

ПРЕГЛЕДНИ ЧЛАНАК
Рад примљен: 31.05.2018.
Рад прихваћен: 09.10.2018.

UDK: 35.07.2(497.11)"18"

РАЗВОЈ СЛУЖБЕНИЧКОГ ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ ДО НАМЕСНИЧКОГ УСТАВА 1869. ГОДИНЕ

Душан Благојевић¹

Студент докторских студија,
Правни факултет Универзитета у Нишу

Апстракт

Циљ рада је анализа развоја службеничког законодавства у нововековној Србији, која је након вишевековног застоја у развоју државности настојала да правни систем гради по угледу на тадашње грађанске европске државе. Пут модернизације није увек био проходан и гладак, пошто су на њему стајали ригидни обрасци патријархалног српског друштва, али и нови друштвено-економски и политички односи. Током XIX и у првим деценијама XX века могу се уочити поједине етапе државноправног развитка чији је битан део чинило и службеничко законодавство. Анализом правних прописа о организацији државне управе и државним службеницима у периоду постојања Србије као самосталне државе (1804–1918) идентификоване су поједине фазе развоја службеничког законодавства. Да не бисмо превазишли оквире овог рада, определили смо се да се као хронолошке границе узму 1804, као година почетка стварања модерне Србије, и 1869, као година уставне реформе која је и у државноправном, а посебно у погледу развитка службеничког законодавства представљала прекретницу. Узимајући у обзир да је данас питање службеничког система у Србији и више него актуелно, у раду указујемо на чињеницу да су у Србији пре готово два века постојали институти који су и данас основни институти службеничког система у државама чланицама Европске уније. С обзиром на то да је након Другог светског рата континуитет службеничког система прекинут, данас га је, можда више него икада раније нужно обновити, и то на начин да се осим инкорпорисања института других држава у овом процесу искористе и они институти које је познавало наше домаће право у XIX веку.

¹ dukarh@gmail.com.

Кључне речи: службеничко законодавство, чиновници, државна управа, правна сигурност, јавни интерес.

1. Увод

Државна управа је значајан сегмент јавног сектора сваке државе и снажно утиче на остале друштвене сфере. Унапређењем рада управе, мења се улога и положај запослених у управи; они данас све више имају активну улогу у процесу формулисања и спровођења политике. Само стварање професионалне управе је трајан и сложен процес који је праћен низом отежавајућих околности. Управни посленици имају важан задатак носиоца промена и промена бирократских начина рада. Према најновијим концепцијама реформе управе и службенички системи се посматрају са динамичког аспекта – као системи функционисања државних службеника у одређеним органима и организацијама којима се стварају претпоставке за професионално, непристрасно и успешно спровођење политике владе и обављање управних послова (Raadschelders, Toonen, Van der Meer, 2007: 299), док јавни интерес даје правац и значење свему што службеници раде.

У Европи се државна управа, у савременом смислу речи, као организовани систем управљања с професионалним државним службеницима, јавља почетком XVIII века. Јединствене кодификације службеничког права су појава новијег датума, док су почетне норме о правном статусу државних службеника биле садржане у различитим правним текстовима. У Европи је Француска прва, стварајући систем државне управе уз помоћ чиновништва, отпочела оштру и систематску борбу краљевске власти против сила које су ту власт крњиле (Krbek, 1948: 18). Стога не чуди да је и сам појам јавна односно државна служба настао у пракси француског Државног савета као „активност управе по начелима јавног права” у поступку „којим се задовољавају потребе од општег интереса” (Jese, 1926:36). Треба напоменути да је у XIX веку опсег делатности у којима су запослени сматрани државним службеницима обухватао, поред запослених у државној централној управи и локалној управи/самоуправи и запослене у јавним службама (здравство, просвета) и јавним предузећима (државна железница, речно бродарство, рудници итд.), односно био је много шири него данас.

