Кралството Југославија, ја опфаќаше територијата на вардарскиот дел на Македонија, дел од Јужна Србија и речиси цела Метохија. Од север беше ограничена со означени граници на Моравска и Зетска бановина, од исток, југ и запад со државни граници спрема Бугарија, Грција и Албанија. Во тие граници Вардарска бановина (по некои промени) имаше 36.672 км². Белградската влада намерно ги

4) Приморска со седиште во Сплит; 5) Дринска со седиште во Сараево; 6) Зетска со седиште на Цетиње; 7) Дунавска со седиште во Нови Сад; 8) Моравска со седиште во Ниш; 9) Вардарска со седиште во Скопје. Закон о називу и поделби Краљевине на управна подручја од 3. октобра 1929 год. - са изменама и допунама од 28 августа 1931 год. - и 24 октобра 1931 год.. Збирка закона, Свеска 141, Београд, 1933. 5.

¹⁶ Устав Краљевине Југославије, в. “Политика”, XXVIII, бр. 8375, Београд, 3.IX.1931, 3 (Ванредно издање).

¹⁷ Негацијата на историските целини, меѓутоа, не можеше да се спроведе (Словенија и вардарскиот дел на Македонија). Јадрото на Зетската бановина го сочинуваше Црна Гора, која беше сметана за класична српска земја. Вардарскиот дел на Македонија беше сфаќан како “Јужна Србија” и кон него беа придодадени краевии од југот на Србија. Поради многуте малцинства во Војводина, Хрвати во Срем и северозападна Бачка, таа се наоѓаше во составот на Дунавската бановина. со тоа што и беа придодадени делови на Северна Србија. Босна беше поделена меѓу 4 бановини: Врбаска, Дринска, Зетска и Приморска. Србија, како историска целна, беше разбиена на 5 бановини: Дунавска, Моравска, Вардарска, Дринска и Зетска. Хрватите беа распоредени во 2 бановини: Савска и Приморска. Устав Краљевине Југославије, в. “Политика”, XXVIII, бр. 8375, Београд, 3.IX.1931, 3 (Ванредно издање).

¹⁸ Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, Prva knjiga. Kraljevina Jugoslavija 1914-1941, Beograd, 1989, 191.

поврзува македонските и српските краишта во една административна единица за да може на тој начин, меѓу другото, да го негира постоењето на македонскиот народ, односно да го намали значењето на македонското население во државата.

Според пописот на населението од 31 март 1931 година, Вардарска бановина беше поделена на 44 околии и 453 општини. Бројот на населените места изнесуваше 3.169.¹⁹ Вардарскиот дел на Македонија што беше во составот на Вардарска бановина беше поделен на 29 околии и тоа: Галичка (Ростуше), Горнополошка (Гостивар), Долнополошка (Тетово), Кривопаланечка (Крива Паланка), Жеглиговска (Куманово), Кратовска (Кратово), Битолска (Битола), Горнодебарска (Дебар), Кичевска (Кичево), Прилепска (Прилеп), Охридска (Охрид), Преспанска (Ресен), Струшка (Струга), Крушевска (Крушево), Мариовска (Битола), Поречка (Јужен Брод), Кочанска (Кочани), Малешевска (Берово), Овчеполска (Свети Николе), Радовишка (Радовиш), Царевоселска (Царево Село), Штипска (Штип), Велешка (Велес), Дојранска (Валандово), Гевгелиска (Гевгелија), Неготинска (Неготино), Кавадаречка (Кавадарци), Струмичка (Струмица) и Скопска (Скопје) - вкупно 949.958 или 60,34% од попишаните жители на територијата на оваа бановина.²⁰ Делот од Србија што влегува во составот на Вардарска бановина опфаќаше 8 околии и тоа: Босилградска (Босилград), Јабланичка (Лебане), Лесковачка (Лесковац), Масуричка (Сурдулица), Пчињска (Врање), Пољаничка (Владички Хан), Прешевска (Прешево) и Власотиначка (Власотинци) - вкупно 348.010 или 22,11% од попишаните жители на територијата на оваа бановина.²¹ Делот од Метохија што влегува во составот на Вардарска бановина опфаќаше 7 околии и тоа: Гњиланска (Гњилане), Горска (Драгаш), Грачаничка (Приштина), Качаничка (Качаник), Неродимска (Урошевац), Подгорска (Сува Река) и Шар-планинска (Призрен) - вкупно 276.245 или 15,55% од попишаните жители на територијата на оваа бановина.²² Во Вардарска бановина, според пописот од 31 март 1931 година имаше 271.873 домаќинства со 1.574.243 жители.²³

Бановините беа организирани како највисок облик на централизмот, претставувајќи административно-територијални единици подредени на централната власт. Со Диктатурата зголемена е централизацијата на

¹⁹ Vladimir Simeunović, cit delo, 18.

