

УДК 342 (497.11) „18/19”  
342.9 (497.11) „18/19”  
Изворни научни рад  
Предато: децембар 2004.  
BIBLID: 0550-2179, 38 (2004) 2:1: p. 219-241

*Мр Александар Марџиновић, асистент-управник  
Правног факултета у Новом Саду*

## СРПСКА РЕВОЛУЦИЈА И СТВАРАЊЕ СРПСКЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

**Сажетак:** *Клице модерне државне управе у Србији никле су у време Српске револуције (1804-1813), а њен развој настао се све до краја самосталног српског државног живота (1918. године). Своју државну управу Србија је изграђивала по узору на најразвијеније европске државе, при чему су огромну улогу у том процесу имали учени аустријски Срби, образовани на бечким, пешићанским и другим високим правним школама Хабсбуршке монархије. Касније се јавља и све већи број „отпачасивених синова”, школованих од Аустрије до Енглеске, који су по повратку са школовања у својој отаџбини постојали чиновници, министри и државни саветници. Захваљујући, пре свега, њима, управа, најпре вазалне, а од 1878. године независне Србије постојала је слична својим европским њанданима.*

*И српска правна наука почиње врло рано, још у току Српске револуције, да се бави проблематиком државне управе, дајући низ значајних представника, чија су дела била темељ за конципирање модерне науке управног права у нас.*

**Кључне речи:** *Србија, Српска револуција, државна управа, наука управног права.*

## Уводне напомене

Први српски устанак представља вододелницу српске историје. Његов епохални значај огледа се у државно-политичкој трансформацији српског народа; за релативно кратко време постојања устаничке државе Срби су од потлаченог пука и покорене турске раје постали државотворна европска нација и политички субјект првога реда на Балкану. Без узимања у обзир националних, политичких, економских и културних интереса Срба постало је незамисливо решавање горућег проблема европске политике XIX века: тзв. источног питања, нарочито оног његовог аспекта који се тицао аспирација на територије које је на Балканском полуострву у својим рукама држало оронуло турско царство. Налазећи се у сплету противречних интереса Аустрије и Русије (али и других европских сила) – везаних за отоманско наслеђе – српски народ је успео, упркос свим историјским искушењима, да за себе пронађе место под сунцем: да најпре створи, а затим све више развија своју националну државу. Штавише, лукавошћу (Хегеловог) историјског духа, Срби су послали у таму прошлости не само турску империју, него и једну од њених главних супарница: црно-жуту Хабзбуршку монархију. Тако је малени српски народ постао победник над оба „болесника“: и онога на Босфору и онога на Дунаву. Пут ка тој победи утро је управо Први српски устанак.

Вековима акумулирана, огромна еманципаторска енергија, коју је у себи носио Први српски устанак, манифестовала се двоструко. С једне стране, она је изнедрила клице модерне српске државности и успоставила насилно прекинути континуитет српске државотворне традиције. С друге стране, благодарећи тој енергији из блата је васкрсла српска просвета и култура, столећима гушена од азијатског варварског освајача. Напокон, не треба сметнути с ума и интензиван економски полет Србије након што је са себе збацила окове анахроног турског феудалног система. Имајући све то у виду, намеће се једини исправан закључак: Први српски устанак није био једна у низу буна против Турака, већ аутентична – по речима Леополда Ранкеа – Српска револуција, и то свеопшта: државно-политичка, социјално-економска и просветно-културна.

За историју српске државне управе и српске науке управног права, Српска револуција је била од непроцењивог значаја. У њој су ударени темељи српским државним институцијама, па у оквиру њих и државној управи у Срба. Истовремено, та је револуција означила почетак научног посматрања и изучавања феномена управе, иначе једног од најсложенијих којим се правна наука бави.<sup>1</sup> Вођени наведеном премисом, одлучили смо се за дводелну структуру

<sup>1</sup> О сложености овога феномена сведочи и семантичко обиље садржано у речи *управа*. Готово да нема светског језика у којем термини *управа* и *управљање* немају више значења. У латинском језику реч *управа* има три основна значења, а исто толико у енглеском и шпанском. У француском језику ова реч има четири главна и пет споредних значења, а у италијанском, немачком и руском језику четири значења (Е. Пусић: *Наука о управи*, Загреб, 1989, стр. 3). И за српски језик карактеристично је богатство значења речи *управа* (в. *Речник српскохрватскога књижевног језика*, књига шеста, „Матица Српска”, Нови Сад, 1976, стр. 551-552). Индикативно је и то да је само до почетка 60-тих година прошлога века конструисано више од три стотине одређења појма управне делатности, односно управне функције (в. П. Димитријевић: *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр. 14).

овога рада. У првом делу изложићемо хронологију и основне државно-правне и политичке карактеристике настанка и развоја управних институција у Србији, почев од Карађорђевог доба до почетка XX века, односно до тренутка када је свој државно-правни субјективитет Србија положила у залог државног јединства јужнословенских народа. Други део овога рада посветићемо напорима пионира српске науке управног права да се феноменологија државне управе – њених организационих и функционалних обележја – научно елаборира и прикаже на више или мање систематичан начин.

## **1. Настанак и развој управе у епохи обновљене српске државности**

### **1.1. Културна еманципација српског народа и рађање идеје о правној држави и владавини права**

Стара је историјска истина да су идеје родно место сваке велике револуције. Доказа за то има много: од Француске револуције до револуција које су протутњале XX веком. Најпре су се у главама појединих мислилаца ројиле представе о будућем друштву, праведнијем и срећнијем у односу на старо, а тек потом су се јављали они који су те представе настојали и практично да реализују. Изузетак од овога правила није била ни Српска револуција. И пре него што су по Шумадији почеле да се котрљају одсечене турске главе, било је умних људи који су увиђали тежак положај српског народа и неопходност његове свеколике еманципације, како државно-политичке тако и културно-просветне. Један од њих био је и учени аустријски Србин Димитрије Обрадовић, „у калуђерству наречени Доситеј”. Одмах иза њега ваља споменути Божидара Грујовића, европски образованог правника, који је, следујући Доситејевим просветитељским идејама, покушао да их пренесе на терен права и да уобличи модерну правну свест у устанничкој Србији, засновану на идеји о нужности да се државна власт ограничи правним нормама.

Свестан државне подељености Срба између Аустрије, Турске и Млетачке републике, Доситеј је предано радио на јединству свога рода. То јединство он је, по угледу на европске духове свога времена, оснивао пре свега на заједници језика. Спона која треба да повеже „све српске синове и кћери, од Црне Горе до Смедерева и до Баната” јесте, по Доситејевом мишљењу, јединствени књижевни језик, који за свој основ мора узети говор простога народа, „сељана и чобана”, како каже Доситеј у свом чувеном „Писму Харалампију”, састављеном у Лајпцигу, априла 1783. године. Тако је Доситеј антиципирао Карађорђеву идеју о јединственом српском државном простору и о потреби претварања Дрине у, како народна песма каже, „племениту међу измеђ’ Босне и измеђ’ Ср-

бије”. И док је Карађорђе са својим устаницима на српском националном и државном јединству радио војујући са Турцима, Доситеј је своје родољубље заснивао на чињеници „да житељи черногорски, далматски, ерцеговски, босански, сервијски, хорватски (кромје мужа<sup>2</sup>), славонијски, сремски, бачки и банатски (осим Вла’а) једним истим језиком говоре.” Устајући против рђавих обичаја и навика чврсто укоренењених у народном бићу, Доситеј је Србе, као и Кант Немце, будио из „догматског дремежа”. Ти рђави обичаји и наопаке догме, између осталог, огледали су се и у слабом разумевању значаја поштовања правних прописа и права других људи. Доситеј је смело упро прстом у ову српску ману (која, истини за вољу, ни до данас није сасвим искорењена) и упутио Србима драматичан апел: „Србија и Босна и Херцеговина избавиће се временом од Турака и ослободити, али ако народ у овим земљама не почне отресати од себе сујеверије и не искорени ону древну и богомрску вражду и мрзост на закон, они ћеду сами себи бити Турци и мучитељи!”

