

Универзитет у Београду
Факултет политичких наука

Докторска дисертација

**Упоредна анализа државне
администрације у политичким системима
Вајмарске републике, Француске Треће
републике и Краљевине СХС/Југославије**

Ментор:

Проф. др Зоран Крстић

Кандидат:

мр Душан Р. Бајагић

Београд, 2014. године

University of Belgrade
Faculty of Political Science

Doctoral Dissertation

**Comparative analysis of public administration in
the political system of the Weimar Republic, the
French Third Republic and the Kingdom of
SCS/Yugoslavia**

Mentor:
Prof. Dr Zoran Krstić

Candidate:
M.Sc. Dušan R. Bajagić

Belgrade, 2014

Чланови комисије за одбрану и оцену докторске дисертације:

Ментор

Проф. др Зоран Крстић

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Проф. др Милан Јовановић

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Проф. др Милан Миљевић

Универзитет Сингидунум, Београд

Садржај

Увод.....	9
I Теориско–методолошка полазишта у истраживању.....	15
II Историјске димензије промена и развоја модерне државе у Француској, Немачкој и Југославији.....	22
2.1. Апсолутистичка монархија у Европи од 15. до 18. века.....	30
2.1.1. Француска краљевина.....	43
2.1.2. Свето римско царство немачке народности.....	56
2.1.3. Јужнословенске земље у време апсолутизма.....	72
III Организација и функционисање политичког система у Француској Трећој републици, Вајмарској републици и Краљевини СХС/Југославији.....	84
3.1. Теоријске димензије развоја и промена грађанско–демократске државе.....	87
3.1.1. Француска у 19 и првој половини 20. века.....	103
3.1.2. Немачки савез и Немачка у 19. и првој половини 20. века.....	143
3.1.3. Југословенске земље у 19. и 20. веку и стварање прве југославенске државе.....	165
3.2. Шеф државе.....	196
3.3. Извршна власт.....	209
3.4. Законодавна власт.....	217
3.5. Судска власт.....	220
3.6. Територијална организација власти.....	223
3.7. Елементи политичког система у настајању (политичке странке и покрети и интересне групе).....	228
IV Државна управа.....	234
4.1. Демократски преображај државне управе.....	237

4.2. Државна управа као посебан систем.....	238
4.3. Фазе у развоју државне управе.....	241
4.4. Утицаји индустријализације и урбанизације на развој државне управе.....	245
4.5. Јавне службе у организацији државне управе.....	246
4.6. Јавно управљање.....	254
4.7. Развој задатака државне управе.....	255
4.8. Ресорна подела подсистема државне управе.....	284
4.9. Државна администрација.....	290
V Промене и развој савремене државне управе.....	336
5.1. Процес глобализације у Европи.....	338
5.2. Европски управни простор.....	342
5.3. Реформа управе у бившим социјалистичким земљама.....	349
Завршна разматрања.....	390
Извори и Литература.....	395
Биографија аутора.....	412

Резиме

Докторска дисертација „Упоредна анализа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије“ представља истраживање државне администрације, начина на који управља пословима од јавног интереса, обележја ових послова, као и њихов положај и организацију у конкретним политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије.

Ово истраживање постављено је као студија случаја и представља интегративан и синтетички приступ процесу организовања и функционисања државне администрације у политичким системима поменуте три земље. Процес организовања и функционисања државне администрације се на основу теоријских сугестија схвата као универзалан процес.

Истраживањем је обухваћено време између два светска рата, јер се тада у Европи стварао један нов тип државе који је имао карактеристике особене политичке еволуције. Обележја таквих промена била су неким случајевима корените револуционарне промене, које су довеле до нових уређења с новим идеологијама. У другим, пак, случајевима задржана је структура старих установа, али су се упоредо с њима уводиле нове које су представљале резултат нових схватања државе и њених задатака.

У општем смислу овим истраживањем настоји се на томе да се проникне у суштину односа које су према државној администрацији имали централна управа и њени органи у ове три државе. Унутар тог приступа утврђен је карактер односа шефова управних власти, влада и парламената на процес организовања и функционисања државне администрације. Упоредо са овим нивоом посматрања разматран је утицај политичких партија и интересних група на ток организовања и функционисања државне администрације.

Резултати истраживања указују на то да државна администрација има централно место у политичком систему и у ширем смислу у друштвеном систему. Разлог за тако значајно место био је пре свега у томе што непристрасна и професионална државна администрација много може да допринесе смањивању

ризика од угрожаваања јавног интереса и нарушаваања демократског поретка. Управо таква њена функција утицала је да основни задатак државне администрације у политичком систему буде ефикасно, економично и рационално управља пословима од јавног интереса. Ово посебно због тога да би се на тај начин уз остваривање свих задатака и обављање свих послова штитиле људске слободе и права, и тиме повећала општа добробит целог друштва.

Кључне речи: државна администрација, политички систем, Вајмарска република, Француска Трећа република, Краљевина СХС/Југославија, упоредна анализа.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: упоредна политика

Summary

The doctoral thesis „Comparative analysis of state administration in the political systems of the Weimar Republic, the French Third Republic and the Kingdom of SCS/Yugoslavia“ is an exploration of the state administration, the manner in which it manages the affairs of public interest, the characteristics of these operations, as well as their position in the organization in the specific political systems of the Weimar Republic, the French Third Republic and the Kingdom of SCS/Yugoslavia.

This research is defined as a case study and it represents an integrative and synthetic approach to the process of organizing and functioning of the state administration in the political systems of the three countries that are considered. On the basis of theoretical suggestions, the process of organizing and functioning of the state administration is understood as a universal process.

The research covered the time between the two world wars, because in that time in Europe was created a new type of state, which had the characteristics of peculiar political evolution. Attributes of those changes were, in some case radical revolutionary changes, which have led to new arrangements with new ideologies. Yet in other cases, there was retained the structure of the old institutions, but they went along with new ones introduced, that were the results of new concepts of the state and its tasks.

In general, this study seeks how to get into the essence of the relationship that the central government and its agencies in the three countries had toward state administration. Within this approach is determined the character of the relations between heads of administrative agencies, governments and parliaments in the process of organizing and functioning of the state administration. Along with this level of observation, there is also considered the influence of political parties and interest groups in the course of organizing and functioning of the state administration.

The results of the research indicate that the state administration has the central position in the political system, and in a broader sense, in the social system. The reason for such an important position was, in the first place, that an impartial and professional public administration much can contribute to reducing the risk of compromising the public interest and breaches of the democratic order. Such a function had the effect on the main task of the state administration in the political system: to be effective,

economical and rational in managing the public interest. This is particularly important, because with the realization of all tasks and performance of all activities, the human rights and freedoms would be protected, and thereby it would increase the overall welfare of the whole society.

Keywords: Public Administration, Political System, the Weimar Republic, the French Third Republic, the Kingdom of SCS/Yugoslavia, Comparative Analysis.

Scientific field: Political Science

Scientific area: Comparative Politics

УВОД

Наука о управи или јавној управи односно наука о администрацији, једна је од дисциплина које се баве изучавањем појава и проблема у вези са управљањем пословима од јавног интереса, као и политичког уређења друштва у општем смислу. У односу на све друге, карактеристике ове научне дисциплине одређене су специфичностима управљања пословима од јавног интереса, обележјима ових послова, њиховим положајем и организацијом у јединственом систему политичке организације конкретног друштва. Врло важану одлику представља тежња да се на оптималан начин управља пословима од јавног интереса како би се што адекватније задовољиле заједничке потребе, пружиле све неопходне услуге, обавили послови и задаци од општег интереса, и у крајњем остварила гарантована права чланова заједнице.

Постојање многих отворених питања везаних за улогу и значај државне администрације у политичкој организацији савременог друштва и различитих емпиријских модела утицали су да организација и функционисање државне администрације имају велики значај подједнако и као државна институција, и као научна дисциплина.

Настанак државне администрације, у облику, у којем је данас познат, директно је везан за настанак и стварање модерне државе у Европи, у времену од 15. до 18 века. Од почетка су и држава и државна администрација представљале јединствен систем, и као такве постале су јединствен предмет проучавања камералистичке науке. Диференцијација је била основна карактеристика која је од момента настанка одредила развој државе и државне администрације. Она је у ситуацији првобитне концентрације власти у апсолутистичкој монархији посредством демократских реформи утицала на конституисање представничког тела односно скупштине, која је постала најзначајније тело у држави. Поред скупштине, кроз демократске реформе је промењен положај шефа државе и уведена деоба власти. Демократска реформа државе истакла је у први план идеал правне државе, који је са собом носио захтев за законитошћу. Оба ова момента имала су пресудан утицај на прожимање правом целокупне делатности државе, па самим тим и делатности државне администрације. Утемељена на правним

основама државна администрација се убрзано шири у времену индустријализације и урбанизације током 19. и 20 века. У то време, она на себе преузима извршавање све више нових задатака, који се односе на функционисање саобраћаја и одржавање комуникација, извођење грађевинарских радова, организовање и функционисање јавне здравствене заштите и њених служби, одржавање комуналних служби у градским и урбаним срединама, успостављање механизма и служби социјалне заштите и многих других.

Диференцијација државе а преко ње и државне администрације утицала је да се из основа камералних наука издвоје многе друге научне дисциплине, које у првом реду за предмет истраживања имају једану од појава везану за све сложенију природу државе и њене администрације. Тако су се у вези са природом организације и функционисања државе и њене администрације врло рано из оквира камералних наука издвојиле економија, финансије и наука о администрацији. Политичка природа државе и њених институција, па самим тим и администрације постали су предмет истраживања политичких наука, док је њен правни аспект постао предмет правних наука. У ширем друштвеном смислу државу и администрацију проучава социологија.

Поред великог броја научних дисциплина које се баве питањима у вези са државом и њеном администрацијом, унутар саме науке о управи постоји исто тако велики број питања и проблема на која сама наука о управи настоји да нађе одговор. Од многих питања која су предмет интересовања ове научне дисциплине могу се издвојити нека попут – питања у вези са друштвеном, политичком, правном и културном основом државне администрације, оних којима се проширују теоријска схватања и тумачења државне администрације као политичке организације друштва, таквих која унапређују сазнања о емпиријским моделима и њиховим карактеристикама, као и свих оних која су значајна за послове од јавног интереса, организацију управљања тим пословима, тела, органе и институције које обављају те послове и др.

Наука о управи односно о државној администрацији као научна дисциплина представља категорију административног права и политичког система. Она је у условима савремених демократских друштава дефинисана уставом, који прописује њене најважније основе. Ове основе се даље уобличавају кроз административно право и конкретне законе. У склопу политичког система

државна администрација представља врло важну политичку институцију. Ипак, без обзира на упућеност и прожимање са општим научним дисциплинама, као и са политичким наукама и административним правом, наука о управи односно администрацији се као посебна дисциплина за разлику од ових општих много систематичније и студиозније бави овде наведеним научним питањима и проблемима. Управо ова карактеристика њеног предмета истраживања чини да наука о управи односно о администрацији представља посебну и специфичну научну дисциплину.

Као политичка институција државна администрација се у стварној пракси прожима са свим појмовним одликама политичког система. Односно, као саставни део тог система државна администрација има једну од централних улога у настојањима да се уреди заједнички живот људи у државној и друштвеној заједници. У складу са једном таквом мисијом деловање државне администрације унутар политичког система суштински се заснива на рационалном поступању приликом уређења целе заједнице или једног њеног дела. Деловање државне администрације остварује се кроз установе или институције, и оно представља правилност политичког али и у ширем друштвеном смислу социјалног деловања. Овај општи друштвени карактер опредељује и општи карактер поступања институција, што значи да оне нису искључиво везане за појединачну вољу. Институционални карактер државне администрације представља врло важну основу државе као кључне институције модерног политичког живота. Помоћу ње држава институционализује моћ као власт и тиме омогућава спровођење друштвених тенденција у правне форме. На крају, државна администрација има велики значај у обликовању, посредовању и јавном представљању суштински различитих интереса и потреба чланова заједнице, у уређивању односа међу људима, али и њиховог односа са околином.

Приступајући спровођењу поступка упоредне анализе државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије желимо да у циљу лакшег разумевања самог поступка појаснимо неке од основних појмова и категорија на којима се заснива упоредна анализа. Навођење ових појмова и категорија не значи да ће се тиме одредити њихово дефинитивно и једино значење. Разлог за њихово навођење је практичне природе, и они ће овде бити изложени у скромнијој

форми, ради пружања основних информација, док ће у самом раду, везано за тумачење конкретних питања и проблема, њихово разматрање бити знатно детаљније. У поступку упоредне анализе државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије примењени су следећи појмови и категорије:

– **Држава** је у својој основи једна политичка заједница, у којој су окупљени како они који владају, тако и они над којима се влада. Као политичка заједница она је уређена на основу правила. Ова правила на којима почива држава прихватају сви њени чланови без изузетка, било добровољно било под принудом. У начину на којем се прихватају њена правила налази се и суштина државе, која се у ужем смислу одређује као апарат силе. Основна функција овог апарата је у томе да свим члановима заједнице гарантује сигурност. Ослањајући се на ову функцију држава врши своју најважнију улогу, која се састоји у одржавању уређених односа међу људима и стабилног стања у друштву.

– **Поглавар државе** је први државни орган, који оличава државу као правну, политичку и социјалну целину. Њему припада низ повластица (прерогатива) и права. Он је као шеф државе уједно и орган извршне власти, који постоји у свим системима власти. У савременим државама поглавар може да буде монарх или председник републике.

– **Влада** је карактеристична само за парламентарни систем власти, и у њему је, у колико постоји бицефална извршна власт, орган извршне власти. Њу сачињавају министри, који представљају управне органе. У савременој држави министар је одговоран државник, који подједнако има и политичку и административну функцију.

– **Парламентаризам** је у општем смислу систем представничке владавине, у којем се народна сувереност изражава посредством општих и вишестраначких избора. Исто тако, под овим појмом у ужем смислу треба разумети систем парламентарне владе, као посебан вид организовања власти. У оквиру овог система извршна власт је политички одговорна пред представничким телом.

– **Политичке странке** зависе од форме датог политичког поретка унутар којег делују. Сходно томе, узима се да политичка странка само у парламентарним и модерним демократским порецима представља групу људи, која посредством

изборног процеса стиче право да доноси одлуке у држави и да непосредно утиче на одлучивање. У односу на све друге политичке групе и удружења које свој утицај остварају углавном посредно, политичке странке се издвајају управо због тога што учествују на изборима.

– **Правосуђе** обухвата систем институција чија је основна функција да врше суђења. Ова функција се врши на ауторитативан начин, у поступку, у којем се утврђује шта је право у случајевима спорова међу грађанима. Односно, шта није у складу са законом прописаним нормама у њиховом понашању. У том смислу правосуђе има значајну друштвену функцију, коју обовља у складу са захтевом да суђење буде по закону и да буде праведно.

– **Локална самоуправа** представља гарантовано право грађана да у јединицама локалне самоуправе на основу Устава и закона непосредно и преко својих демократских изабраних органа самостално управљају одређеном врстом јавних послова.

– **Јавна служба** подразумева све оне делатности чији је циљ да задовоље одређене заједничке потребе грађана у једној заједници, као што су држава, федерална јединица или локална заједница. По правилу, јавне службе имају монополски положај, што значи да своју делатност обављају на основу јавних овлашћења. На основу тих овлашћења њихова делатност је подвргнута посебном режиму управног права.

– **Државна администрација**, у ширем смислу, обухвата све државне службенике, и у том случају се мисли на помагање и служење другима. У ужем смислу, администрација подразумева обављање послова са информацијама и одржавањем контроле. Овај појам у европској традицији означава управне функције, које се односе на државну (јавну) администрацију. Односно, у ужем смислу, мисли се на професионални службенички апарат у виду једне посебне стручне или техничке службе.

– **Федерално уређење** представља поделу суверенитета између институција центра и периферије. Сврха ове поделе је у томе да се омогући равномерно учешће у власти и једног и другог нивоа са основним циљем да се избегне међусобно нарушавање њихових овлашћења. У складу са овим начелом федерација представља средњи облик политичке организације између конфедерације и унитарне државе.

– **Унитарни систем**, насупротив федералном, представља такав облик уређења у коме се суверена власт налази у једној националној институцији, чиме је уставна супрематија додељена центру. Овакав облик уставне супрематије омогућава центру да установљава све облике провинцијске односно локалне власти. Ипак, без обзира на такав профил унитарног система, у пракси овај систем на релацији центар–периферија функционише готово на исти начин као и федерални систем.

I ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКА ПОЛАЗИШТА У ИСТРАЖИВАЊУ

1.1. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА

Државна администрација или само *администрација* означава координисање и спровођење политике. Она укључује све државне службенике када подразумева помагање или служење другима. Уже посматрано администрација је посао са информацијама и одржавањем контроле.

Под појмом *администрација* у Европи се често подразумевају управне функције у општем смислу, које се најчешће односе на државну (јавну) администрацију. У Југославији администрација је дуго употребљавана као синоним за реч управа; и то у хрватској терминологији говорило се о управи а у српској о администрацији. Касније, у југословенском законодавству и доктрини израз администрација добио је један ужи смисао, као професионални службенички апарат, или као посебна стручна односно техничка служба.

Савремена друштва почивају на високом степену људске сарадње, која се одвија у управним системима. Управни системи састоје се од велике мреже организација, коју воде чиновници. У Западној Европи развијена је модерна форма државе „са професионалном администрацијом, специјализованим чиновништвом и законима заснованим на концепцијама грађанства“ (Макс Вебер).

1.2. ОПЕРАЦИОНАЛНО ОДРЕЂЕЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА

Предмет истраживања је државна администрација у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије. Ово истраживање постављено је као студија случаја, и разматраће питање организације и функционисања државне администрације у ове три државе.

Централна државна управа, односно, врховна државна управа модерних држава вршила се преко неколико највиших државних надлештава – министарстава. Централна државна управа заснивала се на *принципу поделе*

власти – управу је везала за државу и дефинисала је као једну од *основних функција државне власти*. Модерне државе почивале су на *доктрини о подели власти*, чиме су имале организациону основу за изградњу савременог правног и политичког система власти. Модерне државе почивале су на концепту *правне државе* у смислу да је правна држава она у којој је вршење власти регулисано правом. Тако конципирана теоријска поставка утицала је на одређење *државне управе* у смислу да се вршење управних активности своди на вршење државне власти. Као вршиоци управне делатности јављају се органи управе и други државни органи који су овлашћени за вршење управних активности.

Како управљање државом захтева постојање државне администрације тако је модерна ера условила настанак модерне државе која је почивала на организованој државној администрацији. У модерним државама ефикасност управне власти мери се брзином одлучивања и енергичношћу извођења. На челу управне власти у модерним државама стоји један човек, један шеф. Он управне послове врши преко великог броја потчињених органа. Сваки од тих органа врши један део тих послова; управни су послови дакле распарчани између великог броја разних органа, и јединство се управе одржава тиме што њени многобројни органи стоје под једним заједничким шефом, односно под њиме и под његовим министрима.

Почетком XX века критикован је нормативизам (одређење појма управе у материјалном смислу као правно регулисаног вршења управне власти) у водећим европским државама. Критика је настојала да укаже да су класична концепција поделе власти и модел правне државе из XIX века концептуално превазиђени. Постојање правне државе није, само по себи, било довољно за осигурање демократије и друштвеног развоја већ је тај концепт неопходно требало проширити и улогом у којој држава остварује социјалну правду и правичност. На основу овог концепта створен је модел управе који почива на социјалној функцији државе и управе и њихове улоге у остваривању опште друштвене добробити. Суштину овог приступа представљала је трансформација државе и државне власти од апарата власти и принуде у организацију са социјалном функцијом пружања јавних услуга грађанима и обављања јавних служби. Овакву трансформацију државе и државне власти пратило је уобличавање административног државног апарата као јединственог облика организације, у

коме су припадници, државни чиновници, своју личну делатност посвећивали потреби јавне службе. Такви државни чиновници и службеници нису бирани. Они су, исто тако, могли да буду, али и нису морали да буду под политичком контролом. Њихова основна функција била је примена закона и спровођење политике владе.

Истраживањем је обухваћено је време између два светска рата. То је период у коме су се, и у појмовима и у установама државног права, извршиле велике промене. У појединим државама догодиле су се револуције, и из тих револуција родила су се нова уређења с новим идеологијама. Друге државе остале су верне старим установама, али су поред њих уводиле нове које су потицале из сасвим друкчијег схватања државе и њених задатака. У времену између два светска рата, у Европи се стварао један нов тип државе који је имао карактеристике особене политичке еволуције.

Међутим, како је предмет истраживања упредна анализа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије, тако је време које се истраживало у случају сваке од држава имало различите хронолошке оквире.

Република у Немачкој настала је после Првог светског рата по окончању Немачке револуције из новембра 1918. године. Она је званично постала 11. августа 1919. године, када је царевинска скупштина (*Reichstag*) у Вајмару, у покрајини Тирингија усвојила нови устав кога је затим потписао Фридрих Еберт први председник Немачког царства (*Deutsches Reich*). Опстала је до 30. јануара 1933. године када је Адолф Хитлер постао канцелар Немачког царства, односно, до 23. марта 1933. године када је у Рајхстагу усвојен Акт одобрења (*Ermächtigungsgesetz*) на основу кога је Адолф Хитлер добио неограничену моћ, и после чега је почела националсоцијалистичка диктатура.

Назив *Вајмарска република* никад није био у званичној употреби за време њеног постојања. Овај назив користе историчари како би означили период демократије и републике у Немачкој. Упркос својој политичкој форми, нова република створена 11. августа 1919. године, званично се звала Немачко царство. По уставу, у њој је успостављен полупредседнички систем са царевинском скупштином.

Трећа република у Француској створена је 4. септембра 1870. године након слома Другог царства Наполеона III у Француско–пруском рату. Република је опстала све до 25. јуна 1940. године, када је у Другом светском рату капитулирала пред снагама немачког Трећег рајха. То је била републиканска парламентарна демократија, у којој су током фебруара 1875. године низом парламентарних аката установљени уставни закони. На основу ових закона, на челу је био председник Републике. Створен је и дводомни парламент и министарски савет (кабинет) на челу са „Председником савета“, који је номинално био одговоран како председнику Републике тако и парламенту.

Краљевина СХС/Југославија створена је 1. децембра 1918. године уједињењем Краљевине Србије са земљама независне државе СХС, а не државом СХС, у јединствену Краљевину СХС. Краљевина је опстала до 6. априла 1941. године, када су је чланице Осовине предвођене нацистичком Немачком нападе и окупирале, а њену територију разбиле. Краљевина је свој живот почела као уставна и парламентарна монархија. „Прокламацијом“ од 6. јанура 1929. године краљ Александар I завео је личну власт, чиме је постао носиоц све власти у земљи, док су уставност и парламентаризам суспендовани. Даровањем Устава од 3. септембра 1931. године формално је завршен период личне власти краља Александра I Карађорђевића, и у земљи је постепено почео да се обнавља политички и парламентарни живот.

Истраживањем, у општем аспекту настоји се на одређивању природе односа који су према државној администрацији имали централна државна управа и њени органи у ове три поменуте државе. Посматраће се однос шефова управних власти, влада и парламената на процес организовања и функционисања државне администрације. У оквиру тога сгледаће се одреднице о државној администрацији у програмима политичких партија, затим изборни системи у овим државама, као и интересне групе и њихов евентуални утицај на ток организовања и функционисања државне администрације.

1.3. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

У истраживању се пошло од следеће генералне хипотетичке тврдње:

Карактеристике и суштине политичких система Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије у времену између два светска рата детерминисале су промене надлежности и деловања државне администрације у својим државама.

Генералну хипотезу операционализујемо с помоћу следећих посебних хипотеза:

- *Правно–политички услови детерминисали су процесе промена надлежности и деловања државне администрације и детерминисали су одлучивање централне државне управе и њених органа у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије у смислу промене надлежности и деловања државне администрације и обухватале су широк круг одредби које су се јављале у двојној улози: у улози околности (амбијента) одлучивања и у улози предмета одлучивања.*
- *Промене надлежности и деловања државне администрације детерминисали су правно–политички прописи, с једне, и карактеристика органа централне државне управе у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије.*
- *За онолико за колико су промене надлежности и деловања државне администрације биле израз политичког прагматизма централне државне управе и њених органа најмање за толико су јачи и израженији били традиционални модели организовања и делања државне администрације.*
- *Промену надлежности и деловања државне администрације детерминисали су различити правни системи, односно различити политички услови у Вајмарској републици, Француској Трећој републици и Краљевини СХС/Југославији.*
- *Административне и технолошке иновације омогућавале су процес сталног подизања технолошког нивоа опреме и процеса рада државне администрације.*

- *Процес промене надлежности и деловања државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије детерминисали су трајни, објективни и субјективни услови.*
- *Правно–политичка ситуација у међуратном периоду у Вајмарској републици, Француској Трећој републици и Краљевини СХС/Југославији у битном је детерминисала и вертикалну и хоризонталну организацију државне администрације, односно промену њихове надлежности и деловања.*
- *Социјални и економски услови детерминисали су садржај рада државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије.*
- *Политичке странке из којих су долазили шефови управних власти, из којих су састављане владе и парламенти, као и различите интересне групе у битном су детерминисали садржај рада државне администрације у Вајмарској републици, Француској Трећој републици и Краљевини СХС/Југославији.*
- *Стратешки развој и раст државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије детерминисали су спољни и унутрашњи фактори.*
- *Светске силе, као спољни фактор, детерминисали су промену надлежности и деловања, односно, стратешки развој и раст државне администрације.*
- *Правни системи светских организација детерминисали су промену надлежности и деловања државне администрације, односно, раст и развој државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије.*
- *Мере економске политике светских организација детерминисале су промену надлежности и деловања државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике*

и Краљевине СХС/Југославије, односно, раст и развој државне администрације.

1.4. МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Приступ истраживању је интегративан, синтетички у том смислу што се ни једном методолошком поступку не даје искључива предност. Схватајући, на основу теоријских сугестија, процес организовања и функционисања државне администрације као универзалан процес, његовом истраживању смо приступили применом основне аналитичке и синтетичке методе. Од опште научних метода примењене су хипотетичко–дедуктивна и историјско–компаративна. У прикупљању података применили само метод анализе садржаја докумената: на примарном нивоу анализа изворних докумената, а на секундарном резултати ранијих истраживања и адекватне стучне и научне литературе.

1.5. ВРЕМЕ ИСТРАЖИВАЊА

Предметом истраживања обухваћене су организација и функционисање државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије.

1.6. НАУЧНИ И ДРУШТВЕНИ ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Научни циљ: Научни циљ овог истраживање је научни опис са елементима класификације и научно објашњење организације и функционисања државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије.

Друштвени циљ: Изградња научне основе за разумевање прошлости у организовању и функционисању истраживаних државних администрација, како би се лакше и безболније савладала савремена пракса, коју детерминишу процеси глобализације и глобализма, регионализације и регионализма, и трибализма.

II Историјске димензије промена и развоја модерне државе у Француској, Немачкој и Југославији

Држава се данас може одредити као политичка заједница, која се уопштено састоји од оних који имају власт и на основу ње владају и оних којима се влада. Као политичка заједница држава је уређена на основу правила. За државу је врло важно да сви њени чланови (својевољно или под принудом) прихватају ова правила. У основи држава представља један апарат силе, коме је сврха да превасходно пружи и обезбеди нужну и неопходну сигурност свим члановим заједнице.¹

Израз *држава* упућује на примарну мисију одржавања редовног стања и уређених односа међу људима у друштву. У етимолошком смислу он управо означава: „стање онога који што држи и оно што се држи“, односно „стање онога који што држи и има, власт којом држи, особито код владања“, или на крају „сви људи и земље које се заједно владају и влада сама“.² Исто је и у многим савременим језицима, па тако и у француском и немачком, у којима је та реч постала од латинске речи *status* (стање) – у француском је *Etat*, и у немачком је *Staat*.³

Дисциплина међународног јавног права уобличила је дефиницију државе као подручја или државно подручје, становништва или државни народ и организоване државне власти или државне власти. Ове претпоставке, односно ови елементи одређују државу, и самим тим су погодна полазиште за праву анализу.⁴

¹ Евгениј Васиљевич Спекторски, *Држава и њен живот*, Београд, 2000, стр. 19–21, 53 и 54; Слободан Јовановић, *Држава*, I и II, Београд, 1936, стр. I/22–25, 51–54; Ђорђе Тасић, *Проблем оправдања државе; Увод у правне науке: енциклопедија права*, Београд, 1995, стр. 39–43; Dr Radomir D. Lukić, *Politička teorija države*, Beograd, 1962, str. 18–25; Endru Hejvud, *Politika*, Beograd, 2004, str. 168–172.

² Рјечник хрватског или српског језика на свијет издаје Југославенска Академија Знаности и Умјетности, обрађује Ђ. Даничић, (Даље у тексту: Рјечник JAZU), Dio. II, Četa–Đavli, U Zagrebu, 1884–1886, str. 835.

³ Полазећи од латинске речи *status*, која је означавала да владар „одржава свој статус“ (state) у смислу свог личног положаја, историјски развој је довео до великог напретка у схватању према коме се под овом речи почела подразумевати обавеза владара да одржава посебни правни и уставни поредак, поредак државе (State). Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 21 и 22, С. Јовановић, *Држава*, стр. I/29 и 30.

⁴ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 58–60, 65–70, 74 ; С. Јовановић, *Држава*, стр. I/30 и 31, 80; Ђ. Тасић, *Проблем оправдања државе; Увод у правне науке: енциклопедија права*, стр. 61; Федор Васиљевич Тарановски, *Енциклопедија права*, Београд, 2003, стр. 370.

Појам *подручја* или државног подручја, како то наводи међународно јавно право, врло је сложен и указује на временски веома дуг процес у ком је обликован. Овај процес почео је још у доба неолита када су првобитне заједнице номада ловаца–сакупљача у својеврсној аграрној револуцији прешле на седелачки начин живота, почеле да обрађују земљу и тако створиле пољопривреду као примарну привредну грану и основицу опстанка заједнице. Везивање човека за земљу довело је до *територијализације*, која се налази у основи настанка државе. У том смислу, територијализација се може пратити од родовски организованих друштава из којих су у антици настали градови државе и деспотије Старог Истока, преко афирмације територијалне световне државности у борби са универзалним стремљењима великих светских религија (у Европи прави пример за то представља борба између католицизма и протестантизма која је окончана компромисом „*cuius regio illius religio*“ и применом Томазијусовог начела „*quod est in territorio etiam est de territorio*“) и све до времена 19. и 20. века када се усталила афирмација територије у националним државама.

Држава је у основи организација, која је настала кроз деловање људи. Зато њен не сумњиви карактер друштвене организације условљава да одређивање појма подручја буде полазна тачка у стварању дефиниције државе.

Подручје државе се, с тога, одређује као:

– потез земље који се налази под контролом одређеног политичког поретка и

– својствена одредица државе, у смислу територије, надлежности над том територијом или њених географских граница.⁵

Подручје државе је место густог прожимања између државе и егзистенције друштва, због чега се као веома важна ствар намеће потреба њиховог разграничења.

У ту сврху, држава се одређује границама, у смислу њеног делокруга, легитимног домета њене власти, функције нормативног регулатора, извршитеља јавних служби, гаранта материјалне и социјалне сигурности сопствених грађана и др.

⁵ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 66–69, 111–113; С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/32–49; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 370–375.

Због свеобухватне и сложене стварности која се одређује границама, свакако су најважније оне нормативне врсте које морају бити прецизно изведене, јер се њима окружује тачно одређени део земљишне површине над којим постоји суверено право контроле. Границама одређена територија је, у том смислу, предмет државног суверенитета и према томе геополитичка одредница у односима са другим државама. Исто тако, државним границама обухваћена земља је, као државно подручје, за њу врло важан ресурс, који има велик значај као економска подлога и извор користи, те као маневарски простор у рату.⁶

Територијализација је кроз историју утицала на појаву још једног врло важног феномена у односу човека према земљи – а то је емоционална веза човека с тлом на којем живи. Ова врста емоционалне везе у савременим државама утицала је на појаву проблема који су настали у свести људи као последица сукоба између солидарности са групом и везаности са тлом. У основи свега био је захтев да свака етничка група мора неизоставно да образује своју властиту државу.⁷

Физичко–географске карактеристике државног подручја имају великог утицаја на одређивање административно–територијалне поделе. Тако на изграђивање територијалне структуре једне државе у великој мери утиче распоред и однос између, низијских и планинских подручја, приморских и континенталних предела, урбаних и руралних зона. У првом реду, све ове карактеристике емпиријски условљавају уређење система управе од централног ка локалном нивоу, као и начин установљавања аутономије за поједина подручја и локалне самоуправе у опште. Теоријска страна територијалне структурираности државе разматра се од момента настанка савремене државе, док се њена практична страна доводи у везу са начином и ефектима продора у ткиво друштва и учешћа у његовом животу. Обе стране територијалне структурираности, и теоријска и практична, директно су условљене како специфичностима

⁶ С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/9–11, 223–233; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 388–395; Nikola Visković, *Теорија државе и права*, Zagreb, 2001, str. 32–35.

⁷ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 43–45; С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/192–201. Видети о томе више: Dušan Janjić, *Država i nacija*, Zagreb, 1987; Hagen Šulce, *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Beograd, 2002.

историјског развоја, тако и објективним физичко–географским карактеристикама сваке од земаља.⁸

Крајем 20. и почетком 21. века конзистентност државног подручја постаје све релативнија, и под утицајем два међусобно супростављена процеса глобализације и индивидуације, уочава се велика промена у значењу територије у односу на људе и људска друштва:

– Глобализација је подстакла просторну мобилност великог броја људи, њихову већу повезаност и бољу комуникативност, као и умрежавању економских са другим друштвеним делатностима људи.

– Индивидуација или регионализација довела је до процеса уобличавања локалних индентитета и стварања појединачних независности, које су се испољиле кроз настанак многих аутономија.⁹

Људи који живе на државном подручју једним именом могу се означити као *становништво*. Становништво као општи назив садржи у себи и све друге попут: грађанина, народа, држављанина итд. Основу за класификацију становништва на једну од ових категорија диктира позиција коју у међусобном односу постоји између грађана и државе. Наиме, спецификација на једну од ових категорија изводи се на основу специфичних улога које становници имају, или су их у разним периодима имали, у односу на државу, односно етапе кроз које је она пролазила у током свог развоја. У основи историјски развој државе и структурне промене друштва које је обележило функционално разврставање по слојевима, од почетка је становницима одредило положај као члановима, у смислу чланова државе као заједнице, и као поданицима, у смислу поданика државе која располаже монополном силе.

Настанком модерне државе у Европи, у форми апсолутистичке монархије, која је изникла из фрагментираних и комплексних феудалних политичких

⁸ Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica–Beograd, 2002, str. 52–66; Драгаш Ђ. Денковић, „Однос управног права и науке о управи“ *Добра управа*, избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић, Београд, 2010, стр. 57–79. Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, 1, Zagreb, 1985, str. 23–25, 47–62. Видети о томе више: Слободан Јовановић, Коста Кумануди, *Основи јавног права Краљевине Србије*, Београд, 1909; Dr Ružica Guzina, *Opština u Srbiji 1839–1918*, Beograd, 1976.

⁹ Endru Hejvud, *Politika*, Beograd, 2004, str. 194–197, 271–282. Видети о томе више: Boris Kagarlitsky, *The Twilight of Globalization: Property, State and Capitalism*, London, 2000; Prem Shankar Jha, *The Twilight of the Nation State: Globalisation, Chaos and War*, London, 2006; *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Edited by Francis G. Castles, Cheltenham–Northampton, 2007.

система, становници су се већином нашли у улози поданика према владарима који врше патримонијалну власт. Тек од 17. и 18. века, са наступањем демократских промена, становници постепено постају од поданика чланови државне заједнице. До овога је дошло услед тога што су у демократским променама становници државе постали извор и основни субјект сваке политичке власти. Ова промена која им је омогућила да израсту у чланове државног система није их ослободила обавезе да и даље буду поданици, и сходно томе, буду дужни да служе војску, плаћају порез, као и да буду осуђивани због учињених прекршаја. Значај који становници имају у смислу извора и носилаца политичке власти огледа се у чињеници да они својим пристанком дају легитимитет власти. Они добијају право да бирају представнике у свим важним телима државног одлучивања и имају уставно право да врше политички надзор над влашћу. Развој положаја становника као чланова државног система ишао је све даље с напредовањем демократских односа, иако је њихов грађански статус био одређиван друштвеним положајем, материјалним стањем, образовањем, годинама старости, полном припадношћу и др. Становници као грађани почели су да сарађују са државом у многим њеним подухватима као равноправни учесници у саветодавним и консултативним телима, у судским поротама итд. Они грађни који су себе поистоветили са циљевим државе, као што су одбрана њеног интегритета и суверенитета или општи успон и развој националне државе, и у њој видели основно средство за реализацију тих циљева, изједначили су своје правно својство држављана са улогом члана државног система. Ово изједначавање правног својства још више је дошло до изражаја у социјалној држави, где велика већина становништва користи њена давања и услуге које им се пружају путем јавних служби. Због тога је осећај чланства у државном систему управно сразмеран са ширењем круга легитимитета политичких интереса и јачањем демократског права да се утиче на политичке одлуке у државним телима. Међутим, демократска еволуција није умањила присуство државе као монопола силе која грађанина може да лиши слободе и стави у затвор, новчано казни, опорезује, присилно регрутује, лиши имовине, остави без права на давања и услуге које би му могле да припадају. Другим речима, грађанин може да дође у ситуацију да се суочи са државом као монополом силе.¹⁰

¹⁰ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 69–74, 88; С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/84, 203,

Ипак, поред константног присуства државе као монопола силе, све више је до изражаја долазила њена улога у организовању, вођењу и пружању јавних служби, нарочито са настанком и развојем индустријског и урбаног друштва. У овим околностима, по основу гарантованих права на услуге и због могућности да користе велики број различитих установа и фондова, поново долази до повећања зависности становништва од државног система, који је на тренутак ослабио у време демократски промена. Ова нова врста зависности нема везе са оном која је постојала у држави као монополу силе, односно држави као сувереној власти. Овај тренд у јачању позитивне зависности настављен је још више у социјалној држави, која је почела да води рачуна о задовољавању егзистенцијалног минимума сваког свог члана.¹¹

На промену положаја и места грађанина у систему модерних и савремених држава, у нормативном смислу, утиче степен права, који уживају становници државног подручја, садржаних у уставно-правним актима тих држава, и обим у којем се та права у животу грађана остварују.

Положај сваког појединог становника, још од времена француске револуције, а на основу Декларације о правима човека и грађанина из 1789. године, одређен је на основу две врсте парова:

– Првом врстом права регулисан је традиционални положај који је становник имао као поданик државне власти, и то тако што се настојало да се он заштити од злоупотребе саме власти. У групу ових права уврштена су сва она права која су се односила на: слободу, сигурност, отпор према тлачењу, лишавање слободе без правног основа, заштиту од насиља државе у казном поступку, забрану узнемиравања због исказаних уверења, правилно оптерећивање порезом и осталим јавним наметима. Међу врло важним правима из ове групе налази се свакако и сигурност имовине, односно права власништва,

207, 210–222, 233–248; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 395–406; Леон Диги, *Преображај јавног права*, Београд, 1998, стр. 51–56. Видети о томе више: *Democracy and the Welfare State*, Princeton, 1988.

¹¹ Luiz Carlos Bresser-Pereira, *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, New York, 2004, pp. 147–155; J. P. Thijsse, „The Process of Urbanization – the Magnitude“, *Urbanization in Developing Countries*, International Union of Local Authorities, The Hague: Martinus Nijhoff, 1986, pp. 67–71. Видети више о томе: *Patterns of European Industrialization: The nineteenth century*, Edited by Richard Sylla and Gianni Toniolo, London–New York, 1991; *Democracy and the Welfare State*, Princeton, 1988.

чија је сврха била да грађанима пружи економску подлогу за независност у односу на државу.

– Друга врста права иде за тим да одреди оквире активне улоге становника као грађанина. У склопу ових права грађанин се посматра као уставом одређени носилац политичке власти, и у складу са тим тежи се прецизном одређивању ове врсте овлашћења. Активна улога грађана пре свега подразумева, начело народног суверенитета, да овлашћења свих тела и сваког појединца проистичу само на основу одлуке народа и да су гаранције права човека и грађанина најважнија функција јавне власти. Поред ових, грађани имају право да учествују у доношењу закона, да мисле слободно, да се у јавности слободно изражавају, да учествују у одређивању и расподели јавних доприноса и терета, као да захтевају увид у рад јавних функционера.

Стварно стање ових права било је у уској вези са тиме како је текао развој држава. Доводећи једно са другим у међусобну везу могу се уочити три етапе кроз које су прошле ова права:

– Прва етапа се односила на уставно признавање ових права, која су формално проглашена и формулисана у декларативном смислу. Међутим, њихово признавање није пратила адекватна инструментална подршка којом би се омогућило да се процедурално оставрју у конкретном случају. Њихова највећа вредност била је у преокрету који се испољио у промени начина мишљења и одређивању нових начелних ставова. Тако су проглашени ставови да краљ није непогрешив и одрешен од закона, да власт не може увек и начело да буде у праву насупрот становништву и др. Ипак, настајање новог стања са проглашавањем ових права начелно није много променило положај становништва. Њему је и даље остало, као једино поуздано средство, право да се борбом супротстави тиранији, што је имало све мањи ефекат с обзиром на нарастајућу моћ државе.

– Друга етапа означила је уобличавање стварних процедуралних нормативних механизма, по којим је било могуће у редовном поступку пред судовима и другим државним органима заштитити и остварити сва уставом гарантована права човека и грађанина. Остваривање тих права у крајњем је зависило од спремности грађанина да поднесе жртве у новцу и времену, како би до њих дошао на основу конкретног процеса.

– Трећа етапа уско је повезана са стварањем великог броја могућности, услед општег увећања друштвеног богатства и смањења просечног радног времена. У тим условима, за очекивати је да ће се све више људи окренути тражењу одговора на општа питања и развоју осећаја одговорности за заједничку судбину, а тиме и просперитету целокупне заједнице.¹²

Узевши у обзир све изложено становници су од суштинске важности за деловање државе. Они су у исто време порески и војни обвезници, политички функционери и државни службеници и као гласачи најважнији политички субјект. У смислу политичких субјеката они су основ постојања и легитимитета државних тела. Гледано из перспективе државе они могу да се појаве као средство или сметња. Када су у функцији грађана, становници у својој критичности и обимом својих захтева могу да превазиђу могућности државе, и тако постану изазов за њену институционалну основу. На крају, и без овако неповољног развоја догађаја, у редовним условима, све већом потребом за јавним службама или све већом потребом за запослењем, становници могу постати велики терет иначе ограниченим финансијским средствима у државним и јавним фондовима.

Раздвајање становништва у смислу правног положаја држављанства, односно сужавање грађанске пуноправности на једну одређену групу или категорију становника може изазвати у држави унутрашње сукобе или јој угрозити међународне односе са матичном државом дискриминисане мањине.¹³

Организована државна власт је у основи веома моћна физичка сила, која се стално, смислено и системски увек може употребити, док претња употребом такве силе као предуслов неизоставно захтева постојање организације. Карактеристика у смислу организације омогућава држави ефикасно деловање и предузимање акција. Због тога схватање организоване државне власти у суштини почива на појмовним еквивалентима као што су државна власт и државна

¹² Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 55–64, 71–73, 93–95, 126–128, 183–187; С. Јовановић, *Држава*, стр. I/210–222, 403–414, 415 и 416, 426–433, II/25–56; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 395–406, 407–414, 416–422. Видети више о томе: *Patterns of European Industrialization: The nineteenth century*, London–New York, 1991; *Democracy and the Welfare State*, Princeton, 1988.

¹³ Видети о томе више: А. Ф. Робертсон, *People and the state: An anthropology of planned development*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984; *The State of Sovereignty: Territories, Laws, Populations*, Edited by Douglas Howland and Luise White, Bloomington: Indiana University Press, 2008.

организација. Држава за себе задржава највишу моћ, која је већа од оних којима располажу све друге јединице на њеном подручју, и према томе само држава преко својих органа има право примене физичке принудне силе. На основу тога она је у могућности да наметне и спроведе све своје одлуке без обзира на то одакле долази отпор и каквог је интензитета. Држава која располаже монополом организоване физичке силе може да буде проблем за друштво у којем делује. Због тога се апсолутна моћ државне силе одређивала као чињеница која је објашњавана потребом да се успостави заједничка власт која људима може да гарантује безбедност од спољашњег непријатеља, да чува ред и поредак унутар државе, као и да створи све егзистенцијалне услове.¹⁴

2.1. Апсолутистичка монархија у Европи од 15. до 18. века

Владавински поредак који се у историјско–политичком смислу означава као апсолутистичка монархија настао је у Европи преображајем феудалног поредка. Апсолутистичка монархија је, уздижући се из институција феудализма којима се постепено наметала својом силом, поставила основе за стварање модерних европских држава.¹⁵

Феудални поредак, који ће у великој мери обележити историју европског континента, и из кога ће изникнути апсолутистичка монархија, настао је из сусрета варварских народа са античком римском цивилизацијом. Наиме, за време сеобе народа, када су се индогерманска племена сукобила са Римским (Источним и Западним) царством, и када је приликом тог сукоба западни део Царства уништен, ова племена су се, запосевши његова прострaнства, сусрела са врло живим траговима античке римске цивилизације. Из сусрета та два различита и удаљена света, из прожимања остатака римске управе и исконских племенских институција досељеника настао је феудални владавински поредак. Тако створени феудални поредак представљао је једну врсту политичког егзистенцијалног минимума, који је, свакако, био бољи од стања потпуног хаоса, али без

¹⁴ Милан Гавриловић, *Држава и право*, Београд, 2007, стр. 45–48, 49–52, 53–55, 55–58, 75 и 76; Ђ. Тасић, *Проблем оправдања државе; Увод у правне науке: енциклопедија права*, стр. 51–60, 74–83; R. Lukić, *Politička teorija države*, str. 117–119; N. Visković, *Teorija države i prava*, str. 35–39.

¹⁵ Max Beloff, *The Age of Absolutism 1660–1815*, New York, 1962, pp. 11–27.

неопходних услова да створи организовани монопол физичке силе попут оног који постоји у правој држави.¹⁶

Феудални поредак суштински је био одређен системом лена. Племенске савезе који су запоседали подручја Западног римског царства предводили су њихови племенски поглавари или врховне војсковође. Они су испред свог племенског савеза једну одређену запоседнуту територију држали, у односу на сва остала племена или потенцијалне освајаче, као подручје у сопственом власништву и под сопственом вољом. Племенски поглавар или врховни војсковођа, који ће временом израсти у врховног владара (*suzerain*), почиње од запоседнуте земље да издваја један по један део који као лено уступа другим појединцима заслужним због истицања у рату или због извршавања личних услуга. Временом од ових заслужних појединаца настаће вазали врховног владара—сизерена, који уз земљу добијају повластицу (привилегије) да, независно од врховног владара и његовог подручја, на свом подручју (феуду) слободно организју производњу и са њега убиру ренту. Уз ове повластице вазал има право да на свом феуду примењује силу, као и да врши судску и управну власт. Због свих тих повластица вазал има обавезу да саветима, материјалним средствима и војнички помаже свом сизерену да се одржи на свом подручју или да у рату прошири област којом влада.¹⁷

Из односа владара и вазала изникла је феудална хијерахија која је представљала окосницу средњовековног друштва одређеног сталешком структуром. Феудални поредак средњовековног друштва почивао је на начелу верности, које је било исказано кроз све дужности и правила на којима је тај поредак почивао. Овим начелом биле су одређене све улоге феудалне хијерархије, верност је била обострана између вазала и суверена, односно виших и нижих чланова, тако су нижи чланови били дужни да следе и помажу више, док су виши чланови имали обавезу да штите ниже, на крају и све односе између сталеза и унутар њих прожимала је верност. Узимајући у целини политички

¹⁶ Dr Miroslav Brandt, *Srednjovjekovno doba povijesnog razvitka*, I, Zagreb, 1980, str. 11–68; Сидни Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, Београд–Бања Лука, 1997, стр. 9–41; Žorž Dibi, *Umetnost i društvo u srednjem veku*, Beograd, 2001, str. 9–28.

