

УДК 354.32(497.1)"1918/1929"  
353.2(497.1)"1918/1929"

**Мр Душан Р. БАЈАГИЋ**  
Институт за новију историју Србије  
**Проф. др Милан И. МИЉЕВИЋ**  
Универзитет Сингидунум, Београд

## ОРГАНИЗАЦИЈА НАДЛЕЖНОСТИ МИНИСТАРСТВА ПРОСВЕТЕ КРАЉЕВИНЕ СХС У ОБЛАСНИМ УПРАВАМА\*

---

**АПСТРАКТ:** *Применом историографске методе истраживана је организација надлежности Министарства просвете Краљевине СХС у обласним управама. Ове надлежности су биле прописане на основу Видовданског устава и свих законских и подзаконских аката којима су регулисане организација и функционисање државне управе и Министарства просвете у државној управи. Резултати говоре да су органима обласних управа задуженим за вођење послова из надлежности Министарства просвете, поред нормама прецизно задатих функција управе као власти, били задати и елементи функција управе као јавне службе. Ове функције су се састојале од: организационих, кадровских, материјалних, нормативно-правних и осталих, и на основу њих се у надлежности ових органа нашло руковођење средњим, стручним и основним школама, чиме је квалитативно била изражена мера њихове самосталности.*

---

**Кључне речи:** *Краљевина СХС, Министарство просвете, обласне управе, организација и надлежности*

---

\* Чланак је резултат рада на пројекту *Срби и Југославија – држава, друштво, политика* (147043) који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Предмет нашег истраживања јесте организација надлежности Министарства просвете у обласним управама<sup>1</sup> у Краљевини СХС. Тражимо одговор на питање какве су функције имали органи обласних управа и чиновништво које је унутар тих управа било задужено за вршење послова из надлежности Министарства просвете?<sup>2</sup> Ово је питање важно како би се уочила мера самосталности коју су имали органи обласне самоуправе, насупрот веровању да је Краљевина СХС била „унитарна држава“, у којој се у свакодневной пракси спроводила „великосрпска хегемонија“.

Намера је да се сагледавањем природе локалне управе, у нашем случају реч је о организацији надлежности Министарства просвете у обласним управама, о теми о којој до сада није писано, допринесе потпунијем поимању прошлости југословенске државе у току прве деценије њеног постојања, како би се допунила постојећа историографија. У првом реду то су:

– књига професора Љубодрага Димића *Културна политика Краљевине Југославије*, у којој се овом питању приступа кроз сагледавање културних прилика у којима је живело становништво Краљевине, односно кроз исказивање државне културне политике путем просветне и просветитељске димензије, нарочито у периоду парламентаризма када је држава трагала за културним концептом.<sup>3</sup>

– књига Гордане Кривокапић-Јовић *Оклоп без витеза: о социјалним основама и организационој структури Народне радикалне странке у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (1918–1929)*, у којој се између осталог, разматра покушај радикала да употребом старих, нешто увећаних, дограђених и модернизованих министарстава и служби предратне Краљевине Србије, као језгра које је временом требало да се попуни и увећа у општејугословенском правцу, оствари модерну државу кроз операционализовање демо-

<sup>1</sup> Управне послове у модерној држави врше органи управе и други државни органи који су овлашћени за вршење управних активности. Наиме, један и то знатан део управних послова се у систему модрене државе поверава нарочитим јавноправним телима које ствара сама држава. Та тела имају карактер правних личности, једнако у погледу приватног као и јавног права. Она могу да имају своје посебне органе, у оквиру препуштене им надлежности сама одлучују које ће послове обављати и како. Организација тих и таквих тела може да се изведе на персоналној и територијалној основи. Слободан Јовановић, *Држава*, I и II, Београд, 1936, стр. II/297–316.

<sup>2</sup> У одговору на ово питање примењена је историографска метода, прикупљана су најважнија законска и подзаконска акта и релевантна литература која се односила на организацију надлежности Министарства просвете у управним областима као делу административно-територијалне структуре Краљевине СХС. Велики број подзаконских аката којима је регулисана организација надлежности Министарства просвете у управним областима прописан је у време када је на челу Министарства био Светозар Прибићевић.

<sup>3</sup> Видети: Љубодраг Димић, *Културна политика Краљевине Југославије 1918–1941*, I–III, Београд, 1996.

кратског парламентаризма и кроз Југославију, односно кроз њено уједначавање и обједињавање.<sup>4</sup>

Овим књигама придружујемо и наш текст „Светозар Прибићевић, Веља Вукићевић и Стјепан Радић као министри просвете Краљевине СХС (1924–1926)“ у којем смо разматрали у каквим уставним, законским и материјалним околностима су деловала три политички различито оријентисана министра просвете, и колико су за релативно кратко време својих мандата могли да мењају ставрност, унапређују рад универзитета, користе своја овлаштења у арбитражу кадрова;<sup>5</sup> и нашу књигу *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС* у којој је као студија случаја разматрано питање организације и функционисања Министарства просвете као органа државне управе Краљевине СХС на примеру виших и високошколских институција у условима плурализма правних система и политичка ангажованост министара просвете на организацији и функционисању у области вишег и високог школства.<sup>6</sup>

Овај рад, такође, има за циљ да најави наш следећи истраживачки корак који би се тицао страначке и националне структуре просветних органа у обласним самоуправама, како би се дао допринос објективним истраживањима ове историјске појаве и како би се обогатио квалитет теоријских размишљања о феномену националне државне управе и њеној структури на свим нивоима.