Стопама Доситеја кренуо је и Божидар Грујовић<sup>3</sup>, само још одлучније у правцу стварања правне државе у Србији. Грујовић је, уз проту Матеју Ненадовића, Петра Новаковића Чардаклију и Јована Протића, био члан српске „депутације” која је у јесен 1804. године посетила руски двор и тражила од Русије помоћ за српске устанике. Њему се у свест урезала реч руског министра иностраних послова Чарторијског – да „нити ће Русија, нити икаква држава кореспондирати са једним човеком, но са народом и са Синодом.”<sup>4</sup> Потакнут овим руским ставом, али и идејама својих европских интелектуалних узора, Грујовић је, уз помоћ протe Матеје, активно стао радити на томе да се у Србији образује једно политичко тело које би делило власт са Карађорђем, „врховним вождом народа српског”. Грујовићу је пошло за руком да за ову идеју заинтересује Јакова Ненадовића и друге устаничке старешине, који су у августу 1805. године сазвали скупштину у манастиру Боговађи са намером да формирају „Синод” (Савет), као инструмент ограничења Карађорђеове дотада неприкосновене власти. За потребе ове скупштине Грујовић је припремио два документа: „Устројеније Совјета народног”, као и једно „Слово” – „врло возбудително за слободу и трогателно”, које је требало да буде прочитано „у цркви при помазанију Карађорђа.”<sup>5</sup> Иако позван, Карађорђе није пристао на одржавање скупштине у Боговађи, већ је заказао нову скупштину у селу Борку, на којој је образован Синод (касније назван „Правитељствујушчим совјетом сербским”), али без читања Грујовићевог „Слова”. „Слово” је представљало сублимацију за оно време најзначајнијих правних и филозофских теорија о држави заснованој на праву, односно идеја правне државе и владавине права. Стога, овај Грујовићев текст

<sup>2</sup> Тј. осим Хрвата, који говоре кајкавским наречјем.

<sup>3</sup> Његово право име било је Теодор Филиповић, а Грујовићем се назвао након што је са универзитета у Харкову дошао у Србију, у пролеће 1805. године.

<sup>4</sup> Прота Матеја Ненадовић: *Мемоари*, Београд, 1966, стр. 180.

<sup>5</sup> Прота Матеја Ненадовић: *Мемоари*, стр. 189.

заслужује нешто детаљнији осврт, без обзира на то што није допро до очију и ушију Карађорђа, његових војвода и окупљеног народа на скупштини у Борку.<sup>6</sup>

Према Грујовићу, носиоци власти ("поглавари") имају две основне дужности: да сваком појединцу (укључујући и дете „кое се јешће родило није“) гарантују живот, имање и „чест“ и да ослободе „неосвобожене“, односно да сачувају „слободу вилаетску.“ Веран либералним идејама, Грујовић истиче да „слобода разлучава“ људе „од зверова“ и да је зато „боље неживети, него у поганом ропству бити.“ Земља слободе је, по Грујовићу, земља среће: у таквој земљи „у пољу боље роди, и марва се боље плоди, леп се хлеб једе и добро вино пије. Једном речју, гди нема слободе, ту нема живота.“ Слободном се може назвати само она држава у којој постоје и у којој се поштују устав и закони: „Гди је добра конституција, тј. гди је добро установљени закон, и гди је уређена власт под законом, ту је слобода, ту је вољност.“ Негација владавине устава и закона јесте неограничена и самовољна власт, власт једног или више њих који „по својој вољи заповедају, закон не слушају, но оно што хоће чине – ту је умрео вилает, ту нема слободе, нема сигурности.“ Грујовићев закључак је недвосмислен: ако се држава („вилает“) хоће саздати на начелу слободе и једнакости, онда у њој први „господар и судија“ мора бити закон. Али, шта је то добар закон и како га начинити? Грујовићев одговор на ово питање открива његову идејну блискост са школом рационалног природног права. По његовом мишљењу, закон се рађа из природне светлости људскога разума; он се, заправо, не може ни донети нити направити, већ једино спознати, односно разумом открити. Владавина закона је, дакле, владавина разума, а закон, баш зато што је на разуму утемељен, треба да је над свима: „господарима, војводама, совјету, свјашчанству, владицама, и сваком малому и великому.“

## **1.2. Организација и функције управе у држави Првог српског устанка**

У условима непрестаног војевања са Турцима и несређених политичких и социјалних прилика које су владале у устаничкој Србији, није могло бити говора о уобличеној структури државне управе нити о њеним унапред прописаним надлежностима. Напротив, управна власт била је крајње дифузна, а њени елементи могли су се уочити код сва три фактора власти устаничке државе: Карађорђа, војвода и Совјета.

Карађорђе је већ на самом почетку устанка (у фебруару 1804. године) проглашен „врховним вождом народа српског“ и у његовим рукама стекла се готово неограничена власт. Он је био шеф устаничке државе, врховни командант српске устаничке војске, представљао је устанике пред страним државницима и дипломатама, али је вршио и судску власт у првом и другом степену

<sup>6</sup> Текст „Слова“ може се пронаћи у књизи мемоарских записа проте Матеје Ненадовића, коју је приредио протин син Љубомир. У питању је издање из 1867. године, стр. 290-306. Сви цитати „Слова“ потичу из тог издања.

тако што је изрицао пресуде војводама и другим старешинама, као и обичним људима. Што се тиче његових управних овлашћења, она су се састојала у праву врховног војводе да поставља кнезове и друге чиновнике, издаје пасоше, ослобађа од обавезе кулечења и сл.<sup>7</sup>

Иако су у почетку Српске револуције биле потпуно подређене Карађорђу, власт војвода је временом све више јачала, нарочито од тренутка када је на снажењу њихове политичке позиције стала радити руска дипломатија. Као војне старешине нахија, војводе су сасвим потиснули стару структуру цивилне власти, односно кнезове у кнежинама. Војводска власт није се ограничавала само на командовање војним јединицама, већ се протезала на готово све гране цивилне управе, као и на судство. Од краја 1808. године војводе су стекле право да постављају кнезове у кнежинама, а на основу одлука скупштине с почетка 1811. године признато им је и право да у сваком селу поставе сеоског кнеза.<sup>8</sup>

Извесним управним надлежностима располагао је и Совјет. Пре свега, Совјет је организовао управни, у првом реду полицијски апарат. Та његова активност нарочито је дошла до изражаја после 1807. године, када су у Београду, Шапцу и другим ослобођеним варошима почели да се оснивају посебни полицијски органи, који су постепено преузимали послове које су до тада обављали магистрати – мешовити судско-полицијски органи. Совјет је, међутим, и сам вршио полицијску власт, прогонећи бунтовнике, хајдуке, скитнице и друге држави нелојалне елементе. У његов делокруг рада улазила је и продаја напуштених турских имања и кућа, давање у закуп скела и ђумрука, спречавање јеврејске трговачке конкуренције, као и одређивање финансијске вредности монета које су тада биле у оптицају у Србији. Најзад, Совјет је организовао снабдевање војске храном, муницијом и другим потребним материјалом, радио је на експлоатацији рудника, подизању и снабдевању тополивнице, а неретко се, поред координирања војним операцијама, појављивао и као значајан чинилац српске спољне политике. За историју српске државне управе нарочито је значаја реорганизација Совјета, која је извршена на скупштини у јануару 1811. године. Задржавајући стари назив ("Правитељствујушчи совјет народни"), Совјет је прерастао у класичну владу, састављену од шест попечитеља (министра): војске, иностраних послова, просвете, унутрашњих послова, финансија, као и великог вилајетског судије који је, између осталог, вршио и функцију попечитеља правосуђа, односно, речено модерним политичким језиком, министра правде.<sup>9</sup>

### 1.3. Српска управа у доба кнеза Милоша

Српска устаничка управа, међутим, није била дугог века. Са пропашћу Првог српског устанка, у октобру 1813. године, нестало је и српске државне

<sup>7</sup> Д. Јанковић – М. Мирковић: *Државноуправна историја Југославије*, Београд, 1987, стр. 102.