¹⁷ J. T. Abdy, *Feudalism: Its rise, progress, and consequences*, London, 1890, pp. 59, 107, 109–111; Žozef Kalmet, *Feudalno društvo*, Sarajevo, 1964, str. 7–29; С. Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, стр. 84, 121–124.

поредак средњовековног друштва био је регулисан моралном вредношћу верности и на основу ње изведеним правилима.¹⁸

Цело средњовековно друштво са његовом пирамидалном формом прожимало је начело лена. Световна и духовна властела (земљопоседници), издиференцирана унутар феудалне хијерархије, као суверени власници свих услова производње потребних за живот, владали су над хијерархијски разврстаним сталежом кметова и сељака. Ова владавина је у исти мах била и економска и политичка. Властелин је имао право да присвоји један део производа и у остваривању тог права могао је да се послужи отвореном и непосредном принудом. Средство принуде била је властелинова наоружана пратња, коју је он издржавао на основу властитог иметка. У личности властелина била су обједињена владарска овлашћења и привредне функције, тако да је успостављено једновлашће на сваком степену хијерархијске лествице. Ипак, положај самог властелина у хијерархији одређивао је у великој мери важење овог начела. У условима које су карактерисали: економија затвореног типа и самодовољан земљопосед, лично поседовање средстава принуде и право да се самостално примењују на споственој територији, као и приватни оружани одреди и пратње трајно се испољавала тежња за формализовањем хијерархијских односа и њиховим претварањем у трајне повластице појединих сталежа. Због тога је на основу ових повластица јачала самосталност велике и мале властеле у односу на њихове сениоре и врховне владаре, што је утицало да њихова владавина буде све израженије децентрализована.¹⁹

Феудални поредак је представљао једну врсту отворене арене у којој се сваки појединац користио физичком силом како би одбранио или освојио земљу. Земља је у то време представљала најважнију економску вредност, а властелинство над њом у ма ком облику правне диференцираности, било је једина легитимна основа за вршење политичке власти над људима који су на њој живели. Зато је време развијеног феудализма познавало владавину као својеврсни савез најкрупнијих великаша, велможа који су бирали врховног владара (краља

¹⁸ *The Cambridge Medieval History: The Rise of the Saracens and the Foundation of the Western Empire*, Edited by H. M. Gwatkin and J. P. Whitney, Volume II, New York, 1913, pp. 642–644; J. T. Abdy, *Feudalism*, pp. 51, 354–355; Ž. Kalmet, *Feudalno društvo*, str. 30–51.

¹⁹ J. T. Abdy, *Feudalism*, pp. 114–128; Ž. Kalmet, *Feudalno društvo*, str. 51–69.

односно цара) као врховног функционера, и као таквом су му потом признавали овлашћења владара.²⁰

Намере владара да спроведе централизацију и монополизује власт постојале су још од времена раног феудализма. Ипак, без постојања сталне организације силе тако нешто није могло да се оствари у условима који су карактерисали феудални поредак. Присуство сталне организације силе било је важно како би се владару или неком другом елементу феудалног поретка омогућила превласт. Међутим, управо су услови који су постојали унутар самог тог поретка утицали да свако значајније сабирање силе унутар било ког сегмента феудалне структуре буде означено као неприхватљиво.

Из историје Европе може да се издвоји неколико момената који су имали значај за отпочињање процеса изградње модерне државе:

– Идеја државе, као нечег што је посебно и што треба разликовати од личности самог владара и поседа које је он држао као свој феуд, појавила се у 12. веку.

– Идеја апсолутне монархије уобличена је у 13. веку. Упоредо са њеним настајањем, у стварности је све више до изражаја долазио интерес владареве свите као језгра око кога ће се образовати будућа државна управа.

– Криза феудалног начина привређивања која је наступила током 14. и 15. века наметнула је потребу да се при средишњој власти установе тела са задатком да нађу начин да се криза превлада.

– Унапређивање технике ратовања имало је, исто тако, далекосежне последице, јер је вођење рата постало скупо, а предност на бојишту све више су имале професионалне армије.²¹

Стварање модерне државе у Европи је био дуг процес који је трајао од 14. до 18. века.

Прелазно стање између владавине феудалног поретка и стварања првих облика модерне државе представљала је сталешка држава (ленска држава), која је у 15. и 16. веку била најзаступљенији тип државе у Европи. У овој држави су

²⁰ М. Brandt, *Srednjovjekovno doba povijesnog razvitka*, str. 211–223; С. Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, стр. 133–136.

²¹ С. Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, стр. 285 и 286, 286–299, 318–331, 418–420, 441–455, 455–458; Šarl Senjobes, *Uporedna istorija evopskih naroda*, Beograd, 1991, str. 177–181, 185–188; Immanuel Wallerstein, *Suvremeni svjetski sistem*, Zagreb, 1986, str. 21–46.

сталежи, световна и духовна валстела, уз које су ишли и представници средњевековних грађана као трећи сталеж, владали заједно са врховним владаром (краљем односно царем). Сталежи су на својим саборима одобравањем односно неодобравањем могли да санкционишу феудални поредак унутар сталешке државе, те су, сходно томе, утицали на владара, који је у великој мери био зависан од њихове финансијске подршке. На тај начин у сталешким државама утемељеним на систему лена двојност владавине била је условљена изборношћу врховног владара (која је готово увек била доживотна), економском аутархијом сталежа и располагањем личним средствима принуде.

Систем лена и систем привилегија, који је у вези с њим успостављен, представљали су основну карактеристику правног партикуларизма карактеристичног за раздобље средњег века. Управо је борба против тих привилегија наговестила почетак распада феудалног и сталешког поретка, и отворила могућност за отпочињање процеса централизације и концентрације власти у рукама владара. У исто време, владари су тежили да се издвоје из сталежа феудалних велможа међу којима су се налазили у положају првог међу једнакима. Њихова намера је била да прикупе довољну моћ, помоћу које би онда дошли у позицију да се трајно и неопозиво наметну другим великашима, и тако прошире своју власт и на друга подручја.²²

На Западу Европе почетком 15. века још увек се нису створили услови и стекла потребна средства која би владарима омогућила да спроведу организацију стабилних држава у ширим националним размерама. Такви услови и неопходна средства постојали су само у градовима–државама за време Ренесансе у Италији²³, док су земље средње величине, тек од раздобља 16. и 17. века, могле да започну преображај у правцу изградње националне државе.²⁴

²² Ž. Kalmet, *Feudalno društvo*, str. 70–97; Š. Senjobes, *Uporedna istorija evopskih naroda*, str. 183–185, 199–205; Франсоа Фире и Мона Озуф, *Критички речник француске револуције*, Сремски Карловци–Нови Сад, 1996, стр. 151 и 152.

²³ Односећи се управо на Италију, питању организовања стабилне државе у ширим националним размерама велики значај придавао је Николо Макијавели (*Niccolo Machiavelli* 1469–1527). Он је сматрао као врло важно да, у складу са тадашњим политичким приликама, што верније опише емпиријска политичка средства, којима би у сврху италијанског уједињења могао да се послужи неки од владара на Апенинском полуострву, и тако допринесе стварању моћне државе способне да се брани од страних освајача. Ова емпиријска политичка средства уобличио је у методи, која је постала позната под именом макијавелизам, и њу је изнео у свом познатом делу „Владалац“ (*Il principe*). У њему је нагласио значај политичке мудрости и вештине које су могле да буду од значаја за владоца на власти и за његову тежњу да прошири своју државу. Макијавели је веровао да један такав владалац треба да буде човек снажне воље, који без икаквих обзира на морал

Земље средње величине, у којим је дошло до првобитне акумулације политичке моћи у рукама владара и где је настала чврста централна власт, имале су највеће изгледе да се преобразе у апсолутистичке монархије. Да би се то остварило било је потребно да се обједине три елемента:

– Постојање стајаће војске која је требало да буде довољно јак фактор, који би послужио да се успостави неоспоран монопол организоване физичке силе над конкретним подручјем.²⁵

– Деловање организоване и сталне државне управе која је постепено требала да се шири диференцијацијом.

– Успостављање система опорезивања који би ефикасно и редовно прикупљао материјална средства.

У погледу редоследа којим су конституисани сваки од ових елемената било је специфичности од земље до земље. Међутим, без обзира на појединости процеса настанка модерне државе у појединим земљама, успостављање монопола организоване физичке силе у рукама владара–монарха као носиоца врховне државне власти одвијало се посредством међуделовања војске и финансија. Као поуздан ослонац стварању и функционисању централне државне власти могла је да послужи само непоколебљива оружана сила, а да би она настала било је неопходно осигурати довољну количину новчаних средстава. Тако је у оваквим околностима нужно морао да се успостави међуоднос у којем је новац био важан за одржавање војске, а војска неопходна за његово прибављање.

стреми свом циљу. Владалац је у исто време мора да буде и лав и лисац, и да спретно уклања свој противнике. Његов најпречи циљ мора је да буде родољубив подухват уједињења Италије. Видети о томе више: Николо Макијавели, *Владалац*, Београд, 2002.

²⁴ Видети о томе више: Garrett Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, Baltimore, 1964.

²⁵ На стварање стајаће војске пресудан утицај је имао проналазак барута, који је из основа променио средњовековну технику ратовања и организацију војске, и у употребу увео ватрено оружје: пушке и топове. Употреба ватреног оружја умањила је значај витешког етоса и јунаштва, и уместо тога, у новом типу војске која се стварала, на значају су почели да добијају бројност, ратна обука и вештина војника. Увођење ватреног оружја нужно је налагало и промену војне концепције, која је почивала на стајаћој пешадији организованог у складу са швајцарском војном тактиком. Ову нову врсту војске могла је да издржава само држава, која је преузела бригу како о наоружавању појединих војника тако и о опремању, наоружавању и издржавању целокупне војске. У новој врсти оружаних снага најважније место је припало грађанима, и на тај начин из војске су истиснуте две формације типичне за средњи век тешко оружана коњица коју су сачињавали племићи и најамничке чете. Губитак војничког значаја за витезове и у опште за мало племство у војсци повлачио је за собом и губитак њиховог политичког значаја. Даљим усавршавањем војне технике наоружавање појединих војника постајало је лакше и јефтиније, што је створило услове да се током новог века изгради концепт народне војске. Васил Поповић, *Историја новог века (1492–1815)*, Београд, 1941, стр. 13, 40; Dragoljub R. Živojinović, *Uspon Evrope: 1450–1789*, Novi Sad, 1985, str. 34–36; Š. Senjebes, *Uporedna istorija evopskih naroda*, str. 240 i 241.

Као основа за финансирање склопа државног механизма и централне државне власти првобитно је послужио феудални начин прибављања средстава, који је у првом реду подразумевао прикупљање прихода са личних краљевих добара, као и поједине случајеве у којима је краљ по основу помоћи могао да прикупља одређена новчана средства.²⁶

Сабирање свих најважнијих основа политичке моћи у рукама владара довели су до јачања његове власти. Јачање власти владара испољило се кроз ширење те власти у општим државним пословима и у управи, што је условило постепену промену старе сталешке државе, у којој су сталежи: свештеника, племића и државних градова на државним саборима одлучивали о најважнијим државним пословима и самостално управљали у својим областима. Крајем епохе коју је обележила феудална политичка расцепканост²⁷, створили су се услови за концентрацију политичке власти у рукама монарха и за изградњу монархијског апсолутизма. Пресудан моменат за уобличавање монархијског апсолутизма био је прелазак са моралне на специфично политичку интеграцију влашћу.²⁸

²⁶ Š. Senjobes, *Uporedna istorija evopskih naroda*, str. 237–240; D. Živojinović, *Uspon Evrope: 1450–1789*, str. 94–99; С. Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, стр 183 и 184, 190–192, 292 и 293, 319–324, 441–443; Хелмут Г. Кенигсберг, *Европа у шеснаестом веку*, Београд, 2002, стр. 300 и 301, 302–305.

²⁷ Дефинитивни распад средњевијековног политичког поредка, који је почивао на хијерархији унутар феудалних сталежа, племства и свештенства, интегрисаних хришћанском сликом света, догодио се за време Тридесетогодишњег рата (1618–1648). Тридесетогодишњи рат у Европи изазвале су верске противречности, које су означиле врхунац борби између новог (протестантског) индивидуализма и старог (римокатоличког) универзализма, и ова борба се подједнако водила и на верском и на политичком међународном плану. У унутрашњости држава ове верске противречности додатно су се компликовале због политичких и сталешких супротности. Борба се, с једне стране, водила између Хабзбурга који су дошавши на чело римско-немачког царства настојали да са католичким снагама, посебно шпанским и аустријским, сузбију партикуларизам немачких народних владара, а са друге стране, међународну афирмацију националне Француске. Ове борбе почеле су још у првој половини 16. века, у Немачкој против протестантских кнезова, и у Италији против француских краљева. Наставиле су се до половине 17. века уз велику подршку обновљене моћи Римске цркве. Ујединивши своје снаге, Хабзбурзи и Римокатоличка црква заједнички су повели контрареформацију. Све ово кулминирало је у Тридесетогодишњем рату, када су се у Немачкој протестантски кнезови борили за одржавање и учвршћивање федерализма насупрот јачању царске моћи, односно у Француској где су се великаши борили за сталешка права против стварања краљевског апсолутизма. Исход овог сукоба била је победа националних снага: у Немачкој протестантских кнезова, федерализма и начела верске толеранције, а у Француској националног краљевства, апсолутистичности у држави, те после привремене верске толеранције католичке ексклузивности у цркви. В. Поповић, *Историја новог века (1492–1815)*, стр. 11 и 12; D. Živojinović, *Uspon Evrope: 1450–1789*, str. 243–256; X. Кенигсберг, *Европа у шеснаестом веку*, стр. 467 и 468.

²⁸ D. Živojinović, *Uspon Evrope: 1450–1789*, str. 92–94, 217–228, Š. Senjobes, *Uporedna istorija evopskih naroda*, str. 237–240, 267–269; Fernan Brodel, *Mediteran i mediteranski svijet u doba Filipa II*, I i II, Podgorica–Beograd, 2001, str II/24–26, 28–38.

Концентрација политичке власти почела је на дворovima апсолутистичких владара, и односила се на обједињавање друштвене моћи и утицаја у њиховим земљама. Обједињавање друштвене моћи и утицаја претворило је феудалне сталже из носиоца политичке власти у сараднике монарха. Осим тога, то их је учинило и зависним од њега, те је као крајњи резултат довело до политичке маргинализације сталежа. Сама концентрација власти састојала се, у првом реду, од интеграције елите дворјана, чиновника, земљопоседника и трговаца.

Централизација и концентрација свих функција и средстава власти извршена је на двору владара, који је уједно и највећи земљопоседник у време када је земља била најважнији привредни чинилац, а земљорадња представљала основну производну делатност. То је значило да власништво и власт, економија и политика нису били доследно раздвојени. Владар је управљао „својом“ земљом као личним поседом, па су због тога и приходи које је убирао са властитих имања и приходи који су скупљани од дажбина потребни за одржавање власти остали обједињени. Због тога је његова власт суштински прожимала све сегменте важне за живот заједнице од њене производне преко социјалне па све до моралне основе. Монархија је на тај начин успостављена као власт која је суштински усмерена на остваривање владаревих интереса.²⁹

Уколико је стварање апсолутистичке монархије означило укидање политичке власти сталежа, оно није значило и укидање поделе друштва на сталеже. Свештенство и племство су задржали своје друштвене и пореске привилегије. Посебно у католичким земљама свештеници су били први државни сталеж, а племство други. Припадници ова два сталежа били су ослобођени од плаћања пореза и добијали су висока и добро плаћена достојанства на двору и у државној управи. Племићи су поред високих положаја на двору и у државној управи, још добијали и високе положаје у цркви, као и све официрске положаје у војсци. Једини изузетак био је у случају нижег свештенства, чији је положај био одређен кроз обављање тешких и слабо плаћених црквених служби. За разлику од католичких, у протестантским земљама је само племство било привилеговани сталеж, док свештенство није имало привилегован положај, а самим тим ни велики утицај у државном животу. Племство је једини сталеж који је без изузетка

²⁹ I. Wallerstein, *Suvremeni svjetski sistem*, str. 106–120; Š. Senjebes, *Uporedna istorija evopskih naroda*, str. 267–269, 270–272; Донал Х. Пенингтон, *Европа у седамнаестом веку*, Београд, 2002, стр. 40–42, 269–277.

сачувао положаје и привилегије подједнако у католичким, протестантским и православним државама, и то како у апсолутистичким монархијама тако и у републикама. Међутим, и унутар племства је дошло до једне врсте раслојавања: они племићи који су живели на двору и налазили се на важним државним и црквеним положајима живели су раскошним и богатим животом, док су, насупротив њима, они племићи који су остали на својим поседима живели углавном скромно, а поједини од њих чак и оскудно и сиромашно. Овај вид раслојавања међу племством имао је великог утицаја на слабљење компактности самог сталежа и његове моћи, те је у крајњем допринео лакшем увођењу апсолутизма од стране владара.³⁰

Монархова владавина је од момента установљавања апсолутне, јединствене и трајне власти задобила сувереност као специфичну нововековну одлику власти. Суштинско обележје суверенитета као врховне државне власти био је монопол на доношење општих закона. У основи такав суверенитет је неизоставно почивао на вези закона са (само)вољом владара (*Auctoritas, non veritas facit legem*). Овакво схватање закона заснивало се на теорији друштвеног уговора: основни смисао покоравања сувереновим заповестима био је у томе да се очува властити живот, и сходно томе били су необавезујући сви закони који угрожавају право на живот поданика.³¹

Управо је везивање закона за вољу владара, односно чињеница да он постаје утеловљење закона (*lex animata*) била пресудно важна за настанак првих апсолутистичких монархија. Ова монархија је као и свака друга држава имала систем основних правила о устројству јавних власти и статусу и правима грађана. У материјалном смислу та правила су се могла означити као устав. Она су имала суштински значај, али то није значило да су морала да буду написана. Исто тако, она нису морала да буду везана ни уз демократију и народну сувереност. Ту се радило о једном броју рудиментарних правила, међу којима су била и она по којима су утврђивани наследни редови. Најважније правило било је да законе

³⁰ D. Živojinović, *Uspon Evrope: 1450–1789*, str. 168–170, 177–184; Š. Senjobes, *Uporedna istorija evropskih naroda*, str. 251–255; X. Кенигсберг, *Европа у шеснаестом веку*, стр. 294 и 295; Д. Пенингтон, *Европа у седамнаестом веку*, стр. 134–136.

³¹ Сесил Делајл Бернс, *Политички идеали*, Београд, 2010, стр. 111–116; Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 82–84; . В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 378–382; С. Јовановић, *Држава*, стр. I/58, 242; D. Živojinović, *Uspon Evrope: 1450–1789*, str. 64, 218 i 219; Д. Пенингтон, *Европа у седамнаестом веку*, стр. 246–249, 250–256.

доноси владар. Из овог правила су даље следила и друга, која су становнике државе одређивала као поданике дужне да се покоравају власти. Ипак, чак и тада је постављено питање обавезе самог владара да поштује законе које сам доноси, као и питање поштовања божијих закона, и с тим у вези права на побуну. Сходно праву да одређује законе, владар је у систему апсолутистичке монархије био и врховни судија. Апсолутистичка монархија се као институција заснивала на идеји владарева суверенитета, мотиву мира и сигурности за становништво.³²

С обзиром на то да је воља владара–монарха била исходиште закона, он је у својој држави био суверен. Појам суверености у смислу у којем је данас познат увео је Жан Бодин (*Jean Bodin*), и са њим је означио неограничену власт коју суверен има над поданицима. Сходно томе, у традицији апсолутистичке монархије суверен се схвата као особа која влада над другима. С друге стране, поданик је онај који има политички статус појединца у монархији, у којој владару–појединцу припада сва сувереност. У апсолутистичкој монархији се ствара политички поредак једнакости поданика, али не и једнакости грађана.

Међусобне односе поданици су одржавали као приватне односе и регулисали су их на основу приватног парава. Овакав вид регулације био је посебно карактеристичан за односе који су почивали на приватном власништву, као што су трговачки и производни односи. Неповредивост и ненарушивост приватног власништва означавани су као основа за праведну владавину апсолутистичког монарха, што су посебно истицале присталице монархистичке владавине. Управо је са процесом конституисања апсолутистичке монархије отпочео процес одвајања власништва и власти, економије и политике, и у најширем смислу дошло је до успостављања друштва као посебне, приватне и независне сфере унутар политичке заједнице.³³

Полазећи од идеје о друштвеном уговору, кога поданици закључују с владаром или између себе, којим би, пошто пренесу овлашћења на владара, могли да им се гарантују мир и сигурност, легитимитет владарске власти се у апсолутистичкој монархији заснивао на:

³² Исто.

³³ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 58–60, 71 и 72, 82–84, 88; В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 378–382, 395 и 396; С. Јовановић, *Држава*, стр. I/ 210–212, 242; Д. Пенингтон, *Европа у седамнаестом веку*, стр. 244 и 245, 265–267.

– идеји о божанском пореклу власти односно на идеји о легитимисању власти у личности владара као божијег опуномоћеника и чврстом наследном праву;

– потреби да се уобличи самовлашће владара, којим би му се пружила могућност да у складу са интересом својих поданика обезбеди мир и сигурност у земљи и

– полазиштима једне од најважнијих водила просветитељске мисли која је ишла за тим да подстакне напредак и побољша опште стање у друштву.³⁴

Управо је хабитуализација нормативног очекивања широм друштвене заједнице, да владар има власт по милости божијој, омогућила настанак апсолутистичке монархије. Њеним настанком превладало је монархистичко начело по којем је успостављено једновлашће у модерном значењу те речи.³⁵

Држава која је настајала под апсолутистичком монархијом имала је карактер *јавног домена*, без обзира на то што је владар–суверен имао апсолутну власт, она није била његово власништво, већ је и по схватању идеолога апсолутистичке монархије, попут Жана Бодена, доживљавана као јавна и општа ствар која има везе са целокупним друштвом. Тако је држава из форме личног феудалног суверенитета израсла у форму суверенитета која нема лични карактер. Ова промена у схватању државе одиграла се без обзира на суверена који је имао апсолутистичку власт, и управо је држава суштински била подређена божанским законима, природном праву и фундаменталним законима самог краљевства. (У Француској су темељни закони били Салијски закони.) Израстање државе у посебан апарат створило је јасну разлику између заједнице и формализованог апарата који помаже њено одржавање, и чија функција се везује за уређење односа у друштву. Држава која је уобличена као апсолутистичка монархија била је у стању да на територији, на којој због величине и бројности становника нису могли да се изграде међусобни директни односи, успостави јединствене односе гарантоване силом, и осигура их тако што је спроводила општа законска правила. На тај начин држава је у форми апсолутистичке монархије постала политичка заједница, која је била уређена на основу правила. Ова правила прихватили су својевољно или под принудом сви њени чланови. Поред тога, успостављање

³⁴ С. Д. Бернс, *Политички идеали*, стр. 121–123; В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 380–382; Д. Пенингтон, *Европа у седамнаестом веку*, стр. 241–244.

³⁵ С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/59–62; Д. Пенингтон, *Европа у седамнаестом веку*, стр. 268–271.

јединствених односа омогућило је да се уједначе услови за производњу, што је утицало на развој односа међу државама и унутар њих самих. На крају, утемељење праве државе и уобличавање политичке власти, уз наступање просветитељске епохе, довело је до тога да се *верност* од моралног начела преобрази у правно правило, и самим тим да се свака неверност надаље означи као кривично дело. Тако је раздобље апсолутизма означило надмоћност државе над друштвом, што је било супротно од средњовековног доба када је друштво имало надмоћ над државом.³⁶

У апсолутистичкој монархији, под којом је конституисана модерна држава, власт је постепено добијала општи и апстрактан значај. За остваривање једне такве власти монарху је био потребан нов и посебан управни механизам којим би се постепено заменила развлаштена властела и градске управе. Нов управни механизам појавио се у облику хијерархијски рашчлањеног бирократског управног апарата власти, који је био заснован на подели рада и компетентности.³⁷ Како је управни апарат растао упоредо са државном организацијом,³⁸ власт апсолутистичког монарха се од свог основног циља да становништву обезбеди мир и сигурност развијала у правцу све веће

³⁶ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 36–41, 58–60, 75 и 76, 111–113; В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 367–369, 378–380; Д. Живојиновић, *Успон Европе: 1450–1789*, стр. 92–94, 215–218; Ђ. Сенјобес, *Упоредна историја европских народа*, стр. 267–269.

³⁷ Стварање бирократског управног апарата у првом реду је подразумевало стварање чиновништва. Чиновништво је настало из нове световне хуманистички школоване интелигенције. Међу овом новом интелигенцијом највише је било припадника грађанског staleжа. Грађани су кроз бројне активности у новчаној привреди ојачали и учврстили свој положај, који је још више добио на значају са њиховом просвећеношћу. Хуманистичка интелигенција као најбројнија у грађанском staleжу допринела је јачању његовог угледа, а то је самом грађанству омогућило да повећа свој утицај у држави, пре свега тако што су постали важни за државну управу. Својом просвећеношћу грађани су као слабије образоване из управе почели да потискују витезове или мале племиће, и на тај начин су утицали на умањивање њиховог политичког значаја. Исто тако, грађани су и од католичког латинског свештенства били прикладнији за рад у државној управи, што је нарочито био случај у протестантским земљама. Латински језик који је постао званични језик науке и хуманистичког образовања, постао је и језик који се широко користио за писање државних аката. На крају, хуманизам и ренесанса су на још један начин допринели стварању модерне државне управе. Наиме, у стилу ренесансе почеле су да се граде простране и светле грађевине. Овај стил у архитектури подједнако је могао да се користи за подизање верских храмова, као и за палате и јавне зграде. Објекти ове врсте били су веома погодни за свакодневни градски живот и за државне установе. В. Поповић, *Историја новог века (1492–1815)*, стр. 13, 18, 25, 40; Д. Живојиновић, *Успон Европе: 1450–1789*, стр. 22–24, 36–38, 94–96; Ђ. Сенјобес, *Упоредна историја европских народа*, стр. 209–211, 212; Х. Кенигсберг, *Европа у шеснаестом веку*, стр. 308–312.

³⁸ У историјском развоју државни управни апарат је део државе, и у том смислу упоредо са настанком и изградњом неофициналне државне управе настала је и држава у савременом смислу. Полазећи од ове чињенице, у раздобљу модерног доба, може се рећи да у водећим развијеним земљама развој и промена положаја државе условљава положај управе у политичким системима тих земаља. Односно, управа са своје стране утиче на тај развој и промене положаја државе. Eugen Pusić, *Наука о управи*, Zagreb, 2002, стр. 107.

диференцијације како би могла да оствари бројне задатке који су се увећавали. Држава која се у таквом правцу развијала почиње да се означава као полицијска или камерална. Израз *полицијска држава* садржао је реч „полиција“ која се тада схватала у духу свог изворног грчког оригинала *politeia*, што је поред јавног реда и сигурности, који је у основи означавао институционализовани механизам употребе силе и принуде, подразумевало још и целокупну управу која се старала о путевима, пружању помоћи и др. Касније се ова реч, под процесом све веће диференцијације, свела на специјалну делатност примене принуде унутар земље. У оквирима тако конципиране државе војска је усавршавана и модернизована, и она је као инструмент рата увек била приправна да га започне на захтев апсолутистичког монарха.³⁹

Настанком апсолутистичке монархије као државне институције која је почивала на ауторитету власти, створени су сви услови да се спроведе јака концентрација власти у рукама монарха. Основа ауторитета власти била је у легитимном праву монарха да примени државну физичку силу, и да се тако грађанима гарантују мир и сигурност.⁴⁰ Постојање једног субјекта суверене власти имало је великог значаја у сигурној и ефикасној интеграцији државног система. Концентрација власти у монарховим рукама била је погодна да се становницима осигура опстанак, али је, са друге стране, условила велику зависност свих од владара. Монарх је суверено могао да одлучује и једино је он имао власт над својим поданицима. Међутим, његова апсолутистичка власт је, као што је случај и са сваком другом аутократском власти, стабилизатор такве врсте, чија снага је могла политички систем апсолутизма, и поред просветитељске мисије, да одведе у стагнацију. Наиме, како су у рукама монарха безпоговорно обједињене све полуге власти, он није у обавези да се обазире на иницијативе других и склон је безкомпромисном очувању власти. Такво стање неповољно утиче на идеје и потицаје који нестају, док се људи с идејама и

³⁹ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 176 и 177; В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 407 и 408, 412–416; Д. Живојиновић, *Успон Европе: 1450–1789*, стр. 388; Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку 1713–1789*, Београд, 2003, стр. 146–152.

⁴⁰ Легитимност монархије исказивала се приликом ступања владара на престо у складу са наследним редом, који је утврђен посвећеним обичајима или изричитим али начелно непромењљивим прописима, као и у поштовању поступка који владара везује за верске симболе и верске санкције прихваћене у свести његових поданика приликом устоличења. М. Beloff, *The Age of Absolutism 1660–1815*, pp. 21–23; М. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку 1713–1789*, стр. 184–186.

концепцијама окрећу другим попрштима, а држава доспева у позицију паразита која своју стагнацију преноси на друштво.⁴¹

Велика зависност од владара временом је подстакла јачање тежњи за независношћу, које су све више јачале како су се кроз време у друштву мењали односи снага између друштвених група. Две друштвене групе, трговци и банкарни, издвојиле су се по богатству које су стекле захваљујући географским открићима нових извора робе и нових тржишта, као и отварањем нових трговачких путева. Они су представљали основицу новог грађанског сталежа унутар кога се временом појавио и трећи ред – индустријалци, који су као власници првобитне индустрије по производњи вишеструко премашили пољопривреду. На тај начин је земља као економска основа до тада доминантних друштвених слојева племства и свештенства стављена по страни. Тако је настала стварна снага која је могла да промени однос зависности од владара, као и да уобличи идеје којима би се отворио затворен државни систем.⁴²

2.1.1. Француска краљевина

Процес установљења апсолутизма одвијао се различито у појединим деловима континенталне Европе.

Франци су у петом веку, на подручју некадашње римске провинције Галије, учврстивши власт над галоримским становништвом, успоставили јединствену велику франачку државу. Ова држава достићиће врхунац своје моћи за време Карла Великог (768–814), кога је римски папа крунисао за цара 800. године у Риму. Држава Карла Великог почивала је на феудалном уређењу, заснованом од врха односом суверена и вазала ка основи односом властеле и кметова.⁴³

⁴¹ D. Živojinović, *Uspori Evrope: 1450–1789*, str. 222–225, 377–382; Š. Senjober, *Usporedna istorija evopskih naroda*, str. 289; M. Anderson, *Evropa u osamnaestom veku 1713–1789*, str. 192 и 193, 209–214; Norberto Bobio, *Liberalizam i demokratija*, Beograd, 1995, str. 35–43.

⁴² D. Živojinović, *Uspori Evrope: 1450–1789*, str. 40–43, 80–91, 170–174, 350–362, 373–376; Š. Senjober, *Usporedna istorija evopskih naroda*, str. 293–299; M. Anderson, *Evropa u osamnaestom veku 1713–1789*, str. 101–143.

⁴³ M. Brandt, *Srednjovjekovno doba povijesnog razvitka*, str. 60–68, 143–151, 163–180, 225–237; C. Peinтер, *Istorija srednjeg veka: (284–1500)*, str. 75–96; Š. Senjober, *Usporedna istorija evopskih naroda*, str. 65–84, 87–92.

Крај ове државе означио је уговор у Вердену 843. године, којим је окончан рат међу франачким принчевима, унуцима Карла Великог. Они су овим уговором поделили међу собом Карлово царство на три независне краљевине:

– Лудвиг (*Ludwig II. der Deutsche* 843–876) је добио земље источно Рајне, које су назване Источна Франачка. Током раног средњег века ове земље, прво ће се звати Немачко краљевство (*Regnum Teutonicum*), а касније ће се владар ове земље означавати као краљ Римљана (*rex Romanorum*). Без обзира на њихово име, ове земље ће представљали средишње територије Светог римског царства.

– Лотар (*Lotario* 818–855) је добио север данашње Италије и уски појас између Рајне и Роне (Лотарингија) од Северног до Средоземног мора. Ове земље назване су Средња Франачка.

– Карло Ђелави (*Charles le Chauve* 843–877) добија земље западно од Рајне и Роне, које су назване Западна Франачка. Из ових земаља настаће Француска.⁴⁴

Од времена Верденског уговора, Западно Франачку (француски део Франачког краљевства) прожима феудализација која потпуно раствара јединствену форму државе, и ствара стање у коме феудална подељеност превладава над сваким обликом јединства. Владари свих француских династија, из времена после Верденског уговора, иако су званично били краљеви, почев од Каролинга, преко Капета, до бочних грана династије Капета, лоза Валоа и Валоа–Орлеан, нису у својим рукама имали одговарајућу основу за утемељење и спровођење легитимне државне власти (физичке државне силе) на територији свог краљевства. Процес феудализације довео је до настанка таквог уређења кога је карактерисала деконцентрисана политичка власт. На темељима таквог уређења настао је систем који је племству омогућио да на сопственим феудима стекну изузетна права. Њихова изузетна права односила су се на вршење управе и судства, убирање прихода из доходака који су од земљорадње на феуду остваривали кметови, као и држање војске. Оваква права су у потпуности

⁴⁴ М. Brandt, *Srednjovjekovno doba povijesnog razvitka*, str. 237–245; С. Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, стр. 106 и 107; Š. Senjobes, *Uparedna istorija evopskih naroda*, str. 94 i 95; Едуард Пероа, Роже Дусе, Андре Латреј, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, I, Београд: Просвета, 1961, стр. 92–95.

искључила утицај краљеве власти, због чега су директне надлежности круне биле ограничене на сразмерно мали део земље који је представљао краљев домен.⁴⁵

Слабљење феудалног система подстакло је преображај уређења на којем је тај систем почивао, а то је омогућило да започне процес јачања краљевих надлежности у односу на оне његових вазала, што је кроз дуг временски период довело до концентрације државне власти у рукама владара–монарха. Коначан исход ове концентрације био је остваривање директног контакта краљевске власти са народом. Процес концентрације државне власти темељио се на поступном развоју управе уз међуделовање војске и финансија. Стварање првобитног управног апарата омогућило је ефикасније прикупљање пореза, а средства прикупљена на тај начин омогућила су плаћање стајаће војске. Односно, присуство стајаће војске омогућило је потребан ауторитет краљевој управи и олакшало прикупљање пореза.⁴⁶

Феудални систем прикупљања средстава створио је полазну основу за настанак државног механизма у Француској. Поред уобичајеног прикупљања прихода са личних краљевих добара, значајан допринос у прикупљању новчаних средстава имале су четири врсте помоћи (*l'aide aux quatre cas*) на које је краљ имао право у одређеним случајевима, односно када је од својих поданика и подложника могао посебно да тражи новац. На ове четири помоћи краљ је могао да се позове приликом случаја удаје ћерке, када његов син стаса за витеза, онда када је краља било потребно откупити из заробљеништва и када се војска требала да спреми за рат. Ширење обима делокруга краљевских активности, као и све веће краљеве амбиције наводиле су га на то да тражи начина како да што ефикасније прошири и што више искористи ова „четири случаја“. У том смислу од посебног значаја је био случај помоћи који се односио на припрему војске за рат, који се могао захтевати само у време рата, што је, с обзиром на њихову учесталост, био добар начин да се овај ванредни намет претвори у редовни порез.

Управљање финансијама, у једном ширем смислу, кроз међуделовање војске и финансија, поставило је основе за организовање и функционисање

⁴⁵ Gustave Masson, *France*, London, 1879, pp. 279–291; M. Guizot, Madame Guizot de Witt, *France*, I–VIII, New York, 1898, pp. I/227–243; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/96–155.

⁴⁶ M. Guizot, *France*, pp. I/380–495; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/157–180, 190–210, 267–283; Jean Bouvier, Henry Germain-Martin, *Finances et financiers de l'Ancien Régime*, Paris, 1964, pp. 15–49.

краљевског управног апарата, из кога се временом створио државни апарата француске монархије.⁴⁷

У општем, полазну основу за настанак управе, апарата краљеве, а потом и државне власти, представљале су свакидашње кућне управне функције, које су постојале на дворовима свих феудалних великаша – сенешал (*Sénéchal*), конетабл (*Connétable*), шамбелан (*Chambellan*), шанселијер (*Chancelier*), и које су на двору француских краљева биле обједињене у министријум регал (*ministerium regale*). Број и функције ових личних краљевих људи расли су кроз све већу сложеност управљања и све проширенију употребу писања. Њихове функције су се диференцирале на два степена: први, виши степен односио се на краљево веће и елитне функције које су обављали племићи; други, нижи сачињавали су писари и канцеларијско особље, које су по правилу чинили клерици (*clercs*), и оно се временом множило и функционално се диференцирало. Под њиховом надлежношћу се образовао један нови ред, ред службеника власти, људи закона и пера.⁴⁸

У ужем смислу, управа финансија ишла је у Француској у три основна правца:

– Први правац пошао је од основе коју је представљало образовање 1316. године *мале војске од тридесет писара*. Постепеним увећавањем и диференцирањем из ове управне основе временом ће се издвојити секретари финансија, и они су уз друге високе чиновнике образовали ред новог чиновничког квази-племства – *noblesse de robe*. Ово племство се разликовало од великих дворских достојанственика по томе што нису имали пређа, али су зато сами могли да буду пређе.

– Други правац условила је потреба за прикупљањем ванредних феудалних давања, такозваних *помоћи (aides)*, којима су се владари све више користили, и због чега им је била потребна посебна управна организација. У том смислу прво су установљени посебни врховни надзорници (*generaux sur les fait des aides*), чији колегијум су од 1370. године усмеравала два главна управитеља, од којих је један водио финансије, а други се старао за спровођење правног

⁴⁷ Victor Canon, *Précis d'histoire de la finance française depuis ses origines jusqu'à nos jours*, Paris, 1905, pp. 27–29; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/168–172.

⁴⁸ Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/201–204; Jean Brissaud, *A History of French Public Law*, Boston, 1915, pp. 84–86, 384–392, 401, 452–456.

аспекта код прикупљања новца. Касније је мрежа надзорника дошла под управу Коморе помоћи (*Chambre des aides*).

– Трећи правац односи се на успостављање општег надзора над финансијским средствима којег је вршила Рачунска комора. У Паризу је рачунска комора била установљена још 1320. године, и до краја Старог поретка (*L'Ancien Régime*), окончаног у револуцији 1789. године, постала је врховна комора под чијом надлежношћу се налазило свих једанаест комора у покрајинама.

Упоредо са настанком управе као апарата државне власти одвијао се и процес јачања надлежности краљевских судија. Феудално уређење подразумевало је да феудалци на својим феудима имају сопствене судове, тако да краљевске судије над њима у опште нису имале надлежност. Краљеви су надлежност својих судова над вазалима и њиховим феудим успоставили тако што су увели право апеловања на краљевске судове, и тако што су истакли искључиво право тих судова да суде у оним случајевима који су означавани под именом краљевски предмети (*cas royaux*). Овакве тежње краљева створиле су велики отпор међу њиховим вазалима, због тога су тек у 16. веку краљевске судије успоставиле свеобухватну власт над њиховим феудима.⁴⁹

Француски краљеви су се сукобљавали и суочавали са великашима све до почетка 16. века, и тек је краљ Франсоа I (François I^{er} 1515–1547) успео да учврсти свој положај у оквиру феудалног поретка.

Цео 16. век представљао је време у којем су учвршћивање основе на којима је требала да почива врховна краљевска власт. Ове основе су послужиле за преображај сталешке државе у апсолутистичку монархију, која је одржала само социјалне привилегије сталежа (свештеничког и племићког), и чиме су постављени темељи државе у модерном смислу. Почетак старог режима у Француској означен је оснивањем Католичке лиге 1576. године у време владавине Анрија III (Henri III de France 1574–1589), као и победом католичанства у Француској коју је извојевала та лига. Сходно томе, управо се католичанство сматрало за животни садржај старог режима. У време владавине

⁴⁹ J. Brissaud, *A History of French Public Law*, pp. 443–450, 457–461, 516–524; J. Bouvier, *Finances et financiers de l'Ancien Régime*, pp. 15–49.

Анрија IV (Henri IV de France 1589–1610) наставило се са изградњом и учвршћивањем режима.⁵⁰

Највећи допринос изградњи старог режима, односно спровођењу и утврђивању апсолутистичке монархије дала су двојца истакнутих француских државника–краљевских министара и кардинала Ришеље (*Armand Jean du Plessis, cardinal-duc de Richelieu et duc de Fronsac*) и Мазарен (*Jules Mazarin* 1643–1661).

Ришеље је био први министар краља Луја XIII (*Louis XIII le Juste* 1610–1643) од 1624. до своје смрти 1642. На месту првог министра Ришеље је доследно учвршћивао краљеву неограничену власт, због чега је задобио његово поверење. Показао се као један од највећих прегаоца у стварању апсолутистичке монархије. У свом се деловању, руководио уверењем да је дужност владара да влада на добробит народа и државе, и са тим својим схватањима се појављује као претеча просвећеног апсолутизма.

У сврху учвршћивања апсолутистичке монархије Ришеље је приступио учвршћивању институција централне управе (Краљевски савет итд.) и њиховом системском заокруживању. Сходно томе, целокупна територија Француске била је подељена на 30 генералитета којима су управљали интенданти као органи централне управе. Интенданти су од времена Анрија II вршили пореске инспекције и истраге у држави, а од времена Ришељеа, они су добили и право решавања и извршења. На тај начин, њихова надлежност у генералитетима састојала се од полицијских, судских и финансијских послова, а поред тога у њихову надлежност су улазила и права да врше надзор над градовима, сеоским општинама, као и над сталешким скупштинама покрајина. Интенданти и други повереници били су најважнији органи краљевске власти, а претежно административни карактер њихових функција директно је допринео увећању значаја администрације. Због тога се у ово време почео да ствара административни систем у модерном смислу те речи. Овај систем је по својој форми био централизован и као фактор власти могао је да пружи заштиту свим људима, којима је она била потребна.⁵¹

⁵⁰ Видети о томе више: M. Guizot, Madame Guizot de Witt, *France*, III, New York, 1898; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/301–312, 351–396.

⁵¹ M. Guizot, *France*, p. IV/61–73; Richard Lodge, *Richelieu*, London: Macmillan and Co. Limited, 1920, pp. 158–163, 164–168; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/419–424, 426 и 427.

Под апсолутистичком монархијом настала је снажна и утицајна администрација, насупрот њој процес стварања јединственог судства није завршен до краја. Парламенти као судови нису дошли под надлежност краљевских судија. Они су за све време старог режима, иако делимично умањене, љубоморно чували своје надлежности које су се односиле на завођење краљевих едикта, после чега су ти едикти добијали законску снагу. Парламената је укупно било тринаест, за сваку од већих покрајина по један, настајали су у дугом временском периоду од 1444. до 1775. године, због чега су у свакој од тих покрајина постојали посебни колегији судија. Тако је, за разлику од административног система, процес стварања јединственог судског система у Францукој почео тек после Рволуције из 1789. године, на основу Наполеоновог кодекса односно Француског грађанског законика.⁵²

Стварање административног система подразумевало је изградњу професионалне државне управе, која је нераскидиво била везана за саму природу апсолутистичке монархије. Под окриљем апсолутистичке монархије краљево чиновништво је од племства почело на себе да преузима вршење јавних функција. У редове краљевог чиновништва највише су улазили грађани, а од најбогатијих међу њима, који су за велике таксе могли да купе високе положаје у државној управи настало је чиновничко племство (*noblesse de robe*). На челу тог чиновничког племства налазили су се чланови Парламента. Положај и титуле новог чиновничког племства постали су наследни. Тако је од грађанства настало племство по звању, које је на основу положаја у државној управи, односно на основу звања у државној служби, добијало племићки ранг. Будући да су се та звања куповала и преносила с оца на сина, на исти начин се преносило и племство. Настајање професионалне државне управе омогућило је Ришељеу да у име краља предузме врло важан корак на успостављању апсолутистичке монархије, а то је да потисне великаше, феудалну аристократију мача (*noblesse d'epée*), као први сталеж француског друштва, и да их сведе на улогу дворјана на владаревом двору, те да их тако, практично, изједначи са чиновничким племством. Због тога се анимозитет великаша усмерио на управу с чиновничким племством, јер су са њом највише долазили у непосредни контакт на двору

⁵² M. Guizot, *France*, p. IV/68–70; J. Brissaud, *A History of French Public Law*, pp. 432–450; R. Lodge, *Richelieu*, London, 1920, pp. 163–164, 170–171.

владара. Потискивање великаша било је од пресудног значаја за апсолутистичку монархију, јер је управо овај сталеж сматрао краља за једног од својих чланова, и то таквог члана који је само први међу једнакима (*primus inter pares*) и ништа више од тога. Без обзира на умањивање политичке моћи великаша, личност краља је у њиховим очима остала неприкосновена због помазања и религиозног посвећења. Тако су племићи по крви, који су насупрот племића по звању, своје племство водили од предка, у апсолутистичкој монархији, постајали дворски или провинцијски племићи. Док су провинцијски племићи живели на свом поседу, дворски племићи су живели на двору. Они су сви били земљопоседници, али је величина њихових поседа била различита и ишла је од крупних ка ситним. Без обзира на величину својих поседа и приходе са њих, живот на двору је због велике раскоши за њих значио и велике трошкове, због чега су они веома много настојали да добију сва добро плаћена звања и достојанства у војсци и цркви. Међутим, губитак политичке моћи за њих није значио и губитак властелинских права и повластица.⁵³

На месту првог министра Ришеље је водио свеобухватну и државотворну политику, којом је настојао да реши многа питања. Интереси државе и краља су, поред сузбијања силе великаша, захтевали и предузимање многих мера у унутрашњој и спољашњој политици. У многим важним питањима Ришеље је показао величанствене државничке способности, чиме је веома много допринео изградњи и учвршћивању апсолутистичке монархије у Француској.

У намери да спроведе политику изградње неограничене краљеве власти, Ришеље је морао да се суочи са бројним дворским и великашким сплеткама, које су против њега припремали повлашћени редови. Успешно одолевајући многим од њих, он је опозиционе чланове слао и у изгнанство. Исто тако, како би уклонио препреке, које је за увођење апсолутистичких закона чинио парламент Париза, с обзиром на то да је имао право да издаје претставке (*remonstrances*), у којима је протествовао против увођења закона, Ришеље је ограничио то право Парламента само на представке против финансијских закона.⁵⁴

Проводећи политику државног јединства укинуо је посебну политичку организацију и специјалан положај коју су хугеноти имали у Француској, и на тај

⁵³ M. Guizot, *France*, p. IV/36–61, 70–73; R. Lodge, *Richelieu*, London, 1920, pp. 168–170, 171–177.