У истраживање смо пошли са налазом да је на простору државе која је настајала, Краљевине СХС, било шест различитих правних подручја. Ових шест различитих правних система представљали су: правни систем Краљевине Србије; правни систем Црне Горе; правно подручје Словеније и Даламције које су се налазиле у оквиру правног система Аустрије; правно подручје Барање, Бачке и Баната који су се налазили у оквиру правног система Угарске; правни систем Хрватске и Славоније које су биле у саставу административно-правног система Угарске, али су имале елементе аутономије (на основу Угарско-хрватске нагодбе из 1868. године), посебно на пољу просвете. Посебан правни систем чиниле су Босна и Херцеговина које су се налазиле под заједничком аустро-угарском управом.

Захтев за аутономијама, који је делегација Народног вијећа СХС заступала у преговорима са Владом Краљевине Србије, условио је да Краљевина СХС свој живот почне састављена из покрајина разврстаних у ових

<sup>4</sup> Видети: Гордана Кривокапић-Јовић, *Оклоп без витеза*, Београд, 2002.

<sup>5</sup> Видети: Dušan Bajagić, „Svetozar Pribičević, Velja Vukićević i Stjepan Radić kao ministri prosvete Kraljevine SHS (1924–1926)“, *Pisati istoriju Jugoslavije: Viđenje srpskog faktora*, Београд, 2007.

<sup>6</sup> Душан Р. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

шест различитих правних подручја, која су представљала посебне правне системе.<sup>7</sup>

*Наша генерална хипотеза гласи: Упоредна егзистенција шест правних система обележила је Краљевину СХС. Она је у пракси довела до појаве различитих правних система, у којима су се остваривали стари законски акти и законски акти страних држава, односно држава које више нису постојале. То је одредило начин управљања органима државне управе Краљевине СХС. Овакво стање потрајало је до 6. јануара 1929. године, када је Прокламацијом краљ Александар I Карађорђевић заузео личну власт, и када је започео велики посао на стварању јединственог законодавства и осигуравање правног поретка у земљи са циљем очувања државног и народног јединства.*

У време државног провизоријума, до ступања на снагу Устава од 28. јуна 1921. године, покрајине Краљевине СХС које су пре уједињења припадале некадашњој Аустро-Угарској задржале су исто територијално подручје и, у начелу, исти правни делокруг као и у Аустро-Угарској. Од покрајине до покрајине, представљали су их: бан, председник, намесник, или поглавар, који су председавали заседањима земљаских влада у тим покрајинама. Покрајинске (земаљске) владе су, у складу са надлежностима, имале ресоре (повереништва) за унутрашње послове, за пољопривреду, за социјалну заштиту, за просвету и вере, за јавне радове и за правосуђе. Земаљске владе су пословале тако да је читава влада обједињавала све функције, и као таква, била је одговорна за своје пословање на подручју покрајине централној влади у Београду, која је задржала право надзора и могућност да препорукама и инструкцијама утиче на њихов рад. Повереништва су била последњи административни ступањ у покрајинама, а министарства су, поред надзора над њима, превасходно задржала право на именовање вишег чиновништва и оне послове који су се односили на државни прорачун. Централна влада је за обављање појединих послова (финансије, железница, саобраћај, трговина, индустрија, шумарство, рударство, водопривреда, грађевинарство, здравство, пошта, телеграф и сл.) у покрајинама оснивала своје властите експозитуре, које су пословале као редовна и стална одељења која су била надлежна за подручје једне покрајине. Таква одељења, са седиштем у земаљској влади, била су подређена непосредно ресорном министарству, односно посебном одељењу тог министарства у Београду које је било надлежно за ту покрајину.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, Београд, 1924, стр. 14 и 15; Исти, *Политичке и правне расправе*, II, Београд, 1932, стр. 301–310; *Грађа о стварању југословенске државе (1. I – 20. XII 1918)*, (приредили: Dragoslav Janković i Bogdan Krizman), II, Београд, 1964, стр. II/673–683.

<sup>8</sup> „Покрајинске управе“, *Алманах Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 2, Загреб, 1924, стр. 98–100; Љубодраг Димић, *Историја српске државности (Србија у Југославији)*, III, Нови

Устав од 28. јуна 1921. године настојао је да, решавањем питања односа централне управе и историјских области-покрајина, учврсти јединство државе. Уставом је одбачена свака могућност да је држава настала „уговором“ између ранијих држава и историјских области, а истакнуто је да је настала вољом уједињених Срба, Хрвата и Словенаца, који и поред три имена представљају један народ. Творци устава су тежили да старе историјске покрајине буду замењене новим самоуправним јединицама, формираним према природним, социјалним и економским приликама. Начелом парцијализације државе на административне области, Устав је требало да створи стање у коме би се избрисале контуре бивших историјских покрајина, чија је целовитост опстајала у времену државног провизоријума. Уставом предвиђене самоуправне јединице одређене су као области које треба да обухвате до 800.000 становника. Унутрашња управа имала је да се подели између државних и самоуправних органа. На тај начин би се у Краљевини устројила вертикална централизација управе по областима. Државни савет је требало да врши надзор над самоуправним телима.<sup>9</sup>