<sup>8</sup> Д. Јанковић – М. Мирковић: нав. дело, стр. 104-105.

<sup>9</sup> Д. Јанковић – М. Мирковић: нав. дело, стр. 102-106.

власти. Нову државно-правну и политичку обнову Србије започео је Милош Обреновић. Крајем 1815. године Милош је са београдским везиром Марашли-Али-пашом постигао споразум којим је окончан Други српски устанак (избио на Цвети, априла 1815. године, у таковском крају). Споразумом је, између осталог, било предвиђено да се у Београду формира Народна канцеларија „која је требало да врши углавном функције некадашњег Совјета”<sup>10</sup>, претежно судске и финансијске. Тако, Народна канцеларија је била овлашћена да „дације”, које су од народа прикупљали српски кнезови, од ових прима и предаје паши. „Дације”, пак, морале су да се наплаћују по „царској тарифи”, „како стари људи дознају да је од старине било, кад су спахије најмање узимале.”<sup>11</sup>

Народну канцеларију Милош је убрзо маргинализовао, да би је почетком 1825. године и сасвим укинуо. Уместо ње, створио је Совјет сербски, са два одељења: Обшченародним судом и Совјетом, али је и ово тело престало да постоји већ 1827. године, када је Милош – кога је скупштина нахијских кнезова још 1817. године признала за наследног кнеза – образовао тзв. Кнежеву свиту, састављену од неколицине чиновника које је именовао сам кнез.<sup>12</sup>

Хатишерифом из 1830. године, којим је Србија добила унутрашњу аутономију, предвиђено је постојање Совјета народних старешина, с којим је Милош имао да дели управну власт. Но, Милош је избегавао да именује његове чланове све до 1834. године. У јануару те године „Новине сербске” су писале да је кнез Милош решио да заведе „разна попечитељства: инострани, внутрени и полицајни дела, правосудија, просвјешченија и финансије; попечитељства, на која ће се сва дјела народна подјелити и која ће се после свако о себи, и сва у скупу старати о усавршавању поједини струка дела исти...”<sup>13</sup> Своју намеру Милош је у току 1834. године и остварио, поставивши првих пет попечитеља вазалне српске кнежевине: правосуђа, унутрашњих дела, финансија, војних и иностраних дела. Попечитељство просвете није формирано, него је овим ресортом најпре управљало Попечитељство правосудија<sup>14</sup>, а потом попечитељ иностраних дела.<sup>15</sup>

Значајан импулс даљем развоју државне управе у Србији дао је чувени Сртењски устав из 1835. године. Тим Уставом је, по први пут у уставној историји Србије, инаугурисан принцип поделе власти на „законодатељну”, „законоизвршитељну” и „судејску” (чл. 5). „Законоизвршитељну” власт вршио је кнез преко надлежних „попечитеља поједини и раздвојени струка дјела народни” (чл. 6), који су били чланови Државног Совјета Србског – „највише власти у Србији до Књаза” (чл. 45). По Уставу, попечитеља је било шест: правосуђа,

<sup>10</sup> М. Јовичић: *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд, 1999, стр. 69.

<sup>11</sup> Д. Јанковић – М. Мирковић: нав. дело, стр. 108.

<sup>12</sup> М. Јовичић: нав. дело, стр. 69.

<sup>13</sup> Нав. према: Л. М. Костић: *Административно право Краљевине Југославије, прва књига, уставнојство управе*, Београд, 2000, стр. 59.

<sup>14</sup> Л. М. Костић: нав. дело, стр. 59.

<sup>15</sup> Д. Јанковић – М. Мирковић: нав. дело, стр. 160.

унутрашњих дела, финансија, иностраних дела, војске и просвете. Попечитеље је постављао кнез и они, сходно чл. 133. Устава, „остају таковима за живота”, из чега се може закључити да је установљена чиновничка непокретност.<sup>16</sup> Но, како је Милош овај Устав убрзо суспендовао, он се није придржавао уставне одредбе о броју попечитеља, него је уместо шест именовано пет попечитеља (просветом је управљао попечитељ унутрашњих дела), али је и ове већ после месец и по дана отпустио.<sup>17</sup>

#### 1.4. Основне карактеристике уставобранитељске управе

Са тзв. Турским љставом из 1838. године<sup>18</sup> и прописима који су након њега донети у Србији започиње „чиновничка ера”. „Централно правленије” (тј. владу) чинила су три попечитеља: унутрашњих послова, финансија и правосуђа и шеф кнежеве канцеларије, који је био задужен за спољну политику. Захваљујући утицају учених аустријских Срба („немачкара”, како су их звали „отачаствени синови”, тј. Србијанци), статусно-правни и материјални положај чиновника се знатно поправља. Заправо, у претходном периоду Милошеве владавине, чиновника у данашњем значењу те речи, чиновника као државних органа, није ни било. Под Милошем, чиновници нису били државне, већ личне кнежеве слуге. Они „нису имали своја законом утврђена права и дужности о којима би и кнез морао водити рачуна.”<sup>19</sup> Није било ништа необично за оно време да се чиновници користе за рад у кнежевом домаћинству и да обављају послове кнежевих слугу и слушкиња. Милошеви чиновници, писао је Вук, у односу на чиновнике у Влашкој и Молдавији, изгледали су као „просјаци и робови.”<sup>20</sup> Под уставобранитељима, међутим, наступа „рај за чиновнике.”<sup>21</sup> Пре свега, правни положај чиновника детаљно се уређује низом уредаба (од којих је најважнија она из 1842. године) и поставља се правило да чиновником може постати само онај који је свршио одговарајућу школу. Државна служба строго се одваја од осталих занимања; чиновници су ослобођени не само рада у кнежевом домаћинству, него им се забрањује и да се баве трговином и да врше послове правног заступања. У намери да у очима народа подигну ауторитет државне власти, уставобранитељи установљавају чиновничка одличја: титуле („превасходителство”, „високородије”, „благородије”, „високо благородије” и др.) и униформу (мундир, рукавице, сабља и појас). Сви чиновници сврстани су у тридесет класа (тридесета класа је била најнижа), с тим што се у каријери, односно из ниже у

<sup>16</sup> М. Јовичић: нав. дело, стр. 274.

<sup>17</sup> Д. Јанковић – М. Мирковић: нав. дело, стр. 160.

<sup>18</sup> Атрибут „турски” потиче отуда што је овај Устав у Србију стигао у форми султановог ха-тишерифа.

<sup>19</sup> С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, Београд, 1990, стр. 49.

<sup>20</sup> С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 49.

<sup>21</sup> С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 57.



вишу класу могло напредовати уз испуњење унапред прописаних услова. Поправио се и економски положај државних службеника. Плате чиновницима није одређивао више кнез по својој вољи, него су оне биле утврђиване државним буџетом. Уведено је и право на пензију: сваки чиновник који је у служби провео најмање десет година имао је право на издржавање из чиновничког пензијског фонда. Из посебног фонда материјално су се обезбеђивали и удовице и сирочад умрлих чиновника. Најзад, уставобранитељски режим је увео и принцип по којем чиновник, постављен кнежевим указом, није могао изгубити службу друкчије до судском пресудом. Чиновничка титула и звање постали су неприкосновени као приватна својина и задобили су статус стеченог права. „Отпуштање чиновника 'по потреби службе' било је просто немогућно. Сваки указни чиновник био је сталан као данас судија.”<sup>22</sup>

### 1.5. Државна управа у Србији Обреновића

Нови талас промена српске државне управе пада у време владавине кнеза Михаила. И пре него што је Михаило ступио на престо, у јесен 1860. године, мења се, у извесној мери, организација централне управе. Просветни послови се 1859. године издвајају из Попечитељства правде и следеће, 1860. године, поверавају се новоформираној Управи просвете, која је по рангу била равна осталим попечитељствима. Те исте 1859. године створене су још две самосталне управе: Главна војна управа и Главна управа грађевина.<sup>23</sup>