²⁰ Vladimir Simeunović, cit. delo, 26.

²¹ Истото.

²² Истото.

²³ Истото, 125, 126; Меѓутоа, според податоците објавени од Милоје М. Сокиќ во "Статистика избора народних посланика за Прву југословенску народну скупштину, Београд, 1935, 81, Вардарска бановина имаше 37.389 км², 1.575.185 жители и 274.070 домаќинства.

власта одоздола нагоре, а сите важни директиви за нејзиното функционирање потекнувале од Кралот, т.е. сите локални органи се наоѓаа во полна хиерархиска зависност од централните органи на власта. Во бановините, а во тој контекст и во Вардарска бановина (во која спаѓаше вардарскиот дел на Македонија), беа предвидени следните органи: бан, банска управа, бановински совет и бановински одбор.

Територијалната поделба и локалната управа, воведени со Шестојануарската диктатура, се задржале се до донесувањето на Уставот од 3 септември 1931 година. И по новиот Устав останала истата територијална поделба, со таа разлика што сега повторно се воведени покрај управните и самоуправните органи. Бановините и понатаму се делеле на околии и општини, а покрај нив (т.е. покрај управните органи) воспоставена е и околиска и општинска самоуправа (собранија, совети и одбори). Во бановините се предвидени, како и во 1929 година, истите органи на управата, со таа разлика, што бановинскиот совет и бановинскиот одбор сега се самоуправни органи.

На чело на бановината, односно на чело на Вардарска бановина, а во тој контекст и во вардарскиот дел на Македонија, како претставник на кралската влада, стоеше бан, кого го поставуваше Кралот со указ по предлог на министерот за внатрешни работи, а во согласност со претседателот на Министерскиот совет. Во Вардарска бановина беа назначени следните банови: прв бан во Вардарска бановина е Живојин Лазиќ, кој на оваа должност останува до 3 јули 1932 година, кога е назначен за министер за внатрешни работи. На 23 април 1934 година за бан е поставен Алекса Станишиќ, кој на оваа должност останува до смртта на 27 август 1934 година. Во периодот од 1 јануари до 12 септември 1935 година бан е Драгослав Ѓорѓевиќ. На 13 септември 1935 година за бан е поставен Ранко Трифуновиќ кој на оваа должност останува до 27 февруари 1936 година. Во периодот од 3 август 1936 година до почетокот на април 1939 година за банови се поставени Светислав Пауновиќ и Михајло Васовиќ. Од крајот на април 1939 година до капитулацијата на Кралството Југославија (17. IV. 1941) како последен бан во Вардарска бановина бил Хајдук Вељковиќ Влада. Треба да се напомене дека за банови во Вардарска бановина беа поставувани лица кои не беа Македонци туку Срби, дојдени од Србија, кои и пред да бидат поставени за банови во оваа бановина, биле на служба во вардарскиот дел на Македонија и очигледно ги познавале овдешните прилики.²⁴

Банот ја извршувал највисоката политичка и општествено-управна власт на територијата на бановината - ги извршувал наредбите на владата, управувал со бановинскиот имот, ги пропишувал бановинските даноци

²⁴ "Службени лист Вардарске бановине." V. VII, бр.264, 674, Скопље. 28.IV.1934, 17.VIII.1936, 1, 1; в."Вардар." IV, бр.384, 586, Скопље. 10.I и 17.IX.1935, 1, 1.