Ступањем на снагу Устава Краљевине СХС привремено су остале покрајинске управе са покрајинским намесником на челу, кога је именовао краљ на предлог министра унутрашњих дела. Покрајински намесник је управу у покрајинама вршио под непосредним надзором министра унутрашњих дела преко шефова одељења као органа надлежних министарстава. У току трајања покрајинске управе одељења појединих министарстава у покрајинама била су дужна да за своје предлоге општег карактера, или који се односе на службено особље, затраже мишљење покрајинског намесника пре министарског решења. Странке су имале право жалбе Државном савету о административним споровима, у којима одлучује привремена покрајинска управа као прва и последња молба. Стварна надлежност покрајинских управа остала је, углавном, она иста коју су имале земаљске владе пре укидања.<sup>10</sup>

Устав Краљевине СХС одредио је покрајинске управе као институције транзиционог значаја, чије је надлежности по установљењу области требало укинути и пренети било на појединачна министарства било на државне власти у обласним самоуправама. Пренос надлежности оствариван је поступно, о чему је одлучивао Министарски савет по саслушању дотичног покрајинског намесника.<sup>11</sup>

Сад, 2001, стр. 53 и 54; Ivan Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527–1945)*, Zagreb, 1969, str. 179 i 180, 328–334.

<sup>9</sup> „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, *Полицијски зборник закона и законских прописа по струци управно-полицијској и самоуправној*, Београд, 1924, стр. 7–27; С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, стр. 36–43.

<sup>10</sup> Чл. 134 „Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1928. године“, стр. 25; Ivan Beuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527–1945)*, str. 338 i 339.

<sup>11</sup> Чл. 134 „Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, стр. 25; чл. 25 „Закона о општој управи од 26. априла 1922. године“, *Полицијски зборник ...*, стр. 53 и 54.

Одредбе Устава које су се односиле на установљење области озаконила је посебна Уредба о подели земље на области, објављена 26. априла 1922. године. Уредбом је предвиђено формирање 33 области.<sup>12</sup> Територија Србије, Војводине, Косова и Метохије, и Санџака издељена је на 15 области. Остали делови земље су, са мањим изменама, остали у оквиру својих ранијих „историјско административних“ делова. На простору Словеније основане су две области, у Хрватској четири, Далмцији две, Босна и Херцеговина подељена је у шест, Македонија у три, док је територија Црне Горе постала једна област. За сваку област предвиђени су посебни аутономни органи и тела – то су биле скупштине и владе. У делокругу рада аутономних органа и тела нашле су се економске, финансијске, саобраћајне и просветне надлежности. Поред дефинисања управе, предвиђена је могућност да мање области, под одређеним условима, могу бити уједињене, а поједине општине и срезови издвојени из постојећих области и прикључени суседним.<sup>13</sup>

Уредба није настојала да много промени надлежности најнижих власти унутрашње управе (општина и срезова). Међутим, делокруг рада и даље су уређивали бројни закони наслеђени из претходних правних система, који су се разликовали од једне до друге историјске области. Закон о општој управи одредио је само опште норме. Среске поглаваре Закон је одредио као непосредне извршиоце опште управне власти у срезу, у чијој су се надлежности налазили сви послови опште управе, осим оних који су посебним прописима стављени у дужност некој другој власти. У складу са тим, и у циљу што ефикаснијег рада, срески поглавар је имао своје стручне референте (поједини референти су могли да буду постављени за два или више среза).

На челу области налазили су се велики жупани, као политички представници владе. Закон о општој управи давао је великом жупану надлежност у свим струкама опште управе. У општу управу спадали су сви послови из надлежности министра унутрашњих послова, просвете, аграрне реформе, пољопривреде и вода, грађевина, трговине и индустрије, народног здравља, социјалне политике, вера, шума и рудника, уколико се не односе на управу државним доменима. Ван опсега опште управе остали су, осим државних домена шума и руда, још и послови министарстава спољних послова, војске и морнарице, правде, изједначења закона, финансија, саобраћаја, пошта и телеграфа. Тако је у областима извршено усредсређивање послова разних министарстава у руке једног шефа. Сходно томе, велики жупан имао је за сваку струку послова посебне референте, који су према њему стајали у истом односу, као начелници одељења према министру. За послове који су

<sup>12</sup> Видети: чл. 1 „Уредбе о подели земље на области од 26. априла 1922. године“, *Полицијски зборник...*, стр. 173–175.

<sup>13</sup> „Уредба о подели земље на области од 26. априла 1922. године“, стр. 383–386.

остали ван надлежности великог жупана могла су да се установе посебна надлештва.