Почев од националне револуције, 1804. године, Србија се, током XIX века од од периферне отоманске провинције постепено претварала у модерну грађанску државу, у којој су државни службеници имали веома важно, чак пресудно место. Ако се има у виду то да у грађанској држави „управа као институционални облик извршавања политичких циљева

представља непристрасну, рационалну и континуирану делатност коју врше професионални и деполитизовани управни службеници” (Лилић, 2008: 105), с правом се поставља питање у којој је мери државна управа уобличавана у Србији у XIX и првој половини XX века била у складу са овом констатацијом. На ово питање се, међутим, тешко може дати хронолошки уопштен или садржински паушалан одговор без уважавања специфичности друштвено-економског и политичког развоја које су омеђивале поједине фазе у државноправном животу Србије обележене сопственим посебним законитостима развитка. Службенички систем Србије креиран пре свега позитивним законодавством о државној управи и државним службеницима у том општем оквиру може се посматрати као једна еволутивна целина, почев од времена прве владавине кнеза Милоша Обреновића до краха југословенске државе у Другом светском рату. Већ у првој половини XIX века у Србији је почело да настаје законодавство о чиновницима, које је касније надограђивано, о чему ће бити речи у даљем излагању, при чему не треба сметнути с ума да вршене промене узроковане друштвеним, економским, идеолошким и политичким чиниоцима нису нужно значиле квалитативно позитивне помаке.

Прекид правног континуитета који је у нашој земљи уследио после Другог светског рата, утицао је на то да се положај државних службеника почео уређивати посебним прописима доношеним почев од деведесетих година XX века. Приступања Европској унији као стратешки циљ наше земље довео је до предузимања одређених активности усмерених на достизање стандарда који се од ње захтевају у процедури кандидовања за чланство. Те активности односе се на унапређење рада јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима и стварање професионалне управе која ће допринети економској стабилности,² а сам процес европских интеграција, снажно је утицао на усвајање савременог службеничког законодавства.³

2 У новембру 2004. Влада Републике Србије усвојила је Стратегију реформе државне управе (Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 9/14 и 42/14 – исправка). Одмах потом усвојен је и Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2009–2012. (www.drzavnauprava.gov.rs/files/ – прегледано 12. 10. 2015), а затим у новембру 2014. и Акциони план за спровођење стратегије јавне управе 2015–2016. Министарства државне управе и локалне самоуправе по коме „Циљ реформе јавне управе у Републици Србији је јавна управа заснована на принципима Европског управног простора, управа која пружа висок квалитет услуга грађанима и привреди и позитивно утиче на животни стандард грађана“. (www.mduls.gov.rs/akcioniplan2019122014 – прегледано 12. 10. 2015.)

3 Видети: *Закон о државним службеницима* (Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/09, 99/14).

2. Чиновници у Србији од 1804. до 1815. године

Први српски устанак и оружани успех Карађорђевих устаника 1804. довео је до тога да су у Београдском пашалуку органи турке власти замењени домаћим, а да је српска држава у устаничком периоду који је окончан њеним војним сломом 1813, иако формалноправно непризната, функционисала као *de facto* независна држава. Турска територијално – административна подела на нахије, кнежине и села је задржана, али су услови сталних борби утицали на устаничке вође да створе државну управу која је била претежно војног карактера. Врховна и локална власт устаничке државе, као и њена организација зависила је најпре од односа између Карађорђа и главних устаничких старешина, великих војвода, при чему овај однос није означавао само пуко отимање о старешинство и превласт већ је садржавао и различите концепције о уставном уређењу нове српске државе.

Уз врховног војводу, органи централне власти у устаничкој Србији били су: старешинске (војводске) скупштине, Правитељствујушчи совјет (од 1805) и Велики суд (од 1811), као најзначајнији локални органи издвојиле су се нахијске старешине које више не бира народ већ поставља виша власт, кнежинске и сеоске старешине које као и судије бира народ али нема права да их збаци изузев судским путем за учињене кривице. Карађорђе тежи да реорганизацијом државне управе ослаби утицај обласних господара, у чему на старешинској скупштини у Београду 1811. коначно и успева, те војводе постају чланови неке врсте заметка владе организоване у оквиру Совјета, и бивају именоване за команданте градова (утврђених места) или за старешине кнежина. Решавање питања власти у устаничкој Србији имало је две компоненте, прва је била борба за врховну власт, док је друга компонента била садржана у односу власти и народа. Ако се пође од тога да се тренд централистичког уређења државе какав је приметан у време Првог српског устанка да оправдати као нужан у ванредним приликама (борба против турске власти), његово продужавање и продубљивање у Србији у време успостављања редовног стања по окончању Другог српског устанка 1815. и нарочито после стицања аутономије 1830. остаје без оправдања.