⁵⁴ M. Guizot, *France*, p. IV/61–65; R. Lodge, *Richelieu*, London, 1920, pp. 163–164, 170–171.

начин отклонио политичку подвојеност у држави. Да би ово постигао Ришеље је морао да угуши устанак хугенота, који су оружјем бранили своја права (1620–1622). Због тога је у два маха: 1625.–1626. и 1627.–1629. године, са њима водио ратове, у којима је успео да их свлада, иако су они добијали помоћ од Енглеза. На крају је питање хугенота у Француској решио тако што им је на основу *Алеског едикта милости* из 1629. године одузео тврђаве а оставио слободу вере и грађанску равноправност, те тиме изменио и сам Нантски едикт.

Ослањајући се на своју државничку супериорност, у сврху стварања установе неограниченог краљевства, круна Ришељеових успеха у унутрашњој политици се поред уклањања свих сепаратистичких и партикуларистичких сила огледала и у уклањању посебних историјских индивидуалитета у Француској. Истина, Ришеље није укинуо све локалне слободе и организације, као ни стара посебна права, која су постојала у Француској још у 16 веку и сачињавала стари француски устав. Међутим, он је допринео уобличавању „божанског права“ на основу кога је монархија добила догматски карактер, и што је све утицало да се од ње направи нека врста религије. Свој рад на конституисању државе Ришеље је заокружио великим напорима на изградњи војске и морнарице.⁵⁵

Како у унутрашњој политици, Ришеље је следио велике циљеве француске монархије и у спољашњој политици: подизање међународног угледа Француске и борбу за престиж против хабзбуршко–шпанске моћи и превласти у Европи. Основни циљ спољне политике био је да Француска задобије природне границе и обезбеди положај главне велике силе. У остварењу овог циља пред Француском је стајала борба за опстанак против шпанско–хабзбуршке доминације и спречавање стварања моћне силе у Немачкој. Спречавање уједињења Немачке било је главна тежња Ришељеове спољне политике. Он је био свестан како велику опасност би представљало уједињење Немачке под Хабзбурзима, будући да би се тиме учврстиле основе њихове монархије и створили оптимални услови за доминацију над целим хришћанством. Водећи се овим приоритетима, Ришеље је помагао све хабзбуршке непријатеље па и немачке протестанте. У тридесетогодишњем рату, прво их је помагао дипломатски и финансијски, а потом је у завршној етапи увео Француску непосредно у тај рат. Учешћем у овом рату Ришеље је допринео, иако га није доживео, Вестфалском миру којим је у

⁵⁵ M. Guizot, *France*, p. IV/73–105; R. Lodge, *Richelieu*, London, 1920, pp. 39–55, 55–81, 83–91.

односу на Немачку остварена равнотежа у Европи, а са тим и безбедност Француске за два наредна века. Исто тако, он је омогућио присаједињење Француској покрајина Русијон, Артоа и Елзас. Својом политиком националног антагонизма Ришеље је знатно допринео разарању средњевековног поретка, који је почивао на јединству католичанства и Европе и резултату тог јединства миру. На тај начин он је проширио пукотину у хришћанском јединству, и допринео превласти национализма над католичком културом. У области спољне политике Ришељеу припадају и заслуге за покретање колонијалне активности.⁵⁶

Интензивна међународна политика у време Тидесетогодишњег рата веома је исцрпела финансије Француске. На одговоре и ангажовање у међународним изазовима и заплетима француска држава је морала да троши велика финансијска средства. Због тога је Ришеље морао прибећи зајмовима, умањивању гарантованих ренти, продаји звања, девалоризацији новца и бројним пореским мерама које су веома тешко погађале народ. Услед тешког стања изазваног финансијским потешкоћама долазило је до буна сељака и расло је нерасположење према Ришељеу.

Тражећи решење за неповољну ситуацију, Ришеље је чак помишљао на потпун преображај духовних и световних односа, а посебно на финансијску реформу. Реформа је требала да допринесе општем побољшању положаја народа, и сходно томе Ришеље је размишљао о укидању продавања положаја, забрани продавања државних звања, постављању најбољих људи на положаје у државној управи, спровођењу истрага против финансијских злоупотреба, смањивању броја манастира и реформи свештенства, као и бољем и ефикаснијем уређењу пореског система. Међутим, Ришељеу није пошло за руком да, у складу са тим замислима, у потпуности, среди односе у друштву и у финансијама.⁵⁷

Значајан корак ка дефинитивном учвршћивању апсолутистичке монархије у Француској предузео је кардинал Мазарен, који је наследио Ришељеа на месту првог министра. Нови министар у потпуности је и у унутрашњој и у спољашњој политици наставио политику свог претходника. Пошто је, после смрти кардинала Ришељеа, убрзо умро и краљ Луј XIII, наследио га је његов син, нови краљ Луј XIV (*Louis le Grand* 1643–1715), који је на престо ступио као петогодишњи дечак.

⁵⁶ M. Guizot, *France*, p. IV/105–138; R. Lodge, *Richelieu*, London, 1920, pp. 110–157.

⁵⁷ R. Lodge, *Richelieu*, London, 1920, pp. 177–179; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/431 и 432, 433–436, 439 и 440.

Због тога је, уместо младог краља, као регент владала његова мајка Ана Аустријска (*Anne d'Autriche* 1643–1661), која је велики део власти препустила кардиналу Мазарену. Његова највећа заслуга била је у томе што је успешно сузбио оружану борбу племства против краљеве апсолутистичке власти, која је за основни циљ имала укидање апсолутизма и обнову сталешке монархије. На тај начин, својом одлучном управом Мазарен је коначно обезбедио и створио све услове за утемељење краљевског апсолутизма.⁵⁸

После Мазаренове смрти Луј XIV је почео самостално да влада, и тај тренутак је означио почетак *Века Луја XIV (1661–1715)*. У овом периоду његове владавине апсолутизам је у потпуности спроведен и апсолутистичка монархија се као форма власти дефинитивно учврстила у Француској.⁵⁹ Век Луја XIV

⁵⁸ Исцрпљујуће ангажовање у Тридесетогодишњем рату осиромашило је цео народ, а посебно су тешко били погођени сељаци. Париски парламент је као меру за сузбијање тешког стања предвидео нове пореске законе, али је исто тако од тих мера ослободио сопствене чланове, односно чиновничко племство. Први министар, кардинал Мазарен, убрзо затим сукобио се са привилегованим члановима парламента и највиших финансијских надлештава. Наиме, у реакцији која је уследила, чиновничко племство је издало декларацију у којој је изнело програм за државну реформу. Декларација се састојала од захтева у којима се тражила заштита личне слободе, право грађанина да могу бити држани у затвору само по решењу редовних судова, прво да парламент одобрава порезе и друга права којима би се ограничио краљев апсолутизам у корист племства. Све је врло брзо прерасло у оружану борбу, у којој су париски грађани помогли племство. Тако је дошло до грађанског рата парламента и грађанства против Мазаренове владе, којој је основни циљ било укидање апсолутизма. Савез парламента с грађанством Мазарен је подругљиво назвао фронда (праћка), јер је оружану акцију својих непријатеља видео као напад праћком. Регенткиња краљица мајка Ана и Мазарен успешно су са војском сузбили ову побуну. Следећи изазов била је фронда принчева. На челу ове побуне против Мазарена нашао се славни војсковођа принц Конде (*Louis II de Bourbon-Condé*). Мазарену је пошло за руком да свлада и ову побуну, те тако у потпуности спасе апсолутистичку краљеву власт. У току четири године колико је трајао рат фронде, у Француској је настала велика пустош и глад. Народ који је услед свега тога тешко страдао био је вољан да зарад мира и реда прихвати краљеву власт. Због тога је спремно помогао владу у њеним настојањима да угуши побуну. Тако се на основу широког народног расположења очувала апсолутистичка владавина у Француској. М. Guizot, *France*, р. IV/164–210; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/444–460.

⁵⁹ Владавина Луја XIV обележена је његовим уверењем да је владар намесник Божији на земљи и да је за своје владње одговоран само Богу, те да му поданици не могу ограничити власт. Оваква уверења била су у складу са духом и временом апсолутизма, и на основу њих он је веровао да има апсолутну моћ, те да због тога цео његов живот треба да буде у сјају. Сходно томе, у унутрашњој политици је спроводио краљевски апсолутизам, док је у спољној ширио империјализам Француске. Снагу краљевског апсолутизма Луја XIV у унутрашњој политици најбоље читује његова одлучна одбрана сопственог утицаја у француској цркви. Пошто је себи присвојио право на приходе од непопуњених бискупија, Луј XIV се сукобио с папом Иноћентијем XI (1676–1689). Због тог сукоба, краљ је сазвао француски национални концил 1681–1682, на коме су бискупи прогласили четири начела: да је световна власт независна од духовне; да концили стоје изнад папе; да је папина власт ограничена правима Галиканске цркве и да је папиним одлукама у верским стварима потребан пристанак концила. Империјализам у спољној политици био је резултат жеље Луја XIV да Француска оствари превласт у Европи. То је довело до дугих и тешких ратова, који су испунили две трећине његове владавине. У време Мазаренове управе окончан је Тридесетогодишњи рат и водио се рат са Шпанијом. После његове смрти 1661. године, у времену своје личне владавине, Луј XIV је водио још четири рата: деволуциони 1667–1668,

представљало је време које су обележили многи успеси. Овим успесима много су допринели бројни искусни и надасве способни помоћници, који су за владе Луја XIV учествовали у државној управи. Један од таквих помоћника био је Колбер (*Jean-Baptiste Colbert*), који је, у прве двадесет две године личне владе Луја XIV, вршио управу над финансијама.⁶⁰ Он је заслужан за једно од великих достигнућа старог поретка, а посебно епохе Луја XIV, а то је било стварање интегрисаног система за управљање финансијама. На основу којег је у државним финансијама завео ред, прорачун прихода и расхода и контролу.

Установљавање финансијске управе, упоредо са стварањем централне државне управе, чиме је омогућено прикупљање пореза, била је основа за учвршћивање краљеве финансијске суверености и самим тим допринело је учвршћивању апсолутистичке власти француских владара.

Интегрисан систем за управљање финансијама објединио је велику и разноврсну структуру пореске администрације, која је била посебна за сваку врсту пореза и радила је унутар територијалне поделе изведене према сваком од пореза појединачно, састојала се од приватних закупника који су се обавезивали

холандски 1672–1678, рат лиге аугзбуршке или рат за Фалачку 1688–1697 и рат за шпанско наследство 1701–1714. Један од најважнијих циљева због којег су вођени сви ови ратови био је да се за Француску изборе што повољније и природније географске границе, а тиме и националне границе, као и да се границе на северу помакну што даље од Париза. Због честих ратова, у време Луја XIV, настала је потреба за великом и јаком војском. У том смислу спроведена је реформа која је обухватила војну организацију, наоружавање и изградњу утврђења. Постављене су основе за модерну војску, тако што је уведена стална најамничка војска и образоване регуларне трупе које су опремљене истим униформама, једнаким наоружањем и стављене под јединствену команду и организацију. У наоружању те војске пушке (мускете) су временом истискивале копља, а касније су им још додавани и бајонети. Велике заслуге за реформу и стварање модерне војске у Француској припадају маркизу де Лувоу (*François Michel Le Tellier, Marquis de Louvois*). М. Guizot, *France*, р. IV/210–301, 325–365; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/461–479, 495, 507–514.

⁶⁰ Колбер је заслужан за стварање и вођење меркантилистичке политике у Француској која је по њему названа *колбертизам*. Он је настојао да обогати Француску и да јој осигура што већи прилив новца. У ту сврху он је расположивим државним средствима подстицао и помагао развој индустрије, трговине, и саобраћаја. Њему припадају посебне заслуге за оснивање и усавршавање индустрије: сукна, стакла, порцелана, чипки, ћилима и свиле, као и врло важне индустрије челика. Тако се за његовог времена у Француској, упоредо са занатством, почела да развија и велика индустрија. У прилог производњи лепе и робе доброг квалитета, Колбер је увео читав низ мера и поступака за вршење контроле. На тај начин он је утицао на конкурентност француских производа код страних купаца, чиме је директно подстицао извоз тих производа и допринео да Француска увећа своје богатство. Развоју трговине допринио је и оснивањем трговачких акционарских друштава. Међу мерама којима је подстицао саобраћај свакако треба истаћи поправљање путева, развој речне и морске пловидбе. Једна од посебно значајних мера била је та што је у његово време пројектован и изграђен Јужни канал између Атланског океана и Средоземног мора. Његова смрт означила је и крај финансијске стабилности у краљевству, коју су озбиљно нарушиле незајажљиве жеље Луја XIV за грађењем, ратовањем, расипношћу и неразумним трошењем новца. М. Guizot, *France*, р. IV/301–325; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. I/479–495.

да ће у краљевску благајну предати одређени паушал, а потом су имали слободу да сами наплате порез од обвезника. Поред пореза, финансијска управа обухватала је и праксу продавања државних служби, задуживање краља код богатих грађана, што ће временом постати препознатљив начин узимања јавних зајмова и друге послове. Збога тога је процес интеграције финансијске управе, која се под Старим поредком остваривала кроз централни ресор финансија на челу са главним контролором, а касније министром финансија, са широком мрежом интенданата по генералитетима и инспекцијским финансијским службама, представљао основу за потпун развој и интеграцију државне управе.

Тако се један од првих директних пореза односио на земљиште (*la taille*). Овај порез се на северу Француске прикупљао као порез на претпостављени приход од земљишта, док се на југу прикупљао као порез на земљиште.

Порез „полет“ у износу од једне шездесетине прикупљао се од годишњих прихода неког купљеног судског положаја у парламенту. Уведен је 1604. године под Анријем IV и названа је тако по првом закупнику Шарлу Полету.

Порез на доходак (*la capitation*) установљен је 1697. године, и њега су плаћали становници сврстани у 22 пореска разреда.

„Двадесетина“ (*le vingtième*) је била конципирана као модерни порез на доходак, који је уведен 1710. године као десетина, а од 1749. се води као двадесетина. Поред ових редовних пореза посредно су наплаћивани и они који су се прикупљали од алкохолних пића и соли. Уз порезе наплаћивале су се и царине, и то подједнако на државним границама, као и на границама историјских покрајина.

Финансијску основу државе чиниле су још и разноврсне таксе. Увођење пореза у француско краљевство није стекло легитимну основу за све време постојања Старог поретка, што је утицало на то да они постану један од главних извора незадовољства пред револуцију 1789. године.⁶¹

У целини време после смрти Луја XIV, осамнаести век у историји Француске, обележила је владавина Луја XV (*Louis XV, le Bien-Aimé* 1715–1774) и Луја XVI (*Louis XVI de France* 1774–1792). Време Луја XV карактерисао је распад апсолутизма и феудализма и опадање привреде. Он је управу над краљевством

⁶¹ Видети о томе више: J. Brissaud, *A History of French Public Law*, pp. 487–524; Victor Canon, *Précis d'histoire de la finance française depuis ses origines jusqu'à nos jours*, Paris, 1905; Jean Bouvier, Henry Germain-Martin, *Finances et financiers de l'Ancien Régime*, Paris, 1964.

препустио министрима, дворанима и дворанкама. Практично, исто је било и у спољној политици, где је под утицајем дворана и дворанки краљ водио два рата – Рат за аустријско наслеђе (1740–1748) и Седмогодишњи рат (1756–1763) – на страни Аустрије. Тако је за време Луја XV уместо просвећеног успостављен дворски апсолутизам. Његов наследник Луј XVI покушао је да у време своје владавине на двору заведе моралан живот, али био је сувише неодлучан и није могао да истраје на сузбијању расипног живота дворана. За време његове владавине апсолутистичка монархија се готово у свему изједначила с племством. Краљеви су, окружени племством, све више добијали њихове одлике, па су им тако и погледи на свет и предрасуде биле заједничке. У Првом реду то се односило на прецењивање друштвеног значаја повлашћених редова, због чега је круна здушно бранила њихове интересе. Приврженост старом режиму довела је до изостанка сваког разумевања за потребе трећег сталежа. Такво расположење лишило је монарха сваке воље да приступи увођењу савремених реформи, које су временом постале веома неопходне. Све то учврстило је круну, у времену пред револуцију, у уверењу да се интереси повлашћених сталежа имају да бране исто као и властити интереси.

Осамнаести век донео је Старом поретку уобличавање државног јединства стварањем централне државне управе у француском краљевству, која се састојала од шест ресора: канцелара, општег надзорника финансија, министарства рата, спољних послова, морнарице и краљевске куће из кога ће касније настати министарство унутрашњих послова. На челу ових министарстава налазила су се четири државна секретара, од којих је сваки уједно на својој четвртини Француске надзирао интенданте у генералитетима.⁶²

2.1.2. Свето Римско царство немачке народности

Нешто више од једног века после Верденског уговора владар Источне Франачке односно Немачке Отон I Велики (*Otto I.*), краљ (936–973), крунисао се у Риму 962. године за „римског императора“, и тако основао Свето римско царство. Царство које је тада основано постојаће готово један миленијум. Његову

⁶² J. Brissaud, *A History of French Public Law*, pp. 388–399; Е. Пероа, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, стр. 1/576–613; Жорж Лефевр, Шарл Х. Путас, Морис Бомон, *Историја Француске: Од 1774 до наших дана*, II, Београд, 1961, стр. 7–30.

дугу историју обележиле су многе промене у унутрашњем уређењу. Међу тим променама могу се уочити и такве које су имале константне карактеристике. Од којих су две посебно важне: стално опадање утицаја централне односно царске власти и стални унутрашњи сукоби међу државама и државицама. Цара је бирао стални колегијум кнежева–изборника, и у стварности он је имао мало реалних моћи. Његов положај био је специфичан самим тим што је крунисање обављао папа, па су тако односи с папством били од великог значаја за конституисање царева моћи. По свом саставу Царство је било разноврсно, и чиниле су га различите територије и политичке творевине (краљевине, кнежевине, војводства, бискупске територије, слободни градови итд.). У зависности од политичких прилика и конкретне војне ситуације, у одређеним етапама историјског развоја, број чланица царства достигао је број од више стотина. У оваквој ситуацији цареви су одржавали илузију универзалне власти, коју у стварности нису поседовали. Док су код других народа усвршавани облици нових аутократија, које су превазилазиле оне карактеристичне за средњи век, у Царству су упорно опстајали анахрони средњевековни облици владавине. Тек од 15. века, када се Хабзбуршка династија усталила у улози сталног претендента на царски престо, створили су се услови да отпочне стварање политичког система на универзалистичким основама. Царство ће управо под династијом Хабзбурга у току 16. века достићи свој врхунац присаједињењем Шпаније и њених америчких поседа.⁶³

У немачким земљама, државна управа се од 15. века почела развијати на двору цара као и уосталом на дворovima неких велможа Светог римског царства. Развој управе одвијао се у начелу по општим принципима, што ће рећи да је почео из основа средњевековних дворских функција и директно је зависио од величине и богатства конкретне владарске области. Тај развој је почео на основу скромне управне структуре, коју су у основи сачињавали: надзорници (*Vögte*, *Hubmeister*), чувари (*Pfleger*), чувари благајне или гостионице (*Kastner*; *Kellner*),

⁶³ Франц Меринг, *Историја Немачке: Од краја средњег века*, Београд, 1951, стр. 24–50; М. Brandt, *Srednjovjekovno doba povijesnog razvitka*, стр. 465–469, 483–492, 493–508, 513–529; С. Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, стр. 189–199, 318–331, 455–458; Х. Кенигсберг, *Европа у шеснаестом веку*, стр. 250–264; Ulf Drilmajer (et al.), *Kratka istorija Nemačke*, Београд, 2009, стр. 11–71.

рачуновође (*Rechenmeister*), порезници (*Schösser*) и писари односно рудиментарни чиновници (*Amstleute*).

Основ за утемељење финансија а тиме и управе у практично свим немачким земљама представљала је власт над земљом, коју су обрађивали кметови, и са које су били дужни да обезбеде одређена давања. Натурални приходи су у појединим моментима имали већи значај од новчаних, јер су се махом користили за издржавање самог двора. Поред феудалне ренте са земље, приходи су се убирали и од судске власти која је давала глобе и вршила конфискације, као и од регалних права, царина, такси за пратњу, прихода који су се прикупљали на основу права ковања новца, прихода од рудника и друго. Стварању финансијске основе у немачким земљама још од раздобља средњег века допринели су и увођење земаљског приреза (*Bede*), право феудалаца да у случају рата прикупљају посебан порез (*Landesnot*), и право, које су по угледу на француске краљеве имали, да прикупљају новчане доприносе у случају удаје кћери.⁶⁴

Владарева добра и ванредни намети, које су одобравали сталежи у случају рата, представљали су у готово свим немачким земљама полазну основу у прикупљању средстава из којих су се потом финансирали војска и државна управа. Касније ће се овој финансијској основи придодати приходи од конфискација, од секуларизованих црквених добара, задуживања и други. До средине 17. века, у појединим немачким земљама, уводи се принцип по којем се владарава лична имовина одваја од државних средстава. Ствара се централизована финансијска управа која је стављена у надлежност владара, и тиме је представљала главни ослонац његове власти.⁶⁵

Утемељењу државне управе поред стварања централизоване финансијске управе значајно су допринеле и правне науке. Оне су у време хуманизма и ренесансе са оживљавањем античког духа кренуле у сасвим новом правцу. На просторима Царства ширило се римско право, које је све више потискивало германско народно право. Римско право је било практичније за нову привреду

⁶⁴ Dr Alfons Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, 1895, s. 5–26; Herman Gerlach James, *Principles of Prussian Administration*, New York, 1913, pp. 13–20; Eduard Kern, *Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts*, München und Berlin: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1954, s. 3–24.

⁶⁵ A. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 115–127; H. James, *Principles of Prussian Administration*, pp. 20–38.

која се стварала а тиме и за нову државну управу. Увођењем римског права настали су услови да се потисну црквени судови – а из смесе овог и германског права настао је Законик цара Карла V 1532. године.⁶⁶

Крај 16. века означио је почетак политичког слабљења Светог римског царства немачке народности. Разлог том слабљењу била је борба између владара и феудалних господара. Ова борба се завршила тако што су феудални господари поделили међу собом државне области, чиме су кнезови и други савезни владари, сваки у својој области, утврдили своју власт. Овакав исход борбе онемогућио је Хабзбурге да спроведу апсолутизам у немачким земљама, већ је тај процес овде означио осамостаљивање најмоћнијих великаша спрам цара. Наспрам великаша који су сваки у својој земљи владали као прави монарси, Хабзбурзи су апсолутизам могли да спроведу само у својим наследним земљама. Великашима који су поступно преузели владарска овлашћења на свом подручју, пошло је за руком да политичким браковима, кориштењем неслоге међу властитим вазалима, ратовима, те помоћу средњовековних градова поступно централизују и концентришу средства (војску, управу, те право прописивања и сакупљања пореза) и функције (законодавна, економска, социјална) власти на свом двору и успоставе, на свом подручју, апсолутну и јединствену власт.⁶⁷

Коначно уобличавање федерализма, односно утврђивање моћи савезних кнезова, као основе државног уређења, спроведено је у Тридесетогодишњем рату, који се окончао Вестфалским миром. Тридесетогодишњи рат се водио у немачким земљама уз учешће страних сила и представљао је борбу протестантских кнезова против католичке реакције и борбу народних држава против шпанско–хабзбуршке превласти и империјализма. Окончањем рата престали су верски ратови. У немачким земљама је успостављена верска толеранција, призната равноправност вера, проширене верске слободе и зајамчена грађанска равноправност. Кнежеви су добили право да самостално воде политику, да склапају савезе са страним силама и да самостално воде рат. На тај начин је у државном уређењу Царства ојачан кнежевски федерализам. Овај

⁶⁶ А. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 128–134; E Kern, *Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts*, s. 25–48.

⁶⁷ Susane Baring-Gould, *Germany*, London: T. Fisher Unwin – New York: G. P. Putnam's Sons, 1886, pp. 232–239; William Templeton Waugh, *Germany*, London–New York, 1916, pp. 195–202; Ф. Меринг, *Историја Немачке: Од краја средњег века*, стр. 50–56; U. Drilmajer, *Kratka istorija Nemačke*, Beograd, str. 107–116.

рат и одредбе мира, којим је завршен, створиле су и услове страним силама да се мешају у унутрашње ствари Царства. У првом реду Шведска је посела одређене територије унутар немачких земаља, које је потом могла да држи као лено Царства, и да на тај начин добије право да као њихов господар буде члан немачког државног сабора. Односно, у крајњем последице рата и мировног уговора довеле су до растакања његове првобитне територије: Швајцарска и Холандија су признате као независне државе. После рата, Царевина је наставила да траје и даље, али све више само по имену.⁶⁸

Од средине 17. века најважнији правци државне изградње у Царству одвијали су се око две најважније и водеће немачке државе: традиционално велике силе Хабзбуршког односно Аустријског царства на југу и краљевине Пруске под династијом Хоенцолерна на северу. Мноштво државица унутар Царства опстаће све до пред крај 19. века, док ће се нешто раније, 1806. године, Фрањо I Хабзбург добровољно одрећи титуле Римског цара.

Аустрија је настала из војне крајине. У Каролиншком царству данашње области Доње Аустрије и Штајерске (Аустрија) биле су организоване као војне крајине, којима се управљало из Баварске. Ове области ће и у наредном периоду одржати значај граничних покрајина Кнежевине Баварске. Од краја 10. века ове области се први пут помињу као Остаричи (*Ostarrîchi*), а у 12. веку поста ће познатије као Аустрија (*Austria*), што представља латинску варијанту тог имена. Први владар из династије Хабзбурга био је Рудолф Хабзбуршки (*Rudolf von Habsburg*), Римски (немачки) краљ (1273–1291), који је као војвода Аустрије–Штајерске и Корушке владао од 1278. до 1282. Тако су Хабзбурзи од 1278. године владали Аустријским војводством, које су 1453. године уздигли на ранг Надвојводства. У исто време многе војводе из ове династије били су и Римски (немачки) краљеви и цареви.⁶⁹

Настанак Хабзбуршке монархије подстакнут је османском опасношћу, која је животно запретила Подунављу после тешког слома Угарског краљевства на Мохачком пољу 1526. Хабзбуршка династија је, пошто се утврдила у алпским

⁶⁸ S. Gould, *Germany*, pp. 240–259; W. Waugh, *Germany*, pp. 204–226; Ф. Меринг, *Историја Немачке: Од краја средњег века*, стр. 56–63; U. Drilmajer, *Kratka istorija Nemačke*, Beograd, str. 116–120.

⁶⁹ Alfred H. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, London, 1859, pp. 35–104; С. Пеинтер, *Историја средњег века: (284–1500)*, стр. 92 I 93, 192, 319, 455–458.

земљама, могла због природног, географског и политичког положаја Аустрије, као најповољнијег за организовање одбране целог Подунавља од Османлија, да направи стожер за окупљање угарских и чешких земаља. У Тридесетогодишњем рату династија је утврдила своје право наследства престола у Чешкој, и потом укинула изборно право сабора и ограничила аутономију. Избор да баш Аустрија буде вођа био је вишеструко условљен: прво, политичко преимућство њене династије која је имала моћни ослонац у Европи као носилац круне Светог римског царства немачке народности и са тим европски хришћански престиж; друго, стварајући савез за одбрану Подунавља, уједно се припремала и одбрана Европе и хришћанске културе, а за такав подухват Хабзбуршка династија је добила подршку и самог папе. Одбрана од османске инвазије налагала је Хабзбуршкој монархији унутрашњу мисију да се изгради као јака држава. Апсолутизам који Хабзбурзи нису могли да спроведу у немачким земљама постигли су у аустријским наследним земљама. У томе су могли да рачунају и на снагу војске које је у тим земљама било много због ратова и потребе да се одбране границе.⁷⁰

Проширење и учвршћивање Хабзбуршке монархије извршено је у временском интервалу од пола века, од Битке код Светог Готхарда 1664. године до Пожаревачког мира 1718, којим је завршен Аустријско–турски рат (1716–1718). У овом периоду, Монархија је остварила значајна територијална проширења и спровела унутрашњу интеграцију хабзбуршких наследних земаља у Подунављу. Обједињавање је извршено кроз процес претварања тих земаља од персоналне у реалну унију, те је тако од много федеративних јединица настала једна држава.

Ширењу Хабзбуршке моћи у Подунављу нарочито је допринела победа у рату 1683–1699, када је савез хришћанских земаља, у којем је била и Аустрија, извојевао победу над Османском царевином. У том рату аустријским Хабзбурзима призната је цела Угарска са Ердељем, сем Баната, Хрватска до Уне и Велебита и Срем без југоисточног дела, који је остао у саставу Османског царства. Најзначајнији моменат успешног ратовања догодио се на угарском

⁷⁰ A. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, pp. 105–198; M. Beloff, *The Age of Absolutism 1660–1815*, pp. 116–118; D. Živojinović, *Uspon Evrope: 1450–1789*, str. 139–144, 254–256; X. Кенигсберг, *Европа у шеснаестом веку*, стр. 253 и 254, 259 и 260, 294 и 295, 386 и 387.

сабору у Пожуну (данашњој Братислави), на којем је Леополд I (*Leopold I.* 1657–1705) прогласио наследно право Хабзбурга на Угарску круну и 1687. године укинуо одредбе „Златне буле“ из 1222. (*Aranybull*a) о праву племства на побуну. Хабзбурзи су на основу ових закључака утврдили своје право на земље Круне Светог Стефан.⁷¹ Овај рат завршен је 1699. године миром у Карловцима, после којег је Аустрија ступила у ред великих сила.⁷²

Аустрија је била монархија, у којој је Хабзбуршка династија била једина веза међу многим аутономним земљама, које су имале своје старе називе: краљевине, надвојводине, војводине итд. Без обзира на то да ли су под власт Хабзбурговаца дошле уговором, избором или наследним правом, све земље имале су своје саборе, владе, законе и самоуправу, као и стару титулу коју је носио владар.⁷³ Извесну власт у овим аутономним земљама имали су привилеговани сталежи: племство и свештенство. Династији је припадало право да води заједничке послове целе државе: спољне, финансијске, трговинске и војне, стварајући у ту сврху заједничка државна надлештва за њих.

На подручју Хабзбуршке монархије као највише управно и судско тело издвојила се Дворска канцеларија, којом је председавао цар, а њега је у случају потребе могао да замени дворски канцелар, и касније маршал двора односно посебни председник дворског већа. Пошто је у Дворској канцеларији племство

⁷¹ После ослобођења Угарске–Хрватске од османске власти, Хабзбурзи су укинули изборно право и у овој земљи, и утврдили своје право наследства. Ово право су потврдили 1711. године, пошто су сузбили Ракоцијеу (*Ferenc II Rákóczi*) буну против сопствене власти. Тако се Угарска–Хрватска спојила са аустријско–чешким земљама у једну Хабзбуршку наследну монархију, што је означило стварање велике силе Аустрије. Доношење „Прагматичке санкције“ 1713. године створило је трајну везу између свих делова Хабзбуршке монархије. А. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, pp. 225–226, 229–230; А. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 134–137.

⁷² А. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, pp. 199–229; Рајко Л. Веселиновић, „Срби у Хрватској у XVI и XVII веку“, *Историја српског народа*, III, 1, (друго издање), Београд, 1994, стр. 427–478; Д. Пенингтон, *Европа у седамнаестом веку*, стр. 47–51, 315–317, 420–432, 502–507.

⁷³ У састав Хабзбуршке монархије улазиле су краљевине: Чешка, Угарска, Галиција (после поделе Пољске у другој половини 18. века), Хрватска са Славонијом и Далмацијом (Хрвати су ове три земље звали Троједна Краљевина, иако је Аустрија од момента када је освојила Далмацију држала ову земљу као посебну Краљевину Далмацију и тиме одвојену од Хрватске све до стварања Краљевине СХС); надвојводине Горња и Доња Аустрија; војводине: Салцбург, Штајерска, Коруска, Крањска, Шлезија и Буковина (од Марије Терзије); маркграфовије: Моравска и Истра, покнежене грофовије: Тирол с Форалбергом, Горица, Градишка и слободни град Трст. Владар је носио титуле сваке од ових земаља, и према тим титулама звао се краљ, надвојвода итд. А. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 115–127, 180–187; Фердо Шишић, *Како је постао данашњи географски појам Далмације и питање јединијења с Хрватском*, Београд, 1927, стр. 1–51.

имало претежно већи утицај од цара, временом је дошло до издвајања Тајног већа и Ратног већа. Посебно тело, Дворска комора створено је за потребе управљања владаревим земљишним поседима и за прикупљање прихода од регалија. Бригу о владаревој имовини, у првом реду пред судовима, водио је фискал, који је касније назван прокуратор коморе.

У смислу стварања заједничких државних надлештава за послове целе државе најдаље се отишло у финансијској управи Хабзбуршке монархије. Још од времена Фердинанда I (*Ferdinand I*. 1521–1564) ова управа је имала централизовано уређен систем комора у којем су коморе појединих земаља биле подређене централној дворској комори у Бечу. Овакав систем унапредио је механизам финансијске контроле, између осталог и тиме што су уведена два финансијска службеника која су се колегијално старала о благајни. Управо је тако уређен апарат дворске коморе растао брже од апарата самог двора и Тајног већа.

Хабзбурзи су и у 18. веку наставили са укидањем аутономија и централизацијом у својим наследним земљама, и у ту сврху они су у Бечу стварали јединствену управу на немачком језику за своје земље. Исто тако, цареви Хабзбуршке династије, Јосиф I и Карло VI, ослањајући се на умеће државног вицекаancelара грофа Шенборна, тежили су ка томе да посредством ширења надлежности централног надлештва: Канцеларије Рајха (заједничког министарства Рајха) ојачају царску власт према немачким сталежима и према италијанским вазалним владама. Јединство Рајха цареви су одржавали највише с помоћу федеративних држава и градова. Међутим, веће државе су све више почеле да иступају самоуверено, па је тако Пруска ратовала против наследних земаља Аустрије.

Временом ће у Царству поред Канцеларије Рајха, све више на значају добијати аустријска Дворска канцеларија, која је радила као централно надлештво (министарство, влада) у аустријским наследним земљама. Дворска канцеларија је у пословима државне управе, преузимајући њене надлежности, све више потискивала Канцеларију Рајха. Значај и важност Дворске канцеларије показали су се од момента када је 1719. године у њој основано посебно одељење за вођење спољне политике под именом Државна канцеларија. Из овог одељења полако ће постати Министарство спољашњих послова.

Положај Аустрије као велике силе учврстио је Карло VI помоћу Прагматичке санкције. На тај начин створена је Аустријска монархија (*Monarchia Austriaca*), која се темељила на реалној вези међу наследним земљама. Овиме је испуњена празнина, која је настала у Рату за шпанско наслеђе (1701–1714), када је дефинитивно прекинута династичка веза Аустрије са Шпанијом и окончана Хабзбуршка светска сила Карла V. Владар Аустријске монархије остао је уједно и цар Светог Римског царства немачке народности. Његове аустријске и чешке земље биле су део овог Царства, док је Угарска с Хрватском била изван те везе.⁷⁴

Карла VI је у аустријским земљама наследила његова ћерка Марија Терезија (*Maria Theresia Walburga Amalia Christina* 1740–1780). Она је наставила политику централизације, и ујединила је унутрашњу управу, финансије и правду својих аустријских и чешких земаља у заједничка надлештва у Бечу. Појачала је надзор централне владе над земаљским владама, али је оставила земаљске саборе и сталешке привилегије. Тако створена централна управа почела је да се диференцира и професионализује. Дворска канцеларија је израсла у колегиј, који су сачињавала три министра постављана из редова велможа и три државна саветника који су постављани из редова нижег племства. Из ове канцеларије, поред Државне канцеларије за спољне послове, настали су још Врховни правосудни орган и Директоријум за јавне и камералне ствари и остале управне послове. Дворско ратно веће подељено је у три одељења: војнополитичко, војно-судско и војно-економско. Диференцирају се и послови и надлежности Дворске коморе, и из ње се издваја читав низ специјализованих тела и установа за обављање економских и финансијских послова.

Марија Терезија је настојала да реформише и законодавство, тако што је покушала да спроведе поступак изједначавања закона. У ту сврху је установила посебну комисију, која није спровела целовито и потпуно изједначавање закона, већ је реформисала поједине законе и укинула тортуру.

На крају, политика централизације коју је водила није се односила на Угарску, италијанске поседе и Низоземску (Белгију). Ипак, и поред тога, у Угарској је дошло до професионализације Угарског краљевског намесничког

⁷⁴ A. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, pp. 218–238; A. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 115–180; M. Beloff, *The Age of Absolutism 1660–1815*, pp. 116–118, 122–126.

већа, кога су сачињавала 22 саветника из редова прелата, магната и племства, на чијем челу се налазио палатин, са седиштем у Будиму.⁷⁵

Њен син Јосиф II (*Joseph II.* 1765–1790) постао је после смрти свог оца Фрање Лотариншког (*Franz. Stephan von Lothringen* 1745–1765) 1765. године римско–немачки цар и сваладар своје мајке, а потом након њене смрти и владар у хабзбуршким наследним земљама. Његовим доласком на престо 1780. године на власт долази Хабзбуршко–Лотариншка династија, која ће владати све до своје пропасти 1918.

Јосиф II је владао у духу просвећеног апсолутизма. У својим наследним земљама је настојао да постигне што јаче државно јединство и да спроведе апсолутизам, централизам и германизацију. Због тог је увео немачки као насатвни језик у школе и као званични језик у управу. Није сазивао саборе у Угарској и Хрватској, те за потребе рата у њима слободно је регрутовао војнике и купио комору и храну без претходног одобрења сабора. Јосиф II је у овим земљама приступио укидању жупанија, док је њихову територију поделио на десет области. И поред тога, под ударом његових реформи, Угарска с Хрватском чврсто се заложила за очување устава и аутономије. Већег успеха у спровођењу својих реформи имао је аустријским и чешким земљама, које је јаче централизовао. Тако су се већ тада у окриљу хабзбуршких земаља почеле да јављају две половине: аустрија и угарска, што ће у наредном столећу, тачније 1867. године, довести до дуализма.⁷⁶

Његове реформе нису прихваћене, и земље су се буниле против њих. На другој страни, тешкоће са којима се суочио у рату који је водио против Турске (1788–1791), као и други изазови у спољној политици приморали су га на укидање већег дела реформи осим патената о толеранцији и о ослобођењу сељака.⁷⁷

⁷⁵ A. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, pp. 239–263; A. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 180–205; М. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку 1713–1789*, стр. 176–178, 211 и 212, 229.

⁷⁶ Остале реформске мере Јосифа II односиле су се на увођења једнакости, због чега је племићима и свештеницима укинуо повластицу ослобађања од пореза, те тако и њима одредио плаћање ове обавезе. Сељацима је дао личну слободу и регулисао њихове феудалне обавезе, које су тим мерама олакшане. Патентом (уредбом) о толеранцији прописао је слободу и једнакост вера у држави. Приступио је укидању превеликог броја манастира, а од њихових имања оснивао је школе и болнице. A. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 205–215.

⁷⁷ A. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, pp. 263–269.

Јосифов наследник млађи брат Леополд II (*Leopold II* 1790–1792) био је приморан да промени смер унутрашње и спољашње политике. Леополд II је са Османском царевином склопио мир, док је Угарској и Белгији вратио стари устав. Међутим, то у случају Белгије није било довољно, будући да су је врло брзо након тога освојили Французи.⁷⁸

Осамнаести век који је означио успон Аустријске монархије, био је и време у којем се она са посебном бригом посветила остваривању својих интереса на истоку. Водећи интензивно источну политику, Аустрија је врло често жртвовала немачке интересе на западу. Ову празнину, до које је на изванредан начин дошло, почела је својим ангажовањем све више да испуњава Пруска, која је на тај начин, поред Аустрије, постајала исто тако важна за немачку политику.

Краљевина Пруска је настала обједињавањем у једну целину изборне кнежевине Бранибор (*Kurfürstentum Brandenburg*),⁷⁹ Војводства Пруске (*Herzogtum Preußen*), касније покрајине Источне Пруске (*Provinz Ostpreußen*),⁸⁰

⁷⁸ A. New, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, pp. 269–274; A. Huber, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, s. 215–219.

⁷⁹ На основу Златне буле (*Die Goldene Bulle*) коју је издао Карло IV (*Karl IV*) краљ (1347–1355) и цар (1355–1378) Светог римског царства, гроф Браниборске крајине постао је 1356. године један од седам чланова колегија изборних кнезова с правом да бирају немачког краља. У току своје владавине добио је Карло IV Браниборску крајину за своје синове. Касније, 1415. године, Карлов син и наследник Жигмунд Луксембуршки (*Sigismund von Luxemburg*) краљ (1410–1433) и цар (1433–1437) Светог римског царства даровао је Крајину и част изборног кнеза Фридриху I (*Friedrich I. von Brandenburg* 1415–1440) из династије Хоенцолерна, из Швабије, у јужној Немачкој. John Arthure Ransome Marriot, Charles Grant Robertson, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, Oxford, 1917, pp. 39–45.

⁸⁰ Пруска је настала и развијала се одвојено од Браниборске крајине. Настала је у другој половини 13. века, када је њом завладао верски војничко–витешки Ред Немачког дома свете Марије Јерусалимске (*Orden der Brüder vom Deutschen Haus St. Mariens in Jerusalem* или чешће *Deutscher Orden*) и основао своју Монашку државу Тевтонских витезова (*Staat des Deutschen Ordens*). Ова држава предвођена ратоборним редом била је велика претња свим суседним земљама са којима је често ратовала. Тако је било све до 15. века, када је Пољска победила Немачки ред. Због пораза морао је овај ред да преда Пољској западну Пруску, док је источну Пруску примио као феуд од пољског краља Казимира IV (*Kazimierz IV Jagiellończyk* 1447–1492). Услед тога прекинута је веза источног дела Пруске са Светим римским царством. Источни делови Тевтонске монашке државе, који су се налазили под врховном влашћу Пољске круне, били су предмет великог интересовања династије Хоенцолерн, која је била врло истрајна да у њима завлада. Ове тежње остварио је Алберт Пруски (*Albrecht von Brandenburg-Ansbach*), који је успео да постане велики мештер (*Hochmeister des Deutschen Ordens* 1511–1525), односно старешина Немачког реда и да тако завлада источним делом Пруске. Када је у време реформације Алберт прешао на Лутерову веру, њему је пошло за руком да одавајући вазалску дужност пољском краљу Жигмунду I (*Zygmunt I Stary* 1506–1548) од њега добије титулу војводе за себе и своје потомке, и да тако задржи своје земље. Алберт је тако, под врховном влашћу пољског краља, наставио као војвода да влада источним делом Пруске (1525–1568), која је од тада званично постала Војводство Пруска. J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 45–52.

по којој је добила име и Војводства Клеве (*Herzogtümer Jülich-Kleve-Berg*)⁸¹ на доњој Рајни. Првобитну основу, из које је настала, представљала је Браниборска крајина (*Markgrafschaft Brandenburg*) на Лаби, и тај карактер војничке земље задржаће све време свог развоја.

Хоенцолерни су као кнежеви–изборници Браниборске крајине постепено ширили своју власт. Користећи се наследним правом, они су кроз персоналну унију Браниборску крајину повезали прво са Војводством Клеве 1614. године а потом и са Војводством Источна Пруска 1618. Припојивши себи и Источну Пруску, Хоенцолерни су ово војводство наставили да признају за пољски феуд и њиме су владали у подређеном положају као вазали Пољске круне све до 1660. Ступајући на чело Бранибора, Пруске и Клевеа, Хоенцолерни су у персоналној унији окупили три основна дела из којих ће настати пруска држава.

Први пресудан догађај, који је означио почетак повезивања растављених покрајина у једну целину, био је закључење Вестфалског мира 1648. године. Овим миром Бранибор је као накнаду за учешће у Тидесетогодишњем рату добио део Помераније источно од Одре и неке црквене области.⁸² У годинама након мира почео је успон и напредак Бранибора који ће довести до настанка Пруске. Бранибором је тада владао Фридрих Вилхелм звани „Велики бирач“ (*Friedrich Wilhelm Der Große Kurfürst* 1640–1688) један од тројце великих владара из династије Хоенцолерна, који ће током 17. и 18. века, од 1648 до 1740. године, спровести унутрашње јединство међу покрајинама и тако створити Пруску. За време своје владавине Фридрих Вилхелм је 1660. године успео да Пруска буде призната за самостално војводство под његовом влашћу. Он је, такође, увео прве сталне порезе, међу којима је посебно значајан порез за војску. Ови порези уз прикупљање средстава са посуда омогућили су да се установи стајаћа војска. Команда над стајаћом војском била је искључиво у рукама владара. Ова војска је

⁸¹ Војводство Клеве као територију састављену од више уједињених војводства, користећи се наследним правом, створио је 1509. године Јохан III (*Johann der Friedfertige*). Када је један век касније умро последњи владар Јохан Вилхелм (*Johann Wilhelm, Herzog zu Kleve, Jülich und Berg* 1592–1609) из лозе Јохана III, једини наследници били су његове рођаке. Једна од њих пруска принцеза лутеранка Ана Пруска (*Anna von Preußen*) била је ћерка Марије Елеоноре (*Marie Eleonore von Jülich-Kleve-Berg*) и Алберта Фридриха (*Herzog Albrecht Friedrich von Preußen* 1568–1618) из споредне лозе Хоенцолерна и жена Јована Жигмунда (*Johann Sigismund* 1608–1618) кнеза–изборника Браниборске крајине. Тако је Јован Жигмунд по наследном праву своје таште добио Војводство Клеве 1614. J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 59–62.

⁸² W. Waugh, *Germany*, pp. 227–232; J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 71–81.

у почетку бројала 25.000 војника, и врло брзо је у току његове владавине достигла бројност од 40.000 плаћених војника. Стварање војске било је од пресудног значаја за пруске земље, које су се налазиле у равници и нису имале природне границе као заштиту. Управо је војска тим земљама омогућила да се одбране од напада суседних земаља, чиме су створени услови за територијално повезивање и задобијање што бољих граница. У монархији Хоенцолерна војска је уз војну администрацију представљала језгро државне управе. Посебно је војна администрација, заједно с управом домена (владаревог приватног имања), представљала језгро из кога ће настати пруска бирократија. Заједно су војска и бирократија потискујући локалне власти заостале из претходних времена спроводиле унутрашње јединство и усредсређивале управу земље у рукама владара, и на тај начин стварале држава. Довођење војске и чиновништва у личну надлежност владара, ускратило је сталезим сваку могућност утицаја над њима, и чак створило услове да се тим истим сталезима одузме скоро сваки политички значај. У првом реду, процес спровођења унутрашњег јединства и стварања државе значио је постепено превладавање специфичних разлика међу покрајинама, које су се огледале у постојању посебних управа, закона и сабора у свакој од њих.⁸³

Освит осамнаестог века означио је за земље Хоенцолернске династије време ступања на велику позорницу европске историје. Тада су оне добиле заједничко име „Пруска“, а по одредбама Утрехтског мира из 1713. године европске силе су ову државу признале за краљевину. Историју Пруске у овом веку обележиће два њена велика владара.