Велики жупан имао је помоћне органе или окружне начелнике, односно поджупане, који су постављани у један одређен округ. Њихова главна дужност била је вршење надзора над среским властима.<sup>14</sup>

Поступак образовања обласних управа почео је 1922. године и вршен је поступно, јер је зависио од ликвидације послова покрајинских управа. Министри унутрашњих послова Краљевине СХС имали су овлашћење да спроведу све потребне радње за почетак рада обласне управе. У областима чија су се седишта налазила у крајевима где није било покрајинских управа, постављани су истовремено потребни референти и помоћно особље. С друге стране, у областима чија се седишта налазе у крајевима где су постојале покрајинске управе, обласном великом жупану додељивани су потребни референти и помоћно особље из дотадашњих жупанијских, односно окружних управа, као и покрајинских управа, према предлогу покрајинског намесника. Истовремено, обласној управи су подређена посебна одељења појединих министарстава, која су постојала у покрајинама, а припадала су општој управи. Тиме су обласне управе преузеле све послове некадашњих окружних власти (надзорна и управна власт), али и део послова покрајинских влада и министарстава у областима где су постојали. Послови покрајинских управа који нису спадали у општу управу могли су се, на предлог надлежног министра а по пристанку Министарског савета, одмах пренети на министарства. Поступак ликвидације покрајинских управа извршен је овим редоследом: у Босни и Херцеговини покрајинска управа је укинута 3. септембра 1923, у Далмацији 18. јула 1924, у Словенији 3. децембра 1924, у Хрватској и Славонији 22. јануара 1925. године.<sup>15</sup>

Нашу генералну хипотезу да је постојање различитих правних система умногоме одредило функционисање и организацију Министарства просвете потврђују следећи налази: а) Министарство просвете је све до 1923. године, односно до укидања покрајинских управа, функционисало као нека врста покрајинске управе за Србију, Црну Гору, Банат, Бачку и Барању; б) као последицу плурализма правних система Министарство просвете задржало је подвојену организациону основу у функционисању просвете у покрајинама Словенији, Далмацији, Хрватској–Славонији и Босни и Херцеговини; в) испољавање различитих правних система, односно остваривање

<sup>14</sup> „Закон о општој управи од 26. априла 1922. године“, стр. 49–55; „Закон о обласној и средској самоуправи од 26. априла 1922. године“, *Полицијски зборник...*, стр. 73–94; С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, стр. 386–391.

<sup>15</sup> Чл. 134, 135 „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, стр. 25 и 26; Чл. 23–25 „Закон о општој управи од 26. априла 1922. године“, стр. 53 и 54; С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, стр. 383–403.

закона наслеђених из старих административно-правних система, и упоредо доношење јединствених прописа било је обележје готово целе прве деценије постојања Краљевине.<sup>16</sup>

Све је то доводило у питање остваривање функција Министарства просвете. Наиме, Министарство просвете је било део централне државне управе коме је припадала врховна и надзорна управа над свом јавном и приватном наставом у Краљевству. Оно је надзирано сва учена, књижевна и уметничка друштва, све просветне, културне и просветно-хумане установе и заводе, све просветне и школске фондове. Било је стварни носилац просветне (политичке) моћи и најодговорнија државна институција од које је углавном зависило све што се догађало на широком и веома разуђеном простору просветно-школског и културног рада у Краљевини СХС. Најважнији задатак Министарства просвете у време стварања нове државе, Краљевине СХС, био је да подстакне развој науке, уметности, књижевности, и тиме створи здраве основе за будућност народа и допринесе изграђивању и учвршћивању моралног и државног јединства.<sup>17</sup>

Спровођење у дело ликвидације просветних одељења покрајинских управа и одељења Министарства просвете у покрајинама, односно поступак образовања обласних управа означио је задавање функција обласним великим жупанима у струкама опште управе које су се односиле и на просвету. Први пут нормама су задате ове функције 28. новембра 1923, а затим су потврђене 22. јула 1924. године и обухватале су: организационе, кадровске, материјалне, нормативно-правне и остале функције.<sup>18</sup>

У оквиру тог истог поступка, са циљем да се што успешније унутар обласних управа извршавају послови из надлежности Министарства просвете, 24. јула 1924. одлучено је да се у свакој области оснује просветно одељење, кога је сачињавало особље додељено великом жупану за вршење послова просветне управе. Шеф тог одељења је био просветни инспектор Министарства просвете, који је у просветним питањима био референт великог жупана.<sup>19</sup> Просветна одељења су дељена на одсеке: одсек за средњу

<sup>16</sup> „Главни просветни савет“, *Просветни гласник: Службени лист Министарства просвете*, XL, 3, Београд, 1923, стр. 138 и 139; Љ. Димић, *Историја српске државности (Србија у Југославији)*, стр. III/93–126.

<sup>17</sup> „Уредба од 3. септембра 1919. године о уређењу Министарства просвете“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, I, 91, Београд, 1919, стр. 1 и 2; Владета Тешић, „Министарство просвете“, *Министарство просвете и министри Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Југославије 1918–1941*, Београд, 2000, стр. 33, 41.

<sup>18</sup> „Одлука П. Бр. 7.301 од 22. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, *Основна настава: Службени гласник Министарства просвете Одељења за основну наставу и народно просвећивање*, I, 1, Београд 1924, стр. 4 и 5; „Одлука П. Бр. 1.134 од 2. фебруара 1925. – Делокруг рада обласних великих жупана“, *Основна настава*, I, 6, Београд, 1925, стр. 154 и 155.