Најзначајнији пропис који се односио на државну управу, донет за владе Михаилове, био је Закон о устројству централне државне управе из 1862. године који је, са одговарајућим изменама и допунама, важио све до 1929. године. По старом, уставобранитељском Устројству из 1839. године кнез је могао да узима попечитеље само из реда саветника и попечитељи су заседавали заједно с осталим саветницима. Нови Закон дао је кнезу пуну слободу у избору министара<sup>24</sup>, тако да је кнез могао именовати министре и из реда оних који нису били чланови Савета. У време уставобранитеља, министри су деловали независно један од другог. Турски устав је, додуше, помињао „Централно правленије провинције” (тј. владу Србије), а одредбе старог Закона о устројству централне управе налагале су министрима да раде „у сојузу”, али они ипак нису чинили владу у модерном смислу. Тек је Михаиловим Законом из 1862. године установљен, по први пут у Србији, Министарски савет као посебан орган власти са тачно опредељеном надлежношћу. О свим важнијим питањима расправљало се најпре у Министарском савету, а предлози које су поједини министри упућивали Савету сматрали су се предлозима целе владе. Нови Закон завео је у организацији министарстава чисто бирократски принцип. По старом Устројству,

<sup>22</sup> С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 52.

<sup>23</sup> Л. М. Костић: нав. дело, стр. 60.

<sup>24</sup> Михаиловим Законом из 1862. године укинут је стари назив „попечитељство” и уведен нови назив: „министарство”.

министар није био прави старешина свога ресора, пошто је сваки службени акт морао бити премапотписан од надлежног шефа одељења. Михаиловим Устројством ово правило је укинато, тако да се од тада сви послови министарства концентришу у рукама самог министра. Новим Законом створена су поред постојећа четири министарства (иностраних дела, унутрашњих дела, правосуђа и финансија) и три нова: просвете, грађевина и војске. Једног од министара кнез је именовао за председника Министарског савета, с тим што председник није морао обавезно бити и министар иностраних дела (као под уставобранитељима, када је иностраним пословима управљао шеф кнежеве канцеларије).<sup>25</sup>

Законом о чиновницима из 1864. године кнез Михаило је завео међу чиновницима гвоздену дисциплину, готово војни запт. По Уредби из 1842. године чиновнику је служба могла престати само на основу судске пресуде. Новим Законом је прописано да ту меру може изрећи и административна власт. Додуше, право отпуштања чиновника не даје се самом министру, него посебном дисциплинском суду састављеном од виших чиновника, против чијих одлука није била допуштена жалба. Чл. 76. тога Закона омогућио је и Министарском савету да отпусти чиновника, али само ако је овај постао телесно или душевно неспособан за државну службу. Почетком 1865. године промењен је Закон о чиновницима у том смислу да је сада Министарски савет могао да отпусти чиновника не само због његових физичких или психичких недостатака, већ и зато што је његово отпуштање у државном интересу. На тај начин је са „чиновничком сталношћу, за коју су се уставобранитељи борили, било (је) свршено. Чиновници су постали од сталних привремени“, а кроз „целу државну управу проведена је једна воља: воља кнежева.“<sup>26</sup>

Основни принципи организације државне управе, установљени од стране Михаиловог режима, нису ни касније, за све време самосталног државног живота Србије, битније мењани. Тако је чл. 99. Устава из 1869. године било прописано: „На врху државне службе налази се министарски савет, који стоји непосредно под Књазом. – Министарски савет састављају министри, за поједине струке управе наименовани, између којих Књаз, по свом нахођењу, поставља једног за председника министарског савета. – Министре поставља и одпушта Књаз.“ Посебним законом из 1882. године формирано је ново, осмо министарство – Министарство за народну привреду.<sup>27</sup> „Тих осам министарстава остала су све до 1918.“<sup>28</sup>

По Уставу Краљевине Србије<sup>29</sup> из 1888. године (чл. 132): „На челу државне службе налази се Министарски Савет, који стоји непосредно под Краљем. – Министарски Савет састављају министри, наименовани за поједине струке управе,

<sup>25</sup> Први председник Министарског савета, Илија Гарашанин, био је и министар иностраних дела, али је већ његов наследник Никола Христић управљао ресором унутрашњих дела.

<sup>26</sup> С. Јовановић: *Уставобранитељи и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 369-371.

<sup>27</sup> Л. М. Костић: нав. дело, стр. 60. Као годину оснивања тог осмог министарства, М. Јовичић наводи 1883. (М. Јовичић: нав. дело, стр. 130).

<sup>28</sup> Л. М. Костић: нав. дело, стр. 60.

<sup>29</sup> Србија је постала краљевина у марту 1882. године.

и Председник Министарског Савета, који може бити и без портфеља. Све министре и Председника Министарског Савета поставља Краљ указом. – Ступајући у дужност министри полагају заклетву, да ће бити верни Краљу и да ће се савесно придржавати Устава и закона.” Сличне одредбе садрже и два потоња српска Устава (из 1901. и 1903. године), с тим што Устав из 1901. године не помиње Министарски савет, већ у чл. 76. прописује да „На врху Државне Управе, непосредно под Краљем, стоје министри”, док Устав из 1903. године преузима одредбе Устава из 1888. године.

За историју српске државне управе од нарочитог су значаја два института, уведена у правни систем Кнежевине Србије Уставом из 1869. године. Реч је о управном спору и министарској одговорности.

Чл. 90. тога Устава образован је Државни савет (који је и раније постојао, али као орган који је делио законодавну власт са кнезом) којем је, између осталог, стављено у надлежност да „расматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима.” Иако Уставом није било изреком прописано, С. Јовановић сматра да су одлуке Државног савета, „донете у спорним административним питањима”, биле обавезне за министре.<sup>30</sup> Тако је Србија, чак и пре Француске, увела систем контроле министарских решења (управних аката) од стране Државног савета.<sup>31</sup>

Међутим, Закон о Државном савету из 1870. године изменио је ову одредбу Устава, утолико што је министру дао право „да против саветскога решења апелује на Министарски савет. Министарски савет није могао поништити саветско решење, али могао је поводом њега тражити од Скупштине тумачење закона. У пракси влада, кад год се није слагала са Саветом, одлагала је извршење саветскога решења, докле Скупштина не би протумачила закон”, тако да су одлуке Државног савета, ин ултима линеа, престале да буду обавезне за министре и Савет, „који је по Уставу требао да буде прави административни суд, постао је у пракси само саветодавни орган владе у административним споровима.”<sup>32</sup> Решења Државног савета поново су стекла обавезну снагу на основу одредбе чл. 145. т. 6. Устава из 1888. године, којом је прописано да Савет „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима. Ова решења Државног савета обавезна су за министре.” Готово истоветну одредбу садржи и последњи Устав донет за владе династије Обреновић (Устав из 1901. године, чл. 85, т. 2).

Министарска одговорност регулисана је чл. 101., 102. и 103. Устава из 1869. године: „Министар може бити оптужен кад учини издајство према ота-

<sup>30</sup> С. Јовановић: *Влада Милана Обреновића I*, Београд, 1990, стр. 79.

<sup>31</sup> Наиме, француски Државни савет (основан 1799. године) имао је још од 1806. године у свом саставу Комисију за спорове, „чији је задатак био да припрема одлуке у вези са управним споровима”, али Савет, ипак, „дуго времена није био овлашћен да сам решава управне спорове, већ је само предлагао одлуку шефу државе, а шеф државе је решавао.” Тек од реформе Државног савета, извршене 1872. године, ово тело постаје овлашћено „да самостално пресуђује у управним споровима.” (Д. Милков: *Управно право III – контрола управе*, Нови Сад, 1998, стр. 49).

<sup>32</sup> С. Јовановић: *Влада Милана Обреновића II*, стр. 79.