и го подготвувал бановинскиот буџет. Нему му се потчинети сите органи на општата управа во бановината. Своите законски надлежности ги извршувал со помош на политичко-управните и стручни чиновници и со помошниот персонал. Тој ги извршувал сите работи кои спаѓаат во негова надлежност и за нив лично одговарал.²⁵

На банот му се доделува, како помошен орган, помошник на банот односно заменик на банот, кој го заменува во случај да е спречен во извршувањето на работите. Помошникот на банот морал да има завршен Правен факултет и најмалку 12 години државна служба. Тој бил чиновник од 3-та заклучно до 2-а група, од 1-ва категорија, со тоа што во секоја група морал да помине најмалку 4 години. Помошници, односно заменици на банот во Вардарска бановина, т.е. во вардарскиот дел на Македонија биле: Јанакије Красојевиќ во два мандата: првиот мандат до 31 јули 1934 година (кога е пензиониран), а вториот мандат е од 17 јануари до 24 септември 1935 година; Бранко Секулиќ од 2 август 1934 до 17 јануари 1935 година; Душан Филиповиќ од 17 септември 1935 до 20 август 1936 година (кога е пензиониран); Димитрије Нешиќ од 20 август 1936 до април 1939 година и Александар Цветковиќ од април 1939 до капитулацијата на Кралството Југославија (17.IV.1941). Исто така, сите помошници, односно заменици на банот биле Срби.²⁶

Банот бил на чело на Банската управа која е поделена на одделенија, отсеци и оддели. Началниците на одделенијата и шефовите на отсеците и одделите ги поставувал Кралот на предлог на соодветните ресорни министри. Сите работи за кои бил надлежен банот ги извршувал преку Банската управа.

Во Банската управа се воспоставени следните одделенија:

1) Општо одделение, во кое се извршувале работите што ги одредувал банот. Одделението има: а) секретаријат; б) персонален отсек, кој раководи со сите работи во поглед на службените односи на банските и на бановинските службеници. Во состав на општото одделение спаѓа Главната писарница и уредувањето на Службениот весник на Банската управа.

2) Управно одделение, се дели на следните отсеци: 1) општ управен отсек; 2) отсек за јавна безбедност; 3) отсек за самоуправа.

Во делокруг на управното одделение спаѓаат сите работи од областа на ресорот на Министерството за внатрешни работи, кои според Законот за внатрешната управа спаѓаат во делокруг на банот.

²⁵ Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, Збирка закона, Свеска 141, Београд, 1933, 10-21.

²⁶ В. "Вардар", III, IV, бр. 255, 354, 593, 600, Скопје, 7, 9.VIII.1934, 9.I., 25.IX., 17.X.1935, 1, 1,2,2; "Службени лист Вардарске бановине", V, бр. 293, 687, Скопје, 9.VIII.1934, 31.VIII.1936, 1, 1; А. ИНИ. Фонд: Секавања, - мемоари, хроники, фотокопии и "Туѓи" материјали (Секавања од Александар Цветковиќ, Скопје, 1973, 1-145).

III) Земјоделско одделение се дели на 4 отсека: 1) отсек за земјоделство и сточарство; 2) отсек за ветеринарство; 3) отсек за аграрно правни работи; 4) отсек за шумарство.

Во делокруг на ова одделение спаѓаат сите работи од областа на земјоделството, овоштарството, лозарството, градинарството, живинарството и пасиштата; сите работи за отстранување и спречување на сточните зарази, бактериолошките и серумолошките заводи; сите работи во врска со спроведувањето на аграрната реформа и колонизација според важечките закони, како и сите работи од областа на шумарството и ловот.

IV) Просветно одделение, се дели на 2 отсека: 1) отсек за основна настава; 2) отсек за средна, учителска и стручна настава и народно просветување.

Во делокруг на ова одделение спаѓаат сите работи што се однесуваат на основањето, на уредувањето и на работата на народните, на граѓанските, на државните и на приватните училишта, како и на сите нижи стручни училишта; освен тоа во делокруг на ова одделение спаѓаат и оние работи предвидени според Законот за средните, за учителските и за народните училишта, како и оние работи предвидени со другите прописи.

V) Техничко одделение, се дели на 3 отсека: 1) отсек за мостови, патишта и железници; 2) отсек за хидротехнички работи; 3) отсек за архитектонски и електромашински работи.

Во делокруг на ова одделение спаѓа: проектирањето, градењето и одржувањето на државните патишта и мостови во бановината, како и одржувањето на недржавните патишта и мостови; проектирањето, градењето и одржувањето на државните згради и други архитектонски објекти; донесувањето на сите одлуки според постојните градежни прописи; уредувањето на водените токови, канализации и снабдување со вода и сите работи според Законот за државните и самоуправни патишта и уредбите донесени врз основа на тие закони и друго.