<sup>19</sup> „Одлука П. Бр. 7.368 од 24. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, *Основна настава*, I, 1, Београд 1924, стр. 5 и 6; „Одлука П. Бр. 1.134 од 2. фебру-



и стручну наставу и одсек за основну наставу. Шефови одсека били су инспектори средњих и стручних, и основних школа. У областима у којима није постојао довољан број средњих школа да би се поставио посебан инспектор за средњу и стручну наставу, референт великог жупана вршио је уједно дужност инспектора за средњу и стручну наставу.<sup>20</sup>

Укупно све функције просветних одељења и просветних органа у обласним управама задате су 9. априла 1925. по окончању ликвидације просветних одељења покрајинских управа и одељења Министарства просвете у покрајинама, када је завршено оснивање просветних одељења и када су постављени обласни просветни инспектори, референти великих жупана. Том приликом су утврђене и надлежности реских школских надзорника.<sup>21</sup>

У склопу функција задатих 28. новембра 1923. обласни велики жупан је добио надлежности у управљању кадровима и руковођењу кадровском политиком у својој области.<sup>22</sup> Ове надлежности великог жупана односиле су се на све чиновнике, односно званичнике и служитеље изузев оних намештених код универзитета, високих школа, државних позоришта, музеја, архива, библиотека и државних штампарија.<sup>23</sup> У вези са кадровском политиком стајало је и право да одобрава одсуства и боловања.<sup>24</sup> Поред ових, велики жупан је вршио послове у вези са припадностима и другим материјалним средствима који су се исто односили на кадрове у његовој

---

ара 1925. – Делокруг рада обласних великих жупана“, стр. 154 и 155. „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, *Основна настава*, I, 13, Београд, 1925, стр. 382–388.

<sup>20</sup> Одлуком од 24. јула 1924. први пут су инспекторима за средњу и стручну наставу, односно референтима великог жупана задате функције на основу којих су били надлежни за научне заводе уколико их је било у областима и за израду буџета, њихово спровођење као и све економско-финансијске послове. У ту сврху било је предвиђено оснивање посебних одсека са једним шефом на челу. Број осталог концептног и канцеларијског персонала одређиван је према потреби у границама буџета. „Одлука П. Бр. 7.368 од 24. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 5 и 6.

<sup>21</sup> „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, стр. 382–388.

<sup>22</sup> Видети: „Одлука П. Бр. 7.301 од 22. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 4 и 5; „Одлука П. Бр. 1.134 од 2. фебруара 1925. – Делокруг рада обласних великих жупана“, стр. 154 и 155; чл. 41, 52, 130 „Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда од 31. јула 1923. године“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, IX, 199, Београд, 1923, стр. 4–12.

<sup>23</sup> „Одлука П. Бр. 7.301 од 22. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 4 и 5; „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, стр. 382–388.

<sup>24</sup> Видети: „Одлука П. Бр. 7.301 од 22. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 4 и 5; „Одлука П. Бр. 1.134 од 2. фебруара 1925. – Делокруг рада обласних великих жупана“, стр. 154 и 155.

области.<sup>25</sup> Поред финансијских надлежности из руковођења материјалним средствима намењеним кадровима у својој области, велики жупан је добио и надлежности везане за руковођење буџетом, кредитите и др.<sup>26</sup>

Од 9. априла 1925. ове функције је у име обласног великог жупана вршило обласно просветно одељење, а решења о овим пословима су потписивали обласни велики жупани, односно њихови заменици.<sup>27</sup> Иначе, свако просветно одељење водило је свој деловодни протокол (уручбени записник) и имало своју посебну архиву. Обим послова које је од тада вршило обласно просветно одељење делимично је проширен и састојао се од права да одобрава одсуства и боловања,<sup>28</sup> да управља кадровима и руководи кадровском политиком,<sup>29</sup> да контролише рад институција културе, да се стара о моралу и реду на јавним приредбама<sup>30</sup> и да руководи буџетом и финансијама.<sup>31</sup>

Један број функција задатих великом жупану 28. новембра 1923.<sup>32</sup> на основу наредбе од 9. априла 1925. године сврстан је у послове стручне природе. Извршавање ових послова тада је поверено просветним инспекторима као шефовима просветних одељења. Они су у деловању на основу ових функција били самостални.<sup>33</sup> Њихова дужност је била да потписују решења о овим пословима.<sup>34</sup>

У надлежност великом жупану 28. новембра 1923. стављена је изградња и одржавање школских објеката.<sup>35</sup> Он је могао да располаже школ-

<sup>25</sup> Исто.

<sup>26</sup> Исто.

<sup>27</sup> „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, стр. 382–388.

<sup>28</sup> Исто.

<sup>29</sup> Видети: „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, стр. 382–388; чл. 126 „Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда од 31. јула 1923. године“, стр. 11.

<sup>30</sup> Видети: „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, стр. 382–388.

<sup>31</sup> Исто.

<sup>32</sup> Одлука П. Бр. 7.301 од 22. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 4 и 5; „Одлука П. Бр. 1.134 од 2. фебруара 1925. – Делокруг рада обласних великих жупана“, стр. 154 и 155.

<sup>33</sup> Видети: чл 3 „Закона о општој управи од 26. априла 1922. године“, стр. 49.

<sup>34</sup> „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, стр. 382–388.

<sup>35</sup> Видети: „Одлука П. Бр. 7.301 од 22. јула 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 4 и 5; „Одлука П. Бр. 1.134 од 2. фебруара 1925. – Делокруг рада обласних великих жупана“, стр. 154 и 155.