частву или владоцу, кад повреди устав, кад прими мито и кад оштети државу из користољубља” (чл. 101). Министра оптужује Народна скупштина, а предлог оптужбе „мора садржавати тачке оптужења и бити подписан најмање од двадесет посланика” (чл. 102). „Да се у скупштини изрекне, да има места оптужењу, изискује се две трећине гласова” (чл. 103). Уставне одредбе разрађене су Законом о министарској одговорности из 1870. године. Овим Законом је за суђење министрима установљен посебан државни суд од дванаест чланова, бираних коцком између чланова Касационог и Апелационог суда и између чланова Народне скупштине. Државни суд је одлуке доносио по слободном уверењу. Као санкције, изрицао је само казну лишења звања или казну неспособности за државну службу, али није могао изрећи казну из Кривичног (“Казнителног”) законика. У случају да министар учини неко кривично дело прописано тим Законом предаван је редовном суду. „Цео тај систем надахнут је оновременим немачким теоријама, да министарска одговорност није обична кривична, него поштрена дисциплинска одговорност.”<sup>33</sup> Институт министарске одговорности познавали су и Устав из 1888. године (чл. 137-138) и Устав из 1901. године (чл. 79-80).

## 2. Почети изучавања управе у Србији

### 2.1. Први покушаји научне обраде управе у српској књижевности у XIX веку

Државна управа постаје предмет научног истраживања још у току Првог српског устанка, у време стварања првих облика националне политичке власти. У Београду се већ 1808. године, благодарећи напорима Доситеја Обрадовића, оснива Велика школа чији су ђаци, између осталих, били и Вук Караџић и Карађорђевић син Александар, потоњи српски кнез. У историјским аналима остало је забележено да је на Великој школи знаменити Лазар Воиновић предавао Државно право „са извесним основима управног права, међународног права и кривичног судског поступка.”<sup>34</sup> До данас је сачуван текст његових предавања, под насловом: *Наставленија њрава државнога*.

Важне податке о организацији управе тога доба оставио је и Вук Караџић. Он је у свом *Ријечнику* (прво издање из 1818. године, друго из 1852. године) описао појмове као што су: „Војвода, господар, кмет, кнежине, кнез, село, спахија, срез, старјешина, субаша, читлук” и сл. Вредни су и Вукови историјски списи у којима је подробно описао организацију Совјета и управе устаничке Србије. Вук, међутим, није само описивао фактичко стање, него се и активно залагао „за увођење и поштовање законитости и обезбеђење правне сигур-

<sup>33</sup> С. Јовановић: *Влада Милана Обреновића I*, стр. 78.

<sup>34</sup> Д. Денковић: *Развој наставе управног њрава*, Универзитет данас, бр. 7, 1967, стр. 46.

ности, као и за доношење прописа који ће осигурати правни положај државних службеника.”<sup>35</sup> Чувено је његово писмо кнезу Милошу – написано 1832. године, а објављено 1843. године – у којем се Вук немилосрдно обрушава на Милошев деспотизам и поручује му да одбаци аутократске методе владања и да узме у службу школоване и способне чиновнике. Јер, каже Вук, чиновници су „свакоме владоцу потребни као крила орлу.”<sup>36</sup>

Не треба заборавити ни то да је један учени Србин, по имену Симеон Петровић, још 1813. године у Будиму објавио српски превод (под називом *Полицаи*) дела познатог бечког професора Јозефа фон Зоненфелса: *Основе полицijske, њрзовачке и финансијске науке* из 1770-1776. године. Превођењем Зоненфелсовог дела, Симеон Петровић је у српској правној књижевности постао „први представник школе камералних правних наука.”<sup>37</sup>

## 2.2. Лицеј и Велика школа и њихов значај за српску правну мисао о управи

Силан полет српска правна наука добија оснивањем Лицеја, претече данашњег Универзитета у Београду. Лицеј је основао крајем своје прве владе кнез Милош 1838. године у Крагујевцу, тадашњој престоници Србије. У почетку, Лицеј је био својеврсни наставак Гимназије (такође основане у Крагујевцу 1838. године), да би се од ње одвојио већ 1839. године као виша школа, али „без икаквога стручног обележја.”<sup>38</sup> Лицеј се 1841. године премешта у Београд, нову престоницу Кнежевине Србије, и те године уводи се прва година права, а 1850. године и друга година. По закону из 1844. године Лицеј се сматра „великим училиштем” са два одељења: Филозофским и Правним („Правословним”).<sup>39</sup> Нову реформу Лицеја извео је 1853. године учени аустријски Србин Платон Симоновић, тако што је поделио Лицеј на три одељења: „Правословно”, „Естествословнотехничко” и „Обште” (раније Филозофско одељење). Прва два одељења имала су статус факултета и у једно од та два одељења слушаоци Лицеја су се уписивали по својој вољи. Предмете „Обштег” одељења, пак, морали су да похађају слушаоци и „Правословног” и „Естествословнотехничког” одељења. Лицејске студије трајале су три године. За те три године слушаоци су завршавали опште одељење и једно од стручних, будући да су опште студије и студије на

<sup>35</sup> Д. Денковић: *Развој наставае ујравног ѡрава*, стр. 46.

<sup>36</sup> Нав. према: С. Лилић: *Ујравно ѡраво у делима професора Правног факултета у Београду у периоду 1841-1941*, *Научно наслеђе Правног факултета у Београду 1841-1941* – реферати са симпозијума одржаног 9. и 10. априла 1992., Београд, 1994, стр. 260.

<sup>37</sup> Д. Денковић: *Развој наставае ујравног ѡрава*, стр. 47, прим. 2)

<sup>38</sup> С. Јовановић: *Уставаобраништели и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 70.

<sup>39</sup> С. Јовановић: *Уставаобраништели и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 70. Иначе, термин „правословље” представља буквалан превод латинске речи „иурис-дицтио”, што значи „говорити (словити) право.”

стручним одељењима текле паралелно. Од тада, дакле, „течај на нашем правном факултету траје, као и на страним факултетима, три године.”<sup>40</sup>

На Правном одељењу Лицеја предавао се већи број предмета, од којих су за историју српског управног права најзначајнији: Природно право, као филозофски увод у правне науке, Штатистика<sup>41</sup>, која је пружала знања о правном, политичком и економском уређењу великих европских држава и Полиција, српска варијанта науке о полицији, односно науке о управи која је у то време у Европи, посебно у Француској, Аустрији и Немачкој, била веома развијена. Већ 1848. године на правне студије Лицеја уводи се нови предмет: Административно право, готово у исто време када ова научна и наставна дисциплина започиње свој живот и на осталим европским универзитетима.<sup>42</sup>

Лицеј је 1863. године прерастао у Велику школу, а његово „Правословно” одељење у Правни факултет Велике школе. Тих година се уводе још два предмета у којима се проучава феномен управе: Администрација и Наука о државној управи.

Значај Лицеја и Велике школе за науку о управи и науку управног права у Србији лежи у томе што су утемељивачи ових научних дисциплина у нас били управо професори Лицеја и Велике школе. Поред оних са којима ћемо се детаљније бавити у овом раду, српска научна историја памти и имена Димитрија Матића, Косте Цукића, Чедомиља Мијатовића и многих других. Први професори правних студија Лицеја, односно Правног факултета Велике школе били су школовани Срби из Аустрије (јужне Угарске) који су своје правничко образовање стекли на бечким и пештанским универзитетима. Но, српска влада већ од 1839. године почиње да шаље државне питомце („отачаствене синове”) „на страну”, дајући им стипендије („благадејање”, како се тада говорило, отуда: „благадејанци”) за школовање, најпре у Аустрији и Саксонији, а затим све више и у Француској, тако да се већ средином XIX века, а нарочито пред крај уставобранитељске владавине у Србији појављују и наше прве „паризлије”: Димитрије Црнобарац, Филип Христић, Стојан Јовановић-Цукић, Коста Магазиновић, Милован Јанковић, Јеврем Грујић и други.<sup>43</sup> Неки се образују чак и Енглеској (нпр. Миленко Веснић<sup>44</sup>). Многи „благадејанци”, школовани у Француској и у другим европским земљама ван Аустрије и Немачке, постаће касније професори Правног факултета Велике школе. На тај начин, ова наша прва високошколска установа постаће и место сусрета две културе и, што је за нас овом приликом нарочито значајно, две концепције управе и управног права: француске и германске (аустро-немачке).