VI) Одделение за социјална политика и народно здравје, има 2 отсека: 1) отсек за социјална политика; 2) отсек за народно здравје.

Во делокруг на ова одделение спаѓа: грижата за воените инвалиди, сираците и сиромашните; управувањето со бањите, болниците, детските и инвалидските установи, училиштата за бабици и со хуманитарните установи; проектирањето, градењето и проширувањето на болници, по претходно сослушување на банскиот санитетски совет и во границите на одобрените кредити; одобрувањето на општата лекарска практика, називот на специјалист; одобрувањето за работа со апотеките; определувањето на комисии за преглед на умоболни и друго.

На банот на неговата територија му се подредени хигиенските заводи со сите на нив подредени хигиенски установи и друго.

VII) Финансиско одделение го сочинуваат: сметковотството и бановинската благајна.

Во одделни бановини, по потреба и по оценка на ресорните министри, може Министерството за внатрешни работи да воспостави одделение за трговија, занаетчиство и индустрија. Таму каде што ваква потреба нема за овие работи во општото одделение се воспоставува посебен отсек.²⁷

За снабдување на материјалните потреби на сите одделенија и установи на банската управа постои економат кој своите работи ги извршува според специјален правилник, што го пропишува министерот за внатрешни работи, а во согласност со министерот за финансии. Економатот спаѓа во состав на Главната писарница и со него управува економ.²⁸

При секоја банска управа, што значи и во Вардарска бановина, се формира бански санитаретски совет, како стручен советодавен орган на банот. Членовите на банскиот санитаретски совет се редовни и вонредни. Редовни членови се:

а) по функција, тоа се: началникот на одделението за социјална политика и народно здравје при банската управа; шефот-лекар на окружниот уред за осигурување на работниците во седиштето на банската управа; директорот на хигиенскиот завод и претставникот на лекарската комора;

б) по именување, тоа се 6 члена кои ги именува министерот за социјална политика и народно здравје од двојниот број што го предлага банот. Од предложените најмалку по двајца мораат да бидат од болничките, околските и општинските лекари.

Вонредни членови има 5. Овие членови ги именува министерот за социјална политика и народно здравје од двојниот број што го предлага банот. Од вонредните членови мора еден да припаѓа на санитаретско-техничката струка, еден на апотекарската, еден на правничката, еден на социјално-политичката и еден на ветеринарската. Со банскиот санитаретски совет преседава началникот на Одделението за социјална политика и народно здравје при Кралската банска управа. Правилникот за состав и делокругот на банскиот санитаретски совет го пропишува министерот за социјална политика и народно здравје во согласност со министерот за внатрешни работи.²⁹

Бановинските чиновници службено му се подредени на банот. Нивното поставување, одредување за одделни службени места, пензионирани-

²⁷ Закон о Банској управи од 7 новембра 1929 год., са изменама и допунама од 24 марта 1930 год., Збирка закона, Свеска 141, Београд, 1933, 22-27; 34-45

²⁸ Истото, 23-28

²⁹ Правилник о саставу и делокругу банског санитаретског савета. Збирка закона. Свеска 141, Београд, 1933, 75-78.

рањето и отпуштањето го врши банот во оние граници одредени со посебен закон.³⁰

Во секоја бановина се формира бановински совет како советодавен орган на банот, кој заседава во седиштето на бановината. Во бановинскиот совет се поставува по еден член од секоја околина; освен тоа, за секој град од 3-15.000 жители се поставува по еден член, од 15-30.000 жители по два, од 30-50.000 жители по три, а за сите градови со над 50.000 жители по четири члена. Бановинскиот совет во Вардарска бановина го сочинуваа 72 члена и тоа: 44 од околиците и 28 од градовите. Од Вардарскиот дел на Македонија беа избрани вкупно 49 советници и тоа: 29 од околиците и 20 од градовите: Скопје - 4 советника, Битола - 3 советника, Прилеп - 2 советника, Тетово - 2 советника, Куманово - 2 советника и по 1 советник од градовите - Велес, Дебар, Гевгелија, Кавадарци, Охрид, Струмица и Штип. Од делот на Јужна Србија и Метохија што влегоа во составот на Вардарска бановина во Бановинскиот совет беа избрани вкупно 23 советника и тоа: 15 од околиците и 8 од градовите: Приштина - 2 советника, Призрен - 2 советника, Лесковац - 2 советника и по 1 советник од Гњилане и Врање.³¹