ским простором према приликама и потребама и у ванредним ситуацијама.<sup>36</sup> Издавао је дозволе и спроводио прописе за школске потребе и школске активности.<sup>37</sup> Контролисао је рад школа, припремао је извештаје надлежним властима и руководио је пословима народног просвећивања.<sup>38</sup>

На основу наредбе од 9. априла 1925. године ове функције су се као послови стручне природе нашли у надлежности просветних инспектора. Њихов број је увећан и на основу њих просветни инспектори су контролисали и руководили административним радом просветних органа, тела и институција и прикупљали податке за руковођење буџетом, фондовима, задужбинама и новчаном помоћи.<sup>39</sup> У надлежности просветних инспектора наша се организација наставног процеса и давање предлога о испитима према приликама и потребама, као и прикупљање статистичких података о школама, наставницима и ђацима.<sup>40</sup> Подносили су предлоге Министарству просвете за разврставање кадрова и руковођење кадровском политиком.<sup>41</sup> Истом министарству су подносили и предлоге за организационо уређење школа и старање о просветној делатности.<sup>42</sup> Старали су се о испуњавању редовних и ванредних потреба ученика.<sup>43</sup> Имали су обавезу да објављују школске законске и подзаконске акте и право да изричу казне.<sup>44</sup> Подносили су предлоге за одликовање чиновника и службеника и дозвољавали су одсуства и боловања.<sup>45</sup> Решавали су спорна питања у вези са просветним особљем.<sup>46</sup>

Коначно уобличавање функција просветних инспектората и просветних органа у обласним управама окончано је 9. априла 1925. године. Тада су задате и функције среским школским надзорницима. Сви послови среских школских надзорника били су стручне природе, па су стога у њиховом обављању они били самостални и према томе овлашћени да потписују решења о тим пословима у име среског поглавара.

Дужности среског школског надзорника су биле: да се ангажује на организационом и кадровском уређењу школе,<sup>47</sup> да се стара о школској

<sup>36</sup> Исто.

<sup>37</sup> Исто.

<sup>38</sup> Исто.

<sup>39</sup> Видети: „Наредба П. Бр. 4.151. од 9. априла 1925. године – Великим жупанима за просветна одељења – Организација обласних просветних одељења и надлежност просветних органа у области“, стр. 382–388.

<sup>40</sup> Исто.

<sup>41</sup> Исто.

<sup>42</sup> Исто.

<sup>43</sup> Исто.

<sup>44</sup> Исто.

<sup>45</sup> Исто.

<sup>46</sup> Исто.

<sup>47</sup> Исто.

имовини, редовно подноси извештаје надлежним школским властима о стању школа и води преписку са свим властима,<sup>48</sup> да контролише рад и дисциплински оцењује просветно особље и да решава спорна питања у вези са просветним телима и особљем,<sup>49</sup> да надгледа и руководи радом просветних органа и тела<sup>50</sup> и да објављује важећа законска акта и обавља по њима одређене послове.<sup>51</sup>

Надзор над вежбаоницама учитељских школа вршио је управник те школе. Његове су дужности у том погледу биле исте као и среског школског надзорника према осталим школама.<sup>52</sup>

Министарство просвете је поступак ликвидације просветних одељења покрајинских управа и одељења Министарства просвете у покрајинама спроводило постепено. Тако су 15. априла 1924. велики жупани у Дубровнику и Сплиту добили део надлежности у вези са управљањем кадровима и руковођењем кадровском политиком, а у вези с тим и право давања одсуства и боловања.<sup>53</sup>

Исто тако је 26. новембра 1924. Министарство просвете овластило шефове одељења Министарства просвете у Сарајеву, у Загребу и у Љубљани да управљају кадровима, да руководе кадровском политиком, а сходо овим овлаштењима и да врше послове у вези са припадностима и другим материјалним средствима.<sup>54</sup>

Како је поступак образовања обласних управа, између осталог, подразумевао да се посебна одељења појединих министарстава која су постојала у покрајинама а припадала су општој управи подреде обласној управи, тако је Министарство просвете требало да постепено доноси одлуке о сужавању делокруга својих одељења у покрајинама. Сходно томе, најкасније до 1. децембра 1924. године требало је да се успоставе просветни инспекторати код великих жупана загребачке, карловачке, осјечке, сремске,

---

<sup>48</sup> Исто.

<sup>49</sup> Исто.

<sup>50</sup> Исто.

<sup>51</sup> Исто.

<sup>52</sup> Исто.

<sup>53</sup> Видети: „Одлука П. Бр. 3.293 од 15. априла 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, *Основна настава*, I, 2, Београд, 1925, стр. 2; „Одлука П. Бр. 14.253 од 16. новембра 1924. – Давање одсуства од Великих жупана“, *Основна настава*, I, 2, Београд, 1925, стр. 3; „Одлука П. Бр. 12.752 од 26. новембра 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, *Основна настава*, I, 2, Београд, 1925, стр. 1; „Одлука П. Бр. 12.753 од 20. новембра 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, *Основна настава*, I, 2, Београд, 1925, стр. 2 и 3.

<sup>54</sup> Видети: „Одлука П. Бр. 12.752 од 26. новембра 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 1; „Одлука П. Бр. 12.753 од 20. новембра 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 2 и 3.