<sup>40</sup> С. Јовановић: *Уставобраници и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 71.

<sup>41</sup> Назив потиче од немачке речи „Стаатслехре” (наука о држави).

<sup>42</sup> С. Лилић: *Управно право*, Београд, 1998, стр. 134. Е. Пусић наводи 1845. као годину увођења овог предмета. (Наука о управи, стр. 21). Могуће је да је Административно право уведено у наставни план Правног одељења Лицеја 1845. године, а да је почело да се предаје 1848. године, те да отуда потиче ова несагласност у хронологији.

<sup>43</sup> С. Јовановић: *Уставобраници и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 73-74.

<sup>44</sup> Љ. Кандић: *Утицај европских универзитетских наставника на образовање професора Правног факултета Велике школе у другој половини XIX века*, Научно наслеђе Правног факултета у Београду 1841-1941, стр. 319.

### 2.3. Јован Рајић и *Начални основи умојравословне и положителне полице*

Јована Рајића наша културна историја памти као аутора првог уџбеника написаног за потребе студената Правног одељења Лицеја. Уџбеник је објављен у Београду 1841. године, а носио је наслов: *Начални основи умојравословне и положителне полице сисани за појребу младежи србске у лицеуму књажевства србског учеће се Јованом Раићем у истоом лицеуму професором иравословља*. Дело није, како и сам Рајић признаје, потпуно оригинално, али не може се, напомиње писац, „ни пуким преписом или преводом назвати.”<sup>45</sup> Уџбеник је писан у традицији аустријске камералне науке и под утицајем бечког професора фон Зоненфелса, што се јасно види из његовог садржаја (Рајић детаљно пише о болницама, школству, позоришту, штампи и цензури, јавној безбедности, а бави се и узроцима сиромаштва, као и правима и обавезама слугу), али је очигледан и утицај природно-правне концепције, који се огледа у пишчевом ставу да свако укидање или ограничавање права „мора бити засновано на јасном и извесном позитивном или природном закону. Не може бити недозвољено што таквим законом није забрањено.”<sup>46</sup>

Рајић је рођен у Осијеку (који се тада звао Осек) 1805. године. Свршио је техничке и правне науке, а професор Лицеја постао је марта 1841. године, али се на том месту није дуго задржао, пошто је убрзо постављен за начелника одељења у Попечитељству правде. Како је био одушевљени присталица династије Обреновић, са падом кнеза Михаила 1842. године повукао се и он из Србије и прешао у Нови Сад, где је радио до 1848. године као адвокат. Касније је био секретар Великог жупанства у Сомбору, а потом секретар Намесништва у Темишвару. У Темишвару га је 1856. године и смрт затекла. Био је један од најобразованијих Срба свога доба; говорио је латински, немачки и мађарски, а разумевао је и француски и италијански језик. Одлично је познавао латинску и немачку књижевност<sup>47</sup>, а био је надалеко чувен и као адвокат и као чиновник. Ни родољубља му није недостајало. Због тога га мађарска револуционарна власт изводи 1848. године пред преки суд, али Рајић успева да из ове невоље некако извуче живу главу. Када му је мађарски генерал Перцел, априла наредне године, понудио да уређује један лист у мађарском духу, Рајић је ту нечасну понуду са гнушањем одбио.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> О Рајићевом уџбенику в. Д. Денковић: *Развој наставае ујравног ирава*, стр. 47. и С. Поповић: *Осврћ на неке расираве наставника ујравног ирава у времену од 1841. до 1941. године*, Научно наслеђе Правног факултета у Београду 1841-1941, стр. 250.

<sup>46</sup> Нав. према: Д. Денковић: *Развој наставае ујравног ирава*, стр. 47.

<sup>47</sup> 1844. године превео је на српски језик чувено Гетеово дело *Јади младог Вертера*.

<sup>48</sup> Драгоцене податке о животу Ј. Рајића оставио је Милан Ђ. Милићевић у свом *Поменику знаменијих људи у српског народа новијега доба* (Београд, 1888). Ми смо користили савремено издање: М. Ђ. Милићевић: *Поменик знаменитих људи у српског народа новијега доба*, Београд, 1979, стр. 609-611.

#### 2.4. Сергије Николић – професор Административног права

Један од пионира науке управног права у Србији био је и Сергије Николић. Рођен је 1816. године у Новом Саду. Ту је завршио основну школу и гимназију, а студије права и филозофије у Пешти. У Србију је прешао 1840. године, да би већ у јесен 1842. године постао професор на Правном одељењу Лицеја, где је предавао Природно право, Народну економију, Римско право и Немачки језик, а касније и Међународно право и Јавно право Србије. Увођењем Административног права на лицејске правне студије, Николић постаје први професор овог предмета. Но, изгледа да се настава из Административног права није уредно одржавала, па 1850. године попечитељ просвете скреће пажњу ректору „да професор Сергије Николић није држао курс из Административног права, већ само из Права народа, чиме је студенте оштетио и није их припремио за испит.”<sup>49</sup> Сергије Николић је и сам неколико година био ректор Лицеја, а након смрти Косте Бранковића и ректор Велике школе. Како историчари наводе, спадао је у ред најбоље плаћених професора, са платом од 22 дуката.<sup>50</sup>

Пензионисан је 1866. године, а умро је у Београду осам година касније (новембра 1874. године). Савременици га памте као човека „бистра ума” и „логично уређена мишљења”, са урођеним даром да предаје „врло јасно и врло разговетно.”<sup>51</sup>

#### 2.5. Јован Стерија Поповић као професор Природног права

Није довољно познато да је писац *Кир Јање, Лаже и њаралаже, Покондирене њикве* и других значајних књижевних остварења, Јован Стерија Поповић, био не само сјајан књижевник и драмски писац, него и изванредан правник. Рођен је у Вршцу 1806. године. Филозофију и права свршио је на угарским универзитетима, а 1840. године – након што се неколико година бавио адвокатуром – прелази у Србију. На „Правословном” одељењу Лицеја предавао је током школске 1840/41. и 1841/42. године два предмета: Куријални штил и судејски поступак при грађанским парницама и Природно право.<sup>52</sup> Иако се на Лицеју није дуго задржао (пошто је већ 1842. године постао начелник одељења у Попечитељству просвете<sup>53</sup>), остао је упамћен као сјајан предавач чија су предавања, посебно из Природног права, била на завидној теоријској висини.

У својим предавањима из Природног права (која су до данас сачувана у рукопису, а Матица српска их је штампала 1995. године), Стерија претреса низ

<sup>49</sup> С. Петровић: *Правне и политичке студије на Лицеју и Великој школи*, Научно наслеђе Правног факултета у Београду 1841-1941, стр. 373.

<sup>50</sup> С. Петровић: нав. дело, стр. 375.

<sup>51</sup> М. Ђ. Милићевић: нав. дело, стр. 437.

<sup>52</sup> Радомир Д. Лукић: *Јован Стерија Поповић – професор Природног права на Лицеју*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 1957, стр. 1.

<sup>53</sup> М. Ђ. Милићевић: нав. дело, стр. 564.



важних питања из области теорије државе и права, грађанског права и међународног права, а разматра и неке проблеме уставног и управног права.

По мишљењу Стерије, право се јавља у три облика: као филозофско (природно), као откривено („Мојсеово“) и као позитивно („положително“).<sup>54</sup> Он, при томе, одлучно одбацује тврдњу да постоји само позитивно право, јер би то значило да је „извор сваког права произвољан“, односно да би сваки „моћни могао постојеће законе одбацивати, и оно за право издавати, што се с његовом вољом или његовим поњатијем слаже.“<sup>55</sup> Стерија разлаже природно право на приватно – које се односи на човека као појединца и јавно – које проучава човека као члана државне заједнице или, како он каже, као биће које „јавни карактер носи.“<sup>56</sup> Јавно право, пак, може бити унутрашње и међународно.