Членовите на бановинскиот совет ги поставува министерот за внатрешни работи, кој исто така го пропишува и Правилникот за организација, работа и издатоци за работа на бановинскиот совет. Членовите на бановинскиот совет се грижат, во прв ред, за економскиот, социјалниот и културниот развој на околиците и градовите за кои се поставени и му поднесуваат на банот претставки во кои ќе укажуваат на потребните мерки што треба да се преземат во тој правец. Членовите на бановинскиот совет не смеат да се мешаат ниту да влијаат на решавањето и донесувањето на одлуки во работата на управните власти, ниту воопшто да вршат било каква интервенција кај власта. Бановинскиот совет се состанува редовно еднаш годишно на повик на банот и тоа најдоцна еден месец пред конечното утврдување на бановинскиот буџет. Седниците можат да траат најмногу 15 дена. Банот може, по предходно одобрение на министерот за внатрешни работи да ги повика членовите на бановинскиот совет на вонредни седници, кои не можат да траат повеќе од 5 дена, и во други важни прилики, особено за работи што се однесуваат на заклучување зајмови, за отуѓување на бановинскиот недвижен имот и при донесувањето на важни уредби кои би имале посилен финансиски ефект.

³⁰ Закон о Банској управи..., 31-34. Треба да се истакне дека во вардарскиот дел на Македонија за чиновници претежно беа поставувани лица од српска националност, дојдени како колонисти или по службена должност од другите краеве на Кралството. Со ретки исклучоци, на некои пониски чиновнички места беа поставувани и Македонци, но тоа беше во многу мал број.

³¹ В. "Вардар", III, IV, бр. 163, 367, Скопје, 2.I.1934, 1.II.1935, 1, 1.

Членовите на бановинскиот совет се должни уредно да доаѓаат на седници, бидејќи советот не може да работи ако не се присутни барем половина од неговите членови.³²

Бановинскиот совет од своја средина избира бановински одбор, кој претставува извршен орган.

Со донесувањето на Уставот од 3 септември 1931 година бановинскиот совет и бановинскиот одбор се самоуправни органи. Бановинскиот совет се избира на 4 години, со општо, еднакво и непосредно гласање. Бановинскиот совет има право на издавање уредби во рамките на бановината кои претходно ги подготвува бановинскиот одбор. Тие уредби имаат сила на закон во бановината. Банот ги обнародува по претходна согласност на Државниот совет. Бановинскиот совет го решава бановинскиот буџет по предлог на бановинскиот одбор. Банот има право да ги запре сите решенија на бановинскиот совет и на бановинскиот одбор ако види дека не се во согласност со Законот и Уставот. Кралот има право да го распушти бановинскиот совет по предлог на министерот за внатрешни работи.³³

Со решение на министерот за внатрешни работи бр. 46.664 од 23 октомври 1929 година, а врз основа на член 20 и 22 од Законот за името и поделбата на Кралството на управни подрачја, се решава во бановините да се воспостават окружни инспекторати. Во Вардарска бановина се воспоставуваат три окружни инспекторати и тоа два за вардарскиот дел на Македонија (во Битола и Штип) и еден за делот од Јужна Србија и Метохија (во Призрен). На подрачјето на Окружниот инспекторат со седиште во Битола влегувале околиците: Битолска, Галичка, Горнополошка, Дебарска, Кичевска, Крушевска, Мариовска, Охридска, Поречка, Преспанска, Прилепска и Струшка.³⁴

На подрачјето на Окружниот инспекторат со седиште во Штип влегувале околиците: Велешка, Дојранска, Гевгелиска, Кавадаречка, Кочанска, Кратовска, Малешевска, Неготинска, Овчеполска, Радовишка, Струмичка, Царевоселска и Штипска.³⁵

На подрачјето на Окружниот инспекторат со седиште во Призрен влегувале околиците: Гњиланска, Горска, Грачаничка, Ѓаковичка, Неродимска, Подгорска, Подрињска и Шарпланинска.³⁶

³² Правилник III. Бр.35.760 од 3 јула 1930 год. о организацији и раду Банских већа, Збирка закона, Свеска 141, Београд. 1933, 68-73.