сарајевске, мостарске, тузланске, врбаске, травничке и бихаћке области, после чега је требало да се у њихов делокруг одмах пренесу послови одељења Министарства просвете у Загребу, односно Сарајеву. Наставни заводи и све просветне установе које су се налазиле у овим областима требало је да после 20. новембра 1924. све своје извештаје, предлоге, захтеве и остала акта достављају великом жупану, који је у пословима свог делокруга требало да доноси одлуке, а акта у осталим просветним пословима задржаним у надлежности Министарства просвете да проследи одељењима Министарства просвете. С друге стране, одељења Министарства просвете имала су обавезу да упуте сва аката која су у надлежности великих жупана а која су се као нерешена затекла или су директно стигла у одељења великим жупанима.<sup>55</sup>

Оснивање просветних одељења по областима и постављање просветних инспектора у току последња два месеца 1924. у великој мери је било одређено ограниченим средствима у буџету за 1924/25. годину. Како у буџету нису били предвиђени довољни кредити за успостављање ових одељења и њихових шефова, из Министарства просвете су наредили да дужност обласних просветних инспектора и референта код великих жупана уместо наставника средњих школа привремено врше шефови просветних одељења покрајинских управа и директори гимназија. Директори гимназија су били дужни да врше дужност просветног инспектора, референта код великог жупана како се не би повећала несташица наставника и тиме нанела осетна штета средњим школама – гимназијама. Они су дужност обласних просветних инспектора и референата великих жупана вршили привремено уз своју редовну дужност. Њихов рад хонорисан је из кредита за прековремени рад као осам недељних продужних часова у средњим школама, а просветна одељења је требало да почну са радом одмах.

Од 20. новембра 1924. до 3. фебруара 1925. године спроведено је оснивање просветних одељења и извршена су постављења обласних просветних инспектора, референта великих жупана у: сарајевској, тузланској, врбаској, бихаћској, ваљевској, врањској, крушевачкој, моравској, нишкој, подрињској, пожаревачкој, рашкој, тимочкој, ужичкој, шумадијској, подунавској, битољској, брегалничкој и косовској области.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> „Одлука П. Бр. 12.753 од 20. новембра 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 2 и 3.

<sup>56</sup> „Одлука П. Бр. 12.754 од 20. новембра 1924. – Ликвидација Просветних одељења Покрајинских управа“, стр. 6; „Одлука П. Бр. 1.225. од 3. фебруара 1925. а. – Оснивање просветних одељења по областима и постављање просветних инспектора“, *Основна настава*, I, 8, Београд, 1925, стр. 226 и 227; „Одлука П. Бр. 1.226. од 3. фебруара 1925. б. – Оснивање просветних одељења по областима и постављање просветних инспектора“, *Основна настава*, I, 8, Београд, 1925, стр. 227.

Тако су закључно са 3. фебруаром 1925. одељења Министарства просвете у Загребу, Љубљани и Сарајеву а тиме и сви послови тих одељења прешли делимично на обласне велике жупане, а делимично на Министарство просвете, док су код великих жупана у целој краљевини установљена просветна одељења и постављени просветни инспектори или вршиоци дужности просветних инспектора. Како би просветна одељења одмах почела са радом, захтевано је да се послови у дотадашњим просветним инспекторатима при покрајинским управама и они при одељењима Министарства просвете у покрајинама што пре закључе и пренесу у делокруг новопостављених просветних референата код великих жупана.<sup>57</sup>

Да би се поступак оснивања просветних одељења при обласним управама и постављања просветних инспектора, референата великих жупана у потпуности завршио, било је неопходно укинути места просветних инспектора Министарства просвете на територији на којој се примењивао Закон о народним школама Краљевине Србије из 1904. године. Просветни инспектори који су радили по овом закону требало је да до 15. марта 1925. ликвидирају своје послове, од када је требало да нови просветни инспектори почну дејствовати само у оним местима где су до тада постојали инспекторати као органи Министарства просвете. Одлучено је да ти просветни инспектори предају своје архиве и све остало својим колегама који су свој рад почињали по новој организацији у оквиру просветних одељења при обласним управама. Разврставање архиве и свих осталих материјала зависило је од тога у којој управној области су се налазили поједини делови старих инспектората.<sup>58</sup>

### Завршно разматрање

Резултати анализе указују да је организација надлежности Министарства просвете у обласним управама у Краљевини СХС била дуготрајан процес на који је у првом реду утицала упоредна егзистенција шест правних система унутар којих су се нашле историјске области – покрајине Краљевине СХС. Овакво стање у пракси довело је до појаве плурализма правних система у којима су се остваривали стари законски акти и законски акти страних држава, односно држава које више нису постојале. То је одредило

<sup>57</sup> „Одлука О. Н. Бр. 15.603 од 24. марта 1925. године – Просветним инспекторима“, *Основна настава*, I, 11, Београд, 1925, стр. 307.

<sup>58</sup> Видети: „Одлука О. Н. Бр. 10.859 од 6. марта 1925. године – Просветним инспекторима: Банатске области – Велики Бечкерек, Потиске области – Суботица, Бачке области – Нови Сад, Шумадијске области – Београд, Вардарске области – Скопље, Битољске области – Битољ – Ликвидација досадашњих просветних инспектора“, *Основна настава*, I, 9, Београд, 1925, стр. 242 и 243.