3. Положај чиновника у Србији од 1815. до 1839. године

Окончањем Другог српског устанка 1815. у Србији се стичу формалноправни основи за организовање сопствене државне администрације истовремено са турском управом. До 1830. успоставља се тзв. систем двовлашћа, у коме Милош успева да свој однос са крупним

старешинама, највећим конкурентима у врховној власти реши у своју корист, након чега приступа централизацији власти. Било је јасно да су новој државној управи потребни чиновници да попуне административни апарат који се успостављао, а у недостатку образованих људи чиновничку службу врше сељаци земљовласници и трговци, али и Срби из Војводине, тзв. пречани. За време прве владе кнеза Милоша управа више има карактер приватне кнежеве службе него правих државних органа. Положај чиновника није био уређен законом, већ је као приватноправни однос зависио од воље кнеза који их је постављао, разрешавао и коме су одговарали за свој рад.

Србији је хатишерифом из 1830. године и формално признато право на независну унутрашњу управу, чиме је створен правни основ и за формално решавање уставног питања које се исцрпљивало у борби најкрупнијих старешина за ограничавање кнежеве апсолутне власти. 1835. године донет је Сретењски устав чија је дванаеста глава (чл. 132–139) садржала одредбе о правима чиновника. Поменуте одредбе су обухватале широк дијапазон права и дужности које су се кретале од одговорности за рад и правилно вршење службе чиновника, преко права на накнаду плате у случају службеног пута и премештаја у друго место, па све до одлуке Народне скупштине из 1835. којом су „народни службеници“ (чиновници) били ослобођени плаћања пореза.

После интервенције великих сила Сретењски устав је укинут, након чега је у Србији обновљен апсолутистички и централистички, „али сада ипак умногоме разблажен“ (Свирчевић, 2011: 106) систем кнеза Милоша. Кнез је задржао установу Совјета (предвиђену хатишерифом) са правом да врши законодавну, извршну и судску власт и да води надзор над управом, али му је променио назив – већ у јулу 1835. у Управитељни, а у октобру 1837. у Књажески совјет. Такође задржава и попечитеље (министре) и обезбеђује примену уставних одредаба које су регулисале правни положај чиновника. У централној управи све се мање осећа она кнежева некадашња бахатост, а након Милетине буне из 1835. године, Милош старешине локалних органа престаје да третира као своје личне слуге, и пристаје и на доношење закона којим би био регулисан њихов положај као неку врсту противуслуге за њихову помирљивост и даљу лојалност. Истовремено, Милош жели да сачува своју озбиљно уздрману управу и колико-толико одржи централизам, управо из тог разлога воспоставља области на челу са војним командантима. Зато је у новембру 1836. донет први закон који је редовним, правним путем уређивао надлежност и положај управних власти и чиновника. Крајем тридесетих година XIX века приступа се и униформисању целокупног државног апарата, што је била како последица

кнежеве намере да се и посебном одећом истакне одвајање од турске власти тако и израз његове тенденције милитаризације унутрашње управе. Првим прописом о униформама чиновника од 2. јуна 1838. забрањено је „нечиновничким лицима“ да носе чиновничке знаке (Зборник XIV: 86). Након тога чиновници коначно престају да буду кнежеве слуге и постају прави државни службеници са јасним делокругом послова када је уставна концепција старешинске олигархије најзад однела превагу над кнежевом.

4. Положај чиновника у Србији од 1839. до 1858. године

Након доношења Турског устава уставобранитељи теже настављању са мерама чији је једини циљ био напуштање турског начина управе. У Србији се у доба уставобранитеља чиновништво први пут организује у један посебан друштвени ред по једном јасно профилисаном концепту. Оно добија свој правни статус са гаранцијом независности која подразумева непокретност и све више постаје угледна установа. Уставобранитељски закон о устројству окружних начелства и главним дужностима средњих начелника из 1839. године је закон који је конституисао пирамидалну хијерархију и круту бирократску субординацију органа управе у структури државне администрације.⁴ Стварање јаке централне власти и стабилног правног поретка у држави као очекивани резултат овог закона, међутим изостао је. Незадовољни оваквим стањем, уставобранитељи су убрзо издали неку врсту Упутства за примену овог закона (Зборник, 1840: 84–86), као и Уредбу за окружне казначеје (Зборник, 1840: 94–100), и Закон о устројству општина. Термин „народни службеници“ као назив за службенике државе уставобранитељи су променили у „државни службеници“ и „чиновници“, док је тренд повлашћивања чиновника започет одмах по доношењу Устава 1838. настављен и под кнезом Александром Карађорђевићем (1842–1858). У марту 1842. донете су две значајне уредбе којима је уређен положај чиновника, као и њихово напредовање од нижих ка вишим положајима у оквиру исте струке (Зборник II, 1842: 176–182) и Уредба о задржавању плате задужених чиновника и званичника како би се смањило тренд растућег задуживања државних службеника. Након ових уредаба донето је још неколико правних аката којима су уређена посебна питања од значаја за чиновнике, какви су: Решење о платама, додатним

4 Како не бисмо превазилазили оквире овог рада, нећемо се упуштати у детаљну анализу одредаба овог закона, само ћемо поменути да је ово закон који ће у уставној историји Србије бити на снази најдуже од свих закона, и то од 12. маја 1839. године до 1888. и 1894–1905. године, тј. није било на снази само за време важења Устава од 1888. године.