Краљ Фридрих Вилхелм I звани „Краљ наредник“ (*Friedrich Wilhelm I Soldatenkönig* 1713–1740) био је пре свега војник, и у време своје владавине велику пажњу је посветио унутрашњој политици. Његове велике заслуге налазе се у реформисању и преуређењу војске. Мере које је у том смислу предузео односиле су се на увођење регрутације у земљи, чиме је заменио пређашњи скуп систем узимања страних најамника у војну службу. Успоставио је читав систем војничке обуке и развио сложену структуру команди, што је омогућило да се војска увежба и оспособи за маневре у складу са тачно постављеним плановима и

⁸³ W. Waugh, *Germany*, pp. 232–237; J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 81–96.

командама. Изградио је савршену војну организацију, која је постала модел и пример за све европске земље. Познат је по максими: „Слушати а не мислити“ (Gehorchen und nicht rasonieren), која је истицана као дужност свим грађанима и државним службеницима. Без обзира на то што није био наклоњен уметности, филозофији и француској просвећености, веома је заслужан за увођење опште школске обавезе. Увођење школске и војне обавезе имало је пресудног значаја за утемељење привредних и војничких квалитета пруског народа. На крају, краљ Фридрих Вилхелм I био је веома штедљив владар, и захваљујући тој својој особини он је у државној каси сакупио веома много новца. Учвршћујући јединство државе, стварајући савршену војску и штедећи новац он је створио све услове свом сину за предузимање великих дела по којима је остао упамћен.⁸⁴

На престолу га је наследио син, краљ Фридрих II Велики (*Friedrich II, Friedrich der Große* 1740–1786), који је наставио државотворну политику свог оца. У унутрашњој политици Фридрих II је тежио што бољем изједначавању закона и управе. Основу њене државне управе представљало је стварање Опште дирекције у Берлину као врховног управног органа, док су покрајине свака за себе имале коморе за рат и краљева добра, и у њима су, по угледу на интенданте у Француској, били порески већници (*Steuerräthe*) као општи управници територијалних једница.⁸⁵

Вођен интересима државотворне политике, Фридрих II је тежећи да прошири и заокружи државне границе предузео велике подхвате. Против Аустрије је водио освајачке ратове, три шлеска рата, у којима је успео да освоји Шлеску. Изузетан и даровит војсковођа, он је у борби против три велике силе обезбедио својој краљевини престижно место међу европским силама, и због тога је добио назив Велики. У првој деоби Пољске пошло му је за руком да заузме пољску Пруску без града Данцига и да на тај начин повеже матичне територије своје земље с Источном Пруском. Исход свих ових успеха био је такав да је територија његовог краљевства била удвостручена. Слава коју је стекао у ратним походима имала је велики утицај на настанак онога што се може назвати пруски национализам. Овај осећај привржености народу и држави никада пре тога није постојао у Прусској. Стварању тог осећаја највише је допринео сам Фридрих II,

⁸⁴ W. Waugh, *Germany*, pp. 237–245; J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 97–111.

⁸⁵ M. Beloff, *The Age of Absolutism 1660–1815*, pp. 111–112.

који је у свим деловима своје краљевине доживљаван као познат и славан јунак. На основу тог осећаја у Хоенцолернској монархији се почело стварати морално јединство. Временом ће се из оквира пруског национализма створити и општи немачки национализам, а основу томе дале су победе Фридриха II и његова војничка слава која се раширила целом Немачком.⁸⁶

Уз славу великог војсковође, Фридрих II је веома значајан и због свог културног рада. Он је као велики владар просвећеног апсолутизма био искрени присталица просветитељства, и сходно том духу истицао је да је краљ први слуга народа. Иако власт није делио са сталежима ни с народом, он се за вршење власти осећао морално одговорним пред Богом. У просветитељском духу биле су и његове мере којима је укинуо тортуру односно мучење у судској истрази и прогласио верску толеранцију. На свом двору Сансуси (*Sans-Souci*) окупљао је многе велике људе свог времена, међу осталима и Волтера. Њему, исто тако, припадају велике заслуге за унапређење школства и настојања да настава буде обавезна, како би се подигао ниво народне просвете. Уз школство, он је нарочито заслужан за развој науке и уметности. Између осталог, краљ је, такође, тежио ка томе да нађе начина да унапреди земљорадњу, индустрију и трговину.⁸⁷

Хоенцолерни су у својој монархији, начињеној од разних територија међу којима се тек стварала заједница интереса, владали готово искључиво помоћу војске и чиновништва. Обе ове организације биле су у потпуности зависне само од владара, и у обе организације племство је представљало окосницу. Племство је у политичкој управи, војној и грађанској, као крљеви војни и грађански службеници, учествовало искључиво у својству потчињених органа.

У војсци Хоенцолерна, официрски кадар чинили су само племићи, и искључиво су синови из тих породица примани у официрску школу, док се регрутација, у смислу опште војне обавезе, односила једино на сељаке. Ослањајући се на официрску дисциплину, владари из династије Хоенцолерн су успели да подвргну племство својој вољи и да их вежу за сопствену личност. У Прусској је основа државе била војска, док је сама војска почивала на племству.

⁸⁶ W. Waugh, *Germany*, pp. 245–259; J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 117–124, 130–138.

⁸⁷ W. Waugh, *Germany*, pp. 260–262; J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 129–130, 141–147.

Племство је исто тако, као што је у војсци добијало официрске чинове, и у грађанској служби распоређивано на виша чиновничка места. На нижа места у служби долазили су бивши подофицири. Оваква кадровска концепција јасно указује на то да се грађанска служба схватала потпуно исто као и војна. Сходно томе, од чиновника се очекивало да врши службу верно и у војничком духу, сматрајући је за част. Осећај дужности и стручна спрема високо су се ценили код чиновништва. У функцији стварања што квалитетније стручне спреме чиновника, попут оне коју је војна академија давала официрима, на пруским универзитетима држана су предавања из државних наука или камералија.

Хоенцолерни су успели да створе јединствен и у Европи без премца војно–чиновнички апарат. Стварање овог савршеног војно–чиновничког апарата било је од пресудног значаја, како у почетку за саму Пруску, тако и касније за развитак Немачке.

Пруска је у правом смислу била „полицијска држава“, у којој је власт мислила за све и о свему, а чиновништво настојало да до ситница све предвиди и уреди, те се тако сувише мешало у живот грађана. Овакав систем одлично је функционисао када се на његовом врху налазио владар великих способности. Устројено у војничком духу чиновништво је радило само по команди. У овоме су се криле и неке од мана овог система: апарат без иницијативе владара радио је по шаблонски утврђеном канцеларском реду, а такав склоп није био способан да реагује на промењене околности и у суштини је спречавао сваки напредак. Иако добро формиран, цео апарат је због једне погрешне команде могао да доспе у лоше стање. Највећа слабост овог система била је у томе што код грађана није подстицао иницијативу и самосталност, већ је управо супротно од њих правио пасивну гомилу, која је увек морала имати некога да је води. Мане и недостаци овог начина управе јасно су се видели у годинама после Фиридриха II, када су се на месту краља нашле личности са много скромнијим способностима.

Ипак, систем полицијске државе, који је у монархији Хоенцолерна почивао на војсци и чиновништву, у једном је био без премаца – у томе што је народ навикао на идеју дисциплине која долази од горе.⁸⁸

⁸⁸ J. Marriot, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, pp. 126–129, 139, 160–165; M. Beloff, *The Age of Absolutism 1660–1815*, pp. 111–116.

2.1.3. Јужнословенске земље у време апсолутизма

Јужнословенска група народа на Балканском полуострву се до краја 15. века нашла под туђинском влашћу, чиме су њихов историјски развој и народна организација били одређени њиховим поробљавањем и животом у саставу страних краљевина и царевина. У сталним освајачким походима, које су од почетка друге половине 15. века водиле Османлије, прве на удару су се нашле српска и босанска средњевековна држава, које ће, и једна и друга, у року од неколико година, пасти под њихову власт. Пред османском најездом српско становништво је масовно спас тражило на просторима јужне Угарске. Срби ће ту, уз помоћ угарских краљева, а под вођством својих титуларних деспота, још неко време задржавати Османлије, пружајући им организован отпор. Догађај који је означио завршну етапу у потчињавању јужнословенских народа била је битка на Мохачком пољу 1526. године, у којој су Османлије срушили средњевековно Угарско краљевство. Ова битка донела је велики преокрет у Подунављу, после српског сада је био сломљен и угарски отпор османским упадима у Европу. Рушећи угарско краљевство, Османлије су почели освајање средње Европе, и тако су постале природни непријатељи Хабзбурга. Ратови који су између њих тада почели испуниће време од три наредна века. Само у првој етапи, уз повремена затишја, ратови ће се водити од 1526. до 1566. године. Током ових ратова Јужни Словени су се нашли у сред ратног вихора између Османлија и Хабзбурга. У њима су Османлије завршиле освајање највећег дела јужнословенских области које су Хабзбурговци морали да им препусте. Поред освајачких похода у Подунавље, Османлије су увелико водиле и походе у правцу венецијанских поседа у приобалном појасу Јадранског мора. Тако су ратови, који су се током 16. века водили на просторима Балканског полуоства и у Подунављу, довели до тога да се јужнословенске земље нађу подељене између два велика царства – Хабзбуршког и Османског; док је народом настањеним на острвима и у приобалном појасу Јадрана владала Млетачка република.⁸⁹

⁸⁹ Владимир Ћоровић, *Историја Југославије*, Београд, 1933, стр. 31–36, 79–84, 241–275, 279–282, 293–304; *Историја народа Југославије (До почетка XVI века)*, I, Београд, 1953, стр. 131–159, 167–204, 407–470, 543–569, 613–622, 692–707, 745–758; *Историја народа Југославије (Од почетка XVI до краја XVIII века)*, II, Београд, 1960, стр. 48–56, 65–93, 109–143, 152–163, 168–192, 196–203, 247–265, 275–287, 290–358, 376–433.

Стални ратови против Османлија донели су велика страдања и пустошења, у којима су многи гинули, и све то изазвало је масовна расељавања племства и народа у сигурније крајеве. Хрвати су се повлачили у Аустрију, западну Угарску и Моравску, па чак и јужну Италију; док су се Срби, после пада својих народних држава, селили према северу и западу у Угарску, Хрватску, Далмацију и Славонију. Сеоба Срба из области јужно од Саве и Дунава у северније и западне крајеве трајале су преко два и по века. Ту су се Срби досељеници сусретали са својим саплеменицима староседеоцима и досељеницима из ранијих времена. Овим сеобама границе српских насеља помакле су се на север и запад, што је довело до тога да су се измешали са Хрватима.⁹⁰

Српске земље под османском влашћу од 16. до 18 века. Већ у последњим годинама пред освајање српских средњовековних држава поједине српске вође пристајале су уз Османлије, и ступале у борбу против Мађара и њиховог католичког утицаја. У султановој војсци било је српских војника најамника, а у јаничарским редовима много исламизоване српске деце. Јаничари пореклом Срби, највише из Босне, имали су врло успешне каријере у војсци и администрацији. Међу њима свакако је најпознатији био Мехмед-паша Соколовић. Османска царевина је за време Сулејмана II Величанственог (1520–1566) покушала да води политику споразума са Србима, и управо је Мехмед-паша Соколовић био најважнији представник такве политике. Под окриљем такве политике дошло је до обнављања Пећке патријаршије 1557, а за првог патријарха постављен је Макарије Соколвић брат Мехмед-паше.

Обнова Пећке патријаршије била је врло важан догађај у историји Срба. Са њом су се у народу пробудила сећања на стару народну државу, док се осећај народног јединства све више изграђивао. До тог момента српске земље нису никада биле уједињене у некој заједници, обновом патријаршије готово све оне су биле окупљене под окриљем једне цркве и просвећености, на широком простору где је живео српски народ од Будима до Скопља.

Срби су, тако, једно време у Османском царству служили и као колонизациони и као војнички елемент. Царство је на њих рачунало за сопствене

⁹⁰ В. Ћоровић, *Историја Југославије*, стр. 304–309, 333–336; *Историја народа Југославије*, стр. I/443–450, 692–703; *Историја народа Југославије*, стр. II/173–177, 197–199, 290–293, 405–409, 496 и 497, 587 и 588, 603–606, 790–801; Радован Самарџић, „Српски народ под турском влашћу“, *Историја српског народа*, стр. III-1/82–114.

потребе, због чега их је насељавало у опустеле крајеве, у пограничним областима, посебно према хабзбуршким територијама, те их, исто тако, ангажовало као мартолозе односно најамне војнике коришћене за пешадију, војну посаду у тврђавама и страже на путевима и у кланцима.⁹¹

Међутим, споразум између Османлија и Срба није искрено заживео ни код једних ни код других. Пропадање привредне и финансијске моћи Османске царевине усталило је нередовне прилике, које су нарочито тешко погађале хришћане. Корумпираност која се ширила османском управом додатно је отежавала положај хришћана, и они су били приморани да отпочну борбе у самом Царству, или, пак да беже у околне земље, те да из њих воде борбу са Османлијама. На рат са Османлијама припремале су се и хришћанске силе, због врло честих упада османске војске у њихове територије и упорног четовања на границама, а посебно на хрватско–босанској граници. Међу хришћанима је нарочито папа Климент VIII (1592–1605) ангажовано радио на уједињењу хришћанских држава и народа за борбу против Османлија. У овим својим плановима папа је посебно много очекивао од Срба. Тако су у време рата између Османлија и Аустрије (1593–1606), Срби дигли устанак на широком простору од Баната до Херцеговине и Црне Горе. Овде је потребно истаћи да се акција Срба наставила и онда пошто је Аустрија закључила мир са Османлијама. Срби су покушали да у ослонцу на Шпанију наставе борбу, али без већег успеха, те је тако њихов устанак окончан кроз неколико година и они су се од првих деценија XVII века морали да врате помирљивој политици.⁹²

Следећи велики догађај у коме су Срби масовно учествовали и који је по њих имао далекосежне последице био је рат хришћанске Европе против Османског царства 1683–1699. У њему су Срби ратујући за и под окриљем хришћанских сила водили борбу са Османлијама на дугачком фронту од Јадранског приморја до Јужне Србије. Тада је под патријархом Арсенијем III Чарнојевићем 1690. године дошло до Велике сеобе Срба на простор Угарске, који су бежећи од одмазде Османлија напуштали своје домове у Јужној Србији, али и

⁹¹ В. Ђоровић, *Историја Југославије*, стр. 283–293, 309–316; *Историја народа Југославије*, стр. II/65–93, 109–143, 152–163, 168–192, 196–203, 447–456; Р. Самарцић, „Српски народ под турском влашћу“, *Историја српског народа*, стр. III-1/65–81; Исти, „Срби у ратовима Турске до 1683.“, *Историја српског народа*, стр. III-1/117–213.

⁹² В. Ђоровић, *Историја Југославије*, стр. 327–333; *Историја народа Југославије*, стр. II/ 460–476; Р. Самарцић, „Срби у ратовима Турске до 1683.“, *Историја српског народа*, стр. III-1/214–335.

са осталих територија. Због ових сеоба проредио се српски народни елемент у многим крајевим, а посебно у Јужној Србији где је уместо њега знатно ојачао албански, услед масовног доласка из планинских области. Сеобом Срба у Угарску појачан је српски живаљ у северним и западним областима, а њихова су се насеља протезала чак до Будима и Сент-Андреје. Ступајући на угарско тло, Срби су код цара Леополда I (1658–1705) за себе изборили привилегије. Они су овим привилегијама Леополда I добили слободу вере и црквену самоуправу, право да сазивају народне саборе, као и право да бирају свог народног вођу; уз то патријарх је добио и нека световна права над народом, док је сам народ био ослобођен од плаћања десетине католичкој цркви. Цар је ове привилегије дао по својој власти, и при томе није тражио одобрење угарског сабора за угарско подручје. На тај начин српске привилегије су зависиле само од цара, и представљале су основу на којој је уређена самоуправа српске православне цркве у Угарској, Хрватској и Славонији.⁹³

Освит 18. века донео је Србима нова искушења. У рату који је Аустрија повела против Османске царевине (1716–1718) постигла је велике успехе и најдаље проширила границе према југоистоку, те су тако, између осталог, у њен посед дошле и северна Србија и појас северне Босне уз Саву. Областима јужно од Саве и Дунава владала је око двадесет година (све док их није изгубила београдским миром 1739. године). Аустријска управа у Србији унела је више реда, али и веће порезе. Под њеним окриљем почела се ширити католичка вера. Власти су настојале да спрече повезивање Срба из Угарске и из Србије. Такво стање проширило је међу Србима незадовољство хабзбуршком влашћу, и они су, упркос настојањима Аустрије, добили потврду за своје привилегије, спровели црквено јединство Карловачке и Београдске митрополије, као и чвршће везе са царском Русијом. Аустрија је већ у наредном рату (1737–1739) против Османске царевине изгубила своје поседе јужно од Саве и Дунава, и граница се тако, све до 1878. године, усталила на овим рекама. Срби су због учешћа на страни Аустрије и у овом рату поново морали да се селе. Овај пут сеобу народа у Хабзбуршко

⁹³ В. Ћоровић, *Историја Југославије*, стр. 352–364; *Историја народа Југославије*, стр. II/ 763–778, 1043–1059; Рајко Л. Веселиновић, „Срби у Великом рату 1683–1699.“, *Историја српског народа*, стр. III-1/491–572.

царство предводио је пећки патријарх Арсеније IV Јовановић Шакабента, и после ње нарочито се погоршао положај Срба у Метохији и Новопазарском санцаку.⁹⁴

Унутрашње прилике у Османском царству погоршавале су се све више како је одмицао 18. век. Неред је био све израженији у државној управи, намесници су се осилили у покрајинама, а јаничарска војска, некадашња окосница османске оружане силе, постајала је све самовољнија. Последице овог урушавања државног реда и поретка највише су остели хришћани. На Порти су јак утицај задобили фанариоти (тумачи и финансијери из богатих грчких породица које су живеле у цариградском кварту Фанар), и својим сплеткама успели су да издејствују код султана укидање српске Пећке патријаршије 1776. године, те тако да прошире црквену власт цариградског патријарха над свим српским земљама у Османском царству.

Крајем 18. века јачала је војничка моћ царске Русије која се све више уздизала као светска сила. Пред њеним наступањем Османско царство је постепено али сигурно узмицало. У великом рату који су Руско и Османско царство водили 1768–1774. године Русија је постигла значајне успехе и од Османлија добила велике уступке. Један од многих било је обећање Порте да ће штитити хришћанску веру и цркву. То обећање двало је Русији оправдање да се уплиће у унутрашњу ситуацију у Османском царству, и да проглашава и присваја протекторат над хришћанима и њиховом црквом. Овиме је Русија узела на себе улогу заштитника балканских хришћана и са места предводника у борби за њихово ослобођење потиснула Аустрију. Тако је за време цетињског владике Саве Петровића дошло до интензивнијих веза између Срба у Црној Гори и царске Русије. У последњој деценији 18. века дошло је до савеза Аустрије с Русијом и њиховог заједничког рата против Османске царевине (1787–1792). Рат Аустрије с Османлијама помогли су својим учешћем многи Срби, који су организовани у одред или фрајкор стављени под команду аустријског мајора Србина Михаила Михаљевића. Михаљевићев фрајкор истако се нарочито у борбама у западној Србији, а један од старешина у фрајкору био је Алекса Ненадовић У аустријској војсци било је још српских добровољаца, као што су капетан Коча Анђелковић и млади Карађорђе Петровић. Овај рат који је завршио на основу статус-квоа

⁹⁴ В. Ђоровић, *Историја Југославије*, стр. 370–384; *Историја народа Југославије*, стр. II/ 781–789, 1256–1265; Рајко Веселиновић, „Србија под аустријском влашћу 1718–1739“, *Историја српског народа*, стр. IV-1/107–162.

представљао је велико разочарење за Србе. Међутим, одредбе мира с Аустријом налагале су очување мира на границама, због тога султан није смео да дозволи повратак јаничарима као врло корумпираном и непоузданом елементу у Београдски пашалук. Претње јаничара и нередовне прилике у земљи приморале су београдског Хаџи-Мустафа-пашу да се за време своје управе (1793–1801) у очувању реда, у свом пашалуку, ослања на помоћ локалних Срба. У то време Срби су од Порте у Пашалуку ферманима из 1793 и 1794. године добили један вид самоуправе. Дозвољено им је било да бирају своје кнезове и оборкнезове (више кнезове) и поверено им је да сакупљају од Срба порезе и да их дају везиру. Ипак, када је дошло до преокрета у ситуацији, јаничари су се вратили у Београд и ту убили Хаџи-Мустафа-пашу. Поред паше, јаничари су се светили и српским вођама, од којих су многе убили. За врло кратко време ситуација се страховито погоршала и цео српски народ у Пашалуку био је изложен правом терору, због тога је убрзо дошло до устанка.⁹⁵

Јужнословенске земље под влашћу Хабзбуршке монархије и Млетачке републике од 16. до 18. века. После Мохачке битке у Угарској је дошло до метежа, у тежњи да се попну на упражњен престо појавило се неколико претендената. У Хрватској и Славонији је, као у осталом у целом Угарском краљевству, дошло до прегруписивања међу племством, тако да су на сабору одржаном у Цетину хрватски племићи, следећи једну странку угарских великаша, за угарског краља изабрали надвојводу аустријског и краља чешког Фердинанда Хабзбуршког. Насупрот Хрватској, у Славонији су племићи, следећи великаше средње и источне Угарске, на сабору одржаном у Дубрави (код Чазме), за краља изабрали угарског великаша Јована Запољу. Оваква ситуација, у којој су се појавила два кандидата за угарски престо, довела је до грађанског рата, што је само још више олакшало османлијска освајања. У току тих ратова Јован Запоља је био приморан да се одрекне свих права на Хрватску, Славонију и Далмацију у корист Фердинанда Хабзбуршког, док су Османлије војним походом спречиле Фердинанда да завлада Запољиним делом Угарске.⁹⁶

⁹⁵ В. Ћоровић, *Историја Југославије*, стр. 393–403; *Историја народа Југославије*, стр. II/1265–1296; Радован Самарџић, „Срби у Турском царству од Београдског мира до првог устанка 1739–1804. – Унутрашњи живот“, *Историја српског народа*, стр. IV-1/306–350.

⁹⁶ Видети о томе више: Vjekoslav Klaić, *Povjest Hrvata od najstarijih vremena do svršetka XIX. stoljeća*, III, 1, Zagreb, 1911; В. Ћоровић, *Историја Југославије*, стр. 293–300; *Историја народа Југославије*, стр. II/196–203, 376–401.

Немири и ратови са Османлијама наставили су се током целог 16. века. Њихова освајања су заустављена тек у 17. веку. Кроз ове ратове такозвана Краљевина Хрватска, Далмација и Славонија свела се на малени комад земље између мора, од Трсата до Бага, дуж крањско–штајерске границе, преко Драве до Ђурђевца, Чазме и Саве.

Средином 16. века уклоњена је територијална подвојеност између Хрватске и Славоније, пошто је тада дошло до уједињења два сабора, Хрватско–далматинског и Славонског, у један Хрватско–далматински–сабор под једним баном.

Општа борба за опстанак наметнула је потребу сабирања свих снага, и у таквим условима дошло је до протезања хрватског географског и политичког имена на север и исток према Купи, Сави и доњој Уни, преко планине Гвозд, која је све до тада била граница између Хрватске и Славоније. Од тог времена, назив Хрватска почео је да се употребљава и за делове Славоније, у првом реду за део загребачке жупаније који се пружао на југ од Купе и Саве, између данашњег Карловца, Сиска и Јасеновца. Тако су се градови, који су се до половине 15. века налазили у Славонији, као што су Бихаћ, Крупа (на Уни), Костајница, Зрињ, Топуско, Дубица и други, „нашли у Хрватској“.

Политика централизма коју је спроводио Хабзбуршки довор учинила је да се Угарска са Хрватском сведу на ниво царских провинција, и да тако буду изједначене са аустријским земљама.⁹⁷

Стална опасност од Османлија наметнула је Хабзбурзима питање ефикасне и сигурне одбране њихових земаља. Настојећи да нађу адекватан одговор овим изазовима, Хабзбурзи су у пограничним тврђавама постављали сталне војнике, а простор уз саму границу су насељавали Србима граничарима, и тако су приступили организовању Војне крајине. Крајну су сачињавала два генералата: Славонски, између Драве и Купе, и Хрватски, између Купе и мора. Штајерски надвојвода имао је од 1578. године непосредну управу над оба генералата и целом Војном крајном, те су тако њему били потчињени сви команданти. Исто тако, војводи су у војним пословима били подређени и бан и Хрватско–славонски сабор. Командна места била су утврђење Карловац, у коме

⁹⁷ Видети о томе више: Душан Р. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

је било седиште генерала Хрватске крајине, и Вараждин, у коме је било седиште генерала Славонске крајине. На тај начин створена је Војна крајина као посебна војно–административна територија. На подручја Крајине немачки официри позивали су Србе са територија босанског пашалука да као слободни царски војници бране границе Хабзбуршког царства. Њихове сеобе у Крајину узеле су великог маха крајем 16. века. Срби су се, практично, већ од свог доласка, нашли на удару, с једне стране, католичке реакције, а пре свега језуита, који су радили на унијаћењу Срба крајишника, и с друге стране, хрватског племства које је тежило да их стави у феудални положај. Снажно се супростављајући оваквим настојањима, Срби су заштиту нашли код крајишких генерала и официра. Они су настојали да Крајина и крајишници остану само под њиховом влашћу. Врло важан резултат ове борбе Срба крајишника са језуитима и хрватским племством била је диплома коју је, на предлог крајишких генерала, цар Фердинанд II издао Србима. Цар је Србе крајишнике у својој дипломи прогласио слободним војницима, и тиме их у потпуности изузео испод сваке власти хрватског племства, а уз то дао им је право да слободно бирају сеоске кнезове, који су, опет, са своје стране, могли да постављају народне судије. Овим мерама Хабзбуршких владара Војна крајина је уобличена као засебна царска територија са сопственом грађанском управом, и тиме је у потпуности била изузета од сваког облика власти и бана и Сабора. Зато је најважнији задатак крајишника била војна служба, коју су они врло спремно и одано вршили. Хрватско–славонски сабор је непрестано протествовао против издвајања Војне крајине и тражио је у мађарском племству савезника против Хабзбурга, те је тиме стварао и раширивао сукоб са Србима.⁹⁸

После рата који су Хабзбурзи са осталим хришћанским савезницима успешно водили против Османлија од 1683. до 1699. године, територија Крајине је увећана припајањем Лике, пограничне славонске Посавине и источног Срема.⁹⁹

Под утиском који су створиле победе Хабзбурговаца над Османлијама у хрватским редовима се појавило уверење да се помоћу династије и доказивања

⁹⁸ Видети о томе више: Радослав М. Грујић, *Апологија српског народа у Хрватској и Славонији*, Београд, 1989; Славко Гавриловић, *Из историје Срба у Хрватској, Славонији и Угарској (XV–XIX век)*, Београд, 1993; Војин С. Дабић, *Војна крајина: Карловачки генералат (1530–1746)*, Београд, 1993; Душан Р. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

⁹⁹ *Историја народа Југославије*, стр. II/776–778; Славко Гавриловић, „Срби у Хрватској од бечког рата до рата 1716–1718“, *Историја српског народа*, стр. IV-1/62–77.

историјског права Хрвата могу далеко раширити границе Хрватске на све јужнословенске земље до Црног мора.¹⁰⁰

Током целог 18. века Срби у Хабзбуршкој монархији водили су тешку борбу у првом реду с племством и свештенством у Хрватској и Угарској. Племство је било упорно у настојањима да потчини Србе и да им наметне феудалне намете и обавезе, док је свештенство тежило њиховом покатоличавању, а потом и добијању права да од њих убиру десетак. Услед жестоких прогона католичке пропаганде Срби у Жумберку (на западној Хрватској граници према Крањској) масовно су прешли на унију. Исто тако је и манастир Марча у западној Славонији подлегао у борби са унијатима, која се водила више од једног века и тако дошао под њихову власт. Ослањајући се на своја права, верно вршење војничког позива и велике заслуге које су у ратовима стицали Срби су уз подршку војних фактора успевали да издејствују заштиту хабзбуршког двора и тако да се одрже пред насртајима племства и свештенства. Срби су посебно у Угарској постали врло важан чинилац у привредном животу, нарочито су значајан положај имали у транзитној трговини. Ово им је омогућило да створе велика богатства и заузму важан положај у градовима. Богато и просвећено српско грађанство вешто је налазило начин како да сачува народну свест и православну веру, као и да поведе успешну борбу за народна права. Борби за српска права погодиле су реформе Марије Терезије и Јозефа II, у ту сврху је поседан значај имао јозефинистички културни програм који је донео верску слободу и равноправност некатолицима, а самим тим и Србима. Под окриљем режима Јозефа II Срби су добили грађанска права, и међу њима су се јако прошириле просветитељске и рационалистичке идеје. Смишљеном политиком двора омогућено је оснивање државних основних школа за Србе и штампање књига на ћирилици, а све са циљем да се сузбије утицај руске културе.¹⁰¹

Нада у Хабзбуршку династију подстакла је Хрватски сабор на усвајање Хрватске прагматичке санкције, којом је потврдио да ће, у случају да изумре мушка лоза, за свој владарски дом признати и женске потомке те династије.

¹⁰⁰ Видети о томе више: Ferdo Šišić, *Pregled povijesti hrvatskog naroda: od najstarijih dana do potkraj 1918*, Zagreb, 1925.

¹⁰¹ Видети о томе више: Славко Гавриловић, *Из историје Срба у Хрватској, Славонији и Угарској (XV–XIX век)*, Београд, 1993.

Због тога је Марија Терезија као наследница последњег Хабзбурговца, цара Карла VI, испунила захтеве Хрватског сабора и омогућила да се настави територијално уобличавање Банске Хрватске. Она је 1745. године проширена припајањем Славоније без Посавине, и том приликом установљене су вировитичка, пожешка и сремска жупанија.

Када је 1776. године и Зринско-франкопанско приморје ушло у састав Банске Хрватске, њена територија се пружала од мора до Илока, и састојала се од седам жупанија: северинске (модрушко-речке без Сења), загребачке, varaždinske, крижевачке, пожешке, вировитичке и сремске. Тако се, упоредо са овим, проширило име Хрватска на простор од Велебита до Драве, чиме је обухваћена читава средњовековна Славонија, док се сам назив Славонија почео да користи за целокупну територију источно (на исток до Земуна). Изван овог територијалног преуређења нашло се подручје Посавине, која је остала у саставу Војне крајине. Сама Крајина је 1756. године реорганизована у регименте. Владавина Марије Терезије означила је наставак политике централизације, тако да су од 1779. сви административни послови у Хрватској били поврени угарској административној влади. У складу са таквом политиком била је и обавеза Хрватског сабора да своја три посланика шаље у доњу или сталешку кућу Угарског сабора, а једног у горњу или великашку кућу, док су редовном саставу представника угарских жупанија припадали и заступници три славонске жупаније. Сходно томе, само закони које је изгласао Угарски сабор имали су пуну важност и могли су да се примењују у Хрватској. На тај начин, у службеној пракси, Хрватска је била саставни део Угарске. Једина места на којима се одвијао политички живот у Хрватској и Славонији биле су жупаније. Њих су предводили велики жупани које је постављао краљ. Структура жупанијског чиновништва, од поджупана наниже бирала се сваке треће године на генералним жупанијским скупштинама. Надлежност жупанија простирала се унутар територије коју су обухватале, и састојала се од спровођења административних и пореских одлука, као и закључака Угарског сабора везаних за војна питања. Овако устројена административна организација у Хрватској и Славонији задржала се до 1848. године.¹⁰²

¹⁰² Видети о томе више: Душан Р. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

Владавина Марије Терезије и Јосифа II и реформе које су спровели, посебно оне којима је у аустријским земљама олакшан положај сељака, биле су од велике важности за Словенце, будући да се словеначка народност најбоље одржала на селу. Реформе које су се састојале од катастарског пописивања села одредиле су тачнија и праведнија давања и радне обавезе (кулуци, роботе) кметова према господарима и пореске обавезе господара према држави. Касније су кметови добили личну слободу, што им је омогућило да се слободно селе и баве другим занимањима. Ове реформе су утицале на то да ојача словенска народна снага и народност Словенаца.¹⁰³

Исто као и Хабзбуршка монархија, ратове против Османске царевине, некад самостално, а некад у савезу са другим хришћанским силама, водила је и Млетачка република–Венеција. Република је успешно ширила своју власт у јадранском залеђу Балканског полуострва ослањајући се на слободарске тежње и ратовање Срба против Османлија. Тако се за време ратова вођених у 17. и 18. веку, у којима се ширила власт Венеције дуж обале Јадранског мора и по унутрашњости (у Загорју), под њеним окриљем стварао и образовао појам данашње Далмације. Овим појмом није био обухваћен Дубровник са својом територијом, јер као независна република није улазио у састав Далмације, као ни млетачка Бока Которска (од 1420.), која је била део поседа у Млетачкој Албанији. Службено име Далмација проширило се и на ова подручја, тек када Аустрија 1815. године завлада њима и успостави границу према Босни, Хецеговини и Црној Гори. Тек тада ће се службено име Далмација проширити на територију од Зрмање до Будве, и тек под окриљем аустријске власти Дубровник и Бока Которска су први пут ушле у њен састав. Овакво стање успостављено аустријском војно окупацијом потрајаће до стварања Краљевине СХС.¹⁰⁴

Далмација се под млетачком влашћу налазила 1420–1797. године, и њом је управљао млетачки провидур који је имао велику власт. Он је постављао кнезове (начелнике) у окрузима на које је земља била подељена. Градовима је била призната самоуправа и имали су своје статуте, док су управу у њима водили племићи и грађани. Сељаштво је служило за попуну чета пандура и са њима одржавало унутрашњи ред и чувало границу. Становништво Далмације било је

¹⁰³ *Историја народа Југославије*, стр. II/ 827–912.

¹⁰⁴ Видети о томе више: Душан Р. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

најбројнији елемент у војсци Млетачке Републике, и представљало је главницу копнене војске, посада по тврђавама и морнара на бродовима. Официри те војске били су пуковници, сердари и харамбаше. Утицај Венеције у Далмацији огледао се у ширењу италијанског језика у градовима и економској доминацији. Оно што је било посебно карактеристично за млетачку управу су умерени порези, али и изостанак активности на подизању привреде и просвете у земљи.¹⁰⁵

¹⁰⁵ *Историја народа Југославије*, стр. II/ 247–265, 595–601, 1145–1158.

III Организација и функционисање политичког система у Француској Трећој републици, Вајмарској републици и Краљевини СХС/Југославији

Друштво у којем су се одвијали динамични процеси унапређивања робне производње, развоја технике, научних открића, успона грђанства и опште успостављање права као основног односа међу појединцима све више је одређивала потреба којом је владавину монарха трбала да замени власт закона. Држава је, у складу са таквим променама, требало да из једне заједнице поданика окупљене под сувереном власти монарха израсте у добро интегрисану заједницу коју су чинили слободни људи. Њихов статус слободних људи означавао је пре свега својство политичких субјеката у смислу грађана–држављана, који су се удружили зарад правне заштите и заједничке користи.¹⁰⁶

Међу присталицама рационалистичког природног права и просветитељских идеја временом се раширило уверење да се појединац може обавезати на поштовање закона једино уколико му се омогући да он учествује у њиховом доношењу. Сходно томе, у њиховом окружењу уобличена је идеја да се монархова сувереност замени народним суверенитетом, и да се установи такав облик државе и такав начин устројења власти у којем насупрот монархији влада више субјеката. У првом реду присталице рационалистичког природног права и просветитељских идеја мислили су на ону државу која је у нововековној политичкој теорији по свом садржају била иста са појмом *република* из класичне политичке теорије.

Као супротност држави апсолутистичке монархије настала је либерална теорија државе. Њу је утемељио Џон Лок, и она је постала суштинска инспирација за демократске реформе. Приликом конституисања ове теорије, која је као циљ имала тежњу да се одреди држава, за полазиште је узета приватна егзистенција појединца осигураног власништвом. На основу те теорије држава је негативно схваћена, и то у смислу да делује у оним случајевима када појединци не могу себи непосредно да обезбеде мир и сигурност, а повлачи се из свих оних ситуација у којима они могу сами да брину о себи. Због тога је у демократским

¹⁰⁶ М. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку 1713–1789*, стр. 33–145, 445–457.

реформама идеал била суштинска заштита друштвене заједнице и саме државе од напада с било које стране, и најоптималнији облик који је одговарао таквим очекивањима управо је била либерална држава, као она која је ограничена и противстављена апсолутистичкој држави („ноћобдијска“ држава или „држава-полицајац“). Кроз праксу, најважнији циљ заговорника демократских реформи било је настојање да се оствари контрола извршне власти и државне управе од стране изабраних политичких тела и независних судских институција, њихов циљ је био да заштите грађане од неовлашћеног посезања државе у њихову приватну сферу, односно учвршћивање гаранција правне државе.¹⁰⁷

Либерална теорија државе, која се постепено уобличавала, састојала се од неколико важних принципа:

– основни задатак државе своди се једино на бригу о датом, постојећем устројству друштва, док се њено мешање у сам живот друштва мора свести на што мању меру;

– све промене у друштву за којима се укаже потреба треба да се и једино могу да се изведу законодавним путем;

– деловање државе путем законодавства искључиво може да буде у смислу дефинисања фиксираних, општих и апстрактних правила и то само унапред;

– законе може да доноси једино законодавство, и то је у његовом искључивом монополу;

– извршна власт са својом администрацијом је дужна да само уз примену општих правила изводи друштвене промене, њено самостално деловање у том смислу није могуће;

– за гласноговорника закона сматра се судија, чија је судска функција логична (ово је важило само за „континентално“, али не и за англосаксонско право).¹⁰⁸

¹⁰⁷ С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/62–66; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 416–420; Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Zagreb, 1974, str. 25–28; N. Bobio, *Liberalizam i demokratija*, str. 23–26.

¹⁰⁸ С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/108–116; F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, str. 30–44.

Овако утемељени либерални модел временом се проширује са моделом правне државе, односно владавине права. Полазиште модела правне државе представљају три начела:

– деловање арбитрарне власти изузето је законом, и сходно томе грађанин је једино могао да буде кажњен због кршења закона и ни због чега другога;

– пред правом су сви једнаки и у складу са тим, сви грађани и функционери су подједнако и на исти начин подложни одлукама редовних судова (правосуђе);

– устав је резултат свих слобода и права које су појединцима дате на основу закона и судских пресуда, те према томе не представља извор *права човека и држављанина*.¹⁰⁹

Идеја демократије као најоптималнијег политичког поретка такође је имала утицаја на уобличавање теорије државе. Под њеним утицајем дошло је до уобличавања принципа народног суверенитета, односно до легитимисања државе кроз поступак испуњавања воље народа. Тако је смисао демократске државе Жан-Жак Русо схватао управо кроз непосредно исказивање воље народа.¹¹⁰

Потребе да се створе слободни услови за иницијативе, иновације и искорак у складу с новим и све јачим интересима, као и да се омогући прилагођавање убрзаним развојним променама у друштву, налагале су трагање за начином како да се превазиђе стање које је настало због стагнације система апсолутистичких монархија. У овим околностима су револуције и демократске реформе, које су се догодиле у Европи и Северној Америци између 17. и 19. века, најавиле стварање грађанско–демократске државе.¹¹¹

¹⁰⁹ С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/13 и 14; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 521–527; F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, str. 45–48; N. Bobio, *Liberalizam i demokratija*, str. 29–31.

¹¹⁰ С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/66–70; М. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку 1713–1789*, стр. 457–461.

¹¹¹ М. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку 1713–1789*, стр. 445–457; Хари Хердер, *Европа у деветнаестом веку*, Београд, 2003, стр. 62–70. Видети више о томе: Henri Bemford Parks, *Istorija SAD*, Beograd, 1985.

3.1. Теоријске димензије развоја и промена грађанско–демократске државе

Стварање овакве државе довело је до проналажење нових решења, на основу којих је било могуће поновно утврђивање равнотеже између еластичности и стабилности у политичком систему. Њена основа је почивала на демократским вредностима слободе и једнакости грађана уз сувереност народа у националној држави. Уз ове вредности истицана је и идеја ограничавања власти, која је ишла за тим да се државна власт ограничи, и да се над њом уведе вишеструка контрола. Ограничавање власти се схватало као трајан задатак и обавеза све време док год у друштву постоје организације са атрибутима политичке власти. Ово је било нарочито важно због тога што је власт, као монопол ефективне принуде у друштву, природно испољавала тежњу ка независности. Упоредо са ограничавањем власти наговештен је и концепт њене деконцентрације, који је имао за циљ да смени претходну концентрацију у апсолутистичкој монархији. Деконцентрација је значила извршавање поделе власти између носиоца главних државних функција, затим између централне државне управе и локалне самоуправе, и на крају је имала да доведе до суштинског јачања политичког положаја појединца који би од поданика постао грађанин, односно извор легитимитета власти. Због тога је било потребно да се политичко понашање људи мотивише вредностима од моралног значаја као што су слобода, једнакост и братство. Њихов морални значај испољио се као срж демократских промена, јер су их људи присвајали и осећајно се по њима ангажовали. Људи су ове вредности прихватили као начела политичког деловања, и према њима су оцењивали политичко понашање других, као и читаве политичке покрете.

Све заједно демократске вредности и идеја ограничавања и деконцентрације власти имале су да постану основни циљ уставне политике, која је настојала да се грађанима гарантују права која држава не сме да нарушава, као и да се власт дели у циљу да једна грана спречава другу у самовољној примени насиља. Становници су били спремни да прихвате власт једне такве државе која би настојала да уважи и испуни њихове захтеве.¹¹²

¹¹² Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 93–95, 162 и 163; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 426–429, 528–544; С. Јовановић, *Држава*, стр. I/138–138, Hans Kelsen,

Изградња и развој грађанско–демократске државе имали су да се одвијају у организационом и институционалном смислу.

Њена организациона изградња ишла је у два основна правца:

– системским раздвајањем, поделом и супротстављањем основних полуга државне власти, законодавних тела, органа извршне власти и судства.

– организацијом представничких скупштина које су имале врховну власт и право да доносе обавезне опште прописе, законе у држави.

Институционална основа државе изражавала је ауторитет заједнице и интересе појединца кроз два мотива:

– солидарности националне заједнице која је допринела да се створи основа за народну сувереност и кроз то учврсти постојање националне државе и

– независности појединца у смислу његове слободе и једнакости на основу општих права човека и грађанина, те посебно кроз право да стварно утиче на власт избором њених кадрова.

Односи које је предвиђала либерална теорија државе могли су, по мишљењу многих теоретичара, почевши од Џона Лока,¹¹³ па преко Шарла Монтескијеа¹¹⁴ и других, да се остваре само уз увођење *деобе власти*. Поступак

Opšta teorija prava i države, Beograd, 1951, str. 129–134, 147 i 148; Dr Miodrag Jovičić, *O Ustavu: Teorijsko-komparativna studija*, Beograd, 1977, str. 403–414; 14–21, 29–35; N. Bobio, *Liberalizam i demokratija*, str. 35–38.

¹¹³ Идеал државне власти, по Џону Локу, био је у њеном ограничавању самом природом сопствених циљева и вредношћу јавног интереса. Да би се ова ограниченост што боље институционално спровела Лок је предлагао одвајање законодавне од извршне власти. Међутим, он није предвиђао одвајање судства као посебне власти. За њега су биле спојене извршна власт која има надлежност у унутрашњим пословима земље и федеративна власт чија је надлежност везна за међународне односе, и као такве обе су биле подређене законодавној власти која је била подређена народу. На тај начин, ово схватање Џона Лока је најавило у основи структуру уставног система Велике Британије, који као центар власти у држави има кабинет-у-парламенту, односно извршну власт под ауторитетом непосредно присутне законодавне. Nekrez Smailagić, *Historija političkih doktrina: antika, srednji i novi vijek*, I, Zagreb: Naprijed, 1979, str. 266–270.

¹¹⁴ Шарл Монтескије је, под утиском који је имао о енглеском политичком систему, у својим разматрањима, за разлику од Лока, много консеквентније предлагао одвајање законодавне (*puissance legislative*), извршне (*puissance executrice des choses qui dependent du droit des gens*) и судску власт (*puissance executrice des choses qui dependent du droit civil: puissance de juger*). Став да се овако раздвоје власти Монтескије је образлагао потребом да се спречи појава тираније, деспотске владавине, односно могућност да појединац „без закона и без правила“ одлучује на основу „своје воље и својих хирова“. По њему, било је важно да се избегне концентрација све три власти у рукама једног човека или једног тела властодржаца. Монтескијеова идеја да на основу датог „распореда послова власт зауставља власт“ требала је у првом реду да спречи злоупотребу власти. Наиме, у системима у којима власт зауставља власт ствара се напетост и долази до супростављања, што сва заједно доводи до стања динамичке равнотеже. Стање овакве равнотеже испољава се као један вид борбе која се води унутар даног институционалног оквира државе. Позивајући се на идеју равнотеже Монтескије се надовезивао на политичке писце антике. N. Smailagić, *Historija političkih doktrina: antika, srednji i novi vijek*, str. 1/270–275.

деобе власти предвиђао је да се власт подели на законодавну, извршну и судску са циљем да поједине власти контролишу једна другу. Исходиште деобе власти било је у политичкој намери да се установи најефикаснија организациона мера, којом би се ограничила апсолутистичка (државна) власт. Овај значај идеја о деоби власти добила је много пре него је постала институционално стабилна са претварањем сопствених норми у хабитуализована очекивања. Деоба власти је од почетка имала врло важно место у конституисању идеје о слободи и једнакости, као суштински важним у процесу демократске реинституционализације државе за време демократских реформи и револуција између 17. и 19. века.¹¹⁵

Доктрина о деоби власти, како ју је поставио Монтескије, није имала великог успеха у ограничавању оних облика владања, који су се појавили у времену после француске револуције. Највећи значај ове доктрине је у томе што је иницирала само-организацију. Од времена француске револуције модерни државни системи су се развијали у складу са циљем да се грађанин заштити од доминантног потенцијала којег у друштву има монополизована организована физичка сила. Иако деоба власти није једини начин који ову врсту проблема може да реши, нити је то једини проблем који намеће постојање и деловање државе, она свакако у овом случају и уопште има велики значај. Поред основне функције да ограничава власт, деоба власти оставрује још један намеравани ефекат да смањује интензитет повезаности међу елементима државе – законодавство, судство и управе – и на тај начин утиче на еволуциону прилагодљивост целокупног државног система.

Доктрина о деоби власти била је супротна логици сваке организације, јер смисао диференцијације неке организације је да се њени диференцирани делови интегришу у једну целину која с техничког становишта хармонично функционише према јединственом циљу или циљевима те организације. Уместо тога, деоба власти ствара такав ефекат у коме се диференцирани делови супростављају један другом, и то међусобно супростављања између делова државног организацијског система представља нормалан начин њиховог

¹¹⁵ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 43–45, 70–73, 95 и 96; Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 396 и 397, 397–406, 426–429; С. Јовановић, *Држава*, стр. П/3–12; 201–210, 210–222; Н. Келсен, *Општа теорија права и државе*, стр. 226–234, 259 и 260; Филип Лово, *Велике савремене демократије*, Сремски Карловци–Нови Сад, 1999, стр. 19 и 20.