како начин управљања свих органа државне управе Краљевине СХС тако и Министарства просвете.

Ступањем на снагу Устава од 28. јуна 1921. године, у којем је предвиђено да старе историјске покрајине буду замењене новим самоуправним јединицама, створили су се услови да се унутрашња управа подели између државних и самоуправних органа, и да се на тај начин у Краљевини устроји вертикална централизација управе по областима.

На поступак организовања надлежности Министарства просвете у обласним управама у Краљевини СХС директно су утицали различити правни системи међу покрајинама и ограничена средства у буџету у делу који се односио на Министарство просвете. Поступак организовања је почео ликвидацијом просветних одељења покрајинских управа и одељења Министарства просвете у покрајинама. У корак са тим одређиване су надлежности задавањем функција обласним великим жупанима у струкама опште управе које су се односиле и на просвету. Односно, део просветних послова је пренет или задржан у надлежности Министарства просвете. Следећу етапу представљао је процес оснивања просветних одељења за вршење послова из области просвете при управним областима и постављање на њихово чело просветних инспектора као референта великих жупана, као и установљење среских школских надзорника. Крај целокупног процеса представљала је ликвидација просветних инспектората Министарства просвете на територијама на којима је важио Закон о народним школама Краљевине Србије из 1904. године у корист просветних одељења при обласним управама.

На основу резултата анализе потврђено је да су органи обласних управа и чиновништво које је унутар обласних управа било задужено за вршење послова из надлежности Министарства просвете добили тачно одређене надлежности које су обухватале широк спектар послова са организационим, кадровским, материјалним, нормативно-правним и осталим функцијама, на основу којих су руководили средњим, стручним и основним школама, и чиме је квалитативно била изражена мера њихове самосталности. У оквиру тако прецизно утврђених функција издвајале су се функције управе као власти, али уочљиви су били и елементи управе као јавне службе. Појава елемената управе као јавне службе у Краљевини СХС има велики значај и за изучавање савремене управе.

## Summary

### **The Organization of Competences of the Ministry of Education of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in Regional Administrations**

**Key words:** *Kingdom of SCS, Ministry of Education, regional administrations, organization and competences*

The organization of competences of the Ministry of Education as part of administrative and territorial structure of the Kingdom of SCS was researched by application of the historiographical method, i.e. it was researched what were the tasks organs of regional administrations and the officialdom in charge of the jobs from the competences of the Ministry of Education. To this goal the most important legal acts, sub-laws and the relevant literature concerning the topic were collected.

The demand for an autonomy which the delegation of the People's Council of SCS expounded during the negotiations with the government of the Kingdom of Serbia, caused the Kingdom of SCS to be initially divided into six different juridical regions, representing separate legal systems. These six different legal systems were those of the Kingdom of Serbia, of the Kingdom of Montenegro and of the areas of the former dual Austro-Hungarian Monarchy (of the common monarchy of two separate states, Austria and Hungary) which became part of the Kingdom of SCS: the legal area of Slovenia and Dalmatia which had been within the legal system of Austria: the legal area of Baranya, the Bacska and the Banat which had made part of the legal system of Hungary; the legal system of Croatia and Slavonia which made part of the administrative and legal system of Hungary, but which enjoyed certain elements of autonomy (based on Hungarian-Croat compromise of 1869), particularly in the field of education. Bosnia-Herzegovina, which was under joint Austro-Hungarian administration, made up a separate legal system. In practice this situation led to occurrence of plurality of various legal systems where old laws and laws of foreign states, i.e. of states which no longer existed, were in force. This determined the way of governing by all state organs of the Kingdom of SCS as well as that of the Ministry of Education.

After coming into force of the Constitution of June 28, 1921 which foresaw that the old historical provinces be replaced by new autonomous units, conditions were created for the division of power between the state and administrative



organs and to set up in that way the vertical centralization of the administration in regions within the Kingdom.

Legal systems which differed in each province and limited means in the budget of the Ministry of Education directly influenced the procedure of organization of competences of the Ministry of Education in regional administrations in the Kingdom of SCS. The process started by abolition of educational departments of provincial governments and departments of the Ministry of Education in the provinces. At the same time, competences were determined by putting regional Great Counts in charge of tasks of general administration which concerned education too, i.e. part of the educational tasks devolved to regions or remained in charge of the Ministry of Education. The next stage was the process of founding of educational departments in charge of educational affairs in administrative regions and appointing educational inspectors as heads of sections of Great Counts, as well as appointing of district school supervisors. The end of the whole process was the liquidation of educational inspectorates of the Ministry of Education in favor of educational departments with regional administrations in the territories in which the Law on Popular [i.e. elementary] Schools of the Kingdom of Serbia of 1904 was in force.

Organs of regional administrations and the officials in charge of the tasks of the Ministry of Education within regional administrations, were assigned strictly determined competences which comprised a wide gamut of tasks with organizatorial, cadre, material, normative-cum-juridical and other roles. In virtue of them, running secondary, professional and elementary schools became the competence of these organs, which expressed in a qualitative way the measure of their independence. Within so precisely determined functions, the administrative functions as functions of power, stood out, but perceptible were also elements of the administration as a public service.