³³ Устав Краљевине Југославије, в."Политика", XXVIII, бр. 8375, Београд., 3.IX.1931, 3 (Ванредно издање).

³⁴ Решење III, бр. 46.664 од 23. октомври 1929 год., Збирка закона, Свеска 141, Београд, 1933, 168.

³⁵ Решење..., 168.

³⁶ Решење..., 168.

Во надлежност на окружните инспектори кои ги извршуваат работите на окружниот инспекторат спаѓаат: грижата за работата на јавната безбедност на подрачјето на инспекторатот; вршењето надзор над работата на власта и на органите на општата управа и над работата на општинските власти и нивните органи, како и над органите на установите подредени на властите на општата управа, како и издавање упатства на властите на општата управа за успешно извршување на службата.

Окружните инспектори се должни да се грижат за работите на јавната безбедност, на околиците началници и на полициските власти и на органите да им издаваат наредби за зачувување на јавната безбедност и за преземање на потребните законски мерки во случај кога јавната безбедност е загрозувана или нарушена, кога по потреба ќе ја обединат и раководат акцијата на органите на безбедноста. Во прв ред ќе ги имаат во предвид грижата за државната безбедност, за личната и имотната безбедност, за мерките за спречување и отстранување на криминалитетот и одржување на јавниот поредок.

Заради водење надзор над работата на властите и органите, окружните инспектори се должни, да вршат прегледи кај властите на општата управа и за состојбата во управата и за работата на нејзините органи да му поднесуваат извештај на банот. Жалбите за неисправната работа на власта и за постапките на надлежните органи ги примаат и ги испитуваат окружните инспектори лично или преку одредените власти и органи; ги земаат на одговорност службениците за неисправноста во службата, и според состојбата на работите, по завршеното испитување, ги спроведуваат предметите на надлежните на понатамошна расправа. Окружниот инспектор, жалбите ги прима писмено, а според приликите, може да ги прима и на записник. Исто така, на ист начин, го испитува и сè она што ќе му го достави банот на увид со цел да изврши надзор.

Напред означените должности, окружните инспектори ги вршат како помошни органи на банот и во негово име, и за тоа се должни да му поднесат поединечни и повремени извештаи за резултатите на својата работа и за состојбата што е во врска со нивните должности, како и евентуално да му изготват и посебни предлози.

На одделни окружни инспектори, спрема потребата, а по предлог на банот, можат да им се доделат со одлука на министерот за внатрешни работи и други работи од општата управа. Окружните инспектори имаат право да им изрекуваат казни на сите службеници кои им се подредени за неуредност во работата. Окружните инспектори се должни на три месеци, најмалку еднаш да ги обиколат сите околии во своето подрачје заради извршување на должноста. Исто така, во поделни околии, излегуваат на терен и тогаш кога министерот за внатрешни работи или банот ќе го побараат тоа од нив.

И во оние околии, кои не потпаднале под окружните инспекторати, за да би се извршувал ист засилен надзор, банот, покрај своите редовни надлежности над властите и органите во целата бановина преку своите виши чиновници ќе врши надзор и над овие околии на ист начин како што е пропишано за окружните инспектори³⁷

Со Уставот од 3 септември 1931 година општинската самоуправа била така организирана што и понатаму постоеле веќе споменатите самоуправни органи. Општинското собрание го сочинувале сите полнолетни граѓани кои имале право на глас. Собранието избирало општински одбор и општински суд. Но сега, во уште поголема мерка, сите самоуправни органи на општината биле под најстрога контрола на управните органи, односно на околинските началници.

Меѓутоа, самоуправата предвидена со Уставот од 3 септември 1931 година била само привидна, и само фасада за Диктатурата на владетелот, како и парламентаризмот кој тогаш е воведен.

Организацијата на локалната управа во Кралството Југославија, а во тој контекст и во вардарскиот дел на Македонија, воспоставена со Уставот од 3 септември 1931 година, се задржала се до крајот на неговото постоење, односно до германската окупација - освен во Хрватска.³⁸

* * *

На крајот, во заклучокот, би можело да се нагласи дека власта, т.е. органите на управата на таа власт (од централните до локалните органи на управата) во југословенската држава во периодот меѓу двете светски војни е чисто буржоаска, односно и партиска, и служи како синџир, одозгора надолу за спроведување на одредена буржоаска политика, на која народот, во најширока смисла на зборот, може да влијае единствено на изборите. За да можат, пак, избирачите макар и на тој начин, т.е. по посреден пат, да учествуваат и да управуваат со земјата, потребно е слободата на изборноста да биде обезбедена.