деловања. Супростављање као модус стоји насупрот диференцијацији–организацији као основном модусу по коме једна организација еволуира.¹¹⁶

Стога, супростављање припада таквом мисаоном концепту који иде за тим да спречи злоупотребу државне организације на штету слободе и независности грађана. У односу на државну организацију смисао деобе власти био је у томе да се институционализује мотив независности појединца у државну сврху, односно да се појединцу сачува слобода од превеликог и непримереног деловања државе. Једном речију деоба власти је ишла за тим да се грађани заштите од јединствено организоване државне силе. Осим тога, она омогућује да деловање државе буде прегледније појединцима (грађанима–држављанима) као представницима политичког народа, и самим тим подложније контроли. Оваква концепција могућа је једино ако се држава схвати као инструмент, апарат, орган друштва (власничког друштва), односно народа, у крајњој линији грађанина–држављанина, то јесте појединца који само у том случају не може да се одреди као поданик.

Успостављање поделе власти захтевало је да она буде дефинисана као нормативни однос на основу позитивних правних прописа садржаних у уставу или у законима. Сходно томе, она представља један део целокупног нормативног система на коме се заснива држава. У таквој нормативној одређености поделе власти мање је важно да ли се ради о конкретном правном пропису или о неписаном уставном обичају. Важно је то да подела власти ствара могућност међусобног супростављања за носиоце институција, конкретне људе и то само ако легитимно обављају одређене дужности у институцијама државе.¹¹⁷

На основу тога намеће се закључак да од начина на који се схвата уставност у једној земљи зависи и то с којим политичким ситуацијама може да се избори деоба власти, а које је могу угрозити. У сваком случају, успешна примена доктрине о деоби власти може наићи на проблем оног тренутка када се суочи са интересима великог интензитета у друштву и у политичком систему. Наиме, пред

¹¹⁶ Lučano Kanfora, *Demokratija: istorija jedne ideologije*, Beograd, 2007, str. 80–94; Alan S. Kahan, *Liberalism in Nineteenth-Century Europe: the political culture of limited suffrage*, New York, 2003, pp. 21–65. Видети о томе више: Catherine Casey, *Critical Analysis of Organizations: theory, practice, revitalization*, London, 2002. David McCabe, *Modus vivendi Liberalism: theory and practice*, New York, 2010.

¹¹⁷ С. Јовановић, *Држава*, стр. I/210–222, 403–414, II/3–12; Н. Kelsen, *Opšta teorija prava i države*, str. 120–127, 226–234, 259 и 260.

жестоким бујањем политичких страсти великог броја људи, које су подстакнуте идеологијама и фанатизмима сваке врсте или су последица оружаних сукоба, институције као што су деоба власти не могу да делују. Ове институције које су замишљене и створене са идејом да функционишу у условима уступака, компромиса, умерености и равнотеже суочавају се са великим изазовима од момента када се такви услови наруше.

Политички систем једне земље увек се налази пред ризиком да дегенеративне промене захвате његову демократску основу. Међутим, исто тако, од сваког конкретног случаја зависи и то да ли ће бити у стању да заустави и спречи такав неповољан ток. Ипак, велике изгледе на успех да превладају неповољне токове имају они системи у којима је широко распрострањена интернализација уставних норми и хабитуализација уставних институција. То практично значи да ако извесни поступци и ствари нису у складу са представама људи о политичком моралу, онда се они не могу примењивати чак и ако су законити. У таквим случајевима санкција је обично компромитовање у политици, и њене последице се обично испољавају на првим наредним изборима.¹¹⁸

Ипак, без обзира на могућност бројних изазова и искушења, доктрина о деоби власти заузима централно место у демократском политичком поретку савремених држава у свету. По својој суштини деоба власти одражава тесну испреплетеност институцијских и организационих елемената државе.

У европској теорији усталила су се подједнако два схватања деобе власти:

– једно деобу власти види као разликовање функција, ово схватање је у основи блиско оном које деобу власти поистовећује са деобом рада између носиоца појединих функција, што значи да је треба начелно схватити, али не безусловно за сваки поједини случај;

– друго деобу власти одређује као одвајање органа, и у основи овог схватања налази се политичка сврха ограничавања власти.¹¹⁹

Поред деобе власти и *народно представништво* је исто тако била једна од врло важних организацијских мера, којима је требало да се стабилизује грађанско–демократска држава. Изградња грађанско–демократске државе као

¹¹⁸ Видети о томе више: F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Zagreb, 1974; Андреј Митровић, *Фашизам и нацизам*, Београд, 1979; David Luban, *Legal Ethics and Human Dignity*, New York, 2007.

¹¹⁹ С. Јовановић, *Држава*, стр. II/3–12.

нове институције била је дуготрајан процес, који није могао да се изведе искључиво таквим организацијским средствима као што су примена позитивних прописа, без обзира на то како је био значајан формални ранг одговарајућих аката, било да се радило о декларацији, уставу или законима. Да би прописи прерасли у нормативна очекивања била је потрабна временски дуга хабитуализација уз деловање природне или друштвене средине у истом правцу. Утемељење грађанско–демократске државе налагало је уочавање њеног институционалног језгра, и његовог разликовања од организационе надградње једне такве државе. Због тога су носиоци овог подухвата врло често посезали и за оним организацијским мерама попут организације представништва, као и уобличавање одређеног односа између организацијских елемената државе са циљем да створе институционалну основу: оставривање народне суверености и заштиту аутономије појединца. (Овакав приступ утемељењу грађанске државе створио је многе политичке изазове и превирања.) Обе организацијске мере, и деоба власти и народно представништво, имале су суштински значај за организацију власти владања.

Спровођење организацијских мера, у првом реду организације народног представништва, имало је велики значај за модерну грађанско–демократску државу, која пре свега због своје величине, није била прикладна за непосредно исказивање народне воље. Зато је она једино могла да постоји као репрезентативна, парламентарна држава. Тако је током 19. века дошло до тога да се изворна либерална теорија државе надогради са теоријом репрезентативне државе, што је довело до настанка концепта либерално–демократске државе. Овај концепт се данас сматра за најпожељнији основ по коме би требало да се уреди савремена држава. У либерално–демократској држави се власт, њен састав и политика, добија из изборног процеса, и први и основни услов њеног легитимитета је да се придржава услова изборног преношења овлаштења. У складу са тим, већ од самих почетака изборног процеса, поставило се питање како да се на најбољи могући начин што веродостојније представи расположење држављана у изабраном представничком телу.¹²⁰

¹²⁰ Arthur Twining Hadley, *The Relations between Freedom and Responsibility in the Evolution of Democratic Government*, New York, 1903, pp. 1–25. С. Јовановић, *Држава*, стр. II/66–78. N. Bobio, *Liberalizam i demokratija*, str. 61–63, 95–97. Видети о томе више: А. Kahan, *Liberalism in Nineteenth-*

Сврха народног преставништва била је у томе да се посланицима као представницима сувереног народа у надлежност стави располагање оруђем позитивне правне норме. На тај начин народно представништво је добило могућност да ствара систем позитивног законодавства, и тиме је означен велики искорак напред државе у њеној могућности да се организацијски прилагоди новим ситуацијама и потребама које су саставни део живота и развоја.¹²¹

Уобличавање репрезентативне државе налагало је институционализацију демократских моралних вредности: слободе, једнакости грађана и суверености народа у националној држави. У условима модерног друштва у којем је настајала таква држава институционализација моралних вредности увећавала је и независност политичких институција. Ова независност политичких институција испољавала се и у односу на важеће моралне вредности и правила, чак и она која су надахнула њихов настанак, и у односу на саму државну власт која својом силом гарантује за институционални поредак. На тај начин институционализација демократских моралних вредности растеретила је морални систем од задатака да он буде носилац политичке интеграције, чиме је морални систем отворен за нове видике и ново морално стваралаштво.¹²²

Владавина закона односно деловање правне државе био је најважнији услов за утемељење грађанско–демократске државе. Концепција правне државе нераскидиво је повезана са постојањем и применом начела уставности и кроз то начела закона и законитости. Одређењем појма закона изражавају се основне концепције државе и друштва. Начело законитости или легалности један је од фундаменталних принципа теорије правне државе у Немачкој, док је владавина права основ англосаксонске правне традиције. Најважнија одлика правне државе је та да су у њој сва права поопштива и да, сходно томе, у истим условима, подједнако важе за све. Ова карактеристика одваја правну државу од сваке друге у којој само постоје закони. Правна држава налаже стриктно поштовање

Century Europe: the political culture of limited suffrage, New York, 2003; L. Kanfora, *Demokratija: istorija jedne ideologije*, Beograd, 2007.

¹²¹ Исто.

¹²² Видети о томе више: A. Hadley, *The Relations between Freedom and Responsibility in the Evolution of Democratic Government*, New York, 1903; William A. Galston, *Expressive Liberty, Moral Pluralism, Political Pluralism: Three Sources of Liberal Theory*, 40, 3, *William & Mary Law Review*, 1999, pp. 869–907, <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol40/iss3/9>; L. Kanfora, *Demokratija: istorija jedne ideologije*, Beograd, 2007.

формалне процедуре, и због тога је она пре свега систем чија је основна сврха да реализује формалну праведност као једнакоправност.¹²³

У деловању правне државе велики значај имају развој и стабилизација правног система, јер је право основ свих друштвених институција. На основу њега одвијају се односи међу грађанима, односи између државе и грађана, као и односи унутар саме државе и њених организација и институција. Промене у једном систему могу се вршити једино на основу права. Ове промене су временом постајале све лакше и њима су се могле обухватити појединости, јер је право услед своје позитивизације постало много еластичније. Исто тако, стабилизован правни систем има легитимитет на основу уставног поретка и уставне процедуре из које је настао и у оквиру које је аутономан, и као такав он има и посебну моралну димензију која му омогућава независно деловање, чак и од јамства државном силом која је појмовна одредница права.

Правни систем се ствара уобичајеним радом законодавца. Они пишу нове прописе у духу нових потреба. Када се стање промени прилагођавају прописе, или једноставно пишу нов закон, који потом ступа на снагу. Међутим, уобразни процес стварања нових прописа обично не прати адекватан процес хабитуализације и претварања прописа у општа нормативна очекивања која се испољавају кроз вољу и свест људи. Услед тога, приликом примене прописа и њихових санкција, временом је дошло до диференцијације унутар правног система. Ова диференцијација значила је да је на једној страни било много позитивног права, прилагодљивог и промењљивог, а да је на другој била основа утемељених норми хабитуализираних у нормативна очекивања и суштински независних у односу на промењљиву оријентацију већине у представничком телу. Стабилне норме садржане су у сржи општеприхваћених моралних уверења на основу којих се тачно зна шта представља правично поступање.

Један стабилан правни систем погодује развоју специјализованих институција за надзор као што су уставни и управни судови. Ови судови, придржавајући се значаја самог права, могу да се ставе у функцију легитимне контроле власти. У опште, начело законитости у правној држави, свакако, неизоставно подразумева установљавање судске контроле и над свим другим

¹²³ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 60 и 61, 178; С. Јовановић, *Држава*, стр. 1/208–210.

елементима државне власти, као и давање гаранције људских и грађанских права појединцима од стране државне власти. У вези с тим, примена силе је допуштена само уз претпоставку да су прекршене норме на којима се темељи правана држава, док се сам прекршај третира на основу процедуре која је у складу са истим тим темељима. На основу свега тога, начело законитости, стабилан правни систем и утемељена правна држава имају суштински значај у животу грађанско–демократске државе.¹²⁴

Узимајући у обзир сву сложеност изградње и развоја демократске државе могуће је издвојити три етапе кроз које је она прошла током процеса свог настанка:

– уобличавање грађанских права током 18. века, као што је била слобода говора;

– стицање политичких права током 19. века, као што је било право гласа и

– установљавање социјалних права током 20 века.¹²⁵

Покушај да се на либералној теорији државе и идеји демократије створи грађанско–демократска држава у време француске револуције из 1789. године завршен је са делимичним успехом. Успостављање владавине закона, као темеља грађанско–демократске државе ишло је постепено, и почело је са установљавањем уставне монархије. У уставној монархији власт монарха била је ограничена уставом, и он је био обавезан да код доношења закона сарађује с парламентом. Ова одредба означила је почетак институционалне поделе власти као битне претпоставке владавине закона. Иначе, монарх уставне монархије био је једини носилац власти и врховни командант војске, који је имао право да поставља министре искључиво одговорне лично њему. Уставна монархија успоставила је политички поредак једнакости поданика, али не и једнакости грађана. Овакво стање се најбоље читовало на примеру војске у којој су високи официрски чиновници били доступни готово искључиво племићима. У погледу изборног права постојало је ограничење по основу имовинског цензуса.

Под утицајима које су у другој половини 19. века са собом носили развој капиталистичког друштва, империјална освајања и ширење националног и

¹²⁴ Ф. В. Тарановски, *Енциклопедија права*, стр. 131–150; 521–557; Н. Kelsen, *Opšta teorija prava i države*, стр. 179–190.

¹²⁵ Видети о томе више: *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edited by Patricia Kennett, Cheltenham, 2004.

радничког покрета подстакнуте су идеје народне и националне суверености, што је у крајњем довело у питање монархистичку легитимност.

Република се као државни облик у Француској стабилизовала у последњој четвртини 19. века, док је у већини других европских земаља монархија као облик владавине окончана са завршетком Првог светског рата.

Темељи грађанско–демократске државе као институције почивали су на ауторитету националне државе упоредо с јамствима слободе и једнакости грађана.¹²⁶

У модерној држави индустријског и урбаног друштва се под окриљем тржишног начина привређивања и правног поретка, чије је постојање заштићено уз помоћ правосуђа и полиције, и који гарантује регуларност и стабилност тржишних трансакција, и чува институцију приватног власништва као претпоставку субјективитета појединца, створио јединствен основ за достизање сигурности и благостања појединца. Све боље усклађивање либералних, демократских и социјалних установа и начела, односно међусобно повезивање и прожимање идеја о правној држави, о уважавању права човека и грађанина са идејом солидарности, приликом изградње и учвршћивања друштва и власти, утицало је на то да се држава као политичка заједница почне да успоставља као „опште добро“. Односно да почне да се ствара као социјална држава или држава благостања.¹²⁷

Социјална држава своје корене има још из времена Француске револуције.¹²⁸ У историјском смислу оваква држава је подразумевала стварање и увођење низа сложених поступака и мера, од законодавних до управних, са

¹²⁶ Видети о томе више: Слободан Јовановић, *Примери политичке социологије: Енглеска – Француска – Немачка: 1815–1914*, Сабрана дела, том 10, Београд, 1990; Андреј Митровић, *Време нетрпељивих: политичка историја великих држава Европе*, Београд, 1974; А. Kahan, *Liberalism in Nineteenth-Century Europe: the political culture of limited suffrage*, New York, 2003; L. Kanfora, *Demokratija: istorija jedne ideologije*, Београд, 2007.

¹²⁷ Franz-Xaver Kaufmann, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*, Berlin, 2013, pp. 23–45; Ray Kiely, *Industrialization and development: a comparative analysis*, London, 1998; *Fears and Hopes for European urbanization*, The Hague, 1972.

¹²⁸ Тада је у *Декларацији права човека и грађанина* из Устава од 24 јуна 1793. године (*Acte constitutionnel du 24 juin 1793*) у чл. 21. истакнуто: „Друштвена помоћ је свети дуг. Друштво је дужно да помаже сиромашне грађане, како запошљавањем, тако и обезбеђивањем средстава за живот онима који не могу да раде.“ (Article 21. – Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.) Доступно на: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>

сврхом да се установе нови органи, уведу нови поступци и примене посебна средства. На основу тих поступака и мера држава као организација је настојала да спречи или барем да ублажи многе социјално негативне последице, које су се појавиле у животу људи, у индустријском и урбаном друштву.

Потреба да се решавају социјално негативне последице утицала је на увођење заштите од општих животних ризика, којима је човек изложен у индустријском и градском друштву, као и на адекватно збрињавање болесних, инвалида, старих и свих осталих којима је брига потребна. Сходно томе, приступило се конституисању права на одређена давања независно од имовног стања и од потребе корисника тих права у појединачним случајевима.

На тај начин створени су елементарни услови за увођење и прихватање првих програма социјалног осигурања. Поред неопходних услова, на настанак првих програма социјалног осигурања у многоме је утицало стварање напетости до којих је дошло услед различитих критеријума за стицање економске моћи – добити – и политичке моћи – гласови на изборима. Све ово утицало је на стварање основа на којима ће настати социјална држава.

Настанак социјалне државе, у првом реду, посредством организовања социјалног осигурања подстакнут је постојањем:

– Потреба, интереса и мотива који су у доброј мери били изражени и интезивирани услед ширења процеса индустријализације и урбанизације, те су се као такви адекватно могли задовољити функционисањем социјалне државе. Индивидуализација привређивања која је настала због распада проширене породице, типичне за аграрна друштва, као језгра привредне активности и социјалне сигурности њених чланова довела је до тога да се људи вођени економским интересима селе са села у градове, из једног краја земље у други, или, чак из једне земље у другу. У новој средини они постају радници у индустријским постројењима, и као класа у потпуности су зависни од тржишта. Њихов положај на тржишту знатно је слабији од власника капитала и збога тога су врло често у ситуацији да буду жртве системске експлоатације. Услед тога они не могу индивидуалном акцијом да утичу на сопствени положај, који тешко погађа сиромаштво, што изазива дезинтеграцију читавог друштва.

– Одговарајућих социјалних мера, средстава и могућности које су требале да означе повећани капацитет деловања друштва. Састав ових мера био је веома

свеобухватан и подразумевао је од прелаза на новчану привреду, преко повећања производности рада до стабилног политичког и правног система. Ове мере требале су да означе стварање неопходне количине друштвеног богатства и правне државе са функционалним државним апаратом, чиме би се створили предуслови за организовање социјалног осигурања.

– Интересената способних да активно и системски делују у правцу стварања потребног друштвеног и политичког притиска, како би се уклонио отпор свих оних који би у прерасподели друштвеног дохотка изгубили. Пресудан фактор који је имао највише интереса за стварање социјалне државе био је раднички покрет, који је обједињавао велики број организационих облика. Претпоставка за успешно деловање радничког покрета било је постојање демократског политичког уређења, односно постојање услова да применом бирачког права радници најефикасније изразе своје интересе. Поред радника, и друге групе, попут службеника и слично, могу да се укључе у стварање социјалне државе.¹²⁹

Од момента увођења, у последњим деценијама 19. века, социјално осигурање првобитно је било сразмерно скромног обима. Развој и ширење мреже индустријских постројења уз урбанизацију означили су увећање запосленог становништва, које своју егзистенцију обезбеђује кроз рад код послодаваца односно у организацијама, и на основу тога остварује право на новчану надокнаду–плату. У том смислу 20. век је уз напредак науке и технике донео повећање производње и увећање богатства друштва, а на основу тога и ширење обима социјалног осигурања. Поред тога, два светска рата су додатно учврстила осећај судбинске повезаности код људи, њихову подједнаку изложеност последицама које носе велике кризе, и тиме додатно утицала на стварање етике солидарности у смислу универзалног социјалног осигурања, као и настанка категорије социјалног грађанства. Сходно томе, врло је раширено мишљење да се 1945. може узети као година преласка од *државе социјалне помоћи* према

¹²⁹ F. Kaufmann, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*, Berlin, 2013, pp. 91–169. Видети о томе више: С. Јовановић, *Примери политичке социологије: Енглеска – Француска – Немачка: 1815–1914*, Београд, 1990; Paul V. Dutton, *Origins of the French Welfare State: The Struggle for social reform in France 1914–1947*, Cambridge, 2002; A. Kahan, *Liberalism in Nineteenth-Century Europe: the political culture of limited suffrage*, New York, 2003; L. Kanfora, *Demokratija: istorija jedne ideologije*, Београд, 2007.

социјалној држави или држави добробити. Односно да ова година означава прекретницу између класичне и модерне социјалне политике.¹³⁰

Стварање социјалне државе почело је у годинама после Другог светског рата. Међутим, на процес који је довео до настанка овакве државе утицаја су имале и поједине историјске личности попут Бизмарка, Рузвелта, Бевриџа и других. Социјалну државу су њени творци доживљавали као нову револуционарну идеју у односу на дотадашње друштво. Тако је Вилијам Бевриџ (William Beveridge) веровао да она представља израз нове једнакости грађана, да је њен настанак условљен последицама Другог светског рата и потребом да се у друштву ублаже последице тог рата које су се испољавале у великим жртвама и патњама. У конституисању идеје о социјалној држави он је пошао од тога да је важно објединити све програме социјалног осигурања у оквиру једног организацијског система, да је потребно створити универзални програм који би испунио очекивања свих грађана и предупредио све ризике, као и да се установи једнакост доприноса и давања за све осигуранике.¹³¹

Снага коју су имале идеје о социјалној држави, најбоље може да се види кроз тежњу да се на основу њих створи нов друштвени поредак. Овај поредак замишљан је у смислу укључивања радника у привреду кроз управљање предузећима и стварањем услова за социјалну сигурност. Али, исто тако, и поред оваквих идеја, потреба за стварањем социјалне државе могла се наћи и у врло практичним разлозима, а то је да се на нивоу државе као организације нађу употребива решења за, у том времену, актуелне, стварне проблеме.

У основи идеја социјалне државе је хетерогена, и састоји се од барем два, по својој оријентацији различита, идеолошка елемента: један је у основи вођен практичним мотивима, као што су проналажење адекватних решења за озбиљне и очигледне проблеме, а други је конципран са намером да подстакне мењање друштва и са тим нову институционализацију државе.¹³²

¹³⁰ Исто.

¹³¹ The National Archives, Catalogue Reference: cab/66/31/27, *War Cabinet: Social Insurances and Allied service: Summary of Report by Sir William Beveridge*. Доступно на: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-66-31-wp-42-547-27.pdf>

¹³² F. Kaufmann, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*, Berlin, 2013, pp. 91–169. Видети о томе више: С. Јовановић, *Примери политичке социологије: Енглеска – Француска – Немачка: 1815–1914*, Београд, 1990; Paul V. Dutton, *Origins of the French Welfare State: The Struggle for social reform in France 1914–1947*,

Током 20. века, у развијеним земљама, упоредо са устаљивањем социјалног осигурања, као саставног дела друштвеног живота, кренуо је и процес нове институционализације државе. Од момента када је структура социјалних давања почела да се формира на основу структуре занимања и начина живота достигнут је ниво на коме се социјална држава претворила у институцију. У основи институционализација социјалне државе је као главну функцију означила социјалну добробит грађана. Ова добробит грађана се заснивала на нормама о социјалним давањима, које су биле у складу са нормативним очекивањима већине становника. Индустијска и урбана друштва су са својим општим мотивима, потребама и интересима утицала на профилисање нове институционалне сврхе, и сходно томе на обликовање социјалне државе као нове институције. У погледу специфичних проблема уместо институционализације наметала се потреба за рационалним решењима специфичног профила, и у складу са тим пажња се усмеравала на јавни сектор као организацију или организацијски систем.¹³³

Стварање социјалне државе и њено претварање у институцију проширило је и саму основу државе као организације. Све то утицало је на сложеност природе социјалне државе. Као проширена држава–организација социјална држава испољава велику флексибилност и способност да увек у складу са датим условима мења постојећи програм социјалне сигурности. Овај сегмент њене природе потенцијално може да суочи грађане са несталношћу односно промењљивошћу њихови социјалних права. Други вид у коме се социјална држава испољава као нова институција управо означава да се једном утврђене гаранције социјалне сигурности не могу једноставно повући. У случају социјалне државе као нове институције теже је извршити промену механизма социјалне сигурности како би се извршило прилагођавање променама у околини.¹³⁴

Cambridge, 2002; A. Kahan, *Liberalism in Nineteenth-Century Europe: the political culture of limited suffrage*, New York, 2003; L. Kanfora, *Demokratija: istorija jedne ideologije*, Beograd, 2007.

¹³³ Claude Lefort, *Democracy and Political Theory*, Cambridge, 1988, pp. 21–44; Bo Rothstein, *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge, 1998, pp. 116–143; F. Kaufmann, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*, Berlin, 2013, pp. 91–169. Видети више о томе: Ray Kiely, *Industrialization and development: a comparative analysis*, London, 1998; *Fears and Hopes for European urbanization*, The Hague, 1972.

¹³⁴ C. Lefort, *Democracy and Political Theory*, pp. 21–44; Victor A. Pestoff, *A Democratic Architecture for Welfare State*, London–New York, 2009, pp. 53–74; Staffan Kumlin, *The Personal and the Political:*

Социјална држава установљава бројне институције које треба да допринесу учвршћивању сигурности политичке заједнице и благостању друштва као целине. За безбедност од спољашњих претњи задужене су институције одбрамбене и спољне политике, војска и дипломатија. Целовитост и рад правног и политичког поредка чувају правосудни органи, полиција и друге безбедносне структуре. Социјални мир и благостање друштва одржавају се уз помоћ сложених и деликатних мера економске политике, чији је најважнији циљ да предупреди цикличну појаву криза у привреди, као и подржавањем изградње и развоја великог броја других институција социјалне политике, у које треба убројити и јавно образовање и здравство.

Социјална држава је, пре свега, створена са мисијом да заштити појединца од егзистенцијалних ризика који произлазе из тржишне привреде. Ова заштита појединца вршила се путем стварања једног одређеног нивоа социјалне сигурности и благостања.

Под утицајем промена тежишта послова, у социјалној држави, од послова власти на послове производње услуга, мењао се и положај њених грађана. У социјалној држави, грађани су од традиционалног положаја поданика постајали корисници јавних служби. Поред тога, у оваквим државама под утицајем урбанизације и индустријализације дошло је и до промене улоге јавног права. Наиме, иако су и јавне службе регулисане на основу правних прописа, што им је у суштини дало могућност да имплицирају силу као санкцију права, та сила је уместо активног физичког насиља све више прерастала у ускраћивање самих услуга могућем кориснику који није испунио услове предвиђене правом. У другој половини 20. века још више се променила улога јавног права са прерастањем појма државне управе у управу јавног сектора, која поред органа и организација државне управе обухвата и организације које нису државне, али које имају јавна овлашћења. Основи задатак једног оваквог хетерогеног система је баш решавање конкретних проблема са којима се друштво суочава, вршење власти више није превсходан задатак.¹³⁵

How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 144–163.

¹³⁵ С. Lefort, *Democracy and Political Theory*, pp. 21–44, 165–209. Видети о томе више: *Democracy and the Welfare State*, Princeton, 1988; *New perspectives on the welfare state in Europe*, Edited by Catherine Jones, London–New York: Routledge, 1993; F. Kaufmann, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*, Berlin, 2013.

Социјална држава, сходно свему што је речено, може да се означи као таква држава која је преузела одговорност за суштинску материјалну добробит и материјалну сигурност својих грађана. У суштини она је врло сложена и обухвата широку основу коју сачињавају:

- уставне одредбе, законска и подзаконска аката;
- одговарајуће управне организације и структуре у којима раде стручни кадрови;
- финансијски механизми који омогућавају редован прилив средстава у потребним количинама;
- редовно и континуирано функционисање целокупног система у непосредном и непрестаном додиру са милионима људи који су на било који начин обухваћени тим системом.¹³⁶

У последњој четвртини 20. века социјална држава се у развијеним земљама суочила с кризом, коју су условили економски фактори. Криза је угрозила материјалну основу државе, јер је привредним организацијама отежала уплаћивање доприноса и пореза. Због тога је функционисање саме социјалне државе доведено у питање. Утицај економских фактора на материјалну основу социјалне државе још више је појачала информатичка револуција, која се од треће четвртине 20. века одразила на начин производње. Увођење информатичке основе у привреду испољило се у два вида:

– Прво, наметнула се потреба прилагођавања производних и уопште радних организација услед изразито брзог процеса застаревања техничко–технолошке основе у њима. Један од главних поступака за који се веровало да може да ублажи ове последице била је друштвена децентрализација, којом се предвиђало ангажовање великог броја предузетника који би на себе преузели ризик и тешкоће привредних активности у информатичкој ери. Предуслов за такву концепцију биле су мере ослобађања предузетника од друштвених терета – пореза и доприноса – у сврху њиховог подстицања на такву активност.

– Друго, информатичка револуција директно је утицала на смањивање радних места у привреди, тако што је масовно увођена у послове с ниским

¹³⁶ *Democracy and the Welfare State*, Princeton, 1988; *New perspectives on the welfare state in Europe*, Edited by Catherine Jones, London–New York: Routledge, 1993; F. Kaufmann, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*, Berlin, 2013.

садржајем информација, које су, по правилу, обављали неквалификовани и полуквалификовани радници. Оваква ситуација наговестила је могућност много сложенијих проблема незапослености до којих би дошло услед сложенијег реструктурирања људске делатности у друштву, стварања нове врсте радних места која нису у оквирима примарне и секундарне производње, као и врло високих интелектуалних стандарда које захтева већина економски и друштвено прихватљивих радних места. Проблеми који су ишли са новонасталом ситуацијом битно су се разликовали од оних који су били уобичајени као последица економских криза.

Уз фактор информатичке револуције који су утицали на привреду, на кризу социјалне државе утицале су демографске промене подстакнуте већим благостањем, продужавање просечног људског века што је директно увећало издатке на пензије, као и све већи трошкови здравствене заштите и осигурања услед све скупље опреме неопходне савременој медицини. Овакво стање у великој мери је повећало финансијске издатке, што је оптеретило и саму државу.¹³⁷

3.1.1. Француска у 19 и првој половини 20. века.

Осамнаести век у историји Француске означио је почетак распада апсолутизма и феудализма. Два водећа државна сталежа, племство и свештенство, љубоморно су чувала свој привилегован положај у држави. Они су били ослобођени плаћања дажбина и један део њих, посебно племићи, живели су на краљевом двору од краљеве плате. Живот на двору значио је раскош и забаве, што је подразумевало расипничко и лакомислено трошење новца. У време старог режима племство је изгубило сваку политичку функцију, а током 18. века када је овај режим тонуо у све већу кризу племство је све више губило и своју економску функцију. Живот племића на краљевом двору за њих је значио само две амбиције: увећавање сопственог богатства и добијање што вишег ранга који је управо зависио од тог богатства. Осим тога, живот на двору је имао још једну последицу, која се испољавала у чињеници да су племићи своја имања давали закупцима под закуп. Дајући сопствена имања под закуп, племићи су једино

¹³⁷ Исто.

били заинтересовани за убирање што веће закупнине. На тај начин они су постајали паразити на сопственом имању, које је услед нерационалног обрађивања доносило слабије приходе.

Свештенство, посебно више, било је склоно да готово у свему опонаша живот дворског племства. Ступање у редове вишег свештенства и добијање значајних црквених достојанстава било је врло важно за млађе племићке синове, који нису наслеђивали породичну баштину. Положај свештенства у начелу је био добар, јер је оно у свом поседу имало једну седмину целокупне земље у Француској. На основу те земље оно је имало велике приходе. Приходе је свештенство имало још и од десетка који је црква добијала од свих пољопривредних производа. Тако се међу свештенством које је иначе важило за веома богато, у незавидном положају налазило само ниже свештенство. Оно је имало мале приходе и због тога је живело веома скромно као и добар део народа.¹³⁸

Због привилегованог положаја племства и свештенства, сви порески терети у краљевству били су наметнути трећем сталежу. Овај највећи и најбројнији сталеж у краљевству обухватао је целокупно градско и сеоско становништво. Исто као што порези нису били равномерно распоређени на сталеже, тако нису били распоређени ни на покрајине у краљевству. У таквим условима дошло је до опадања привредне активности, док су државне финансије доспеле у врло тешку ситуацију. Упркос тешком стању у земљи, повлашћени сталежи су настојали да по сваку цену сачувају своје привилегије, и противили су се краљевим тежњама да их у нечему промени својим едиктима. Попуштајући племству и свештенству, владар је све више, у првом реду, долазио под утицај племства и са њим се идентификовао у потреби да се очува стари режим и да се одбране привилегије и интереси повлашћених сталежа.

Крајем 18. века је због свеукупног стања све више расло незадовољство у трећем сталежу. Посебно су незадовољни били грађани (буржоазија), који су поседовали највеће богатство. Буржоазија је своје велико богатство стекла бавећи се привредним пословима. У том смислу за њу су постојале многе веома повољне могућности, пре свега кроз извозну трговину. Уносна трговина, у светским

¹³⁸ Muriel O. Davis, *The Political History of France 1789–1910*, Oxford: Clarendon Press, 1916, pp. 12–14; C. Downer Hazen, *The French Revolution and Napoleon*, pp. 72–80; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/21–24.

размерама, шећером, свилом и вином доносила је велике зараде. Велики новац од трговине омогућио је оснивање многобројних банки и трговачких дрштава. Настанак ових друштава и банки подстакли су новчане токове и убрзали развој берзанског пословања. Управо због тога су најбогатији и најмоћнији представници буржоазије били трговци и банкари.

Насупрот трговини и банкарству, индустрија је била знатно скромније развијена. Услед застарелог еснафског уређења, које је занатлијама наметало ограничења и спречавало самостални рад и конкуренцију, у индустрији је преовлађивало мало предузеће. Због тога је материјални положај занатлија и радника био врло тежак. У градовима, првенствено у Паризу са његових осам стотина хиљада становника, на једног послодавца није долазило више од шеснаест радника.

Без обзира на унутрашње разлике, буржоазија је као класа била и веома имућна и веома образована. Она је била најзаслужнија за подстицање привредних активности и делатности, као и за вођење административних послова. Исто тако, била је главни протагониста у друштвеном животу, будући да је у њеним редовима било много књижевника и научника. Као протагонисти привредног и интелектуалног живота, њој је сметао подређен положај у којем се налазила у односу на племство. Између ње и племства постојала је веома изражена разлика у рангу. У односу на повлаштене сталеже, племство и свештенство, буржоазија је припадала трећем сталежу заједно са сељацима и радницима. И поред тога што је могла да напредује у администрацији, те да куповањем извесних звања уђе у племићки сталеж, њој је по правилу било ускраћено стпање у дворске функције и зумимање виших места у војсци и цркви. Ипак, с обзиром на све израженију улогу у друштвеном животу, највећу разлику између ње и племства правило је то што је она била весник новог доба, док је племство упорно се држећи својих привилегија и повластица све више живело у прошлости.

Инспирацију за своје идеје против старог режима буржоазија је налазила у просветитељској филозофији, која је у 18. веку тежила спознаји духовног и културног живота. Ова филозофија је одређена начела, која је сматрала за тачна, утврдила као полазну тачку свог разлагања. Та темељна начела била су морални идеали: слобода, правда и једнакост. На основу ових начела, просветитељска филозофија је уз ослањање на разум настојала да слободно преиспитује и

критикује друштвене институције. Њен основни циљ био је да као предрасуде одбаци све оне које се на основу поменутих начела и разума не би могле да потврде. Односно, просветитељска филозофија је била спремна да прихвати само оне институције, које су могле да се докажу на основу разума. Исто тако, она је желела да користећи се разумом и основним начелима пронађе и измисли што боље институције.

Ослањајући се на своје богатство и на интелигенцију у својим редовима, буржоазија је прихватајући просветитељске идеје настојала да сломи отпор, који су привилеговани сталежи и краљ пружали у многоме нужним реформама. Захтеви буржоазије за политичким и привредним реформама наговештавали су долазак једног новог времена у коме до изражаја треба да дођу слободе. Међутим, тежећи реформама, и без обзира на предности које је имала, буржоазија је била свесна да сама не може да промени много, као и да је отпор привилегованих сталежа и круне за њу прејак. Због тога је подрушку за своје захтеве и реформе морала да тражи у трећем сталежу међу радништвом и сељаштвом.¹³⁹

Сељаштво је било убедљиво највећи део, негде око девет десетина, укупног становништва у Француској пред револуцију 1789. године. У овако бројном сељаштву било је много више слободних него неслободних сељака. Временом се број слободних сељака увећавао, али без обзира на то они у главном нису били сопственици. Међу сељаштвом је у погледу поседовања земље било свих категорија од сопственика, преко закупаца и наполичара до беземљаша. Свима њима заједнички именован је сиромаштво и борба за животну егзистенцију. За унапређење пољопривредне производње нису били много заинтересовани ни сељаци који су имали свој посед. Њих су у томе спречавале обавезе којима су били подложни на основу властелинских права, државног намета и давања црквеног десетка.¹⁴⁰

Реформаторске идеје које је буржоазија ширила међу радништвом и сељаштвом подстакле су прва револуционарна комешања у великим редовима

¹³⁹ C. Downer Hazen, *The French Revolution and Napoleon*, pp. 80–82; Albert Guérard, *France A Short History*, New York: W. W. Norton & Company INC, 1946, pp. 151–159; René Sédillot, *An outline of French History*, New York: Alfred A. Knopf, 1953, pp. 252–255.

¹⁴⁰ C. Downer Hazen, *The French Revolution and Napoleon*, pp. 80–83; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/27–30.

трећег сталежа. Повлашћене сталеже су ови наговештаји револуционарног покрета веома забринули. Међутим, тај страх их је навео да се још чвршће противе захтевима буржоазије, и да им се одупру по сваку цену. У таквој ситуацији буржоазија је одлучила да појача своју агитацију у редовима трећег сталежа. На крају, без жеље за компромисом и код једних и код других, у само предвечерје револуције, у Француској су се врло јасно могле видети линије поделе на присталице револуције и њене противнике. Присталице револуције предводила је буржоазија која је за своје идеје придобила све редове трећег сталежа – што је значило, и сељаштво, и радништво. Насупрот њима стајали су краљ и повлашћени сталежи, који су желели да сачувају стари режим.

Незадовољство припадника трећег сталежа због тешке економске ситуације, још више се појачало током 1788. и 1789. године услед слабе жетве, гладне године и раста цена. Ово незадовољство ће са наговештајем разрезивања нових пореза, као нужне мере за санацију великог државног дуга и упропаштених финансија, послужити као непосредан повод за избијање револуције 1789. године.

Због пропалих државних финансија све више је растао страх међу државним повериоцима, у првом реду богатим грађанством (буржоазијом), да ће у таквим околностима пропасти сви државни зајмови. Како би се то спречило, грађанство је тражило да се опорезују и племићи и свештеници; али, исто тако, да се државне финансије ставе под надзор и контролу. Поред ових захтева, могли су се чути и они много важнији, којима се тражило укидање феудализма, увођење законитости, успостављање слобода и установљење народног представништва.

Суочен са све гором ситуацијом, краљ није имао другог избора него да установи нове порезе. За тако нешто он није могао ништа друго да уради, него да тражи пристанак државних сталежа. Њихов пристанак је морао да тражи првенствено због тога што је плаћање нових пореза требало да обухвати и повлашћене сталеже. Сазивање сабора Државних сталежа на већање о финансијском стању означило је почетак Француске револуције као велике политичке и социјалне обнове, која ће довести до укидања сталешког уређења и краљевог апсолутизма.¹⁴¹

¹⁴¹ M. Davis, *The Political History of France 1789–1910*, pp. 14–23; A. Guérard, *France A Short History*, pp. 159–163; R. Sédillot, *An outline of French History*, pp 260–264.

Сабор представника државног сталежа састао се у краљевој резиденцији у Версају 5. маја 1789. Два привилегована сталежа имала су по 300 посланика, док је трећи добио право да сазове 600. Непосредно пред сазивање Сабора, опат Сиејес је писао да трећи сталеж представља француски народ, јер он заступа 25 милиона људи колико је у Француској живело у времену пред револуцију. Приликом избора за Сабор бирачи су у кајеима (уптствима) својим посланицима тражили да се у краљевству спроведу корените реформе целог политичког и социјалног уређења.

Револуционарни дух и снажни захтеви за коренитим променама пресудно су утицали на даљи ток политичких догађаја. У таквим условима, трећи сталеж се 17. јуна 1789. године прогласио за Народну скупштину (*Assemblée Nationale*). Када су му се после краћег времена придружила и остала два сталежа, створили су се услови да ова Скупштина 9. јула исте године прерасте у Уставотворну скупштину или Конституанту (*Assemblée Constituante*).

Париз је био једно од места у којем се жар револуције највише осећао. То је довело до оружаног напада његових револуционара на тврђаву Бастију. Народ је са одушевљењем прихватио њено заузимање и разарање, и том чину је видео сопствени тријумф над тиранијом од које је страдао. Како је тада сва власт била централизована у Паризу, тако је револуција у њему практично значила да се власт променила у целој држави. Међутим, и поред тога револуција се ширила целом земљом, у унутрашњости су многи сељаци почели са нападима на племићке дворове и замкове. Суочена са све већим незадовољством сеоског становништва, које је почело да напада племиће, у Конституанти је виконт де Ноај покренуо иницијативу да за укидањем феудалних односа. Ову његову иницијативу Конституанта је усвојила и 4. августа 1789. године укинула феудалне односе. После овог догађаја, у револуцији се поред грађанства које је првенствено желело политичку реформу, нашло и сеоско становништво са тежњом да у оквиру социјалне реформе оствари сопствене интересе. Ове револуционарне тежње различитих редова трећег сталежа пренеле су се и на Конституанту. Јача струја у њој тежила је да оствари парламентарну монархију, док је слабија настојала да спроведе социјалне реформе. Нов моменат у току револуције догодио се када је маса париског становништва дошла у Версај и приморала краља и Скупштину да се преселе у Париз. Овај догађај довео је до

тога да сама Конституанта дође под снажан утицај Париске општине и целокупног становништва града.¹⁴²

Својим одлукама Конституанта је укинула централизам из времена апсолутистичке монархије, уједно са њим су укинуте и старе покрајине и земља је подељена на 83 департмана. Они су разграничени према природним географским границама и називе су добили према именима река и планина. Сваки од департмана имао је да добије широку аутономију. Упоредо са територијално–административним мерама, Конституанта је приступила увођењу јединствених закона и једнаких судова, мера, као и јединственог новца за целу земљу.

Међу најзначајнијим мерама Конституанте биле су оне које су се односиле на укидање сталешких разлика. Ове мере имале су далекосежне социјалне последице и утрле су пут стварању јединствене француске нације. Укидање сталешких разлика означило је укидање властелинских права на сељаковој земљи, што је у крајњем довело до ослобађања свих сељака. У ширем смислу, ова мера је повлачила и укидање еснафа, чиме је дата слобода индустрији. Развоју привреде и стварању јединственог тржишта нарочито је погодновало укидање унутрашњих царина. Укидање племства и титула поставило је темеље за установљење грађанина–држављанина, што је, између осталог, омогућило да звања јавне службе буду доступна свим Французима. На тај начин су поједина звања престала да буду искључива привилегија племства, односно поједина звања више нису могла да се прибаве куповином.

Једна од мера Конституанте односила се на проглашавање слободе вере. Ова мера повукла је за собом читав низ других, које су се тичале врло важних интереса Римокатоличке цркве. Тако је одређено да свештенике бирају општине, а да их плаћа држава. Приликом избора свештенци су били обавезни да полажу заклетву на овакво уређење, а то је пре свега било противно католичком уређењу. Свештеници који нису били спремни да положе заклетву губили су право на службу. Поред ових мера предузете су и мере којима су укинута монашки редови и манастири, док су њихова имања конфискована.

На тај начин, свештенство је, уз одузимање имања, изгубило и свој повлашћени положај. То је значило да је оно дошло под велики утицај државе,

¹⁴² С. Downer Hazen, *The French Revolution and Napoleon*, pp. 108–120, 125–128; А. Guérard, *France A Short History*, pp. 163–165; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/34–46.

која је на себе преузела издржавање цркви и свештенства, односно школа и добротворних установа.

Поред манастирских имања конфискована су и имања свих племића који су пред налетом револуције побегли у иностранство. За вредности свих ових имања влада је издала асињате (дознаке), који су употребљавани као папирни новац. Овако прикупљена имања једним делом су продавана грађанству, а једним делом сељацима, и тиме је у основи решено аграрно питање. Преузимање конфискованих имања куповином утицало је на стварање нове врсте власника, чија су се имовинска права темељила на актима револуције. Ово је представљало једну од најважнијих социјалних последица револуције.

Свакако најзначајнија мера Конституанте била је проглашавање Устава од 3. септембра 1791. године. Као увод овом Уставу узета је „Декларација права човека и грађанина“ (*La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*) која је била проглашена 17. августа 1789. године. Устав из 1791. године написан је на основу Монтескијеових идеја по енглеском узору, и имао је велики утицај на сва уставна решења у уставним монархијама током 19. века. Једини изузетак у односу на идеје које је изложио Монтескије био је у томе, што је овим Уставом установљена Скупштина с једним домом који се бирао на две године.¹⁴³

Устав из 1791. године ишао је за тим да концепт врховне власти заснује на с једне стране монархијском принципу, као традиционалној историјској форми у Француској, а с друге стране начелу народне суверености које је према схватањима самих актера револуције највише погодновало уређењу власти. Законодавну власт је поделио између Круне и Народног представништва, али је у овом односу између њених чиниоца претежнију улогу имало Народно представништво. У пракси је то значило да је закон који је био изгласан у Скупштини краљ могао два пута да одбије, уколико би по трећи пут тај закон био изгласан, ступао је на снагу и без краљевог потврђивања. Тиме је краљ добио ограничено право за потврђивање изгласаних закона, односно његово право вета важило је само једно одређено време. Овим Уставом уведена је одговорност министара, док је појединац био заштићен од самовоље управне власти. Појединцу–грађанину је било признато право на живот, слободу и имовину.

¹⁴³ С. Downer Hazen, *The French Revolution and Napoleon*, pp. 120–125, 129–134, 139–146; R. Sédillot, *An outline of French History*, pp 264–266, 273–282; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/45–57.

Поред ових права, грађанин је добио могућност да посредством избора народних посланика, као и на основу утемељења слободе штампе утиче на обављање јавних послова.

Изборни закон, на основу овог Устава, увео је посредне изборе и ограничио је бирачко право на само оне грађане који су непосредни порез плаћали у износу од три радничке плате. То је практично значило да је у Француској, која је у то време имала око двадесет пет милиона станивника, на изборима могло да гласа свега четири милиона њених грађана. Увођење овако високог бирачког пореза ограничило је бирачко право искључиво на богатије слојеве француског друштва.

Уставом из 1791. године и на њему заснованом изборном закону у Француској је била установљена грађанска парламентарна монархија, у којој је пре свега био заштићен положај богатијег грађанства.

После усвајања Устава од 3. септембра 1791. године изабрана је Законодавна скупштина, која је радила од 1. октобра 1791. до 20 септембра 1792. године са задатком да донесе нове законе на основу Устава.¹⁴⁴

Рад Законодавне скупштине, упоредо са активностима на доношењу закона, обележио је и настанак и стварање првобитних политичких организација. Ове политичке организације које су представљале првобитне политичке странке настале су из клубова посланика, у којима су се окупљали посланици Законодавне скупштине из исте области, када су требали да се договоре о оним питањима која су се тичала њиховог краја. Пошто су се овакви састанци одржавали у просторијама укинутих манастира, то су се и ови клубови који су све више попримали политичко обележје почели да добијају називе по именима ових манастира. Тако су настали посланички клубови: јакобинаца, корделијера и фејана, који су врло брзо проширили своју организацију по целој земљи. Међу овим посланичким клубовима, врло брзо по својој распрострањености у унутрашњости земље и доброј организацији издвојили су се јакобинци.