приходима, дневницама, решење о дуплој плати, трошковима превоза (Зборник II,1842: 55, III: 90, V: 89, VI: 56, 84).

Узимајући у обзир све раније поменуто, може се закључити да у уставобранитељском периоду чиновник постаје стално и цењено занимање првенствено због сталности положаја (једном добијено постављење односно унапређење може се изгубити само у случају почињене кривице која мора бити доказана судским путем). Уставобранитељска идеја да је чиновничко звање једно добро које му само суд може одузети је у крајњем исходу имала и веома значајних негативних последица. Дисциплине у редовима чиновника бивало је све мање, а неуредности, бахатости и злоупотреба све више. Пошто не може да отпушта чиновнике, влада прибегава њиховом премештању, што је у условима неразвијених саобраћајних комуникација за чиновнике, нарочито оне са породицом, била права казна, али ни ова често коришћена мера није донела осетнији бољитак.

Напослетку, чиновништво није успело да добије оно поштовање које му је по уставобранитељским замислима дуговао народ. Замерке су стизале како од стране владе, тако и од стране маса сељачког народа, чији је став, или боље речено отворена омраза осликан у називу „капуташи” који је чиновницима додељен. Ни спољна обележја, титуле (превсходителство, високородије, високоблагородије, благородије) и униформе, нису могла да умање међусобну омразу, нити да чиновницима у народу прибаве потребни (жељени) ауторитет. Народ је чиновнике сматрао паразитима који без рада уживају у привилегијама. Почетна непопуларност чиновника постепено је прерасла у опште незадовољство које се пренело на целу земљу, те су уставобранитељи били приморани да у децембру 1858. донесу Закон о образовању нарочитих, изванредних комисија са задатком да обиђу читаву земљу, провере понашање чиновника и утврде њихове евентуалне кривице и злоупотребе (Никић,1927: 80). Ова се реакција испоставила закаснелом, а сам Уставобранитељски режим оптерећен сукобом кнеза и Совјета, ближио се крају и никакве мере нису могле да продуже његов опстанак. Незадовољство народа ношено идејама либералне интелигенције о коренитим политичким реформама довело је до захтева за одржавањем Народне скупштине који уставобранитељи више нису могли игнорисати.

5. Положај чиновника у Србији од 1860 до 1868. године

Светоандрејска скупштина одржана крајем 1858. године означила је крај власти кнеза Александра Карађорђевића и уставобранитеља, и поновну владавину кнеза Милоша Обреновића, који је по повратку у Србију

намеравао владати исто онако деспотски као раније, не схватајући да су се друштвене прилике у земљи за двадесет година колико је провео ван ње битно промениле, као и да су се установе које су уставобранитељи успоставили за то време већ довољно утврдиле. Једном речју, повратак на старо више није био могућ, а кнежев покушај васпостављања апсолутне централизоване власти, свео се на просто непоштовање одредаба важећег устава од 1838. године. Када је реч о чиновницима, повратком на режим слободног отпуштања из државне службе, приступа се првом замашнијем пречишћавању чиновниства које ће у каснијој политичкој историји Србије постати редовни пратилац промене режима. Остарели кнез Милош више инстинктивно него по идејном опредељењу за грађанску државу креће према коначном укидању феудалног поретка који је значио партикуларизам и крњио његову власт, те је логична последица тога било и укидање чиновничких титула као израза тих тенденција.