Карактеристично е за југословенската држава, а во тој контекст и за вардарскиот дел на Македонија, дека слободата на изборноста не била обезбедена. Сите влади, а се сменети 39 во текот на дваесетгодишното постоење на Југославија, многу повеќе се грижеле како да бидат организирани изборите (за да победи владеачката партија) отколку за некое вистинско учество на народот во управувањето со земјата. Разбирливо е

³⁷ Решење..., 168-171.

³⁸ Според договорот Цветковиќ - Мачек, од 26.VIII.1939 година, формирана е како посебна самоуправни област Бановина Хрватска. Според тој договор Бановина Хрватска ја опфаќала Савска бановина, Приморска бановина, околиците Дубровник, Шид, Илок, Брчко, Градачац, Дервента, Травник и Војница. Во Бановина Хрватска се предвидени следните органи: хрватски собор, хрватски бан и хрватска банска управа.

дека при тоа и управните органи, односно полицијата, и самоуправните органи се избирани секогаш од побогатите слоеви, пришто се водело сметка и тие да бидат од владеачката партија. Затоа, политичкиот развој на Југославија, во еден дел од периодот меѓу двете светски војни, се карактеризира не само со диктатура на владетелот, туку и со наметнувањето на политиката на оние партии кои со недемократските избори добивале мнозинство и во Собранието и во локалните органи, како и во другите претставнички тела. Тука се работи, во прв ред, за Радикалната партија, потоа и за другите партии, па и за Демократската партија, која што, поради својата недоволна политичка упорност и активност, тоа го олеснувала.

Оттука и организацијата на Кралството според Видовденскиот устав (1921), а потоа и според Уставот од 1931 година всушност е наметната од овие политички фактори, односно од Радикалната партија и монархот. Југословенската буржоазија, земено во целина, наместо да ги изградува и зацврстува институциите на една напредна буржоаска држава и што поширока локална самоуправа, главно, се грижела за тоа на кој начин да стекне политичка доминација во земјата и да организира влада, користејќи се во голема мерка со локалните органи и корумпирајќи ги самите нив во работата. Со оглед на тоа што била и економски слаба, за неа непосредното држење на власта и користењето на органите на власта било од првостепено значење, поради што за пошироката самоуправа немало место. Од тие причини таа и не можела никако да ги среди социјалните и политичките прашања и да пронајде соодветна согласност помеѓу своите политички барања и стопанскиот развој на земјата. Тоа се одразило и на организацијата на внатрешната управа (а во тој контекст и во вардарскиот дел на Македонија), која во суштина се сведувала на административната поделба на земјата и на бирократското управување со државата, и со народот, со диктатура на владетелот, без оглед на елементите на самоуправност кои со уставите и законите се прокламирани. Во добар дел, во тоа се наоѓаат и главните причини за пропаѓањето на југословенската држава во текот на неполните 15 дена од фашистичкиот напад.

Nadezda CVETKOVSKA

THE LOCAL ADMINISTRATION IN THE VARDAR PART OF MACEDONIA
BETWEEN THE FIRST AND THE SECOND WORLD WARS
(Summary)

The organization of the local administration on the Kingdom of Yugoslavia, in this context in the Vardar part of Macedonia, according to the Vidovdan Constitution (1921) and the Constitution from the 1931, actually was imposed by the political factors i.e. by the Radical party and the monarch. The Yugoslav bourgeoisie instead to build up and to strengthen the institutions of advanced bourgeois state and broaden local administration, mainly took care about the way to get political predominance in the country and to organize government using the local authorities and corrupting them in their work. Because the Yugoslav bourgeoisie was economically weak the direct holding of the power was of the utmost significance and in such circumstances there was no room for broad local self-government. It was reflected on the organization of the local administration (in the context in the Vardar part of Macedonia), which was reduced on the administrative division of the country and the bureaucratic ruling with the state and with the people, with dictatorship of the ruler despite the elements of self-governing which were proclaimed by the constitutions and laws. Mainly, in this we could find one of the main causes for the distractions of the Yugoslav state only fifteenth days after the fascist attack.