Настанак и рад политичких клубова као првобитних политичких организација обележили су и веома сложени услови у којима су се одвијала револуција. Услед раздвојености од племства и свештенства, грађанство

¹⁴⁴ Н. Lockwood, *Constitutional History of France*, pp. 24–28, 273–284; С. Downer Hazen, *The French Revolution and Napoleon*, pp. 134–139.

(буржоазија) је све више почело да зависи од радништва по већим градовима. Због тога је она била приморана да настави са развијањем револуционарних идеја, и управо тај процес носио је у себи опасност по саму буржоазију. Наиме, она није била спремна да иде довољно далеко у развијању тих идеја, како би задржала вођство над револуцијом.

У таквим условима, када је ток револуције све више падао под утицај париских револуционара, до све већег изражаја долазили су јакобинци. Иако су се из њихових редова убрзо издвојили посланици из департмана Жиронде, називани због тога жирондинци, који су почели да заступају интересе провинције и имућнијих класа, јакобинци су преко својих клубова у унутрашњости успели да постану најорганизованија политичка организација у целој земљи. Они су окупљали најреволуционарније посланике који су у Скупштини седели на узвишенијим местима на крајњем левом крилу, те су се због тога у почетку почели да називају монтањари по речи монтањ тј. брдо. Њихов вођа био је Робеспјер, који је заговарао шире демократске идеје и захтевао да се уведе опште право гласа. Јакобинци су најважније упориште имали у париској маси.

Револуционарно врење које је било све израженије и које је у први план све више истицало јакобинце и Робеспјера, врло брзо је довело до напуштања државно–правне форме успостављене Уставом из 1791. године, у којој су биле обједињене и монархија и република. Тако је већ 1792. године била проглашена република и уведено опште право гласа. Ово је убрзо довело до проглашења новог устава 1793. године, који је био поднет на ратификацију народу. Међутим, овај устав у стварности никада није ступио на снагу, али је на основу њега формално ипак била успостављена Прва Француска република. Стварање републике означило је јачање положаја Народне скупштине, која је имала један дом и извршни одбор. Народна скупштина је тако постала представник сувереног народ а тиме и државне суверености.¹⁴⁵

Међутим, ова демократска достигнућа нису зауставила револуцију, која се наставила несмањеном жестином вођена чисто револуционарним фанатизмом. У тим околностима, револуционарна влада у Паризу се врло брзо суочила са целом Француском, која у већини није могла да разуме и није била спремна да прихвати

¹⁴⁵ Jacques Bainville, *Histoire de France*, Paris: Arthème Fayard, Éditeur, 1924, p. 188–195; A. Guérard, *France A Short History*, pp. 165–169; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/58, 63–80.

сва њена претеривања у име револуције. Такав развој догађаја довео је владу у ситуацију да посегне за диктатуром, која је у почетку добила облик скупштинске диктатуре. Народна скупштина је затим у циљу заштите народног суверенитета и државе дала диктаторска овлашћења Одбору јавног спаса (*Comité de Salut public*) кога је на одређено време изабрала из своје средине. Чим је одбор добио диктаторска овлашћења, Робеспјер је практично постао диктатор у Француској. Он је означио почетак терора, на коме је у земљи почивала сва власт. Један од разлога за диктатуру, а касније, у извесном смислу, и терор париских револуционара био је тај што се Француска од 1792. године суочила са нападом неколико непријатељских земаља удружених у коалицију, која се борила против револуције. Пред директном опасношћу која је претила уништењем револуције, у земљи је успостављена јака влада и подстицан је фанатизам у народу. Рат који је почео 1792. године са одређеним променама наставио се све до 1815. Ипак, без обзира на сам рат, исход догађаја који су оличили диктатура и терор, представљало је директну последицу изостанка сваког компромиса између повлашћених сталежа и буржоазије, због чега се покрет буржоазије надахнут просветитељском филозофијом претворио у покрет целог трећег сталежа, у коме су доњи редови потиснули буржоазију, и омогућили једној мањини која се издавала за њихову странку да успостави диктатуру. Овакво стање је представљало врхунац првобитне етапе револуције, које се завршило Робеспјеровим падом с власти и отпочињањем умереније владе.¹⁴⁶

Умереније политичке околности омогућиле су стварање нацрта за нови устав, који је 1795. године поднесен народу на ратификацију. Устав из 1795. године установио је законодавно тело које се састојало од два дома, и које су бирали гласачи са имовинском квалификацијом. Поред дводомог законодавног тела, установљено је извршно тело од пет чланова које је названо директоријум. Њега је бирало законодавно тело, а за чланове су изабране снажне личности. Избор оваквих чланова омогућио је да директоријум предузме одговарајуће мере како би земља почела да се опоравља од револуционарног хаоса. Доношење Устава и сви остали догађаји који су за тим уследели учинили су да 1795. година постане прекретница. У овој години прешло се из стања револуционарног

¹⁴⁶ M. Davis, *The Political History of France 1789–1910*, pp. 56–62; J. Bainville, *Histoire de France*, p. 195–201; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/58, 80–88.

радикализма у стање којим се тежило очувању револуционарних достигнућа и спровођењу централизације у земљи. Време директоријума и његову владавину обележили су стални напади непријатељских коалиција, што је у знатној мери отежавало спровођење замишљених мера.

Пред сталним ударима непријатељских коалиција и под тежином међународне ситуације уместо директоријума је установљено конзулство, коме је на челу стајао грађанин Бонапарта као Први конзул. У исто време када је установљено конзулство, проглашен је Устав из 1799. године који је заменио устав из времена директоријума, и којим је извршена централизација власти. Овако централизована власт која се практично сва налазила у рукама првог конзула омогућила је Наполеону да 1802. године прогласи своју функцију доживотном. Ово је био очекиван след догађаја у којем се диктатура једне скупштине претворила у диктатуру једног генерала. На тај начин створени су сви услови да се две године касније Наполеон као носилац те војне диктатуре прогласи за цара.¹⁴⁷

Проглашавајући се за цара Наполеон је недвосмислено показао да не жели да се врати традицијама предреволуционарне монархије. У концепцији своје власти он је начело наследности из времена старе монархије повезао са владарским правом које је заснивао на вољи народној. Тако је у монархистичку идеју увео начело народне суверености. Пре него што је приступио овом питању, Наполеон је настојао да се утврди народна воља, како би према њој ускладио своју владу. Због тога је под формом плебисцита усвојен и овај поступак. Ово је било у складу са тим да су се велика политичка питања непосредно износила пред бирачко тело, које је на основу одговора са да или не прихватало или одбацивало таква питања. У пракси је то значило да је уместо представничке демократије на снази било непосредно споразумевање цара и народа. Без обзира на ове демократске форме Наполеонова владавина је у суштини представљала диктатуру једног човека.

Наполеон је још као конзул а то је наставио и у време када је био цар предузимао енергичне мере на сређивању прилика у земљи. У потпуности и одлучно спровео је централизацију. Установио је такав централизам у

¹⁴⁷ Н. Lockwood, *Constitutional History of France*, pp. 49–75; М. Davis, *The Political History of France 1789–1910*, pp. 64–75.

администрацији, какав није био познат ни у време старе монархије ни у време републике. Спровео је укидање система локалне власти у департаманима, и том приликом је укинуо изборна тела. Сву власт ставио је у руке префекта, кога је постављала влада, и који је био дужан да поступа на основу њених упутстава. Ова Наполеонова мера административне централизације омогућила је да се Француском управља из једног центра. Тако је од овог времена административна централизација постала једна од главних одлика француске државе.

Административни централизам који је веома много допринео да се појача моћ бирократије и нови војни систем који је настао на основу опште војне обавезе створили су услове да се у Француској образује стабилан државни апарат. На основама овог државног апарата могла је да настане врло чврста државна организација, која је дуги низ година по завршетку револуције и Наполеонове епохе многим француским владама омогућавала да се одржавају на власти и без пуног народног поверења. Јака државна власт, која се у Француској темељила на војсци и чиновништву, омогућавала је да се током 19. века превазиђу негативне последице нарушеног моралног јединства из времена револуције.

Поред административне централизације једно од највећих Наполеонових достигнућа које је остало на снази до данашњих дана, свакако је била кодификација приватног права у познатом Грађанском законнику. Овим закоником је установљена правна једнакост грађана, која је изборена укидањем сталежа у време револуције. Такође, утврђена је неповредивост својине, чиме је гарантована имовина нових сопственика који су у току револуције куповином дошли у посед црквених добара или имања избеглих племића. Индивидуалистички принцип примењен је у организовања својине, па сходно томе и у организацији породице. Својина је одређена као право сопственика да неограничено располаже својим стварима и имовином. Практично је исто било и у случају породице. Имање је припадало оцу, а пошто би он умро, то имање се на једнаке делове делило између деце. Примена индивидуалистичког принципа заснивала се на начелу слободе појединца како у организацији својине, тако и у организацији породице. На крају, Наполеонов Грађански законик је имао велики значај и због тога што је са њим уједначено законодавство и спроведена систематизација законске процедуре за целу земљу, чиме су уклоњени правни обичаји и правни прописи који су се разликовали од једне до друге покрајине.

Од осталих мера из времена Наполеонове владе важно је поменути његово настојање да се измири с црквом. У оквиру тих својих настојања он је са Светом Столицом закључио конкордат. Овај конкордат је регулисао постављења у цркви, па су тако заједничким актом цара и Папе именовани епископи, док су заједничким актом цара и епископа именовани свештеници. Наполеон је и у другим питањима настојао да се нагоди с црквом, и да јој обнови пређашњи статус. Прихватио је и да се она издржава из јавних фондова, с обзиром на то да није могао да јој врати земљу, која је била подељена и налазила се у поседу бројних малих власника. Међутим, овај покушај сређивања односа с Папом и црквом није имао далекосежни ефекат, будући да Наполеон није успео да задобије његову подршку за сопствену политику. То је доста допринело томе да се Католичка црква окрене против њега.

Како је Наполеонова владавина представљала диктатуру једног човека, његову диктатуру, он је настојао да она што више добије форму монархије. У складу с тим, али и у сврху истицања друштвених одлика, Наполеон је обновио институцију племства и установио Легију части. Обновљање институције племства у пракси је значило стварање новог племства од оних људи којима је лично Наполеон доделио племићке титуле. Ново племство настало је из редова војних и грађанских великодостојника, и оно се пре свега истицало својим личним заслугама. Због тога је више личило на чиновничко племство него на феудално племство мача из времена старог режима. Један од разлога за стварање новог племства био је у томе да оно послужи као ослонац Наполеонове монархије. Међутим, у стварности је то племство у свему зависило од Наполеонове владавине.¹⁴⁸

Епоха Првог царства окончала се након битке код Ватерлоа, после које је Наполеон прогнан на острво Свету Јелену. У Фрнацуској је тада на власт поново дошла Бурбонска династија, и тиме је почео период Ресторације. Овај период обележиле су две тежње: једна која се односила на повлашћене сталеже и тицала се освете и накнаде због страдања којима су били изложени у време револуције и друга која је тежила окончању Наполеонове диктатуре, и која је објединила и

¹⁴⁸ Н. Lockwood, *Constitutional History of France*, pp. 79–97; J. Bainville, *Histoire de France*, p. 208–209, 212–213, 215–216; R. Sédillot, *An outline of French History*, pp 296–300.

противнике и присталице револуције. Ресторација је истовремено требала да буде реакционарна и либерална.

Очекивало се да нови краљ постане млађи брат краља Луја XVI који је био погубљен на гилјотини. Краљ је требао да дође на чело уставне монархије, која је имала да буде установљена по узору на Енглеску. Тиме је ресторација требала да почива на уставу, али је то имао да буде дарован устав од стране Круне. Овакав устав омогућио је владару из Бурбонске династије да се огради од начела народне суверености. На тај начин је прекинуто с револуционарном уставном праксом, која је идеју уставности спојила с начелом народног суверенитета. Тако је 1814. године на снагу ступио нов устав, који је назван „Уставна повеља“.

Овом Уставном повељом покушало се са применом уставних искустава Велике Британије. Међутим, Устав од 1814. године, већ по питању законодавне власти, за коју је било прописано да је заједно деле монарх и Парламент, видела се очигледна претежност Круне над Парламентом. У пракси је то значило да је краљ могао неограничен број пута да ускрати своју потврду законском предлогу Парламента. На основу прописа у уставној повељи установљен је Парламент са Домом перова као горњим домом у коме су имали да буду заступљени племићи и Народном скупштином као изборним доњим домом. Дом перова представљали су од стране краља постављени перови као наследни или као доживотни достојанственици. Право да бирају Народну скупштину имали су само они који су плаћали непосредни порез у висини од 300 франака годишње. Због тако високог имовинског цензуса, на тридесет милиона становника, у Француској је било свега 100.000 оних који су имали право гласа. Ово само по себи јасно говори да је изборно право било ограничено на велике богаташе.

По узору на Велику Британију, установљена је и одговорност министара доњем дому скупштине. Њихова одговорност је у првом реду била кривична. Међутим, у пракси је Парламент имао могућност да уведе и политичку одговорност. Овакву могућност парламент је имао због тога што је по Уставу имао право да сваке године одобрава порез на земљиште. Таква могућност пружала је Парламенту прилику да своје одобравање пореза искористи за постављање министара по свом избору. На тај начин парламент је могао Круни да наметне своје министре.

Примена искустава британске уставности у Француској није значила и стварање парламентаризма у правом смислу речи. У Француској се, као и у Великој Британији, у првом реду радило о ограничавању Круне у законодавству и у финансијским питањима једним телом, које је, иначе, од ње зависило било по основу изборности било по основу наследности. Такво тело сачињавали су, односно у њему су били заступљени искључиво само горњи редови друштва.

Исто тако, било је предвиђено да се уведе суђење пред поротом, да се установи слобода штампе, да се уведе право да ухапшене треба извести пред судију или на суд, као и да се уведу све остале традиционалне гаранције за личну слободу које су важиле у Енглеској.¹⁴⁹

Устав од 1814. године који је био усвојио уставност, али не и парламентаризам, представљао је израз компромиса између две идеологије: старе монархијске и нове демократске. Овакав Устав створио је у Француској уставно питање које је подстакло настанак и стварање политичких странака. Ове странке су основе свог политичког програма изводиле у односу на сам Устав од 1814. године и, сходно томе, делиле се у три основне странке: десница („ултра“) чије је основно политичко опредељење било успостављање апсолутистичке монархије, и која се због тога противила Уставу као либералном; центар („уставобранитељи“) који се делио на десни и леви, и који је прихватао устав и левица („независни“ или „либерали“), која је иступала против Устава као недовољно либералног. Већ од почетка деловања ових странака могли су се чути захтеви за парламентаризмом. Сами захтеви за парламентаризмом, како се показало, долазили су од деснице. Она је у томе видела практичну прилику за себе да као најбројнија снага у парламенту добије могућност да се министри постављају из њене средине. Парламентаризам у Француској за време ресторације није могао да настане, јер су на политичкој сецени деловале три или четири политичке групе. Међу овим групама није било сагласности по основним питањима политичког живота у земљи, као што је, у првом реду, било уставно питање. Осим тога, још из времена револуције, у Француској се усталила једна врста праксе која је ишла за тим да се страначки сукоби расправљају на насилан и понекад крвав начин.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Н. Lockwood, *Constitutional History of France*, pp. 116–128, 363–376; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/215–217.

¹⁵⁰ М. Davis, *The Political History of France 1789–1910*, pp. 95–98; J. Bainville, *Histoire de France*, p. 233–234.

Преношење британских установа у Француску показало се као делимично успешан процес. Ове установе су још некако могле да се усвоје по форми, али нису могле практично да заживе као у енглеском традиционалном концепту власти.

На овакво стање ствари у знатној мери је утицао дух самих Бурбона. Луј XVIII који је владао до 1824. године, иако није могао да прихвати идеју устава, он се на њега заклео да ће га поштовати, и у току своје владавине избегавао је крајности како либералне тако и конзервативне. Као владар Луј XVIII се држао једне средишње политике између оне из времена Старог режима и оне која је настала у току Револуције. Овакав политички концепт чинио му се најближи концепту уставне монархије какав је постојао у Великој Британији. Он је своје владе састављао или од представника центра или од представника умерене деснице.

Исти став према уставности имао је и наследник Луја XVIII, његов брат краљ Шарл X, који је на престо ступио 1824. године. Међутим, он је за разлику од свог претходника био спреман на много веће уступке племству и свештенству. У том погледу, он је предузео мере да се племићима који су изгубили имања за време Револуције да накнада у новцу, као и да се помогне умножавање и обнављање племства. Када је реч о интересима свештенства, посебно су значајне казне које су донешене за обесвећење црквених ствари. У политици Карло X се ослањао на десницу, па је тако и владу саставио од њених крајњих елемената. Настојао је да се на власти одржи ова влада, која иначе није имала поверење доњег дома. Та влада је постала један од повода за сукоб с Парламентом, и довела је до застоја у његовом раду. У настојању да прекине тај застој краљ је покушао да укине одредбе Устава. Распустио је Скупштину, укинуо је слободу штампе и прописао нов изборни закон. Ове одлуке убрзо су изазвале револт либералне опозиције, која је владу оптужила за повреду Устава и државни удар. Након тога у Паризу је све било спремно за револуцију, која је избила у јулу 1830. Револуција је довела до краљеве абдикације и због тога се у Француској отворило питање владе.¹⁵¹

¹⁵¹ M. Davis, *The Political History of France 1789–1910*, pp. 94–95, 98–101; J. Bainville, *Histoire de France*, p. 227–228, 232–233, 234–236, 237–238; R. Sédillot, *An outline of French History*, pp 313–315.

Француска за време ресторације још увек је била претежно аграрна земља са застарелом производњом у пољопривреди. Једина разлика у односу на време Старог режима била је у томе што је револуција решила сељачко питање. У Француској овог времена сељак је био слободан господар земље коју је обрађивао. Он више није био изложен нити једној врсти властелинског притиска, и своју земљу је обрађивао са знатно више мотивације. Услед претежно аграрног карактера земље, успорено се померало тежиште социјалног живота из села у градове, што је директно утицало на процес индустријализације. За потребе индустрије нису се подизали нови градови, док су постојећи били у главном стара политичка или трговачка средишта. Основни услов који је у првој половини XIX века представљао претпоставку индустријализације била је употреба машина. Она је у првом реду зависила од угља и гвозђа, чија је производња у Француској тог времена још увек била веома слаба. Због тога је основу индустрије чинило мало занатско предузеће. Традиционалну јаку привредну грану чинили су трговина и банкарство, који су имали национални значај и обухватили су велика трговачка предузећа и мрежу новчаних банака по целој земљи. У прилог развоју привреде ишао је развој саобраћајних средстава од којих су најважнији били пловни канали.¹⁵²

У погледу социјалних прилика режим ресторације је настојао да одржи племство тако што му је сачувао титуле, дао првенство при избору виших чиновника, и поред тога што су постојали уставни прописи о једнакости грађана, као и тиме што је наследност племићке титуле призната само породицама које су усвајале искључиво наследно право најстаријег сина. Исто тако, ресторација је настојала да ојача положај свештенства и цркве: подигла је плату најслабије плаћеним свештеницима, отварао је нове богословије, нашла начина да цркви поново дозволи примање поклона и завештања, као и да дозволи обнављање религиозних удружења или редова. У прилог овим мерама ишла је и међусобно велика солидарност племства и свештенства, те су стога и једни и други тежили поновном довођењу народа под што јачи утицај цркве (посебно путем њеног ангажовања у васпитању и образовању, као и путем цензуре). У погледу свештенства и цркве ресторација је успела да им поврати стару власт над духовним животом. Када је реч о племству највећи проблем је представљала

¹⁵² Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/222–224.

његова економска моћ, чију основицу је представљао земљишни посед. Будући да је племство у револуцији изгубило добар део својих поседа, земља коју је имало није више представљала конкурентан фактор у производњи. Тако је било пре свега због тога што су се велика богатства сада стварала у трговини и новчаним пословима – а њима се првенствено бавила буржоазија.

Буржоазија је знатно увећала своју моћ за време револуције, тако што је куповала црквена и племићка добра. Односно, на основу тога што је била проглашена једнакост грађана, она је била у прилици да добије што више јавних звања. Поред трговине и банкарства своје пословање, а тиме и богатство, ширила је и увећавала са организовањем велике индустрије. Њено богатство давало јој је прилику да се издигне и по образовању, тако да се поред државних служби све више пробијала и у редове адвоката и лекара, као најугледнијих слободних позива. Као имућна и образована остала је доследна просветитељској филозофији, и тиме је могла да се супротстави утицајима како цркве и свештенства тако и племства.

Буржоазија се осим тога што се издвајала од свештенства и племства, издвајала и од осталих друштвених редова: малих трговаца, занатлија и радника. С обзиром на то да је основицу индустријске производње чинила мала радионица и стара занатска организација положај радника и занатлија углавном је био исти. Живели су тешко од малих зарада. Слично је било и са малим трговцима, који су живели од мале трговине. У време Наполеонове владавине на снагу су ступили закони којима је у односу између послодавца и радника предност дата послодавцу. Његова оцена и исказ утицали су на то да ли ће радник добити посао, односно на колики износ најамнице има право. Овоме треба додати и то да су били забрањени штрајк и удружења од преко двадесет чланова.

На крају, сељаштво је и даље било најбројнији друштвени слој, чији је положај пре свега био одређен slabим образовањем, недостатком капитала, као и у основи још увек малим поседом који је обрађиван застарелим методама. Због тога је једна од најважнијих тежњи сељака била да се издигне у редове буржоазије.¹⁵³

Јулском револуцијом 1830. године окончан је режим ресторације, који се од почетка тешко одржавао. Једину политичку подрушку овај режим имао је у

¹⁵³ Исто, стр. II/224–226.

интелигенцији, која се окупљала око странке центра. Међутим, иза ове странке није стајала нити једна од великих друштвених група. Све друштвене групе су се поделиле између деснице или левице. Племство и свештенство су се окупљали око деснице, док се буржоазија сврставала уз левицу. Овакво политичко разврставање у многоме је утицало да режим ресторације буде наставак оних политичких односа који су обележили период Револуције из 1789, и који су се испољили као бескомпромисна борба између племства и буржоазије. У овој борби током периода Ресторације, као у осталом и за време Револуције, одлука краља да стане на страну племства била је пресудна за његову судбину. Окончање режима Ресторације још једном је потврдило неспремност и племства и Бурбонске династије да прихвате и да се прилагоде захтевима за које се борила буржоазија, и новом стању ствари које је хтела да створи.

Најзначајније последице и достигнућа Јулске револуције односила су се на преношење власти с Бурбонаца, као највећих покровитеља племства и свештенства, на Орлеанце који су били врло блиски с буржоазијом. Једно од достигнућа свакако је била промена Устава од 1814. године. Она се односила на чланове горњег дома којима је начело наследности замењено доживотним начелом. Ово је представљало велики ударац за племство, којим је директно ослабљена њихова моћ. Слабљење моћи и утицаја привилегованих редова из времена Старог режима наставило се и са свештенством, будући да је католичкој цркви одузет карактер државне цркве. У осталим стварима промене у односу на Устав од 1814. године односиле су се на законодавну сферу, у којој су били изједначени парламент и владалац. Краљу је сада поред владања „по милости Божјој“ придодато и владање „по вољи народној“, чиме су директно биле измирене владалачка сувереност с народном сувереношћу. На основу измена устав више није произлазио од краља, већ је сада краљ своју власт изводио из устава. Ова промена значила је обавезу по којој се нови краљ Луј Филип пре ступања на владу морао заклети на устав. Он је сада у правом смислу речи требао да буде уставни владар. Између осталог, уставне промене су се односиле и на заставу, уместо беле заставе Бурбонске династије, у употребу је враћена тобојка која је била застава Револуције и Наполеона. Све ове промене биле су у функцији режима буржоазије. Право гласа било је и даље условљено бирачким порезом, иако је овај порез сада био снижен са 300 на 200 франака, он је и даље

ограничавао број бирача. Управо због тога је 1831. године на 33.000.000 становника број бирача износио приближно 200.000. Овим је још једном потврђена намера да се бирачко право задржи за богате друштвене редове.¹⁵⁴

Јулска револуција, иако је у први план избацила либералну левицу као странку буржоазије, није била изведена само њеном заслугом, већ су свој допринос дале и друге политичке странке и групе, у првом реду то су били републиканци и бонапартисти.¹⁵⁵ Јединство акције међу овим странкама постојало је све до момента док Бурбонци нису оборени с власти. Непосредно по њиховом паду с власти, код буржоазије је преовладала отворена жеља да се одржи и сачува и унутрашњи, и спољашњи мир. Управо због тога она је настојала да по сваку цену оконча револуцију. Разлог за овакво поступање био је у отвореном страху буржоазије од тога да би републиканци земљу могли да уведу у исто тако дугу и тешку унутрашњу кризу, као што је била за време Револуције од 1789, односно да би бонапартисти Француску могли да заплету у међународне сукобе, који би прерасли у кржаве ратове као што су били они Наполеонови. Овакво држање буржоазије, која је на изврстан начин изиграла своје саборце из Јулске револуције, навело је и републиканце и бонапартисте да према монархији, која је из ње настала, заузму непријатељски став. Непријатељски став једних и других био је мотивисан пре свега њиховим уверењем да је Јулска револуција била недовршен подухват, те да је Луј Филип препадом основао своју монархију. Тако је монархија већ на самом почетку свог живота ступила у сукоб са овим тада веома борбеним странкама и групама. Сукобљена са њима, она није могла да се ослони на подрушку племства и свештенства, који су спрам ње стајали као

¹⁵⁴ Н. Lockwood, *Constitutional History of France*, pp. 152–158; John B. Wolf, *France: 1815 to the present*, New York: Prentice-Hall, Inc, 1940, pp. 67–77; D. W. Brogan, *The French Nation from Napoleon to Pétain 1814–1940*, New York: Harper & Brothers Publishers, 1957, pp. 52–53.

¹⁵⁵ Воља и жеља да се сруши режим ресторације била је заједничка и републиканцима и бонапартистима, разликовали су се само њихови мотиви који су опредељивали на такав чин. Ресторација је за републиканце представљала такав режим који искључиво тежи поништавању свих достигнућа Револуције, и поновном успостављању владарског апсолутизма са старим привилегијама за племство и свештенство. Код бонапартиста је схватање овог режима била негативно пре свега због тога што су њему видели спремност да се у потпуности прихвате уговори о миру из 1815, чиме су у потпуности поништена достигнућа из времена Наполеонових победоносних похода. Дакле, бонапартистима је првенствено сметала спољна политика коју су водили Бурбонци, и због тога су њихову владавину доживљавали као ствар народног пораза и понижења. Односно, као политику која Француску са положаја велике силе своди на ранг другоразредне државе. Једном речију, за рушење режима ресторације, мотив републиканаца била је народна сувереност, а бонапартистима је била жеља за враћање војне славе из Наполеонових времена. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 79–81, 84–86; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/261–265.

конзервативни елементи.¹⁵⁶ Режим успостављен Јулском револуцијом се због ове супростављености осталих политичких чинилаца нашао изолован и усамљен на политичкој сцени. Због тога је монархија Луја Филипа имала искључиво буржоаски карактер. У социјалном смислу основа овог режима је била најужа од свих осталих, који су настали у времену после Револуције од 1789. Основа овог режима темељила се искључиво на средњој класи француског друштва.

Усамљена на власти, буржоазија није имала јединствен став око методе владе. Њени редови раздвајали су се око револуционарног питања. По основу тога како приступити борби против револуционарног покрета и републиканске струје у редовима буржоазије могле су се уочити две групе: једна која се условно може означити као „Група напретка“ и друга која се може одредити као „Група отпора“ (конзервативна странка).¹⁵⁷ Превагу је од ове две групе извојевала група отпора, која се опет унутар себе делила у приступу питању: каква би требао да буде однос између владаоца и његових министара.¹⁵⁸ По овом питању одлука је донешена 1840. године, и тада је утврђено да краљ осим што краљује, он и влада. На основу тога у земљи је у парламентарној форми уведен лични режим. Састављена је једна влада, која је водила краљеву политику. У пракси је то значило да је краљ иза себе имао владу, а да је опет та влада иза себе имала

¹⁵⁶ Племство је према Лују Филипу заузело став као према узурпатору, који се огрешио о начела легитимности. Оно је сматрало да је он круну примио из руку бунтовника, који су с престола уклонили законитог краља. Племству се у његовом опозиционом ставу према монархији Луја Филипа придружило и свештенство, које је са своје стране било незадовољно због тога што је католичкој цркви одузео карактер државне цркве, као и због тога што су се црква и свештенство у току револуције нашли изложени директним нападима масе и у Паризу, и у унутрашњости. У основи, опозициони став свештенства опредељивало је непријатељство према идејама просветитељске филозофије, чији је најистакнутији поборник била сама буржоазија. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 78–79; D. W. Brogan, *The French Nation from Napoleon to Pétain 1814–1940*, pp. 55–58.

¹⁵⁷ Прва, Група напретка свој приступ овом питању заснивала је на ставу да се против републиканске струје најбоље може борити тако што би се народу благовремено омогућиле потребне реформе, те би се тако отклонила опасност од немира и утишали захтеви за републиком. Насупрот њој, Група отпора је сматрала да је револуционарни покрет требало одлучно пресећи, јер је он водио у стање хаоса као што је то било у време Револуције од 1789. Примена одлучних мера била је нужна како би се успоставио и учврстио ауторитет власти. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 83–84; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/282.

¹⁵⁸ Код овог питања у Групи отпора су се издвојила два мишљења: једно се водило за тим да министре треба узимати из парламентарне већине, чак и онда када они немају владарево поверење и друго које је ишло за тим да пошто краљ краљује он и влада, те је, сходно томе, било потребно само да нађе министре који би за његове поступке примили одговорност пред Парламентом. На основу овог другог мишљења, краљ није морао обавезно да се поставља неутрално у борби странака – шта више несметано је могао да има своју властиту странку, једино што је она морала у Парламенту да освоји већину мандата. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 86–89; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/282–284.

Парламент. Односно, било је онако како је краљ хтео. Овај лични режим Луја Филипа, пре свега, одржавао се корупцијом.¹⁵⁹ Увођење корупције у политичке односе утицало је да сама политика постане једна врста пословног односа. Оваквом стању ствари директно су доприносили пословни људи, који су као министри и посланици највише утицали да се јавне службе схвате као извор личних прихода. Ова карактеристика била је пресудна у томе да се монархија Луја Филипа схвати као плутократија, у којој је новац био основно средство власти, а власт начин да се богатство умножи. Односно, у којој је новац, једном речју, био основни критеријум.¹⁶⁰

Иако се буржоазија, која је представљала основу режима пониклог на Јулској револуцији, у почетку руководила либерализмом уверена да је слобода у привреди најбољи подстицај за напредак, односно да је слобода штампе једна од темељних политичких слобода, она је убрзо под утицајем оспоравања и напада почела да сужава управо те политичке слободе: слободу збора и удруживања и слободу штампе. На овакав развој догађаја директног утицаја имало је то што је режим Јулске монархије био један од највише оспораваних и нападаних француских режима свога времена. Због тога је буржоазија, иако је усвојила начела народне суверености, у пракси сматрала да се не сме проширити бирачко тело. Односно, да масе не требају да буду заступљене у влади, већ само они који су се на основу личног успеха доказали у привредним пословима, и тако стекли материјалну самосталност. Овакав став једноставно је удаљио буржоазију од доњих слојева радништва и сељаштва, па чак и мале буржоазије. Уз све то политички положај буржоазије је стагнирао због тога што она није имала никакве идеологије. Она није имала жељу и намеру да народу пружи један одређен идеал. Уместо тога она се ангажовала на стварању прилика за стицање богатства. Такве прилике пружале су се кроз подизање великих предузећа с употребом машина,

¹⁵⁹ Корупција је веома смишљено коришћена, и то тако што су изборни резултати због малог бирачког тела, кога је ограничавао висок ценз, зависли од неколицине људи. У таквим условима влада је, уколико би личним услугама задобила само ту неколицину, релативно лако могла на изборима да обезбеди избор свог кандидата. Овакав приступ био је још више олакшан, када се узме у обзир да су у Скупштини трећину посланика чинили чиновници. На њих је влада имала велики и вишеструки утицај. Посланицима–чиновницима, као сигурном владином ослоњу, требало је придодати само још један мањи број посланика који нису били чиновници. Овај мањи број посланика било је лако придобити на основу уносних понуда концесија и државних набавки. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 89–90.

¹⁶⁰ J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 77–90; D. W. Brogan, *The French Nation from Napoleon to Pétain 1814–1940*, pp. 52–63; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/265–268, 279–285.

ширење акционарских друштава, употребом хартија од вредности, изградњом железница и др. На тај начин она је директно подстакла рађање новог материјалистичког духа, који је прожимао друштвени живот. Управо је овај материјалистички дух уз корупцију политичара био један од основних разлога за осуду режима Јулске монархије.¹⁶¹

Празнину која је у Јулској монархији настала услед занемаривања идеала, односно због тога што она није умела да створи идеологију искористили су њени противници. Они су овом подухвату приступили на основу великих начела Француске револуције: слобода, једнакост и братство. Као израз опште човечанске потребе за бољим и праведнијим друштвеним уређењем, револуционарна идеологија саздана на овим начелима није се нужно везивала за интересе било које одређене класе. Под окриљем Јулске монархије стварала се револуционарна идеологија, која је осим у извесним нијансама, првенствено испољила кроз исте тежње потпуно различитих политичких група као што су били републиканци, бонапартисти и социјалисти. Прве две групе су се за време режима Луја Филипа приближиле једна другој, што је довело до прожимања између демократизма републиканаца и национализма бонапартиста. Трећа група настала је подстакнута радничким питањем у време Јулске монархије, када су се у условима настанка велике индустрије радници нашли у тешком положају услед недостатка класних организација и социјалног законодавства.¹⁶² Социјалисти су као први корак у решавању питања радника, које је тињало остављено на милост и немилост послодаваца, предлагали увођење општег права гласа. Они су веровали

¹⁶¹ J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 88–90, 93–95; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/286–288, 290–294.

¹⁶² У време Јулске монархије француска социјалистичка школа темељила је своје учење на начелима Револуције из 1789. године. Тако су социјалисти за начело једнакости истицали да оно мора подједнако да се оствари и у области политичких права и у области економских услова живота. Само када се то постигне људи могу да буду истински равноправни чланови једног сувереног народа. Ширење свог учења социјалисти су више заснивали на правичности, него на практичности социјализма. Они су се приликом проповедања социјализма у првом реду обраћали радницима, али, исто тако, за своје идеје су настојали да придобију и све остале друштвене редове. Основни циљ њихове агитације био је да се створи повољна морална атмосфера, што су сматрали да је довољно да се ствари око друштвеног преображаја покрену саме од себе. Луј Блан је веровао да се социјализам може да оствари уколико се приступи оснивању радничких произвођачких задруга, као основних ћелија из којих би могло да настане социјалистичко друштво. Смисао ових ћелија првенствено је био у томе да оне послуже као основа да се цела народна привреда постави на радничко задружну основу. За овакав концепт се веровало да би могао да буде адекватан одговор у конкуренцији с капиталистичким предузећима. Као подстицај радничким задругама сматрало се да држава треба да их помогне својим средствима. Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/311–313.

да би радници на основу овог права ушли у Парламент, чиме би им се олакшало решавање њиховог питања.¹⁶³

Појава социјалиста довела је у извесном смислу до обнављања везе између световне и верске мисли, коју је, иначе, одлучно била прекинула просветитељска филозофија у време Револуције из 1789. Социјалисти су везу световне и верске мисли истицали тако што су хришћанску филозофију тумачили у свом смислу. Ово није био усамљен случај у Француској тог времена, и у окриљу католичке цркве могла се опазити слична тенденција. Наиме, ту су се појавила схватања по којима је било неопходно да се измире световна и верска мисао. Основна намера овог схватања била је да се хришћанска филозофија прилагоди како либерализму и демократији, тако и социјализму.¹⁶⁴ У намери да се хришћанска филозофија прилагоди либерализму, католички либерали (група „либералних католика“) определила се да као главно средство борбе узме црквено беседништво. Спуштајући се у народ, они су својим беседама, поред хришћанског надахнућа, исказивали још једно надахнуће, једну нову форму католичанства која је била инспирисана слободоумним духом времена и у потпуности упућена народу. Ово надахнуће било је врло блиско духу Револуције из 1789. године, а сходно томе, било је истоветно оном надахнућу које је покретало и републиканце и социјалисте.¹⁶⁵

Политичком систему Јулске монархије који је тежио парламентаризму и сходно томе министарској одговорности није одговарало стање у којем је на

¹⁶³ Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/277–279, 309–310.

¹⁶⁴ На измирење световне и верске мисли католичку цркву подстакло је погоршање односа с државом до којих је дошло у време Јулске монархије. Црква је посебно била незадовољна тежњом државе да изједначи световне и вероисповедне школе, и да све школе стави под свој надзор. Због тога што држава није више била наклоњена цркви у школском питању, она је наумила да промени сопствени став према државној власти. Црква је хтела да упориште нађе у народу уместо у државној власти. У складу са том тежњом, у цркви се појавила једна група „либералних католика“. Они су заступали став да цркви није потребна заштита државне власти, уколико јој се у потпуности призна слобода проповеди и право да отвара школе. Истакавши своје захтеве у име начела либерализма ова група је вешто поступила и суочила је државу с нечим што није могла тако лако да одбије због општег права на слободу мисли и речи. Осим тога, група „либералних католика“ је, наговештавајући своје деловање, наговестила и своју спремност да у корист либерализма напусти традиције католичке цркве. Ове традиције обавезивале су цркву да својим ауторитетом подржава световни ауторитет државе, и да своје вернике у смислу хришћанске врлине подстиче на покорност. Истицање захтева „либералних католика“ у име начела слободе мисли и речи, није поколебало државу. Њихове захтеве да им се омогући отварање свих врста школа (чак и католичких универзитета) и да се вероисповедне школе ослободе државног надзора (чиме су могле да дођу под управу верских редова) Јулска монархија није била спремна да прихвати. Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/305–308.

¹⁶⁵ Исто, стр. II/308–309.

политичкој позорници деловало мноштво политичких странака и група. Последњих година ове монархије видно се мењало расположење становништва, и већини више нису биле по вољи владе буржоаских политичара. Многи су сматрали да ове владе које су се исцрпљивале у међусобним несугласицама, у суштини слабе и унутрашњи и спољашњи положај Француске. Поред тога, постало је јасно да краљ Луј Филип није био кадар да се носи са оваквом политичком ситуацијом, и допуштао је да се стање погоршава. Целокупно стање и расположење указивало је на неминовност избијања још једне револуције.

Нова, тако звана, Фебруарска револуција избила је 1848. године, а до ње су довеле многе слабости режима Луја Филипа. Против себе и своје монархије краљ Луј Филип је окупио све значајне политичке странке и групе: републиканце, бонапартисте, социјалисте и либералне католике. Они су сви, инспиришући се идеологијом Револуције из 1789. године, успели да потисну међусобне разлике и да се усагласе око тежње да се заједнички супроставе Јулској монархији, коју је оличавао њен буржоаски карактер. Изложена њиховим заједничким нападима Монархија је, такав утисак се стварао, била за осуду, како са аспекта демократије и национализма, тако и са аспекта хришћанске религије и социјалне правде. Као носиоци револуције иступили су радници и ђаци. За револуционарне промене првенствено су били заинтересовани радници, чији је положај био врло тежак због ниских плата и најамнина, као и због дугог радног времена. Револуционарно расположење стварало се посредством штампе, која се показала као основно средство за распиривање духова и слабљење угледа Јулске монархије у народу.¹⁶⁶ Јевтина штампа и радничко незадовољство послужили су опозицији као ефикасно средство да своје деловање усмери у правцу промена. Суочен са свим овим режим Луја Филипа чврсто се држао изборног закона који је великој буржоазии обезбеђивао премоћ у Парламенту. Једина и најважнија узданица његовог режима током целог периода Јулске монархија била је народна гарда.

¹⁶⁶ Једна од посебних карактеристика Јулске монархије била је јевтина штампа. За разлику од времена Ресторације када је штампа била скупа и имала врло мали број читалаца, због чега уопште није могла у било којој мери осетити да утиче на јавно мњење, у режиму Луја Филипа она је постала доступна и ширим круговима читалаца. Штампа је тада да би одржала финансијску исплативост настојала да што више повећа тираж. У јевтиној штампи великог тиража централно место су добиле опозиционе странке, које су је тако претвориле у основно средство за сопствену борбу и ширење сопствених идеја. На тај начин сви противници Јулске монархије су у штампи добили неслућене могућности за сопствено деловање. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp 163–164; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/288.

Социјална основа народне гарде била је у толико шира од основе самог режима, што је у њу поред велике буржоазије улазила и мала. Интереси два стуба на којима је почивала народна гарда разилазили су се управо око питања изборног закона. Велика буржоазија је хтела да сачува постојећи изборни закон, јер је на основу њега имала суверен положај у бирачком телу. Мала је хтела реформу тог закона, који је и њу, као и остале, искључивао из самог тог тела. Повод за револуцију била је владина забрана зборова којима се тражила изборна реформа. Позвана да дејствује народна гарда се сломила и попустила је у пресудном моменту. Чврсто стојећи уз владу, која није хтела да дозволи проширење изборног права, краљ Луј Филип је за њу везао и своју судбину. Тренутак избијања револуције означио је крај власти и за велику буржоазију и за самог краља.¹⁶⁷

Фебруарска револуција из 1848. године довела је до проглашења републике, што је представљало резултат тежњи да се под окриљем једне политичке форме нађу сви редови француског друштва. Привремену владу републике саставили су најистакнутији поборници револуције представници грађанске левице (републиканци) и поборници социјализма. Састављене у привременој влади ове групе су заједнички језик нашле у политичким питањима, али већ на самом почетку несагласност је настала око социјалних питања.¹⁶⁸ Неслога међу члановима која је оптерећивала привремену владу испољила се у њеном раду, који је бивао све слабији и неодлучнији. Овиме је наговештена шира социјална криза која је све израженије почела да прожима француско друштво. Криза се лоше одразила на пословање привреде, рад банака и финансијску

¹⁶⁷ J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 153–155, 161–163, 165–172, 177–180, 192; D. W. Brogan, *The French Nation from Napoleon to Pétain 1814–1940*, pp. 85–92.

¹⁶⁸ Једној и другој групи република је била тачка додира, али док за грађанску левицу она није требала да иде сувише далеко са социјалним реформама, за социјалисте она је била тек почетак у настојању да се створи социјалистичка држава. Слагање у политичким питањима између ове две групе довело је до проглашавања слободе штампе, слободе збора и удруживања и општег права гласа (непосредно гласање по листама). Поред тога, радницима је омогућено да ступе у народну гарду. У овим питањима је било сагласности – међутим, када је радништво тражило да нова француска застава буде црвена застава социјалне револуције – привремена влада се тешком муком сагласила да задржи тробојку као државну заставу. Управо је снага радничких захтева навела привремену владу да приступи социјалним реформама: радницима је признато „право на рад“, и из тога је произашло оснивање „народних радионица“. У овим радионицама које су обављале јавне радове посао су могли да нађу незапослени радници. Најважнију меру представљало је увођење радног дана од једанаест часова. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 183–184.

стабилност. Влада је као једну од мера предузела повећање пореза на некретнине, која је посебно погодила сеоско становништво и окренула га против републике.

Излаз из ове ситуације, барем када је реч о грађанској левици, видео се у сазивању Уставотворне скупштине. Социјалистима то није одговарало, држећи Париз као своје најјаче упориште, они су страховали да ће остатак Француске гласати у корист буржоазије. Избори одржани на основу општег права гласа, с непосредним гласањем по листама, донели су подебу републиканцима (лево крило буржоазије). Победници избора нису били ништа мањи противници социјализма него монархисти. Због тога су они као први акт Уставотворне скупштине изгласали укидање појединих мера социјалне реформе.¹⁶⁹ Прибегивање таквим мерама изазвало је оружани устанак радника, који је Скупштина уз помоћ народне гарде и војске угушила у крви. Ови догађаји остали су упамћени под именом „Јунски дани“, и означили су сламање радничког покрета.¹⁷⁰

По сламању радничког устанка, Уставотворна скупштина је приступила доношењу новог устава. Нов устав је донешен крајем 1848. године, и на основу њега били су утврђени република и опште право гласа. Устав од 1848. године почивао је на начелу поделе власти и на начелу народне суверености. Уводећи ова два начела он није у потпуности решио питање односа између Парламента и Председника републике. Остављајући овај однос нерешеним у Уставу није био предвиђен начин за превазилажење кризе у односима између ове две институције.¹⁷¹

¹⁶⁹ У првом реду радило се о мери затварања народних радионица. Ове радионице које су радиле по слободнијем режиму него приватне радионице представљале су велико оптерећење за државни буџет. Прилику да у њима дођу до посла добијале су масе радника. Међутим, и поред те прилике, посао у радионицама пружао је радницима могућност да имају много више слободног времена. Ово слободно време они су проводили у својим клубовима, који су се због тога претворили у најважније покретаче револуционарне акције. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 205–208; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/327–328.

¹⁷⁰ J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 181–191, 196–198, 198–205, 208–210; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/320–322, 323–327, 328–330.

¹⁷¹ Уставотворна скупштина је због великог нерасположења које је у њој владало према парламентарном режиму донела Устав од 1848. године, у којем је законодавна власт поверена једнодомом Парламенту, а извршна власт председнику који се бирао на непосредним изборима. Раздвајајући извршну од законодавне власти, Устав је за избор и председника републике и Парламента одредио опште гласање. На тај начин су се обе ове институције темељиле на начелу народне суверености. Н. Lockwood, *Constitutional History of France*, pp. 173–180; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/330–333.

На политичку кризу са центром у односима између председника републике и Парламента чекало се управо онолико колико је било потребно да се изврши избор и конституисање једне и друге институције, односно да оне почну да делују с пуном снагом својих мандата. Избор Луја Наполеона Бонапарте за председника републике на основу општег гласања донело је у политички живот Друге републике пресудну улогу доњих слојева, и то пре свега сељаштва. Инспирисано још увек веома живим митом о Наполеону I оно је гласало за његовог синовца. Победа Луја Наполеона на председничким изборима утолико је имала већи значај, јер странка бонапартиста до тада још није имала своју организацију у земљи.

Избори за Народну скупштину показали су убедљиву подебу различитих монархистичких струја (легитимиста – присталица старије Бурбонске гране, орлеаниста, бонапартиста) и клерикалаца који су били монархисти, иако нису следили ни једну од династија. У Скупштини су се све ове различите монархистичке струје слиле у једну конзервативну странку, која се издавала за странку реда, и чији је основни циљ постала борба против социјализма и настојање да се спречи социјална револуција. Страхујући од појаве социјализма, конзервативна странка је оличавала тежњу велике буржоазије да се по сваку цену споразуме с племством и свештенством. У настојању да до тог споразума дође она је била спремна да одступи од својих либералних традиција, што се најбоље видело у законима које у Скупштини донела.¹⁷² Овим својим законима она је само одгурнула од себе део бирача, у првом реду радило се о радницима и донекле малој буржоазији. Иступајући једнодушно против социјализма, овај

¹⁷² На основу већине коју је конзервативна странка имала у Скупштини, она је сопственом иницијативом изгласала следеће законе: А) Школски закон којим је поред јавних школа омогућено оснивање и приватних или слободних школа. Ово је значило да су се под окриљем приватних школа дозвољавале вероисповедне школе, а закон је чак предвидео да њима могу да управљају верски редови односно језуите. Као приватне школе могле су да се оснивају и основне и средње школе. Исти закон је, осим што је католичкој цркви дао право да отвара приватне школе, повећао њихов укупан број у односу на време Јулске монархије. Основна намера овог закона била је да се на време спречи ширење социјалистичких идеја међу децом и омладином. Б) Изборни закон који је увео правило да сваки гласач мора да докаже да је барем три године имао пребивалиште у изборном месту. У смислу доказа тражила се потврда пореских власти. Овим законом успело се у томе да се заобилазним путем укине опште право гласа, јер онај који није плаћао порез, није могао да добије уверење на основу кога би гласао. У првом реду овај закон је својим одредбама највише погађао раднике. В) Закон о штампи који је листовима прописао велику кауцију, и тиме директно утицао на њихову продајну цену. Овај закон највише је погодио јефтину штампу, чија је продаја због тога значајно опала. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 227–229; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/331–336.