Након смрти кнеза Милоша, 1860. године, на престо поново долази Михаило, кога су, као младог и неискусног кнеза 1842. године, уставобранитељи уз помоћ војске најурили из Србије. Михаило је, међутим у међувремену сазрео и преузео власт са потпуно јасном концепцијом државног уређења које је требало успоставити како би Србија постала онаквом каквом ју је кнез Михаило видео. А он ју је видео као предводницу у покрету коначног ослобођења балканских народа од зулума турке власти и чије би коначно одредиште било у својеврсном државном савезу будућих држава тих народа. Предуслов за све то било је постизање унутрашњег државног јединства, уздизање српског народа у ред просвећених европских народа, што је са собом повлачило и усредсређивање власти у рукама кнеза који је желео владати као просвећени апсолутиста. Важећи Турски устав представљао је препреку свему томе, а пошто се за његову формалну промену није могла очекивати сагласност Порте, кнез Михаило је приступио уставној реформи путем закона. Током 1861. и 1862. донето је неколико закона уставног карактера, којима је практично Турски устав био стављен ван снаге.

Концепција положаја и улоге чиновништва унеколико је промењена Законом о чиновницима грађанског реда који је донет 1861, а допуњен 1864.⁵ Према овом закону чиновници који желе да задрже службу морају да служе влади, али не само као њени стручни органи већ и као њене верне присталице, пошто влада чиновницима може изрицати оштрије дисциплинске мере, и има право да их пензионише „кад нађе да интереси

⁵ Закон о чиновницима грађанског реда од 24. марта 1861, Зборник, XIV, 1862, стр. 38-56, Закон о изменама у закону о чиновницима грађанског реда од 15. фебруара 1864, Зборник, XVII, 1865, стр. 5-6.

државне службе то захтевају”. Ове одредбе добиће свој пун домашај крајем исте деценије са чвршћим повезивањем либерала на политичкој основи, а нарочито почетком осамдесетих година XIX века са стварањем организованих политичких странака. Чиновници ипак нису могли да изгубе службу без одлуке дисциплинарног суда, нити им је могла би одузета плата или пензија, што говори да су ипак, и поред доношења овог закона били заштићени од самовоље највише државне власти имајући у виду да је у законским прописима пропуштено прецизирање прекршаја које су чиновници у служби могли починити, а да су судске одлуке на штету чиновника ретко доношене. Тако је захваљујући и даље стабилном правном положају настављено са праксом премештаја чиновника за учињене прекршаје или злоупотребе у службеној дужности. Занимљиво је поменути да је овим законом чиновнички положај био обезбеђен и од конкуренције приликом пријема у државну службу образованих странаца, пошто су ови у службу могли бити примљени само на основу уговора који се могао обнављати али не дуже од три године.

Пошто се на пољу просвећивања, као и на пољу војне консолидације ради националног устанка којим би коначно била збачена турска власт није одмицало жељеном брзином, незадовољство у земљи постајало је све израженије. Ако се на то дода чињеница да је од првих дана владавине кнеза Михаила опозиција била полицијски прогоњена и принуђена на ванскупштинство па чак и на деловање из емиграције јасно је да је идеја просвећеног апсолутизма у пракси попримила облик правога апсолутизма. Осетивши неизбежност реформи, владајући кругови отпочињу припрему уставне реформе и у јануару 1868. био је довршен уставни нацрт. Кнежеву намеру да изврши уставни преображај земље осујетио је атентат којим је његова владавина изненада окончана. Велика народна скупштина, сазвана одмах ради избора новог кнеза пошто законског наследника није било, стављена је пред свршени чин: имала је само да потврди избор малолетног Милана Обреновића за кнеза Србије и већ утврђени састав Намесништва (Миливоје Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић).

Настављајући праксу скупштина држаних у периоду владавине кнеза Михаила, Велика народна скупштина изјављује жеље за реформама, у чему 1869. године и успева. Уставном реформом од 1869. отворено је ново поглавље у политичкој историји Србије. Доношење овог тзв. Намесничког устава уједно је означило и прекретницу у погледу положаја чиновника у Србији. До тада важећи критеријуми за примање, напредовање и отпуштање из државне службе, иако веома еластично примењивани, након ове уставне промене у пракси бивају замењени једним јединим критеријумом – критеријумом политичке подобности. Квалитети као

што су стручност, образованост, моралност, способност и сви остали које чиновничко законодавство истиче као услове за пријем и опстанак у државној служби постају небитни спрам новог квалитета који се од кандидата за државног службеника захтева готово без изузетка – осведочена лојалност Либералној странци, која иако у организационом смислу још увек у заметку, представља у Србији свемоћну власт. Овај критеријум касније ће, у периоду када буду на власти, практиковати и друге две политичке странке (радикална и напредна).

6. Закључак

Када погледамо историјски развој службеничког система у нововековној Србији, у раздобљу од почетка Српске револуције до Намесничке уставне реформе, можемо уочити и прилично јасно разграничити уже етапе у којима су били изграђивани одређени типови тог система, у којима је централно место имао правни положај државних службеника.