Слично Хобсу, Стерија везује настанак државе за природно стање у којем је уживање природних права „различним сумњама, нарушенијама и пр. неуклонимо изложено.“<sup>57</sup> Стога је нужно да се, на темељу друштвеног уговора, изгради држава као субјекат „који свима за управленије законе предизлаже, распре и сваке незгоде пресудом тиша, и грозењем и извршивањем нагонителних средстава помоћу сојужених сила чини, да права воопште и појединце обезбеђена бивају.“<sup>58</sup> Стерија, дакле, разликује три функције државне власти: законодавну, управну („извршителну“) и судску.

Управна функција се састоји у „праву надзирања“ над радом поданика (како „физических“ тако и „моралних особа“), а да би држава ову функцију могла да врши она мора имати податке о „возрасту и годинама својих поданика, даље о имању“ и о свим другим чињеницама чије је познавање од значаја „да се цел државе докучи.“<sup>59</sup> Да би се надзирање учинило ефикасним, „нужно је извршивање одређенија и закона“ и коришћење свих средстава које владатељ (тј. власт) „употребити може“ да би се постигао крајњи циљ државно-правног поретка: безбедност и благостање грађана.<sup>60</sup>

Стерија разматра и питање власти над добрима у држави („финансијална власт“) и право државе да убире порез који је, по његовом мишљењу, средство да се достигну „опште цели.“<sup>61</sup> Говорећи о државним службеницима, Стерија препоручује да се места у државном апарату попуњавају тако да се обезбеди штедња државних финансија, односно да се чиновничка „званија“ уводе онолико „колико нужда изискује.“ Државне службенике ваља бирати међу онима који су телесно и душевно здрави и који поседују „знања и умну вештину.“ Ништа друго („нити племе, нити препорука, нити надежда да ће се у смот-

<sup>54</sup> *Природно право*, Јована Стерије Поповића, Нови Сад, 1995, стр. 23-24.

<sup>55</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 25.

<sup>56</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 27.

<sup>57</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 77.

<sup>58</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 78.

<sup>59</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 112.

<sup>60</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 113.

<sup>61</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 125.

ренију оскудевајућих средстава временом поправити, нити напоследак подли мит”) не сме бити услов да се неко прими у државну службу. Чиновничка служба треба да буде доживотна (“до времена смрти”), али би се, сматра Стерија, могла и изгубити у случају злоупотребе коју ваља утврдити судским путем (“изреченом пресудом”). Најзад, чиновници морају бити одговорни за свој рад и адекватно плаћени како се у администрацији не би зацарио мит из којег се „млого зла за државу рађају.”<sup>62</sup>

Своја разматрања јавног права, Стерија завршава констатацијом која је и данас актуелна: да „тако совршеног и доброг правленија на свету нема, које би за све државе и за свако време сходствовало” и да је свако „правленије добро, које духу народа, времену, и опстојателствима потпуно одговара.”<sup>63</sup>

## 2.6. Државна служба и државне службе Милоја Лешјанина

Милоја Лешјанина је модерна српска наука управног права, потпуно неоправдано, готово сасвим заборавила. Његово име се у нашим уџбеницима, монографијама, расправама и чланцима уопште не помиње.<sup>64</sup> А он је дао вредан допринос у расветљавању неких важних питања управног права, пре свега, положаја и права државних чиновника. Своја схватања о томе изнео је у расправи *Државна служба и државне службе*, објављеној у Бечу 1859. године.<sup>65</sup>

Лешјанинова расправа је настала као реакција на уставобранитељске прописе о чиновницима. Тим прописима је, као што смо видели, било предвиђено да је чиновничка служба доживотна и да се може изгубити само на основу судске пресуде. На тај начин је влади одузето не само право отпуштања чиновника, него чак и могућност њиховог озбиљнијег дисциплинског кажњавања.<sup>66</sup> Отуда је недисциплинованост и распуштеност чиновника постала веома раширена појава под режимом кнеза Александра Карађорђевића; чиновници су постали својеврсна „држава у држави” и њиховој бахатости се, формално-правно, готово уопште није могло стати на пут.

Лешјанин је у својој расправи, писаној под утицајем тада владајућих схватања у немачкој правној теорији, доказивао да чиновник није власник своје службе, већ да је слуга државе којој дугује законит и савестан рад. Стога би се, по његовом мишљењу, поред одговорности пред судом, морала установити и одговорност чиновника пред вишим административним инстанцама: минист-

<sup>62</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 126-127.

<sup>63</sup> *Природно право*, Ј. С. Поповића, стр. 150.

<sup>64</sup> Заборавио га је чак и Драгаш Денковић који се једини, колико нам је познато, подробније бавио српском управно-правном старином.

<sup>65</sup> С. Јовановић: *Уставобраници и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 367; М. Ђ. Милићевић: нав. дело, стр. 299.

<sup>66</sup> Дисциплинске санкције, предвиђене Уредбом из 1842. године, биле су безначајне: укор и губитак плате до месец дана. (в. С. Јовановић: *Уставобраници и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 367).

ром и кнезом. Судови су, наиме, „добри да извиђају и суде обичне кривице учињене од чиновника у службеној дужности, али небрижљиво и нетачно вршење службе боље могу утврдити више административне власти, које воде над чиновницима свакодневни надзор.”<sup>67</sup> Право отпуштања чиновника треба, дакле, дати и влади, јер је то једини начин да чиновник престане да буде „ага и беспосличар” и да постане оно што треба да буде: „државни слуга, који у своме звању не види само извор својих личних користи, него још и једну службу према држави која тражи најсавесније вршење.”<sup>68</sup>

Који су то разлози због којих влада може отпустити чиновника? Да ли се ради о обичним дисциплинским неуредностима или се влада може руководити и одређеним политичким мотивима? Лешјанин је сматрао да у државној администрацији не смеју да постоје, како их је он називао, „гарантирана звања”, те да влади треба дати пуну слободу да из државне службе уклања не само недисциплиноване и неуредне, него и политички непоуздане чиновнике. Тиме се, додуше, ствара могућност да влада своја права политички злоупотреби, али боље је „отрпети у понеком случају и очиту неправду, него допустити да се у државној служби зацари неред и анархија.”<sup>69</sup>

Схватања Милоја Лешјанина о правном положају чиновника дошла су до изражаја у Михаиловом Закону о чиновницима из 1864. године, посебно у изменама чл. 76. тога Закона из 1865. године. Чл. 76. Закона о чиновницима био је, за дуги низ година, прави страх и трепет за државне службенике и благодарјећи њему из државне службе су протерани, из чисто политичких разлога, многи врсни интелектуалци школовани у иностранству: Милован Јанковић, Владимир Јовановић (отац Слободанов), Милан Кујунџић, Глигорије Гершић и други.

Иначе, Лешјанинова расправа је леп пример како правна теорија може да утиче на законодавца. Таква кореспонденција науке и законодавства нам је и данас и те како потребна. То би резултирало доношењем закона и других прописа који су промишљени, научно-теоријски засновани и, што је такође врло важно, постојани и имуни од честих, али исхитрених измена.

## 2.7. Администрација Краљевине Србије Стојана Марковића

Један од утемељивача науке управног права у нас био је и дугогодишњи професор Велике школе Стојан Марковић. Његово најзначајније дело је уџбеник *Администрација Краљевине Србије, с нарочитим погледом на науку о држави и државној управи*, објављен 1893. године. То је, заправо, био први том замишљеног двосвешчаног дела, али други том никада није угледао светлост дана.

Након завршетка лицејских студија, Стојан Марковић се школовао на хајделбершком и париском универзитету и био је један од најобразованијих правника свога времена. Професор на Правном факултету Велике школе је постао 1863. године и на том месту је, са краћим прекидима, остао 35 година. О

<sup>67</sup> С. Јовановић: *Уставобраништели и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 367.

<sup>68</sup> С. Јовановић: *Уставобраништели и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 368.

<sup>69</sup> С. Јовановић: *Уставобраништели и њихова влада – Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 368-369.