конзервативни блок није успео да сачува унутрашње јединство. Иако монархистичка, састављена знатно више од орлеаниста и легитимиста, него од бонапартиста, конзервативну странку су слабиле расправе управо њене две најаче групације око тога коју грану Бурбонске династије, старију или млађу, треба вратити на престо. Ангажована против социјалиста, разједињена изнутра, конзервативна странка је, као већина у Скупштини, на крају, ступила у сукоб са Председником републике. Иако у земљи званично није постојао парламентарни режим, она је била упорна у настојању да председнику наметне своје људе за ministre. Овакве тежње Скупштине, председник је дочекивао ставом по којем министри поред његовог нису увек морали да имају и поверење Скупштине.

На овом питању отпочела је политичка криза између Скупштине и Председника републике. У одмеравању снага међу њима од пресудног значаја је било ко ће на своју страну привући јавно мњење. Јавност изложена ударима социјалне кризе, није била спремна да се суочи и са последицама политичке кризе. У том смислу Скупштина је имала слабије изгледе, боље од ње стајао је председник. Углед Скупштине био је нарушен у очима јавности због закона које је донела, док је код буржоазије расло незадовољство према њеним парламентарним вођама. Још уз све то расправе легитимиста и орлеаниста око тога коју од две гране Бурбонске династије би требало успоставити, слабиле су унутрашње јединство саме Скупштине. Када је на све ово дошао још и сукоб Скупштине, односно скупштинске већине са председником, који је ослабио власт, многи друштвени редови су се осетили угроженим. У првом реду, стање које је претило да израсте у отворену политичку кризу, највише је могло да угрози буржоазију и њене послове. Пошто је радништво већ била окренула од себе, Скупштини је остало само сељаштво. Оно се, међутим, притиснуто порезима и дуговањима, као и погођено ниским ценама аграрних производа већ увелико сврставало уз Луја Наполеона. У ситуацији када је сукоб између Председника републике и Скупштине могао тешко да науди и самој земљи, указала се прилика да се увођењем војне диктатуре разреши криза и стабилизује стање. Ослањајући се на своју популарност, Луј Наполеон је распутивши парламент извршио

државни удар и тако припремио услове за увођење наполеоновске монархије и проглашење Другог царства.¹⁷³

Када је крајем 1852. године гласањем бирачког тела Луј Наполеон извикан за цара под називом Наполеон III почела је епоха Другог царства, које је првих година било царев лични режим. Народ је, тада, на гласању, још и своју судбину поверио Наполеону III. Епоха Другог царства и успон Наполеона III почели су тако што је ликвидирана Фебруарска револуција и њена достигнућа, а завршени су једном националном катастрофом и сломом у француско–пруском рату (1870–1871).

Почетак владавине Наполеона III означио је јачање ауторитета власти, што је објашњавано тежњом да се спасе друштвени мир кога је угрозила револуција из 1848. године. Ипак, увођење личног режима Наполеона III није значило да је у Француској остао само цар. Поред њега, у земљи је постојао Сенат и једно Законодавно тело. Ово законодавно тело бирало се општим гласањем, али су његове ингеренције биле веома скромне.¹⁷⁴ У првим годинама, владавину Наполеона III обележили су још и строг однос према штампи¹⁷⁵ и стриктне мере безбедности.¹⁷⁶ На овим основама почивао је режим диктатуре Наполеона III, који се спроводио у име народне суверености. Будући да је народ поверио цару да у његово име врши сувереност, свака критика царева политике се због тога

¹⁷³ J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 212–217, 217–219; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/330–336, 339–342.

¹⁷⁴ На изборима који су одржавани за ово законодавно тело влада је редовно своје људе од поверења означавала као „службене кандидате“. Полиција је потом по службеној дужности наметала ове кандидате. У изборима који су се одржавали на овакав начин, неслужбени кандидати нису имали могућности нити да објаве свој програм нити да држе зборове. Након избора, у конституисаном телу, састављеном највећим делом од службених кандидата, посланици нису имали право да подносе законске предлоге, док им је право разматрања буџета било у великој мери сужено. Рад посланика у законодавном телу сводио се на то да прихватају или да одбијају владине предлоге у целини. Односно, они су могли да гласају само у целини о буџету сваког министарства. У пракси је то значило да је влада била доста слободна по овом питању у односу на законодавно тело. Коначну реч у питањима буџета имао је цар, који је накнадне и ванредне кредите одобравао сам својим указом. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 247–248, 263–265; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/350–352.

¹⁷⁵ Штампа је ограничавана тако што се за покретање листа тражила дозвола власти и захтевало плаћање кауције. Дневним и периодичним листовима по броју је наплаћивана жиговина. Надлежност редовних судова утврђена је у питањима штампарске кривнице, док је полиција добила право сталног надзора над штампом. У том смислу она је могла чак и да забрани новински лист. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 242–243; D. W. Brogan, *The French Nation from Napoleon to Pétain 1814–1940*, pp. 106–107; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/352–354.

¹⁷⁶ Мере безбедности веома су поштрене, тако да је полиција на основу законског овлашћења могла према сопственој оцени да притвара, упућује у затвор и прогони из земље сва сумњива лица. Ове мере представљале су основу за обрачун власти са свима који су некада учествовали у бунама или су били осуђивани. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 242, 274.

сматрала за непоштовање народне воље. У Француској која је под претходним режимима тонула у стање хроничне револуције, једини начин да се сузбију негативне последице до којих су довели унутрашњи раздори био је да се заведе режим диктатуре.

Лични режим Наполеона III у првим годинама Другог царства темељио се на војсци и на цркви. Војску су уз овај режим везивале успомене на Наполеона I, као и тежња Наполеона III да у складу с њима води ратове. Његови ратови дали су војсци прилику да се поново истакне и прослави. Црква је придобијена тако што су јој у потпуности поверене основна и средња школа. Ово је за њу била веома примамљива прилика да својим васпитним деловањем у народу сузбије утицаје просветитељске филозофије 18. века. Поред тога, у прилог цркве ишле су и друге мере, као она којом је повећан буџет министарства вера. Везујући уз себе војску и цркву, Наполеон III је хтео да прошири основу свог режима и у ширем социјалном смислу. Настојећи да то оствари, он је у првом реду желео да придобије сељаштво и радништво. Сељаштво је релативно лако могао да придобије, тако што, док год је уз себе имао свештенство, могао је бити сигуран да ће преко њега имати и утицај на селу. У прилог том утицају он је предузимао кораке којима је хтео да подржи економске интересе сељака.¹⁷⁷ Када се радило о радништву које је политички већ било активно и ангажовано, враћање општег права гласа није испунило жељена очекивања. Иступајући као поборник политичких захтева радничке класе, Наполеон III је много више успеха у приступу радницима имао на основу социјалног законодавства.¹⁷⁸ У тежњи да прошири социјалну основу свога режима Наполеон III није желео да заобиђе буржоазију. Њу је настојао да придобије тако што је подизањем материјалног

¹⁷⁷ Гледајући у сељаштву снагу сопственог режима, Наполеон је 1860. године с Великом Британијом закључио трговински уговор. Овим уговором био је олакшан извоз из једне у другу земљу: Француска је извозила своје аграрне производе у Енглеску, односно Енглеска је у Француску извозила своје индустријске производе. Овај трговински уговор који је штитио привредне интересе сељаштва, директно је погађао исте такве интересе појединих грана француске индустрије. Charles Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, Tome septième, Paris: Librairie Hachette, 1921, p. 7–10; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/372 и 373.

¹⁷⁸ Мере социјалног законодавства које је предузимао Наполеон III односиле су се на: уређење радничких станова, подршку радничким удружењима за узајамну помоћ и укидање одредби казненог закона по којима је штрајк означаван као кривично дело. Једна од најважнијих свакако је била укидање оних чланова грађанског законика на основу којих је исказ послодавца имао снагу потпуног доказа у спору између послодавца и послопримца о величини најамнице. J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 266; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/379–381.

благостања покушао да надокнади недостатак политичких слобода. Основно опредељење буржоазије биле су политичке слободе. Због тога је цар подстицао и оживљавао послове и привредни живот у земљи. Једна од мера које су том смислу имале врло велики значај била је изградња главне железничке мреже и стварање услова за развој металургијске индустрије. Упоредо са развојем железница и индустрије, оснивали су се велики кредитни заводи и ширила се мрежа филијала Француске банке по унутрашњости. Посебан значај имало је увећање берзанског пословања. Све ово поговало је јачању материјалистичког духа, који је продирао у све шире друштвене слојеве. Са његовим продирањем слабило је и револуционарно расположење и учвршћивао се режим Наполеона III.

Насупрот друштвеним редовима који су чинили основу на којој је почивало Друго царство, у опозицији су се нашли Бурбонци, Орлеанци, републиканци и буржоаска интелигенција. Свака од ових група имала је сопствене разлоге из којих није била спремна да прихвати режим Наполеона III и Друго царство. За Бурбонце и Орлеанце Наполеон III је једноставно био узрпатор престола и бесправни владар. Републиканци никако нису могли да се помире са начином на који је он угушио Другу републику. Буржоаска интелигенција која је следила и подржавала традиције Луја Филипа исказане кроз либерализам и парламентаризам, никако није могла да прихвати његову наполеоновску монархију и диктатуру на којој се заснивала.¹⁷⁹

Лични режим Наполеона III, који је у основи представљао његову диктатуру, и којем је цар наспрам својих противника настојао да створи што ширу социјалну основу, ушао је крајем 1860. године у једну нову фазу. Ова фаза је наговестила ублажавање диктатуре и њен преображај у либералном духу. Либерални преображај очитовао се у већој слободи коју је добило законодавно тело¹⁸⁰, у ступању на снагу новог закона о штампи¹⁸¹ и у признавању слободе

¹⁷⁹ J. Wolf, *France: 1815 to the present*, pp. 240–252, 260–275; D. W. Brogan, *The French Nation from Napoleon to Pétain 1814–1940*, pp. 120–124; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/344–354.

¹⁸⁰ У складу с либералним трендом од краја 1860. године, Законодавном телу је омогућено право адресе. Са овим правом опозиција у Парламенту је добила могућност да критички иступа против концепта владине политике. Поред права адресе, у законодавном телу је било омогућено и право интерпелације. С. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 16–18.

¹⁸¹ Нов закон о штампи допустио је да се новински листови покрећу без претходне полицијске дозволе, а одлуку о томе да ли се један лист има да забрани пренео је из полицијске у судску надлежност. С. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 62–65.

збора. Ступање либералног духа омогућило је профилисање јавног мњења, које је тако добило слободу да претреса и критикује владину политику. Односно, сама влада се нашла под надзором јавног мњења. Тренд либералног преображаја с почетка седме деценије 19. века проширио се крајем исте те деценије у тренд увођења парламентаризма. Тако је у другој половини 1869. године уведена одговорност министара пред Скупштином, а већ наредне 1870. године приступило се образовању владе у складу са намером да одговара расположењу парламентарне већине. Испољавање либералних и парламентарних тенденција није навело Наполеона III да одступи од бонапартистичких традиција, које су се у првом реду односиле на тражење од бирачког тела непосредног одобрења у вези са важним одлукама.

До ових промена у концепцији унутрашње политике личног режима Наполеона III дошло је из више разлога. Због изразито амбициозног начина на који је Наполеон III настојао да води како спољну тако и унутрашњу политику своје земље долазио је у ситуацију да својим поступцима погађа у виталне интересе најважнијих носилаца сопственог режима. Тако је чинећи за Католичку цркву кроз мере своје унутрашње политике, Наполеон III са њом дошао у лошу ситуацију оног момента када је подржавајући италијанско уједињење дозволио да нова уједињена Италија у свој састав укључи и области које су се налазиле под световном влашћу Папе. Римокатоличка црква и њени верници нису били спремни да прихвате нестајање папске државе, и то су веома озбиљно замерили Наполеону III. Поред цркве, цар је после закључења трговинског уговора с Великом Британијом изгубио подршку већег дела буржоазије. Отварајући тржиште своје земље за производе енглеске индустрије, у замену за царинске олакшице на извоз производа француске пољопривреде, Наполеонов режим је изазвао велико незадовољство оног дела буржоазије који се бавио индустријским пословима, и који је сада био изложен оштрој конкуренцији производа напредније енглеске индустрије. Друго царство које је поникло из немира и сукоба Фебруарске револуције није занемарило виталне интересе радништва, и смишљеним мерама социјалне политике успело је да га придобије и да на тај начин у његовим редовим умањи ефекте социјалистичке пропаганде. Међутим, шездесетих година 19. века у радништву је почео да се шири нов социјализам инспирисан мишљу Карла Маркса и утемељен одлукама Прве

интернационалне из 1864. године. Под утицајем новог социјализма радништво је почело да одустаје од борбе за своја права легалним путем на основу стицања општег права гласа и приклонило се методама социјалне револуције. Продор револуционарног духа у радништво веома је допринео да се оно удаљи од Другог царства и да ступи у редове његове опозиције.

Непопуларност у којој се од шездесетих година нашао Наполеонов режим још више је појачало опозиционо деловање политичких противника тог режима. Најжешћи противници владавине Наполеона III били су републиканци. Они су жестоко нападали концепт његове владавине коју је он спроводио позивајући се на народну сувереност. Републиканци су оптуживали Наполеона III да се као шеф извршне власти који је добио од народа мандат једном за свагда брзо од народног послушника преобразио у народног господара. У својим иступима против цара, републиканци су оштро нападали и клерикализам и цркву као два основна стуба на којима се темељило Друго царство. За разлику од безкомпромисних републиканаца, Орлеанисти су у опозиционом деловању против Наполеона III истицали важност политичких слобода. Суштину њиховог политичког програма представљао је захтев за увођењем парламентаризма. Полажући све наде у парламентаризам, они су веровали да се и монархија најбоље може утемељити само на тим основама. На крају, један од важних момената који је допринео слабљењу режима Наполеона III било је то што се против њега окренула интелигенција. Против режима била је како старија интелигенција која је махом била орлеанистички оријентисана и либерално расположена, тако и млађа која је следила републиканце и заступала знатно радикалније ставове.¹⁸²

Суочен са непопуларношћу сопственог режима и јачањем опозиције Наполеон III је излаз видео пре свега у приближавању опозицији. Управо за ову намеру треба везати његово настојање да се у политички живот земље уведе парламентаризам. Међутим, овом режиму није било суђено да преживи. Највећи изазов за њега није дошао услед губита подршке, непопуларности или јачања опозиције. Овај режим пао је као жртва сопствених грандиозних амбиција, које су га упорно усмеравале у вођењу спољне политике током целог периода његовог

¹⁸² С. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 13–16, 18–22, 25–45, 51–56, 59–62, 69–76, 80–85; Ж. Лефевр, *Историја Француске*, стр. II/376–379, 381 и 382, 385 и 386, 392–399.

трајања. Иступајући као противник уговора из 1815. године, Наполеон III се залагао за њихову ревизију на начелу народности. Уздижући начело народности, он је сламао моћ Русије и Аустрије као најважнијих држава на којима је у Европи почивао систем заснован на уговорима из 1815. године. Победивши Русију и Аустрију, он је у Европи створио услове за италијанско и немачко уједињење. Уједињење Немачке водила је Пруска, а она је постала смрти непријатељ и зла коб Француске. У рату између ове две земље, Пруска је победила и ујединила Немачку. Поражена Француска суочила се с катастрофом, у која је била погубна и за Друго царство и за цара Наполеона III.¹⁸³

На вести о поразу код Седана и о предаји Наполеона III Прусима, у Паризу је 4. септембра 1870. године проглашена република. Републиканци су чинили већину у једној привременој фактичкој Влади народне одбране, коју су заједнички образовали посланици Париза и војни гувернер тог града. Најистакнутији члан ове владе био је Леон Гамбета (*Léon Gambetta*), који је оличавао колико њене републиканске тежње везане за законито установљавање републике, толико и њене ратоборне тежње које су се односиле на исправљање тешких и срамотних последица из Француско–пруског рата.

Суочавање са тешким последицама рата принудило је Француску да са Пруском тражи мировни споразум. Као услов за постизање мира, Пруска је тражила да споразум потпише само са слободно изабраном Скупштином. Под притиском тешке ситуације и у интересу мира једна самозвана влада, каква је била Влада народне одбране у Паризу, морала је прихватити овај пруски услов. Скупштина која се почетком 1871. године састала у Бордоу била је вишеструко подељена. У Скупштини су у највећем броју били заступљени монархисти, који су важили за присталице мира. За њима су по бројности следили одмах републиканци, који су били означени као странка рата. Ова подела међу политичким представницима у Скупштини наставила се и у смислу унутрашње поделе у сваком од табора. Сходно томе, монархисти су се делили на: легитимисте који су били присталице старије Бурбонске гране, односно њихов кандидат за краља био је гроф Шамброа, унук Шарла X; орлеанисте који су подржавали млађу Бурбонску грану и као свог кандидата истицали грофа

¹⁸³ C. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 103–114, 117–121, 126–129, 145–147, 152–158, 165–166, 169–171, 174–177.

Париског, унука Луја Филипа, – и бонапартисте који су и даље следили Наполеона III и његову династију. Исто као и монархисти, унутрашњи редови републиканаца су се делили на више група. Међу њима, по значају су се издвајале две: једна коју су представљали прави републиканци окупљени око Гамбете и Жила Февра (*Jules Favre*) и друга на челу с Лујем Адолфом Тјером (*Louis Adolphe Thiers*) која је под притиском догађаја из табора монархиста прешла у републиканце.¹⁸⁴

Скупштина која се није званично определила о облику владе, одлучила је да не задржи и законодавну и извршну власт. Вршење извршне власти она је поверила управо Тјеру, који је испред ње постављен за шефа те власти. Његово именоване је представљало оптималан избор, јер је он као један од вођа републиканског блока био и поборник закључења мира. У Скупштини је Тјеру ово заговарање мировног решења донело подршку монархистичке деснице, док је, пре тога, као републиканац, већ уживао поверење републиканске левице. Његов мандат, једног шефа извршне власти, обележила су два догађаја. Закључио је мир с Немачком под врло тешким условима. У име мира Француска је пристала да Немачкој уступи територију Алзаса и један део Лорене, као и да на име ратне одштете исплати пет милијарди франака. Упоредо са закључивањем мира, Тјер је на унутрашњем плану морао да се суочи са угушењем Париске комуне.¹⁸⁵ Њему је оружани подухват у којем је Париска комуна угушена у крви

¹⁸⁴ Charles Henry Conrad Wright, *A History of the Third French Republic*, Boston–New York: Houghton Mifflin Company, 1916, pp. 11–30, 31–34; C. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 239–248, 249–255, 260–263, 273–278, 279–284; William Fortescue, *The Third Republic in France, 1870–1940: conflicts and continuities*, London: Routledge, 2000, pp. 3–8, 10–12.

¹⁸⁵ Париску комуноу су повели републиканци–националисти, који су у политичком смислу подржавали јакобинце из времена Револуције од 1789. године. Њихови саборци у буну били су социјалисти следбеници Прве интернационале, који су у свом политичком програму имали извођење једне пролетерске револуције. Највишу власт ове буне по којој је она добила своје име и постала позната представљао је општински одбор града Париза, кога је у акцији подржавала народна гарда. Основни повод за избијање Париске комуне представљале су мере, које је донела законита влада са седиштем у Версају. Овим мерама били су у првом реду погођени интереси малих трговаца и радника. Први су се суочили са потребом да испуњавају меничне обавезе, што им је представљало нарочито велику потешкоћу после рата. Друге је тешко погодила одлука да се члановима народне гарде укину дневнице, које су им услед малих могућности за посао биле основни извор прихода. Поред ових основних повода за избијање буне у Паризу постојао је и шири контекст незадовољства, у коме се испољило неслагање између Владе у Версају и Париске комуне. Суштину тог незадовољства представљала је тежња комунара да се у Француској безусловно успостави република и да се ни по коју цену не прихвате немачки мировни услови. Држећи се ових својих ставова, комунари су били подозриви према Скупштини у којој су већину чинили монархисти и према Влади у Версају која је била спремна да у име мира прихвати све немачке услове за мир, без обзира на то колико они били тешки и какво понижење представљали.

донео признање буржоазије, која је после тога била спремна да промени свој став о републици. Угушење Комуне је уверило буржоазију да и република, исто као и монархија, може да буде поуздан гарант реда. Она је чак могла и више од тога, уз гаранта реда, имала је могућности да пружи већу слободу. Уверивши се у то да република може да буде поуздан гарант реда и законитости, буржоазија је била спремна да у истој мери прихвати једну такву републику, као што је све до тада доследно подржавала монархију. Као оличење једне такве буржоазије недвосмислено се истицао Тјер, налазећи се на челу Версајске владе, он је као припадник велике буржоазије уједно представљао и најбољи израз њеног духа.¹⁸⁶

Против нарастајућег расположења за републику устали су монархисти. Они нису хтели да одустану од тога да успоставе монархију, тако да су удруженим снагама све три групе успеле да у мају 1873. године оборе Тјера с власти. Уместо Тјера, монархисти су за председника изабрали свог кандидата, убеђеног монархисту, маршала Мак Махона (*Patrice de Mac Mahon*). Под његовим председништвом, монархисти су намеравали да успоставе монархију. Овај покушај није био успешан, првенствено због тога што је њихов главни кандидат гроф Шамбор јасно наговестио могућност да би своју владавину засновао на начелима Ресторације. Управо је пристајање грофа Шамбора уз начела Ресторације, а не уз начела монархије од 1830. године, утицало да пропадне покушај успостављања монархије. После тога, земља се наша у стању провизоријума и то је налагало да се отпочне с израдом новог устава. Суочени с таквом ситуацијом и настојећи да сачувају изгледне могућности да у повољном тренутку поново покушају да успоставе монархију, монархисти су прихватили да под председником Мак Махона установе привремени републикански режим. Насупрот монархистима, утемељење републике као сталног режима био је најпречи циљ свих републиканаца. Тај циљ је и остварен, када је 1875. године на

C. Wright, *A History of the Third French Republic*, pp. 37–42; C. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 290–314; W. Fortescue, *The Third Republic in France, 1870–1940: conflicts and continuities*, pp. 12–17, 19–22.

¹⁸⁶ C. Wright, *A History of the Third French Republic*, pp. 34–37, 42–44; C. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 284–289, 315–324, 337–350, 355–359.

снагу ступио Устав из 1875. године. Овај Устав је републику из фактичког стања превео у правно и прогласио је за стални облик владе.¹⁸⁷

Ступање на снагу Устава из 1875. године представљало је резултат договора до кога су заједно дошли републиканци и орлеанисти. Приликом проглашења Устава посебно је био интересантан став ових других. Наиме, под утиском да се успостављање монархије мора одложити на дуже време, они су се определили за републику устројену по угледу на парламентарну монархију Луја Филипа. Иначе, орлеанисти су за време Другог царства формулисали сопствени принцип, по коме су већи значај придавали парламентарном систему, него монархијском облику владе. Када је реч о републиканцима, они су се повели за Гамбетом. Он их је уверавао да време праве демократије долази с републиком. У говорима својим присталицама, упорно је истицао републикански облик режима у односу на његову парламентарну форму, која је многе подсећала на Јулску монархију.

У политичком смислу, значај Устава из 1875. године огледао се у томе што је са њим установљен парламентарни систем, који је тежио успостављању равнотеже између власти председника републике и власти парламента. Међутим, као израз једног политичког компромиса који је постигнут између значајних политичких организација и група, овај Устав је имао и велики друштвени значај. У том смислу, следећи политичке организације и групе, иза Устава су се окупили готово сви слојеви француског друштва. Тако су се у једном низу нашле практично све друштвене групе од велике буржоазије, преко мале буржоазије до радништва. Због тога је на основама тог Устава могао да настане један политички поредак, који је имао ширу друштвену основу у односу на све претходне режиме. Захваљујући баш тој широкој друштвеној основи, поредак саздан на Уставу из 1875. године био је у знатној мери обезбеђен од револуционарних потреса.¹⁸⁸

Наредне године, по проглашењу Устава, оджани су избори. На овим изборима монархисти су добили већину у Сенату, док су републиканци стекли

¹⁸⁷ C. Wright, *A History of the Third French Republic*, pp. 44–60; C. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 360–377, 389–390; W. Fortescue, *The Third Republic in France, 1870–1940: conflicts and continuities*, pp. 25–30.

¹⁸⁸ C. Wright, *A History of the Third French Republic*, pp. 62–66; C. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: Le Déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République (1859–1875)*, p. 384–388, 390–392, 403–408; W. Fortescue, *The Third Republic in France, 1870–1940: conflicts and continuities*, pp. 28–30.

предност у Скупштини. У таквој ситуацији страначки односи су постали веома сложени, и политичку стабилност су почели да потресају супростављени ставови монархиста и радикала. Међу монархистима, као непомирљиви противници републике, истицали су се легитимисти и бонапартисти. Радикали су били Гамбетине присталице и представљали су „левицу“. Они су се залагали за шири контекст реформи од укидања стајаће војске, преко деобе цркве и државе до увођења прогресивног пореза и захтева за амнестијом комуниста. Стабилност Скупштине је с тога зависла од држања центра, који се делио на „десни центар“ и „леви центар“. Као „десни центар“ означавали су се орлеанисти. Њихов приоритет је било вођење конзервативне политике у социјалном смислу са циљем да се одбрани постојеће друштвено уређење. Уз провођење овог принципијелног става, орлеанисти су били спремни да пруже подршку свакој влади, те тако и републиканској. „Леви центар“ је предводио Тјер, и они су као најважнију политичку одредницу узимали Устав од 1875. године. Међутим, међу присталицама „десног“ и „левог центра“ није постојало пуно поверење, и тако док се „десни центар“ још надао успостави монархије, за „леви центар“ је република била коначно решење. У таквим условима влада „левог центра“ била је изложена нападима свих политичких група. То је на наговор монархиста искористио Мак Махон и 16. маја 1877. године отпустио владу „левог центра“, те потом формирао једну владу састављену искључиво од монархиста. Тако је на историјску позорницу Француске ступила једна влада, која је постала позната као влада од 16. маја. Њен основни циљ није било успостављање монархије, већ јачање конзервативних елемената у Скупштини и заустављање радикализма. Овај свој циљ влада од 16. маја покушала је да оствари тако што је расписала изборе, који су одржани исте године. На изборима су се надметала два блока: један монархистички окупљен око владе од 16. маја и други настао као одговор на покрет монархиста, у који је ушла цела републиканска левица удружена са „левим центром“. Као победници ових избора изашли су републиканци, који су две године касније учврстили и свој положај у Сенату. На тај начин, држећи у већини оба дома Народног представништва, републиканци су могли да приступе уклањању и последњег упоришта монархиста – са места председника републике одступио је Мак Махон. Избор за новог председника републике, републиканца

Жила Гревија (*Jules Grévy*), означио је дефинитивно учвршћивање републике у Француској.¹⁸⁹

3.1.2. Немачки савез и Немачка у 19. и првој половини 20. века

Настанак Пруске и њено јачање и уздизање у ранг европских сила које се догодило у току 18. века, имало је пресудни значај за уједињење Немачке. До немачког уједињења дошло је у 19. веку, што је представљало закашњење од неколико векова у односу на већину земаља у Западној Европи. Међутим, ово уједињење је извршила Пруска, тако што је наметнула своју хегемонију осталим немачким државама.

Предуслови за спровођење уједињења створили су се у време Наполеонових ратова, када је Француска снагом свога оружја збрисала са географске карте дотадашњу Немачку царевину. Велики простор ове Царевине који се састојао од укупно 360 чланова, Наполеон је поделио између само двадесет држава. Овакав Наполеонов поступак у вези са преуређењем простора Царевине значајно је утицао на прикупљање и организовање самог немачког народа. На тај начин су Француска револуција и Наполеонов ратови послужили као спољашњи чиниоци у процесу немачког уједињења. Поред, у извесном смислу, стварања повољнијих услова за немачко уједињење, време Наполеонових ратова је у немачким земљама и државама утицало још и на буђење и ширење родољубивих осећања у немачком народу. У ратовима се стварала идеја о немачком народном јединству и изграђивао се искључив и борбен национализам.¹⁹⁰

По окончању Наполеонових ратова, немачко питање, као и многа друга европска питања решавана су на Бечком конгресу одржаном 1815. године. У вези са немачким питањем, на Конгресу није обновљена стара Немачка царевина и уместо ње био је основан Немачки савез, који је имао карактер

¹⁸⁹ C. Wright, *A History of the Third French Republic*, pp. 66–74; C. Seignobos, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919: L'Évolution de la 3^e République (1875–1914)*, Tome huitième, Paris: Librairie Hachette, 1921, p. 20–53; W. Fortescue, *The Third Republic in France, 1870–1940: conflicts and continuities*, pp. 30–31, 33–34, 36–38.

¹⁹⁰ Ernest F. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, Volume II, New York: The Macmillan Company, 1920, pp. 219–222, 256–269, 270–272, 281–282, 299–316; Hermann Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, New York: The MacMillan Company, 1933, pp. 292–295, 296–299, 302–303.

међународноправног уговора. Овај Савез трајао је све до 1866. године, и у њему је Наполеонов број немачких држава повећан од двадесет на тридесет девет, – тридесет пет монархија и четири слободна града. Немачки савез од 1815. године представљао је заједницу суверених немачких држава, која се с правног гледишта означавала као „државни савез“. Основна функција Савеза била је заједничка одбрана његових чланова од спољашњих непријатеља. Унутар овог савеза државама је призната самосталност и одлуке су се доносиле у складу с дипломатским принципима, који су важили у односима међу државама. Велики политички значај за Савез имало је то што су његове чланице постале две велике силе Аустрија и Пруска, које су у њему биле најмоћније државе. Исто тако, због појединих подручја које су држале, чланице савеза биле су и Холандија и Данска.

Аустрија је заједно са Пруском, уз повремено веће или мање слагање између ове две водеће државе, водила савез и држала све немачке државе под хегемонијом. Без већих промена у односима међу државама, овакво стање опстало је све до 1848. Обе државе, и Аустрија и Пруска, постале су чланице савеза само са оним деловима својих територија, који су некада представљали подручја старе Немачке царевине. Тако су ван Савеза, када је реч о аустријским земљама, остали Угарска и делови Пољске; док су у случају пруских земаља то биле области Пруска и Познањ. Од односа ове две државе–чланице, Аустрије и Пруске, зависила је укупна политика Савеза. Наиме, у случају њиховог слагања, њихово зједничко мишљење о неком конкретном питању било је обавезујуће за све остале чланове Савеза и они су били дужни да такво мишљење прихвате. Односно, када се ове две чланице не би сложиле, онда је могло да се заустави доношење ма какве одлуке. Због тога су аустријско–пруски односи представљали најважнији моменат у животу Савеза, и у крајњем, од њих је зависио и његов опстанак.

Савез је као своје стално тело имао скупштину која се под сталним председништвом Аустрије састајала у Франкфурту. Делегати ове скупштине били су пуномоћници држава чланица, и на њеним заседањима они су били дужни да поступају у складу са упутствима које су им издавале владе њихових земаља. Раду скупштине присуствовали су сви чланови Савеза, а он се одвијао у пленуму или у ужем већу. Међутим, начин рада скупштине у пленуму разликовао се од начина на који је она радила у ужем већу. Рад скупштине у пленуму

односио се на разматрање врло важних питања, као што је било питање промене савезног устава. Специфичност рада у пленуму била је у томе што су одлуке морале да се доносе двотрећинском већином, а у појединим случајевима и једногласно. Због тога је у пленуму било врло тешко да се дође до закључка, те се он од 1851. године није више ни сазивао. Други начин рада скупштине, у ужем већу, у коме су се одлуке доносиле простом већином, с тога је представљао онај начин којим су се извршавали послови и решавала питања од интереса за Савез.¹⁹¹

Од свог оснивања Савез је код немачких националиста будио наду да ће он постепено изградити још чвршће везе између немачких држава. Ипак, оваква очекивања нису била реална с обзиром на то да је за такав подухват требао да се промени Устав од 1815. године. Промену Устава отежавала је чињеница да се она могла да изврши само на основу једногласне одлуке чланова савеза – а такву одлуку у пракси је било тешко остварити. Због тога су националисти временом све више губили наде у Савез и престали су да се надају, да се помоћу њега може доћи до чвршћих веза међу немачким државама.

Посебан значај водећој улози Аустрије у Немачком савезу од 1815. године дао је њен канцелар кнез Метерних. Основе Метернихове политике састојале су се у тежњи да се сачува мир и поредак који је у Европи био успостављен на Бечком конгресу 1815. Због тога је за њега најважнија ствар била да у европској, а самим тим и у немачкој политици, сузбија идеје Француске револуције, које су се појављивале као идеје уставности, либерализма, односно као начело народности и са њим у вези идеја национализма. Метерних је био велики противник реформи, и држећи се тог свог начела он је своју политику у Немачком савезу на изванредан начин поставио на контрадикторне основе. Настојећи да сузбије реформне покрете и идеје, он није предузео никакав покушај да ојача савезну власт. Јачање савезне власти било је потребно због ефикаснијег надзирања унутрашње политике појединих чланова савеза. Међутим, са јачањем савезне власти отварале су се могућности за немачко уједињење, а

¹⁹¹ E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/322–323, 324–325; H. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 303–304, 310–311; Marshall Dill Jr, *Germany a Modern History*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1961, pp. 86–89; Чедомир Попов, *Грађанска Европа (1770–1914): Политичка историја Европе (1815–1871)*, Београд: Завод за уџбенике, 2010, стр. 4–11.

тима и за еманципацију начела народности, што је за канцелара једне државе која је почивала на негацији једног таквог начела било сасвим незамисливо. Осим тога, у ситуацији у којој би дошло до немачког уједињења, положај Аустрије био би веома тежак. Зато је Метерних првенствено у интересу Аустрије највише тежио одржавању једне слабе заједнице немачких владара, што је Савез од 1815. године и уистину био. У таквом савезу Аустрија је могла да нађе место само са својим немачким областима, остављајући при томе ван њега своје ненемачке територије. Другим речима, свако чвршће повезивање савеза приморало би Аустрију да у интересу сопствене територијалне целовитости остане изван њега.¹⁹²

Како су време Француске револуције и раздобље Наполеонових ратова после ње означили велике политичке промене на простору Светог римског царства немачке народности, тако су се под њиховим утицајем промене осетиле и у самом друштву. Управо је под утицајем идеја Француске револуције и на простору немачких земаља дошло до ослобађања сељака. Овде је процес ослобађања сељака извршен без револуције помоћу реформи које су спроведене одозго.¹⁹³

Такав начин спровођења реформи није утицао на властелинска добра, која су остала неокрњена. Очување племићких великих поседа имало је пресудан значај за политички развој на простору немачких земаља у току 19. века. Највише таквих имања било је у Пруској, у подручјима источно од реке Лабе: то су биле латифундије у поседу јункера, који су представљали посебну врсту немачких

¹⁹² E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/327–328, 336–337; H. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 311–312; M. Dill, *Germany a Modern History*, pp. 89–91; Ч. Попов, *Грађанска Европа (1770–1914): Политичка историја Европе (1815–1871)*, стр. 97–102.

¹⁹³ Сам процес ослобађања сељака није био ни једноставан ни лак. У циљу остваривања потпуног власништва над својом земљом, сељак је претходно морао дати накнаду управо у земљи свом старом господару. Висина накнаде износила је једну трећину, па чак и једну половину, његовог поседа, и тек пошто би уступио ову накнаду сељак је преостали део поседа добијао у своје властништво. Оваквим мерама сеоски посед је додатно умањен, и племићи земљопоседници су имали знатно више користи од поступка ослобађања него сами сељаци. Уместо присвајањем властелинских имања, сељак је у немачким земљама, прилику да увећа сопствени посед, добио тек од друге половине 19. века када су под утицајем економског либерализма почеле да се деле шуме и остала сеоска заједничка имовина. E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/276–277; H. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 313–314; M. Dill, *Germany a Modern History*, p. 81.

племића.¹⁹⁴ Јункерски племићки ред био је веома моћан у Пруској, јер је поред политичког значаја имао и велику економску снагу. Његов политички значај почивао је одлучној подршци династији Хоенцолерна и њиховом начину владања. Основа његове економске снаге био је крупан земљишни посед, на којем је уз примену научних достигнућа и технички најсавременијих средстава остваривао пољопривредну производњу у великим количинама.

С обзиром на то да је у Пруској, али и у свим осталим немачким земљама, племство сачувало своју моћ и имало велики значај, буржоазија је свуда била у слабијем и подређеном положају и није могла да се бори за превласт с њим. Осим тога, градски живот није био у великој мери развијен, будући да су многи градови задржали средњовековни изглед. Нешто бољи и савременији услови за градски живот постајали су само у оним градовима, у којима су се налазиле престонице.¹⁹⁵

Реформни покрет у виду увођења уставности ширио се, у првим деценијама 19. века, у јужним немачким државама, које су непосредније биле изложене утицајима из Француске. Ове државе су у време Наполеонових ратова прошириле своју област и у свој састав укључиле нове територије. Због тога је у њима увођење уставности превасходно био израз потребе за учвршћивањем државног јединства. Исход увођења уставности у овим државама био је да су се оне преобразиле у монархије са дарованим уставима, и да су у њихов политички живот уведена законодавна тела.

Најважнији домет уставности био је у томе што је са њом укинута патријархално схватање државе као породичног добра династије, као и

¹⁹⁴ Јункери су као посебна врста племића живели на селу на својим великим имањима. У подручја источно од Лабје, Немци су продрли као освајачи и почели су да их насељавају још од средњег века. Користећи се правом мача они су ту за себе присвајали велика пространства земље, док су потчињене сељаке приморавали да на њима раде и да их обрађују. Ослобађање сељака овде није битније променило ситуацију, посебно због тога што је било веома много сељака са јако мало земље, тако да приходи које су са тих имања добијали нису били довољни за живот. Због тога је велики број сељака и даље морао да ради на имањима јункера за врло скромну надокнаду. Уопште, у Пруској је током целе прве половине 19. века био врло висок проценат сеоског становништва у укупном броју становника земље. Тако је на селу 1816. године живело око 73% свог становништва земље, 1846. године тај проценат је износио 72%, а 1856. године 71%. Слично учешће сеоског становништва у укупном броју становника било је и у осталим немачким земљама. E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/496–497, 509; David Blackbourn, *The Long Nineteenth Century: A History of Germany 1780–1918*, New York–Oxford: Oxford University Press, pp. 27–29.

¹⁹⁵ H. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 307–308; D. Blackbourn, *The Long Nineteenth Century: A History of Germany 1780–1918*, pp. 26, 33–34.

дуалистичког средњовековног схватања државе као уговора између круне и сталежа. На тај начин уставност је допринела укључивању династије и сталежа у државу, која је тада схваћена као јавна установа и недељива целина.

Установљавање законодавних тела у јужним немачким државама требало је да послужи у сврху окупљања целокупног становништва са свих њихових области у једну целину. Законодавна тела су се у овим државама састојала из два дома. У горњем дому заседао је више племство, док је само доњи дом биран. Тај избор се вршио по сталежима и класама, уз повлашћивање нижег племства – и великог поседа. Надлежност законодавних тела односила се на давање пристанка на нове законе и успостављање нових намета. Међутим, њихове надлежности нису подразумевале буџетско право и право предлагања закона.¹⁹⁶

У политичким оквирима овакве уставности владе су наставиле са традицијама старе полицијске државе. Бюрократски ситем је остао ригидан, и није подразумевао начела локалне самоуправе. Владе су услед тога дошле у сукоб са грађанском опозицијом, која је услед сталешког изборног реда била малобројна у парламентима, али је зато уживала подршку образоване и богате велике буржоазије, те је због тога са великим самопоуздањем тражила укидање изборних повластица нижег племства. Захтев за укидањем изборних повластица означио је отпочињање политичке борбе између грађанства (буржоазије) и племства, која је с временом постајала један од облика унутрашњег сукоба у многим државама Немачког савеза. У тој борби грађанство је стајало на страни парламента, а племство на страни круне. Грађанство које се истицало својом образованошћу, постало је носилац либералне идеологије и имало је великог утицаја на духовни живот Немачке.¹⁹⁷ Племство које је имало врло важну улогу у војсци и чиновништву, и које је, поред тога, као власник великих поседа било

¹⁹⁶ Видети о томе више: *Constitutions of the German Empire and German States*, Edited by Edwin H. Zeydel, Washington: Government Printing Office, 1919.

¹⁹⁷ Либерална идеологија била је сложена, јер су се у њој међусобно прожимали француски утицају и Кантова филозофија. Ову идеологију су нарочито, путем штампе, популарисали немачки Јевреји, која је њима била ближа у изворном француском облику, због тога што су они у мањој мери били асимиловани у немачку средину, те су, сходно томе, слабије осећали и њене народне традиције. Немачки Јевреји су се окренули француским традицијама и, између осталог, због тога, што им је била туђа Кантова етика, која је почивала на протестантском хришћанству. Кант је идеалистичку филозофију усмерио ка либерализму, тако што је повезао личну слободу с моралном дужношћу. Он је сматрао да добровољно подвргавање моралном закону представља највећи израз личне слободе. Ширење либералне идеологије као директан резултат имало је слабење основа на којима је почивао конзервативни режим. Prince de Bülow, *La Politique Allemande*, huitième édition, Paris: Henri Charles-Lavauzelle, 1916, p. 170–174.

значајан чинилац у привредном животу, пре свега у пољопривреди као носиоц техничког напретка у производњи, усвојило је конзервативну идеологију.¹⁹⁸

Увођење уставности на крилима све јачег либерализма наговестило је промене и ширење реформног покрета. Кнез Метерних који је настојао да целокупну политику у Савезу држи под својом контролом, могао је да отежа овакав развој догађаја, али није могао у потпуности да га заустави. Осим тога, једине две немачке државе у којима уставни покрет није имао успеха биле су Пруска и Аустрија. Сходно томе, а с обзиром на то да су оне биле две најмоћније државе у савезу, под чијом хегемонијом су се налазиле све остале немачке државе, Метерниха није морао да брине уставни покрет који се у другим државама уздизао. Њему је много више разлога за забринутост стварало ширење национализма.¹⁹⁹ Настао као последица Наполеонових ратова на основама идеје о једној општој немачкој народности и патриотизму национализам се повезао с

¹⁹⁸ Конзервативна идеологија је највећим делом утемељена захваљујући Хегелу, који је био њен најистакнутији идеолог. Хегел је на основама идеалистичке филозофије поставио своје тумачење конзервативизма. Он је истицао да се идеја моралности остварује у државном уређењу, па је, према томе, на спајању личне слободе и моралне дужности требало да почива добровољно подвргавање појединца државној власти. Насупрот идеологији француске револуције, која је појединца с његовим правима стављала изнад државе, и у начелима слободе и једнакости је имала апсолутно мерило за променљиве историјске организације државе, Хегел је државу стављао изнад појединца, и она је за појединца имала да буде највиша форма моралности, док је дату државну организацију сматрао као оправдану уколико је успела да се оставри у току историјског процеса. Идеалистичка филозија коју је Хегел поставио на овај начин послужила је конзервативној политици у њеном настојању да брани постојеће стање и да заговара прихvatње свршеног чина. P. de Bülow, *La Politique Allemande*, pp. 164–169.

¹⁹⁹ Уобличавању и ширењу идеје немачког национализма највише је погодовала слобода универзитета, који су као израз идеје слободе били места, на којима је људски дух уобличавао своју стваралачку моћ. Идеја нације се на универзитетима тумачила у смислу настанка нације у историјском току догађаја. Дакле, постоје готове нације у којима се рађају појединци. На тај начин, цивилизовану нацију треба схватити као духовну породицу. Такве нације повезује особен начин мишљења и осећања изражен у њиховом језику. Оне кроз свој језик надахњују својим духом своје синове, те се тако ствара једна веза у којој појединац зависи од нације, а нација од историје. Схватајући историју као дуг процес цивилизације, у оквиру кога цивилизаторску мисију врши час овај час онај народ, које бира и води виши светски дух, те они тако добијају снагу за велика историјска дела и велика стваралаштва у култури, веровало се да пошто је прошло време других народа долази време Немаца. Ово надахнуће светским духом испољило се у немачкој науци и књижевности, следћи корак био је да се он испољи и у немачкој политици – а то је значило да се ближио час немачког уједињења. Идеја национализма која се на овај начин уобличавала на немачким универзитетима представљала је корак напред у односу на концепцију индивидуалистичког схватања народа и државе као уговорне заједнице потпуно слободних појединаца. На универзитетима у Немачкој, наука је полазећи од историјских традиција и колективног духа у синтезу националне идеје унела много тога несвесног и органског. У основи свега налазила се претпоставка да ће историјски ток догађаја ићи у складу са тежњама немачког национализма. Односно, да се на основу закона светског историјског процеса може предсказати немачко уједињење и немачко културно вођство света. E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/328–339; H. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 310–312; M. Dill, *Germany a Modern History*, pp.89–91.

либерализмом и прерастао у потребу за стварањем једне заједничке немачке државе. Овако уобличена идеја и потреба добиле су најватреније присталице у немачкој омладини, која је организована у гимнастичка и студентска удружења свесрдно радила на националном уједињењу.²⁰⁰

Ширење национализма у спреси с либерализмом свакако није било у складу са основама на којима је Метерних хтео да води Немачки савез. Због своје снаге, али и због спремности да се бори, овај покрет је дошао под удар строгих мера које је у Савезу спровео Метерних. Ове мере односиле су се на стављање под присмотру универзитета, професора и студената и њихових удружења. Исто тако, уводила се цензура на списе, што је било у супротности са савезним Уставом који је предвиђао слободу штампе. Поврх свега, тражено је да се у оним земљама, које су усвојиле уставност, сувереност не дели између владара и парламента, већ да она и даље остане искључиво у владаревим рукама. На крају, савезна власт је била приморана да појача свој надзор над унутрашњом политиком појединих држава. Ова мера, иако у супротности са Метерниховим намерама, довела је до јачања савезне власти.²⁰¹

Метернихова конзервативна политика још јаче је хомогенизовала национализам и либерализам, који су своје деловање усмерили кроз парламенте у оним државама где их је било, односно на подизање револуција као начина за остваривање њиховог програма. Поред ових идеолошких сукобљавања, много значајнији сукоб се водио између самих држава унутар Немачког савеза. Вођене сопственим посебним интересима те државе су, пре свега, настојале да сачувају своју самосталност. Сходно томе, средње државе су највише биле заинтересоване да се у унутрашњости савезног уређења Немачке одржи равнотежа снага, док су оне велике, попут Аустрије и Пруске, тежиле потпуној хегемонији. Ова борба међу немачким државама имала је све одлике једне међународне дипломатске борбе. У сржи те борбе био је сукоб између националне свести, која се испољавала у унитарстичком облику, и државне организације, коју су својим бројем оличавале саме немачке државе. Тај сукоб се водио по основу тога која ће од две концепције надјачати: једна која је тежила уједињењу у велику Немачку

²⁰⁰ *Ibidem.*

²⁰¹ *Ibidem.*

или друга која је ишла за очувањем постојећих држава под окриљем једног чвршћег савеза него што је то био онај из 1815.²⁰²

За разлику од уставног покрета из 1830. године у јужним немачким државама, увођење уставности у северним немачким државама почело је нешто касније, и овде свакако под француским утицајем, односно под утицајем револуције од 1830. Једина која међу северним немачким државама није прихватила уставност била је Пруска. Будући да није имала устав, њен државни систем се темељио на војсци и бирократији. Ипак, у основи овог система налазио се реформски процес. Њега је у складу са сопственим схватањима спровела сама пруска држава, пошто се у Наполеоновим ратовима суочила са тешким поразима које јој је нанела Француска. Угледајући се на свог противника и његова достигнућа из времена француске револуције, Пруска је спровела реформе. Ове реформе имале су за циљ да ублаже пруски систем. У основи тај бирократски систем није требало променити, већ га је било потребно приближити народу. Основу за реформу представљало је уверење да почетак новог доба неминовно налаже укључивање народа у јавне послове.