Прву етапу представља период Првог и Другог српског устанка, које у хронолошку и садржинску целину повезује Хаџи-Проданова буна из 1814. Организацији устаничке државе се из данашње перспективе свакако могу учинити бројне замерке, од којих би главне биле премоћ војне над цивилном влашћу и недовољна диференцираност судске и управне власти. Међутим, уколико се она посматра у оквиру датог историјског тренутка, ванредни ратни услови, жеља за ослобођењем од турске власти, не може се избећи закључак да је оновремена државна организација и поред своје недовољне детаљности била јасно устројен систем који је у пракси функционисао прилично ефикасно. И код лица која су обављала државну службу приметне су одређене мањкавости (недостатак образовања), али и то се да оправдати чињеницом да су сталне устаничке борбе од њих захтевале првенствено обављање војничких дужности. Тај први чиновнички кадар у нашој земљи регрутован је поглавито из реда народних старешина чији су углед и моћ првенствено долазили од доказаног успеха у оружаном борби. Њихови погледи на државну управу битно су се разликовали од уставне концепције Карађорђа што је неизбежно водило до њиховог судара. Из те борбе за врховну власт као победник је изашао Карађорђе, који је потом спровео и реформе усмерене на централизацију власти, отпочевши тако један нови процес сужавања традиционалних самоуправних повластица које је српски народ и под Турцима уживао. Чиновништво у новоуспостављеној хијерархији државне управе која није била ни довољно чврста ни довољно

разграната, пак, није имало никакаве правне прописе који би уређивали његов положај, већ је било препуштено вољи више власти.

Окончањем Другог српског устанка, а нарочито након признања аутономије Србије створене су претпоставке за другачији приступ у уређењу државне управе, али су процеси започети у претходном раздобљу толико одмакли да се више нису могли зауставити, те је борба за врховну власт између кнеза Милоша и крупних старешина настављена, а процес сужавања народних самоуправа мерама централизације власти продубљен. Видљив израз ових процеса биле су буне (и старешинске и народне) које су присутне током читаве прве владавине кнеза Милоша, а које је кнез уз помоћ својих присталица и створеног апарата државне принуде веома успешно гушио. Несклон било каквим правним ограничењима своје апсолутне власти и неспреман да било шта препусти случају, Милош је постао неограничени господар Србије којом је деспотски управљао. Познат по својим непредвидивим реакцијама, јако добро обавештен о свим дешавањима у земљи, кнез се питао за све и одлучивао о свему. Стога не чуди што су у периоду прве владавине кнеза Милоша чиновници имали статус његових личних слугу а не државних службеника јер разлика између приватне кнежеве и праве државне службе није постојала. Пошто није било правних прописа о чиновницима, њихов положај (постављање, плата, разрешење) зависио је искључиво од воље кнеза. Тако је долазило и до парадоксалних ситуација: да један чиновник за какав ситан дисциплинарни прекршај изгуби главу, а да други пак, из само кнезу знаних разлога, за неку далеко већу кривицу избегне било какву санкцију. Постојећа правна несигурност, уз веома малу плату, чинила је државну службу потпуно непривлачном за народ који је радије остајао да обрађује земљу или бирао какав занат него одлазио у чиновнике. Ситуација се унеколико поправила половином тридесетих година, пошто је уставно питање добило своје формално разрешење у краткотрајном Сретењском уставу који је садржао и одредбе о чиновницима. И Милошева бахатост је у овом периоду мање изражена, па и чиновници више не трпе изливе његовог беса и чудног смисла за хумор, али ће тек доношењем Турског устава бити обезбеђен формалноправни основ за трајније законско уобличавање њиховог статуса.

Издавање Турског устава означава победу старешинске олигархије над кнезом Милошем, и почетак владавине уставобранитеља који отпочињу широку законодавну активност усмерену на преображај Србије у модерну грађанску државу. Једна од кључних улога у том процесу била је поверена чиновништву, посредством кога је централна власт имала управљати народом као татор пупилом. Посебном уредбом чиновници

од ранијих личних кнежевих слугу постају заиста прави државни службеници на које пада и део ауторитета државне власти. Осигурани сталношћу (непокретношћу) и редовним платама, снабдевени титулама и униформама, чиновници се издвајају у засебан господски друштвени слој, који дугује сервилност надређеној власти, али зато надмено гледа на прост народ, сељаке, из чијих је редова и сам поникао. У уставобранитељском периоду, у погледу чиновника, клатно се у односу на Милошево време померило у другу крајност, што је за последицу имало недисциплину, самовољу, бахатост, злоупотребе и корупцију у редовима чиновника. Тако је уместо „уваженија” уставобранитељско чиновништво у народу стекло омразу, поставши један од главних узрока незадовољства владавином уставобранитеља, што је допринело њеном окончању.