његовој изузетној правној ерудицији говори и чињеница да је предавао велики број предмета: поред Административног права, још и Филозофију права, Енциклопедију права, Трговачко и Менично право, као и Администрацију и Науку о државној управи. Успешан и признат научник, Марковић је обављао и важне школске и државне функције: од декана Факултета и ректора Велике школе до министра просвете.<sup>70</sup>

*Администрација Краљевине Србије* је са својих 566 страна прилично обимно дело. Аутор је био под знатним утицајем чувеног аустријског теоретичара Лоренца фон Штајна и његове *Науке о управи* (објављене у осам књига између 1865. и 1884. године). У Марковићевом уџбенику, стога, доминира дескриптивни стил излагања материје, богат историјским и другим ванправним елементима, па би се могло рећи да *Администрација Краљевине Србије*, чисто садржински посматрано, припада пре науци о управи него управном праву.<sup>71</sup> Писац најпре износи опште постулате о држави, државној власти и државном поглаварству, а затим следи опширно излагање (од 219. до 355. стране) о државној служби и државним службеницима. Следећи одељак је посвећен институцији Државног савета (од 355. до 412. стране) и свим историјско-правним менама које је ова институција у Србији доживела: од Карађорђевог Синода из 1805. године до уобличавања Државног савета као административног суда на основу Устава из 1869. године и Устава из 1888. године. Преостали део уџбеника највећим делом је посвећен излагању организације и функција Главне контроле. Иако без много теоријских анализа, дело Стојана Марковића од огромног је историјског значаја, јер представља важан извор за упознавање државне управе и основних института управног права Краљевине Србије на крају XIX века, њихов правни споменик и историјску фреску.

## **2.8. Војислав Вељковић о Односу између судске и административне власти у држави**

Последњи аутор чијим ћемо се идејама бавити у овом раду био је професор Правног факултета Велике школе Војислав Вељковић. Најзначајнији његов допринос проучавању одређених питања управног права Србије XIX века представља предавање које је одржао „у дворници Велике школе”, априла 1896. године, на тему: *Однос између судске и административне власти у држави*.<sup>72</sup>

У овом предавању говори се о примени „онога великога, основнога, принципа поделе власти у држави на односе између власти судске и власти административне.”<sup>73</sup> Ипак, сматра Вељковић, овај принцип не сме бити примењен у

<sup>70</sup> Љ. Кандић: нав. дело, стр. 315.

<sup>71</sup> Д. Денковић: *Развој наставе управног права*, стр. 48.

<sup>72</sup> В. Вељковић: Однос између судске и административне власти у држави – уводно предавање из Административног права, држано у дворници Велике школе 6. априла 1896., Парна радикална штампарија, Београд, 1896.

<sup>73</sup> В. Вељковић: нав. дело, стр. 3.

свом крајњем, апсолутном виду, јер тада лако може да се изметне у своју супротност: у систем у којем ће права и слободе појединаца бити доведени у питање, односно у којем појединци неће имати довољно инструмената за њихову заштиту. До краја примењен, принцип поделе власти онемогућавао би, између осталог, да суд поништава или мења одлуке управне власти, чак и кад су оне очигледно незаконите.<sup>74</sup> Грађанин, незадовољан неким управним актом, могао би, у систему круте поделе власти, да апелује само опет на ту исту управну власт, само вишег степена. А то би, напомиње писац, било исто као „кад бисте у једном приватном спору били принуђени да за судију узмете свога парничара.“<sup>75</sup> Стога се показује целисходним да се принцип поделе власти примени у свом блажем облику и да се судској власти да право да отклања незаконитости садржане у управним актима.

Јасно је, дакле, да постоји потреба формирања „једнога нарочитога тела, ако не увек независног а оно бар одвојеног од активне администрације, коме се поверава да расправља спорове између појединаца и административне власти.“<sup>76</sup> И Србија је у то време, као и Француска и Немачка, познавала институт управног спора. Вељковић, међутим, оштро критикује систем који је у тадашњем српском праву био усвојен. Треба, наиме, знати да су у то доба у Србији важили Устав из 1869. године и Закон о Државном савету из 1870. године (враћени на снагу 1894. године, државним ударом краља Александра Обреновића), а по овом последњем, као што смо видели, пресуде донете у управним споровима нису биле обавезне за министре нити је независност Државног савета од владе и активне администрације била до краја загарантована. „Колико у оваквом систему има гаранције за права приватних није тешко оцијенити.“<sup>77</sup>

На крају, Вељковић предлаже да се изврши реформа система решавања управних спорова у Србији, било тако што би се створили посебни, од активне администрације независни административни трибунали, било тако што би се решавање управних спорова ставило у надлежност редовних судова. Таква реформа би, по његовом мишљењу, постигла двоструки циљ: „стављајући судове у извесном погледу изнад администрације“, дала би им „и већега ауторитета“, док би за грађане она представљала једну нову гаранцију заштите њихових субјективних права.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> В. Вељковић: нав. дело, стр. 6.

<sup>75</sup> В. Вељковић: нав. дело, стр. 7-8.

<sup>76</sup> В. Вељковић: нав. дело, стр. 11.

<sup>77</sup> В. Вељковић: нав. дело, стр. 13.

<sup>78</sup> В. Вељковић: нав. дело, стр. 24-25.

*Aleksandar Martinović LL.M., Teaching Assistant  
Novi Sad School of Law*

## **Serbian revolution and creation of Serbian government**

### *Abstract*

One may draw a conclusion from this short review of development of Serbian government in 19<sup>th</sup> century that Serbian law begun competing with the most developed countries of the European continent of its time, although Serbia was considered up to 1830 to be merely „a mutinied area”<sup>79</sup>. At the beginning of the political struggle Serbian people led for its liberation, state government was composed mainly of illiterate heads of the people. According to the parish priest Mateja Nenadovi, only a few of those heads „studied the noble primer”<sup>80</sup>. However, already in late 19<sup>th</sup> century Serbian law envisaged a whole set of modern administrative law institutions, created in line with its French, Austrian and German models. Government was divided according to the principle of competences; legislation covered position of clerks; the principle of constitutionality and legality was consistently applied to organization and competences of government; ministerial rulings were subordinated to administrative and legal control; responsibility of ministers was institutionalized – this has been a heritage to which we might be proud of today. Those advances were probably what the Romanian king Karol I had in mind when he uttered the famous sentence, taking the throne in the 80ies of the 19<sup>th</sup> century: „My wish is to make Serbia out of Romania.”<sup>81</sup>

Serbian legal doctrine began to discuss the issue of government already in early 19<sup>th</sup> century, when Serbian people lacked political freedoms, and Serbia had the status of a vassal to the Ottoman imperia. The pioneers of legal culture in Serbia of those times were educated Austrian Serbs, the so-called „Germanists”, who were educated in Vienna, Budapest and other universities in the black- yellow monarchy. They laid down the foundations to scholarly approach to the phenomenon of government in our country. The „patriotic sons”, who were sent abroad by the Serbian authorities and educated in Austria, Germany, France and England, took the prevalent position in Serbian legal doctrine in mid-19<sup>th</sup> century. Until early 20<sup>th</sup> century, which was when Slobodan Jovanovi threaded the intellectual and

---

<sup>79</sup> L.M. Kostić, op.cit., p. 26

<sup>80</sup> Parish priest Mateja Nenadovi, *Memoirs*, p. 42

<sup>81</sup> “The Serbian idea of freedom., *Srpski glas (Serbian Voice)*, no. 16 of February 29, 1940. Citation taken from *Jako srpstvo-Jaka Jugoslavija („Strong Serbian nationality-strong Yugoslavia”)*, compilation of articles from *Serbian Voice*, a body of Serbian Cultural Club 1939-1940, prepared by Miodrag Jovičić, Belgrade 1991, p. 29

cultural stage of Serbia, Serbian authors analyzed government primarily from an extra-legal standpoint and in line with Austrian and German chamber doctrine. Even those who discussed government in the spirit of legal theory did so in general by dealing with certain administrative law issues we today call secondary, such as the position of governmental clerks, problem of administrative judiciary etc.