Након пада уставобранитеља са власти на Светоандрејској скупштини и краткотрајне владавине старог кнеза Милоша, на власт долази кнез Михаило са већ изграђеном и јасном идејом о владавини у духу просвећеног апсолутизма. Тежећи реорганизацији државног уређења у правцу усредсређења власти у једном центру – кнезу, Михаило је као свој главни спољнополитички задатак поставио потпуно ослобођење Србије од турске власти. Ради тога је законима уставног карактера, без формалне промене, важећи Турски устав ставио ван снаге. Михаилова реформа није мимоишла ни чиновништво, чији се положај у односу на уставобранитељски период унеколико мења. Првим потпуним систематским законом донетим 1861. (са изменама и допунама од 1864), чиновници задржавају статус државних службеника, али њихов положај више није безрезервно сигуран пошто је уз строже дисциплинске мере уведена и могућност да буду пензионисани кад „интереси државне службе то захтевају”. Ефекат извршене промене током Михаилове осмогодишње владавине, иако присутан, није био на очекиваном нивоу у погледу побољшања дисциплине чиновништва. Судови су ретко пресуђивали на штету чиновника јер у законским прописима нису били довољно прецизирани прекршаји које су чиновници могли починити у служби. Због тога се у погледу дисциплинског, административног кажњавања чиновника наставило са уставобранитељском праксом премештања чиновника за почињене прекршаје и злоупотребе, што је опет, имајући у виду оновремене комуникацијске (на првом месту саобраћајне) прилике у Србији ипак била права казна.

Насилни крај владавине кнеза Михаила спремно су дочекали имућни трговци и сеоски домаћини, економски консолидовани у претходном периоду, и на челу са једним од намесника Јованом Ристићем као својим политичким предводником у врху државне власти успели су да Уставом од 1869. трасирају пут либералним реформама за које су се раније залагали у

циљу бржег капиталистичког развитка који би им омогућио даље богаћење. Од тада у Србији почиње тренд политизације државне организације који ће до пуног изражаја доћи у другој половини XIX века и који ће бити настављен и током читавог XX века па и даље. Преовлађивање идеје да се државом може управљати само уколико су не само кључне полуге власти већ и сва државна управа у рукама политичких истомишљеника, довела је седамдесетих година у Србији до успостављања праксе пречишћавања чиновништва по критеријуму политичке припадности. Ова пракса ће у времену које је следило бити не само продужена, већ ће се постепено продубљивати у мери да ће најзад захватати и најситније поре чиновничког апарата.

Имајући у виду застоје, прекиде и промене до којих је током два века државноправног развитка нововековне Србије долазило, не чуди да је данас свест о томе да је у нашој земљи постојао континуитет једног зрелог службеничког система. Пре него што се настави са неопходном обновом овог система, а да би та обнова била квалитетнија и да би краће трајала, требало би се запитати да ли је продуктивно да се у наш правни систем само пресађују институти из других земаља (првенствено државачланица Европске уније), а да они претходно нису критички анализирани и да је изостало поређење са институтима који су били део нашег права у XIX и првој половини XX века. Анализа правне регулативе тог времена недвосмислено указује на постојање и примену „савремених” института службеничких система. Питања правне уређености положаја чиновника, транспарентног пријема у радни однос, система права и обавеза и одговорности чиновника, класификације радних места, мобилности, развоја каријере, награђивања, имала су упориште у правним прописима XIX века. Институти забране сукоба интереса и злоупотребе службеног положаја, обавеза лојалности и поштовање етичких принципа и радне дисциплине, били су препознати као кључни принципи рада чиновника. Иако данас међународни стандарди развоја службеничких система имају велику важност за одређивање могућих и пожељних праваца развоја управе потребно је наћи решења која оптимално задовољавају захтеве нашег правног амбијента и традиције. У циљу да се постојећи институти службеничког система што брже измене и њима овлада како би се сустигли европски народи који су за то на располагању имали векове, свакако је потребно користити се, осим туђим, и сопственим историјским искуством.

Листа референци

Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2009–2012. www.drzavnauprava.gov.rs/files/ – прегледано 12. 10. 2017;

Акциони план за спровођење стратегије јавне управе за период 2015–2016. www.mduls.gov.rs/akcioniplan2019122014 – прегледано 12. 10. 2017;

Dragnich, A.N. (1978). *The Development of Parliamentary Government in Serbia*. New York;

Ђорђевић, А. (2005). *Карађорђево законик*, У: Стојчић, С. (ур.). Србија 1804–2004. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу. 461–468;

Гавриловић, А. (1904). *Знаменити Срби XIX века, књига I*. Београд–Загреб: Српска штампарија;

Guzina, R. (1976). *Opština u Srbiji (1839–1918)*, Beograd;

Хегел, Г.В.Ф. (1964). *Основне црте филозофије права – с Хегеловим власторучним маргинама у његову приручном примјерку филозофије права*, Сарајево: Веселин Маслеша, Свјетлост, Библиотека Логос;

Jese, G. (1926). *Le fonctionnement des services publics*, Paris;

Јовановић, С. (1933). *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*. Београд;

Кумануди, К. (1909). *Основи јавног права Краљевине Србије: Административно право I*. Београд;

Krbek, I. (1948). *Lica u državnoj službi*. Zagreb: Izdavački zavod JAZU;

Лилић, С. (2008). *Управно право*. Београд.

Милићевић, Ј. (1960). *Прва група србијанских студената, државних питомаца школованих у иностранству (1839–1842)*. Историјски часопис. IX–X, 363–374;

Никић, Ф. (1927). *Локална управа и самоуправа у Србији у XIX и XX веку*. Београд;

Пантелић, Д. (1927). *Београдски пашалук после Свиштовског мира 1791–1794*. Београд;

Петровић, М. (1901). *Финансије и установе обновљене Србије*. Београд;

Протоколи редовне Народне Скупштине држане о Миољудне 1867. у Крагујевцу, Београд, 1868;

Raadschelders, C.N. Toonen, T.A.J. Van der Meer, F.M. (2007). *Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century*. In: Raadschelders, J. Toonen, T. Meer, F.V. der, Van der Meer, F.M. (Eds.). *The Civil Service in the 21st Century – Comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan. 299–315;

Свирчевић, М. (2011). *Локална управа и развој модерне српске државе. Од кнежинске до општинске самоуправе*. Београд;

Стефановић Караџић, В. (1960). *Први и Други српски устанак*, Нови Сад-Београд;

Стојичић, С. Крстић Мистрицеловић, И. (2013). *Државноправна историја српског народа*. Београд;

Стратегија реформе државне управе, Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 9/14 и 42/14.

Watson, A, (1974). *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. Edinburgh;

L. D. (1945). *New Horizons in Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press;

Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 и 99/14;

Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 67/93, 48/94, 49/99;

Закон о платама државних службеника и намештеника, Службени гласник РС, бр. 62/06, 63/06, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14;

Закон о радним односима у државним органима, Службени гласник РС, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05, 79/05, 81/05, 83/05;

Зборник закона и уредаба у Кнежевини и Краљевини Србији, I, II, III, XIV, XVII.

DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE LEGISLATION IN SERBIA BEFORE THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 1869

Dušan Blagojević

PhD Student, Faculty of Law, University of Niš

Summary

The constitutional tradition and the administrative and political environment has had a strong impact on the development of civil service system in Serbia. The author analyzes the development of civil service legislation in 19th-century Serbia, which struggled to establish an advance legal system after a period of several centuries marked by the lack of statehood. As the historical analysis indicates, in the period of when Serbia was an independent state (1804–1918), there were

several phases in the development of the civil service legislation. Marked as a very important year in state and political development of modern Serbian state, the year 1869 was the year of the constitutional reform but it was also recognized as the milestone in the development of the Serbian civil service legislation. Bearing in mind that the European Union accession is a strategic goal pursued by Serbia, the issue of civil service system is highly topical in Serbia, which has to address different aspects of the European integration requirements. Consequently, the aim of the paper is to point out to the fact that, almost two centuries ago, the Serbian legal system had recognized the institutes that are currently the cornerstones of the commonly accepted civil service systems in the EU member states. After considering the international standards and practice in this area, the author discusses the significance of 19th century domestic civil service legislation and its relevance. Given the fact that the continuity of the civil service system was interrupted after the Second World War, it may be time to renew it in line with our tradition and current realities.

Keywords: civil service legislation, civil servants, state administration, legal security, public interest.