Пре Наполеонових ратова, бирократија је у Пруској била толико јака да је искључила народ из јавних послова и сузбијала развој приватне иницијативе. Народ који је под таквом бирократијом утонуо у пасивност, врло мирно је прихватио поразе који су се десили у рату с Француском. Суочена са таквом ситуацијом, пруска влада се одлучила за реформе, и то прво, 1807. и 1808. године под министром бароном Штајном (*Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein*), а потом 1811. под министром бароном Харденбергом (*Karl August Freiherr von Hardenberg*). Реформом је укинута сталешко уређење, чиме су биле уклоњене разлике између племића и неплемића. То је практично значило да су племићи могли своју земљу да продају неплемићима, као и да су могли да се баве пословима везаним за индустрију, трговину и слободне позиве. На крају, официрски чиновници су престали да буду искључива повластица племића, и постали су доступни неплемићима уколико би претходно положили официрски испит. Са доступношћу официрских чиновника неплемићима, уведена је 1814. године и општа војна обавеза. Она се односила на све војно способне без

²⁰² E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/340–342; H. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 312–314; M. Dill, *Germany a Modern History*, pp.91–93.

изузетка и без могућности замене. Упоредо с укидањем сталешког уређења државна управа је уређена по бирократском моделу. Влада је тако уместо одбора добила стручна министарства, којима су управљали министри појединци. Грађанима је, уместо права да бирају народно представништво и тиме утичу на законодавство, дато право да учествују у администарцији. Поред тога, у градовима је још била уведена и самоуправа. На селу је била укинута наследна потчињеност сељака, а са њом и лична служба на властелиновом имању. Међутим, остало је право племићима да и даље врше судску и полицијску власт на селу.

Реформе које су тада спровели (Штајн и Хардерберг), имале су социјални, економски и административни значај. У њима је намерно била изостављена једино сфера политике. У Пруској је апсолутизам да би сачувао своју суштину, спремно жртвовао повластице племства и приступио стварању савремене администрације. Његове реформе требале су да се односе на решавање најнужнијих питања, како би се сачувао неокрњен ауторитет владалачке власти. Сами тим, ауторитет власти је наставио да се темељи на војсци и бирократији.

Општа војна обавеза представљала је, уместо општег права гласа и политичких слобода, основу за везивање грађана за државу. Стварање једног таквог војног система било је у пруском духу, који је нарочито инсистирао на дужности грађана, док њихова права нису тако снажно истицана. Природу тог духа који је величао дужност најбоље одсликава чињеница да је владар сматран слугом државе.

Други камен темељац била је бирократија, она је до те мере била стручно усавршена да је у држави имала апсолутну моћ. Народу је више сметала оваква моћ бирократског система него апсолутизам пруског монарха. Пруска је као апсолутистичка монархија настојала да непостојање уставности надокнади добром администрацијом. Сходно томе, без обзира на једну врсту бирократског апсолутизма у Пруској, њено чиновништво је имало сличан квалитет као и судство, који се испољавао у његовој спремности и непристрасности. Његова улога, на неки начин, огледа се и у чињеници да су се законодавне функције, иако одвојене од административних, налазиле у надлежности једног тела састављеног од великодостојника и виших чиновника, уместо да их врши Народно представништво. На овај начин остварено је оно у шта су пруски

владари били уверени, а то је да за грађане већи значај од политичких слобода има добра администрација.²⁰³

Пруска је прва од свих немачких држава предузела кораке у правцу превазилажења и разрешавања стања, које је у остваривању економских потреба земаља чланица Немачког савеза настало као последица Наполеонових ратова. Немачке земље су из ових ратова, који су у доброј мери вођени на немачком тлу, изашле веома осиромашене и подељене. Тако подељен немачки простор је у великој мери одређивао различит и необједињен царински систем који је тржиште сводио на уске локалне оквире.²⁰⁴

У тако ограниченим тржишним условима за привредну активност, изостајале су и преко потребне мере за заштиту домаће производње у појединим привредним гранама. Како би превладала ове неповољне услове и створила повољније за подстицај привреде Пруска је приступила стварања једног великог тржишта, које би се простирало на целокупној области Савеза. Она је најпре 1818. године укинула све провинцијске царине унутар своје територије, а онда је неке мање државе укључила у своју царинску област, и то тако што се са њима договорила око удела који ће те земље имати сразмерно броју њихових становника у царинским приходима Пруске. Нешто касније, Пруска се договорила и са другим средњим и већим државама око образовања потпуног царинског савеза, који је ишао корак даље од учешћа у деоби царинских прихода

²⁰³ Видети о томе више: Herman Gerlach James, *Principles of Prussian Administration*, New York: The MacMillan Company, 1913; E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/ 275–277, 279–280, 284–286, 292.

²⁰⁴ Затворена у локалне оквире привредна активност а пре свега индустријализација је у немачким земљама ишла доста споро. Велика фабричка предузећа била су ретка до 1840. Међутим, и без обзира на то, само за њих је важило начело слободе радње, које је у законодавство ушло почетком 19. века. Занати су, и даље, пословали под старом еснафском уредбом. Разлог за тако дуго опстајање еснафске уредбе био је, између осталог, у томе што је број мајстора превазилазио број шегрта. Занатске радионице су стога биле мале и у њима је обично радио један мајстор са једним или два помагача, а врло често су се могле срести радионице у којима је радио само мајстор. Производња у њима је била непосредна, и производи су стизали право пред купце. У таквим производним условима зарада је несумњиво било веома скромна. Тада је, исто тако, веома био раширен један посебан облик капиталистичке организације, који је почивао на производњи у оквирима једног домаћинства за предузимача. Наиме, мајстор–радник је користећи сопствени алат у својој кући производио готову робу, коју је потом откупљивао предузимач ради препродаје. Овај вид капиталистичке организације био је нарочито раширен у производњи текстила. Са развојем рударства, у првом реду са експлоатисањем угљенокопа, у Немачкој се почело касније у односу на поједине западноевропске земље. Један од разлога за то био је управо онај, горе поменути, посебан начин капиталистичке организације, који се у рударству огледао у великом броју малих предузећа, од којих су многа држали сељаци као своје споредно занимање уз земљорадњу. Ч. Попов, *Грађанска Европа (1770–1914): Политичка историја Европе (1815–1871)*, стр. 91.

те подразумевао учешће у прописивању царинске тарифе и вођење царинске управе. Образовање царинског савеза закључено је 1836. године, а његов највећи домет био је у томе што је створио услове за чвршћу економску организацију немачког народа. Ова организација била је ефикаснија од оне коју је пружио Савез из 1815.²⁰⁵

Поред стварања царинског савеза и сређивања царинске политике, у првој половини 19. века постављене су основе кредитне политике, тако што су у појединим немачким државама основане новчане банке. У истом периоду, интензивно се радило још и на стварању саобраћајне инфраструктуре: унапређивањем паробродске пловидбе и изградњом путева и железничке мреже. На тај начин створени су сви потребни услови за развој индустрије, и до њеног наглог развоја и правог полета дошло је у другој половини 19. века.²⁰⁶

Свакако, најважније достигнуће у привредном смислу које су омогућили развој саобраћаја и, пре свега, стварање царинског савеза, било је стварање великог и јединственог домаћег тржишта, а кроз то и развој индустријског потенцијала. Политичка димензија, у првом реду стварањем царинског савеза, коме је на челу стајала Пруска, испољила се кроз: с једне стране, обједињавање свих немачких земаља под њеним вођством и с друге стране, раскидање везе између ње и Аустрије. Управо су те две чињенице омогућиле Прусској да постави основе за будуће економско и политичко уједињење немачких земаља.²⁰⁷

Револуција из 1848. године суочила је Немачки савез и државе чланице са новим изазовима. Најугледнији представници грађанске интелигенције надахнути либералним и националним идејама истакли су захтев за немачким уједињењем и проглашењем устава. Вођени овим захтевима, политичари који су углавном долазили из крајева југозападне Немачке, покренули су иницијативу да се независно и од савезне власти и од влада појединих држава, у мају 1848. године, у Франкфурту, састане Уставотворна скупштина. Избор ове скупштине

²⁰⁵ Е. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/340; Ч. Попов, *Грађанска Европа (1770–1914): Политичка историја Европе (1815–1871)*, стр. 102–106.

²⁰⁶ У немачким земљама је постојала основа за развој индустрије, јер је било рудног богатства у угљу. Становништво је било бројно и у кратком временском року, од свега тридесет година од 1815. до 1845. године, оно се са двадесет пет милиона увећало на тридесет четри и по милиона. Ово увећање становништва је износило 37,70%. Поред тога, у становништву је била заступљена веома образована средња класа, која је била способна да у индустрији примени техничке проналаске. Е. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/339–340; Ч. Попов, *Грађанска Европа (1770–1914): Политичка историја Европе (1815–1871)*, стр. 91.

²⁰⁷ Исто.

извршен је на основу општег гласања, и она је представљала искључиво немачки народ као једну целину.²⁰⁸

Од два захтева који су довели до сазивања Скупштине у Франкфурту, она је највећи домет имала у доношењу једног Устава. Основно достигнуће овог Устава било је у томе, што је почивао на основним и најважнијим либералним начелима тог времена. У складу са тим начелима, Устав је прописивао надмоћност законодавне власти над извршном.²⁰⁹ Иако су овај Устав у начелу прихватиле Пруска и мале државе, њему судбина није била наклоњена. Пуном ступању на снагу и оживотворењу једног оваквог Устава жестоко се противила Аустрија. Отпор је постојао и у средњим државама. Оне су отворено страховале да би уставна одредба, по којој је функција шефа извршне власти требала да припадне једном од тадашњих немачких владара, и који би потом понео и титулу цара, могла да значи да би то достојанство припало пруском краљу. У том случају, за ове државе би то практично значило долазак под пруску хегемонију.

Други захтев, у вези са немачким уједињењем, који је подстакао сазивање Скупштине у Франкфурту, показао је сву деликатност Немачког савеза. Пред учеснике Скупштине као велики изазов се поставило питање Аустрије, посебно због тога што се повела расправа око тога да ли и она да се прими у преуређени савез. У Скупштини су се по том питању издвојиле две групе: једна која је означена као великонемци, јер су у савезу желели да задрже све немачке државе, чак и Аустрију; друга која је означена као малонемци, јер су из савеза желели да искључе Аустрију као делимично немачку државу. Целу ситуацију додатно је

²⁰⁸ E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/344–345; H. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 328.

²⁰⁹ Устав који је донела Франкфуртска скупштина 1848. године, садржао је одељак о основним правима Немачког народа. Овај одељак био је сачињен по угледу на америчку и француску декларацију права човека и грађанина. По Уставу, уједињена Немачка је требало да буде савезна држава, а узор у том смислу биле су САД-е, у којој би биле окупљене све немачке државе. Уставом је било предвиђено да законодавну власт врши једна скупштина, коју би бирао цео и јединствен немачки народ. Скупштина је имала да се бира општим, једнаким и непосредним гласањем, – и свака држава имала је да шаље у Скупштину онај број посланика, који је био у складу са укупним бројем њених становника. Поред Скупштине, требао је да се конституише и један горњи дом. У овом телу требале су да буду посебно заступљене све немачке државе, и то тако што би веће државе имале више заступника него мање државе. Функција шефа извршне власти требала је да припадне једном од тадашњих немачких владара, који би тако понео титулу цара. Цар би био обавезан да влада искључиво по уставу, док је његова влада имала да буде одговорна пред Парламентом. У Парламенту је имало да буде тежиште целокупне власти. E. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/354; M. Dill, *Germany a Modern History*, pp. 111–113; D. Blackbourn, *The Long Nineteenth Century: A History of Germany 1780–1918*, pp. 147–149.

учинила тежом сама Аустрија, која је тражила да у савез уђе као јединствена држава и са немачким и са ненемачким територијама. На Скупштини су коначно превагу однели малонемци. Они су одлучили да је уједињење Немачке требало да се изврши без Аустрије, а да је титулу цара имао да понесе пруски краљ.

Франкфуртска скупштина испунила је два основна захтева, који су били најважнији повод њеног окупљања. Она је донела Устав и утврдила је програм немачког уједињења. Оба достигнућа Скупштине у Франкфурту наишла су на оштро противљење Аустрије. Посебно је остваривање њеног програма немачког уједињења могло да се изврши само помоћу рата између Аустрије и Пруске. На лоше изгледе у смислу спровођења њених одлука указивала је и велика неодлучност грађанства. Оно се није одважило да народу упуту позив на устанак за национално уједињење, нити је показало спремност да поведе преговоре о томе. Грађанство је ове преговоре у првом реду требало да поведе са постојећим државним властима, како би се уједињење извршило без сукоба између Уставотворне скупштине и дотадашњих немачких држава. У таквој ситуацији, главни ривал Аустрије, Пруска одлучила је да остане мирна. Њен краљ је одбио понуђену царску круну, док му сам Франкфуртски устав није био по вољи. Он је овај Устав сматрао за исувише либералан.²¹⁰ Због тога се револуционарни покушај либералног грађанства 1848. године завршио тако што су постојеће немачке државе потврдиле своју премоћ над њим и његовим идејама у погледу спровођења народног уједињења.²¹¹

С једне стране, због неодлучности грађанства, а с друге стране, због отпор Аустрије и средњих држава, немачко уједињење се није остварило. Тако је и после револуције из 1848. године целокупно стање међу немачким државама

²¹⁰ Настојећи да се настави процес који је тежио ка уједињењу немачког народа, Пруска је после слома Франкфуртске скупштине покушала да преради њен Устав. Она је узела у обзир примедбе које су Аустрија и средње државе ставиле на уставни нацрт те скупштине. Њен нацрт устава предвиђао је савезну државу уједињеног немачког народа и Народну скупштину која је требало да се бира ограниченим гласањем. По истом уставном нацрту, требало је да се установи једно веће немачких владара коме би председавао пруски краљ. Ово веће је уједно требало да се налази на челу савезне државе. У односу на Аустрију, овај нацрт устава је предвиђао да нова савезна држава с њом ступи у војно-дипломатску заједницу, као и да се аустријском владару призна титула немачког цара. Међутим, ни овако конципиран уставни нацрт, који је израдила Пруска, није био по вољи Аустрије, али ни других, пре свега, средњих држава. После ултимативног захтева Аустрије да се од уставног нацрта одустане, Пруска је тако и урадила, првенствено да би избегла рат са њом. Е. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/365–366.

²¹¹ Е. Henderson, *A Short History of Germany (1648–1914)*, pp. II/352–356, 359–369; D. Blackbourn, *The Long Nineteenth Century: A History of Germany 1780–1918*, pp. 139–175.

остало исто, онако како је и пре ње било по савезном уређењу од 1815. Немачки савез се и после револуције из 1848. године налазио под двојним вођством Аустрије и Пруске. Међутим, од тада је између ове две водеће немачке државе било знатно више неслагања, како по питању спољашње, тако и по питању унутрашње политике. Настојањима Аустрије да у Савезу прошири своју председничку власт енергично се противила Пруска. Пруска је, исто тако, сузбила намеру Аустрије да уђе у Царински савез и тако јој преузме примат у привредном животу Немачке. Ривалство ове две државе осећало се и у међународној политици. Аустрија је на међународном плану свесно подносила дипломатске изазове и ратне сукобе, само да не дође у ситуацију да Пруској мора да призна било дипломатско били војно учешће. Време након револуције из 1848. године показало је да немачки народ без свог националног уједињења не може да одговори изазовима времена, али и да до тог уједињења може да дође само после аустро–пруског рата.²¹²

Тако, када је већ Савез остао непромењен у току револуције из 1848. године, промене, ипак, нису заобишле поједине немачке државе. Реформама које је носио талас револуције захтевана је права уставност. То је значило да у законодавству Круна нема премоћ над Парламентом, да племићи и велики баштинници у изборима чланова Парламента не буду повлашћени, као и да се јавни живот ослободи притиска полиције. Међутим, реформни захтеви нису заживели у пракси, реакција је многе од њих успела да поништи. Без обзира на то, револуција је, ипак, у нечему успела. Наиме, иако су Круна и чиновништво задржали управу над земљом, због тога што цензура није више успостављана, грађанству је остављено право да претреса владине поступке.²¹³

У Пруској је револуција из 1848. године довела до укидања апсолутизма, и краљ је суочен са захтевима јавног мњења сазвао уставотворну скупштину изабрану на основу општег и тајног гласања. Истина, чим се револуција стишала, Круна је распустила уставотворну скупштину, али није могла тек тако да пређе преко захтева за уставом. Због тога је одлучила да дарује један Устав.²¹⁴ Увођење

²¹² M. Dill, *Germany a Modern History*, pp.118–129.

²¹³ Видети о томе више: *Constitutions of the German Empire and German States*, Washington, 1919.

²¹⁴ Даровани устав је одредио да законодавну власт деле владар и Парламент, да се Парламент састоји од горњег дома као господске скупштине и доњег дома кога су бирали грађани подељени у изборне курије према величини свог пореза (мањи број грађана из виших пореских категорија

уставности у Пруску није ослабило власт Круне, која је због изборног система, у коме су имућнији бирачи били повлашћени, очувала своје вођство над државом. После револуције из 1848. године Пруска је постала уставна држава. Ова њена уставност је, чак, у односу на поједине друге немачке државе, које су после револуције прибегле реакцији, доживљавана и као релативно либерална.

Револуција из 1848. године довела је до увођења уставности у Пруску. У новим политичким околностима дошло је до борбе између Круне и Парламента. Краљ је и под Уставом сматрао да је његова дужност да управља државом; али је, исто тако, био спреман да прихвати да ради у оквирима који су њиме били постављени. Држећи се уставних оквира, он није био спреман да управу државе препусти Парламенту и његовим странкама. Краљ је за своју политику имао подршку племства и чиновништва. Иако се Пруска преобразила у уставну монархију, то још увек није значило да она треба да буде и парламентарна. Због тога је централно питање политичког живота у њој постао парламентаризам око кога се круна сучелила са грађанском либералном (напредном) странком. Круна је противећи се парламентаризму настојала да на власт долазе само владе образоване од чиновника, док је напредна странка, која је у Парламенту имала већину, отежавала рад таквим владама, и настојала да се избори за формирање партискополитичке владе.²¹⁵

Ово политичко сучељавање нарочито се интензивирало у моменту када је требало да се усвоји закон о преуређењу војске. Краљ је желео нов војнички закон, који је захтевао значајна средства, а њих је, опет, било могуће прописати само на основу буџета. Међутим, он зарад тога није био спреман да попусти напредној странци, која је подршку том закону условљавала ступањем на власт једне владе састављене из парламентарне већине. Зато је краљ за министра узео грофа Бизмарка као конзервативца, који није прихватао захтеве напредне странке за увођењем парламентаризма по енглеском примеру и за образовањем партијске владе. Бизмарков став у том смислу је био изричит: он је истицао да династија, у Пруску, има највеће заслуге за стварње државе, те да Парламент своја права изводи из једног дарованог устава. Дакле, у Пруску је круна била основна и

бирао је исти број посланика као и грађани из нижих пореских категорија). Видети о томе више: *Constitutions of the German Empire and German States*, pp. 225–237.

²¹⁵ D. Blackbourn, *The Long Nineteenth Century: A History of Germany 1780–1918*, pp. 226, 231, 233–235; Edgar Feuchtwanger, *Imperial Germany 1850–1918*, London–New York: Routledge, 2001, pp. 18.

изворна власт. На основу тога, она је могла да влада и без буџета. Краљу и Бизмарку је у овом сукобу са Парламентом на руку ишло и то што је јачање оружане силе био прворазредни национални интерес Пруске. Њу је чекао неизбежан рата са Аустријом у циљу уједињења Немачке. Због тога је јавност и била спремна да прихвати када је Бизмарк распустио Парламент и покушао да влада без буџета. То све је објашњавано његовом улогом у великој мисији народног уједињења. Узимајући све ово у обзир, Бизмаркова власт није била угрожена. Он је имао подршку јавног мњења, а чињеница да је Пруском управљао јак чиновнички апарат била је довољна да се и без Парламента предузму потребне мере за преуређење војске.²¹⁶

У рату који је био неминован Пруска је победила Аустрију, и изборила за себе право да преуреди Савез немачких држава из 1815. Прво што је Бизмарк урадио било је да искључи Аустрију из новог савеза, у који, истини за вољу, нису ушле и неке друге немачке државе. Савез који је том приликом образован назван је „Северонемачки савез“, и у његов састав су ушле само оне државе које су се налазиле северно од реке Мајне, док Баден, Виртемберг, Баварска, Хесен нису ушли у његово чланство. Стварање овог Савеза представљало је корак напред на путу немачког националног уједињења. По форми Савез је представљао једно средње решење између стања које је било успостављено 1815. године и нацрта Устава који је био предложен на Франкфуртској скупштини 1848.

По Савезном уставу²¹⁷ који је ступио на снагу 1. јула 1867. године, Северонемачки савез је представљао једну савезну државу. Природа савезне државе огледала се, пре свега, у њеном праву непосредног заповедања грађанима,

²¹⁶ Спор у буџетском питању између Владе и Парламента решен је у Пруској по окончању аустро–пруског рата. Договор је постигнут тако што је влада признала буџетско право Парламента и заузврат добила накнадно одобрење за све ванбуџетске издатке које начинила од 1862. године. Поред овог, Парламент је признао Влади право да у ванредним ситуацијама одобрење државних издатака не мора обавезно да тражи претходно, већ једно такво одобрење може да тражи и добије накнадно. Исто ово питање о буџетском праву, додуше, у нешто мањој мери, појавило се и касније у време Немачке царевине. Тада је договор постигнут тако што је одлучено да се буџет министарства војног одобраван на седам година, док су се буџети осталих министарстава одобравали на годину дана. Н. Pinnow, *History of Germany: People and State through a thousand years*, pp. 338–344; D. Blackbourn, *The Long Nineteenth Century: A History of Germany 1780–1918*, pp. 240–244; E. Feuchtwanger, *Imperial Germany 1850–1918*, pp. 22–27.

²¹⁷ Овај Устав је прво усвојила једна Уставотворна скупштина, а затим и појединачно савки од паралемента посебних држава. Његов највећи значај био је у томе, што је успео да споји уједно неколико држава, од којих је свака имала посебну династију и своју посебну историју. Artikel 1. *Verfassung des Norddeutschen Bundes* [vom 16. April 1867]. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/verfndbd.html>; *Constitutions of the German Empire and German States*, p. 6.

који су тако били подчињени и савезним властима и властима својих матичних држава. Институционалну основу Савеза чинили су: Савезно веће,²¹⁸ Царевинска скупштина²¹⁹ и Председништво савеза.²²⁰ Пруска је имала искључиво право председавања Савезом. У том смислу, она је имала предност и била је заштићена од савезне принуде. Заправо, положај председавајуће земље, омогућавао је Пруској да врши принуду над осталим државама. Једна таква могућност је објективно била основа за неравноправност међу државама. На тај начин је председништво Пруске значило њено старешинство над осталим члановима савеза. Надлежности Савеза односиле су се на: спољну политику, царине и трговинску политику, војску, саобраћај, новац, мере и тежине, железнице, бродарство, пошту и телеграф, грађански поступак, стечајно, менично и трговачко право, тражбено право, кривично право, законодавство о радњама и о слободи сељака. Све остале надлежности и послови остављени су државама.

Северонемачком савезу, иако нису биле обухваћене пуноправним чланством, такође су кроз форму војног и царинског савеза биле придружене и јужне немачке државе. Укључивање и ових држава у војни савез означило је да ће, у случају рата, врховна команда над њиховим трупама припасти пруском краљу.²²¹

Савез је био једна врста припремне етапе у процесу немачког уједињења. Ово уједињење је требало да се оконча са обухватањем свих немачких држава, а уз искључење Аустрије. Уједињење Немачке окончано је после победе Пруске у

²¹⁸ У Савезном већу биле су заступљене државе чланице преко својих представника. Унутар Већа одлуке су се доносиле надполовичном већином, осим у случају промене устава када се тражила двотрећинска већина. Начин представљања држава у Већу није био исти за све. Тако је на пример, од укупног броја гласова који је у Већу износио четрдесет три, само Пруској припадало седамнаест гласова. Artikel 6. *Verfassung des Norddeutschen Bundes* [vom 16. April 1867]. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/verfndbd.html>

²¹⁹ Царевинска скупштина, како је то и по Уставу од 1848. године било предвиђено, бирала се општим гласањем и представљала је Немачки народ у целини. Тако, док је Савезно веће представљало државе и њихове појединачне интересе, Царевинска скупштина је била оличење народног јединства. Artikel 20–32. *Verfassung des Norddeutschen Bundes* [vom 16. April 1867]. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/verfndbd.html>; *Constitutions of the German Empire and German States*, p. 6.

²²⁰ Председништво савеза је било самостални орган који је имао одређене надлежности. Водило је међународне послове и дипломатски представљало земље, те одлучивало о рату и миру. Имало је право врховне команде над целокупном оружаном силом. Вршило је контролну функцију над члановима савеза, и у случају нарушавања поретка од стране једног од њих могло је да примени принуду. Artikel 11–19. *Verfassung des Norddeutschen Bundes* [vom 16. April 1867]. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/verfndbd.html>

²²¹ *Verfassung des Norddeutschen Bundes* [vom 16. April 1867]. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/verfndbd.html>; *Constitutions of the German Empire and German States*, p. 5–6.

рату над Француском, којом приликом је свест о народном јединству код Немаца уздигнута до врхунца. Немачка царевина је настала, с једне стране, као дело Пруске и њеног краља који је узео круну немачког цара, а с друге стране, на крилима једног националистичког покрета који се раширио међу свим Немцима.

У пракси, уједињење је извршено тако што су јужне немачке државе приступиле Северонемачком савезу, који је од тада постао Немачка царевина. Организација Царевине се у основи није мењала у односу на ону која је успостављена за време Савеза. У Царевини је дошло само до делимичне измене Устава у појединим тачкама у односу на Устав Савеза. Наиме, услед приступања нових држава повећан је број гласова са 43 колико их је било у Савезном већу на 58 колико је имало Царевинско веће. Међутим, остала је разлика међу њима у броју гласова који им је припадао. То је значило да је Баварска, као једна од најзначајнијих јужних држава, добила седам гласова, док је Пруској остало, као и пре уједињења, седамнаест гласова, чиме је она задржала водећу улогу у Већу. На основу тога она је могла да спречи сваку промену Устава с којом се не би слагала, будући да је четрнаест гласова било довољно да се одбије предлог за промену овог акат. Осим тога, својом заступљеношћу у Већу, Пруска је могла да спречи промене у законодавству војске, царина и пореза на потрошњу. Поред састава и одређеног броја гласова који је свака од земаља имала, а као органу посебних држава, проширене су надлежности Већа. Ове надлежности су се односиле на објаву рата, савезну принуду и надзор над вођењем спољашње политике. Уважавајући карактеристике јужних држава, у њиховој надлежности су остављена посебна права у питањима војске, што је важило за Баварску и Виртемберг, односно за Баварску још и у питању железница. Ово је, свакако, био један изузетак, будући да су се још у време Савеза војска и железница налазиле у заједничкој надлежности.

Ипак, у пракси, за време Царства није потврђен значај који је на први поглед могло да има Веће као врховни орган савезне власти. Оно је у стварности имало мање важности и од Цара и од Царевинске скупштине. Круну немачког цара носио је пруски краљ, који је уједно на себе преузео надлежности Председништва Северонемачког савеза. Царевинска скупштина је представљала врхунац националистичког покрета, који је надахнуо процес немачког уједињења. Тако се управа над Немачком царвином нашла у рукама пруске

династије. Надзор над њом, у извесном смислу, припао је Парламенту, који је представљао немачки народ. Веће је, због тога, као тело у коме су представљене поједине државе, само формално–правно носило суверену власт.

Стварна власт у Немачкој уређена је по пруском узору, и она се, пре свега, тичала односа између цара и Царевинске скупштине. Полазећи од пруске праксе уставности без парламентарности, цара је пред Царевинском скупштином заступао један канцелар. Своју одговорност канцелар је дуговао само цару, али не и Парламенту. Сходно томе, Парламент није могао да уклони канцелара на основу изјаве неповерења. Канцелар је, поред тога што је био царев заступник пред Царевинском скупштином, вршио и функцију опуномоћеника Пруске у Царевинском већу, као и председавајућег тог Већа. Уз све ово, треба рећи да је за време Бизмарка било уобичајено да, поред свега наведеног, канцелар буде и пруски министар председник. У Бизмарково време је обједињавање свих ових надлежности у функцији канцелара, имало великог значаја у саображавању односа између Царевинске владе и Царевинске скупштине са односом између пруске Владе и пруског Парламента.

Уређена и уједињена на овакав начин, Немачка царевина је представљала једну савезну државу, у којој, како се то може видети, није било равноправности међу савезним државама, већ је Пруска имала повлашћен положај. Круна са бирократијом водила је Пруску, а сама Пруска целу Немачку.²²²

У Немачкој царевини државну политику је водила Круна и њени министри. Односно, у име Круне је те послове двадесет година водио Бизмарк као царевински канцелар и пруски министар председник.

Све његове владе су у потпуности биле непартијске и чиновничке. За време свог мандата, Бизмарк је својом личношћу, тим владама поред њихове неспорне велике стручне спреме и веома израженог осећања дужности, давао једну општу државничку оријентацију.

Он је пре свега извршаваће свих послова поверавао дисциплинованом и страначки неодређеном пруском чиновништву.

Бизмарку је пошло за руком да спровођењем административне реформе још чвршће веже чиновништво за владу. Проширивши начела самоуправе у

²²² Видети о томе више: Charles D. Hazen, „The Government of Germany“, *War Information Series*, 3, Washington, D. C: Committee on Public Information, 1917; *Constitutions of the German Empire and German States*, pp. 8–28.

градовима на управу у областима, окрузима и сеоским општинама, он је постигао да се чиновништво и у пословима локалне самоуправе придржава искључиво упутстава централне власти, те да поприми конзервативно централистичке карактеристике. Поред овог, административна реформа, с једне стране, омогућила је да се у јединицама локалне власти створе посебни органи за остваривање локалних потреба и интереса, а с друге стране, ослободила је државну управу њиховог утицаја.

Тако је чиновништво, односно бирократија постала важан чинилац у Немачкој. Своју моћ она је извлачила из чињенице да се Немачка налазила под пруском хегемонијом. У Пруској је традиционално бирократија имала већу моћ од Парламента. Бизмарку је то омогућавало да у политичкој пракси влада као старешина бирократије, који није одговоран пред Парламентом, већ само пред царем.

Немачка царевина је у време мандата канцелара Бизмарка свој ослонац поред чиновништва имала још и у војсци.

Бизмарк је сматрао да, будући да се земља и на истоку и на западу граничила са великим војним силама, она увек мора да буде спремна да води рат на два фронта. Због тога је Бизмарк за све време док је био на власти Немачку држао у ратној приправности и у мирнодопским условима на располагању је имао велику оружану силу. Иако није намеравао да ратује, настојао је да земља увек буде спремна за рат. У таквим условима, немачки генералштаб имао је велики утицај на политику земље. Његов утицај је у појединим случајевима био већи од оног који је имало Царевинско веће и Царевинска скупштина. Овако велики утицај војске на политику у једној земљи није био уобичајен у другим европским државама. Ипак, за време док је био канцелар, Бизмарк је успешно контролисао овај утицај који је немачка војна команда имала на политику.

Политику Немачке царевине која је почивала на војничко чиновничким основама на најбољи начин могао је да води Бизмарк. Он је у пракси политичким проблемима настојао да приступи превасходно као техничким проблемима, које је тежио да решава без великог идеализма. Као искључиви следбеник идеологије национализма, сва друга идејна решења био је спреман да прихвати уколико би њима допринео остваривању једног конкретног циља.

У овим оквирима, свакако, треба видети и Бизмарков приступ социјалном питању кроз стварање радничког осигурања, као и увођење општег права гласа што је била демократска тековина револуције из 1848.

Када је била реч о његовој националистичкој политици, на прво место је стављао војно дипломатску активност, што је било савим у духу његове политике интереса.

Бизмарк је врло вешто водио практичну политику идеалистички неоптерећену, и то му је донело славу великог државника.

Ослањајући се на своје државничке способности Бизмарк је у питањима државне политике вешто поступао са Царевинском скупштином. Будући да се бирала на основу општег права гласа, у њој се нису издвојиле велике и праве политичке странке које би имале довољно политичке снаге да се наметну као основа за владу земље. Због тога је један јак канцелар, какав је Бизмарк у истину и био, могао по потреби да заобилази странке, односно да их у погодном тренуку користи, и да у сваком случају самостално води државну политику.

У Немачкој тога времена, поред великог броја мањих политичких група, издвајале су се четири главне политичке странке: Центар, социјалдемократе, конзервативци и либерали. Однос и распоред снага међу овим водећим немачким политичким странкама, у многоме је зависио од тога што су све оне у Царевинској скупштини водиле политику интереса. Оне су се везивале за интересе одређених друштвених група, као што су били: интереси католичке цркве, интереси индустријског радништва, интереси великог поседа, интереси тешке индустрије.

Центар је политички заступао интересе католичке цркве, што политички није одговарало претежно протестантској Немачкој. Чврсто заступајући питања католичке цркве, Центар се у свим осталим питањима није водио унапред одређеним ставовима, већ је своју политику прилагођавао парламентарној тактици.

Социјалдемократе су, као странка која је заступала марксистичку теорију, били неприхватљиви духу једног времена, које је прожимао капиталистички индустријализам. Доследни својим уверењима, они су критички иступали и под друштвеним приликама свог времена нису хтели да улазе у владу.

Конзервативци су као странка пруских јункера водили политику искључиво у интересу ове класе, и иступали су против начела парламентаризма.

Либерали су једини били поборници парламентаризма, али будући да су били малобројни, они нису могли да се за тај систем изборе против Круне, која му се противила.

Превага коју су интереси имали у конципирању политике, довела је до тога да је идеолошка основа, осим код социјалиста, у доброј мери изостављана у политичким програмима странака.

Сходно таквим политичким околностима, а с обзиром на то да за вођење државе Центар и социјалдемократи нису били прихватљиви, Бизмарк је поступајући тактички и уз адекватан договор с политичким странкама вешто састављао одговарајућу парламентарну већину. У датом тренутку, он је чинећи свакој од странака одређене уступке, успевао да влада с Парламентом. Држећи у односу на странке доминантан положај, он њима ни једног тренутка није пружио прилику да се издигну и у земљи створе парламентаризам. Питање парламентаризма постојало је у Немачкој све време пре избијања Првог светског рата. У најбољем положају да га путем срадње реше били су либерали и социјалдемократи. Међутим, како су класе окупљене у овим странкама, буржоазија и радништво, стајале међусобно супростављене и страхујући једна од друге, то је и борба за парламентаризам, самим тим, била искључена.²²³

3.1.3. Југословенске земље у 19. и 20. веку и стварање прве југославенске државе

Српска држава је обновљена под вођством Карађорђа у Првом српском устанку, када је поред полагања темеља њене државности почела борба за национално ослобађање српског народа. Поред основног обележја борбе за национално ослобођење, Први српски устанак је кроз стварање владарске власти, Карађорђе је на Војводској скупштини 1811. године признат за „врховног војводу“, допринео учвршћивању и победи државне идеје над племенском аутономијом, односно победи државног централизма над нахијским сепаратизмом.

²²³ С. Hazen, „The Government of Germany“, *War Information Series*, 3, Washington, 1917; М. Dill, *Germany a Modern History*, pp.146–155; Е. Feuchtwanger, *Imperial Germany 1850–1918*, pp. 60–67, 70–76, 84–85, 93–95.

Учвршћивање државног централизма значило је да је Карађорђе извршио потпуну централизацију власти. На тај начин, у Србији је, на челу с Карађорђем, створена централизована управа, која је обухватала вертикалу од Правитељствујушћег совјета²²⁴ до општина.²²⁵ Најважнији исход ове борбе за обнову државности био је у стварању основа монархије у Србији, и обједињавање војних и политичких функција у личности врховног војводе.²²⁶

Национално ослобођење и обнова државности прекинути су једно време пошто је 1813. године пропао Први српски устанак. Цео подухват успешно је настављен даље, када је Милош Обреновић у Другом српском устанку 1815. године извојевао победе над Османском царевином и приморао Порту на договор.

Договор Милоша Обреновића са Портом донео је Србији мир и наставак изградње националне управе. Тако је 1830. године Србији, на основу султановог хатишерифа, признат статус вазалне аутономне кнежевине. Поред тога, њој је признато право на унутрашњу управу, а Милош Обреновић је потврђен за кнеза. У Србији су тада основана министарства са министрима на челу, и установљена је подела судске власти од извршне. Међутим, Милош Обреновић је задржао непосредну управу, и посредством кнежевске канцеларије вршио већину управних послова и осталих надлежности. Централизам је, исто тако, постојао и у локалној управи, где је утицај кнеза долазио до изражаја код постављања главних кметова.

²²⁴ Правитељствујушчи совјет је створен 1805. године на иницијативу великих војвода са циљем да се ограничи централна власт Карађорђа. Временом, како је Карађорђе учвршћивао своју централну власт, Совјет је све више губио свој политички карактер и постајао је тело са судско–административним надлежностима. Видети о томе више: *Istorija država i prava jugoslovenskih naroda (Do 1918. godine)*, Beograd, 1962, str. 187–189.

²²⁵ Територијално–административна структура Србије за време Првог српског устанка састојала се од „војводства“, у која су улазили једна или више нахија. Саве нахије су се састојале од још мањих јединица, на чијем челу су се налазиле „мале војводе“. Ове војводе постављане су „дипломом“, које су заједнички издавали Карађорђе и Правитељствујушчи совјет. Због тога су „мале војводе“ биле органи централне власти. Посебан значај у процесу стварања централизоване управе имало је укидање кнежинске самоуправе. Ова самоуправа, која је представљала институцију из предратничког времена, укинута је 1808. године „Карађорђевим уставом“. Укидање самоуправе значило је да су кнезове, као органе цивилне власти, почели да постављају војни команданти. Односно, од тада је почело формирање општина као управних јединица и постављање кметова од стране виших органа. Исте године, почели су да се оснивају и магистрати, чиме је раздвојена судска од полицијске власти. Видети о томе више: Слободан Јовановић, *Из наше историје и књижевности*, Београд, 1931, стр. 17–37.

²²⁶ Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

Ипак, нешто због незадовољства Милошевом владом, које је доводила и до буна, а нешто и због либералних струјања из Европе, у Србији је на Сретење, фебруар 1835. године, сазавана Народна скупштина која је усвојила Сретењски устав. Овај устав био је написан у европском духу и стилу, и због тога је могао да се уврсти у ред напредних устава донесених у то време.²²⁷ Век овог устава био је кратак, и он је кроз неколико недеља укинут на Порти, по изричитом захтеву урдужене руско–аустријске дипломатије.²²⁸

Изградња српске државности настављена је 1838. године ступањем на снагу тзв. „Турског устава“ и појавом уставобранитеља у политичком животу Србије. По жељи Русије у Устав су уншене само одредбе о установљавању унутрашње управе у Србији. Кнез и Државни савет су на основу Устава те закона о кнежевској канцеларији и централној управи вршили врховну власт, док су законодавну власт делили. У складу са овим актима настала су и министарства. Касније је по Закону о Државном савету из 1839. године извршна власт одузета кнезу, и Савет је са јачим компетенцијама у односу на њега постао надређен министрима. Надлежности Савета односиле су се на одређивање буџета, организовање централне управе и утврђивање плата чиновницима. На основу обједињене извршне и законодавне функције Савет је утврђивао надлежност и надзирао рад попечитеља, те тумачио законе и уредбе.

Поред стварања органа централне државне управе са Уставом из 1838. године почиње и нова фаза у образовању модерне државне администрације по европском узору. Чиновници су уврштени у категорију државних службеника, чија су права и дужности биле одређене законом. Тако су уз органе централне државне управе и законом устројене судове и уређено чиновништво створени сви потребни услови за развој управе. У смислу развоја саме управе посебан значај

²²⁷ Сретењски устав је потврдио две основне гране традиционалне уставне материје: организацију власти и права грађана. Организација власти се по уставу састојала од три средишња органа: књаза, Државног совјета и Народне скупштине. Извршну и законодавну власт делили су Књаз и Државни совјет, али је Совјет уз ову надлежност вршио и судску власт. На основу уставних одредби књаз је био претежнији чинилац и у извршној власти и у законодавству. Народна скупштина скупштина заседала је једном годишње, а њена надлежност односила се на доношење законских решења у финансијским питањима. По концепцији Сретењски устав је одговарао типу благо ограничене монархије, јер је владар пристао да се његова воља подвргне правном поступку, али није одустао од тога да се та воља спроводи. Видети о томе више: Драгољуб М. Поповић, „Устав од 1835. године (‘Сретењски устав‘)“, *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, Београд, 1988, стр. 37–43.

²²⁸ Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

имала су чиновничка права. На основу њих чиновницима су признати: сталност, плате утврђене буџетом, право на пензију, посебан поступак пријема у службу нових чиновника. Овим правима су такође укинута телесне казне и утврђена дисциплинска одговорност. За вршење чиновничке службе била је предвиђена одређена квалификација. Чиновништво из уставобранитељског времена почивало је на једном недемократском принципу, по коме је оно имало да управља, а народ да слуша. Од три услова која су била потребна за добру бирократију: сигуран правни положај, професионална способност и чврста дисциплина чиновништва, уставобранитељско чиновништво је имало само први од тих услова. Успостављање бирократског система и стварање чиновничке владе у Србији довршено је донешењем Полицијског закона из 1850. године.

Уставобранитељски режим у Србији је поставио основе државне организације, тако што је установио прве институције и створио чиновништво. Епоху овог режима обележиле су сталне борбе Државног савета са кнезом око превласти. Због те борбе, Савет је за себе задржао вршење законодавне власти, док је управу над земљом препуштао бирократији.²²⁹

Владавина уставобранитеља окончана је Светоандрејском скупштином 1858. године, када су уместо Карађорђевића на власт поново дошли Обреновићи, односно када је почела друга влада кнеза Милоша. Време друге владавине кнеза Милоша означило је велике промене: Државни савет је претворен у орган без угледа и моћи; министри су сведени на положај директора канцеларије; за све чиновнике уведена је једна иста титула „господин“. Водећи рачуна о расположењу народа и настојећи да му по потреби благовремено попусти, Народна скупштина је тада под Милошем добила највећи значај.

Наследивши оца на власти 1860. године, кнез Михаило Обреновић је приступио доношењу органских закона, који су имали уставни карактер. На основу тих закона он је могао да из основе промени Устав, да прошири и учврсти своју власт и да одреди нове надлежности органима централне државне управе.

Тако су законодавном делатношћу кнеза Михаила ограничене надлежности саветника у Државном савету. Они су сведени на положај највиших државних службеника, које је кнез могао да смени. У делокругу Државног савета било је вршење законодавне власти и располагање буџетским правом. Осим тога,

²²⁹ Исто.

Савет је од овог времена почео да врши правну и финансијску контролу рада државне управе. Овај сегмент његове надлежности, иако за то још није било праве законске основе, омогућио је појединцима да почну са подношењем жалби у вези са законитошћу управних аката. На тај начин почела је да се истиче нова улога Савета, која се огледала у његовој надлежности да поступа и по овим жалбама. Савет је тако почео да решава прве управне спорове, односно спорове о законитости управних аката.

У складу са законодавном делатношћу коју је предузео кнез Михаило, уведена је нова организација централне државне управе. Новим начином организације министри су одвојени од Савета и постали су непосредно подређени кнезу. Према томе, кнез је имао пуну слободу да бира и поставља министре по свом нахођењу. Он је постављао и Председника Министарског савета. Колегији министара окупљен у Министарском савету био је надлежан за целокупну управу.

Значајан домет законодавства из времена кнеза Михаила био је Закон о чиновницима, који је представљало први системски закон о чиновништву. Овим законом уведен је читав низ дисциплинских мера према чиновницима: губитак тромесечне плате; пензионисање чиновника по испуњењу услова и на основу сувереног права владе да о томе одлучује; отпуштање чиновника на основу одлуке специјалног дисциплинског суда, услед телесне или душевне неспособности или интереса државне службе. На основу свих ових мера јасно се може видети да је нестала сталност чиновника из времена уставобранитељског режима. Овај Закон је уз мање измене важио све до 1923. године, а тада је у Краљевини СХС донет нов закон о чиновницима.

Уређење државне управе заокружено је организацијом општина, и стварањем општинских органа: општинског збора, општинског одбора и општинског суда. Сви општински органи стављени су под строги надзор државе. Надлежност државе над општинама огледала се у њеном праву да поништи сваки онај општински акт за који би сматрала да је противан закону, односно да је на штету државних или општинских интереса. На основу овог права државе може да се види да није постојала разлика између државних и општинских послова.²³⁰

²³⁰ Исто.

Након погибије кнеза Михаила 1868. године у Србији је уведена намесничка управа (Блазнавац–Ристић). Под овим намесништвом Србија је наредне 1869. године први пут суверено донела један устав, који је постао познат под именом „Намеснички устав“. Овим уставом прокламовано је начело уставности и једнакости свих Срба пред законом. Законодавна власт је са Државног савета прешла на Народну скупштину, али је Скупштина ово право вршила у мањем обиму него што је то пре ње имао Савет.

Државну управу су водили кнез, Државни савет и Министарски савет (Влада) као њени највиши органи. Личност кнеза смтрана је за неприкосновену и била је изузета од одговорности. Кнежеве надлежности односиле су се на вршење власти, постављање државних чиновника и вршење надзора над надлештвима.

Државни савет је сведен на ранг административног тела са саветодавним надлежностима у вези са захтевима Владе, као и са правом да израђује законске пројекте. Његова основна надлежност била је у управно–судским питањима са правом да решава жалбе упућене против министарских решења. На тај начин, Савет је по француском узору, почео да врши судску контролу над управом. Чланове Државног савета су по свом статусу били изједначени са осталим чиновницима, те је и њих као и све остале чиновнике постављао кнез.

Вођење државне управе било је у надлежности Министарског савета (Владе), кога су као колегији представљали министри задужени за поједине гране државне управе. Министарски савет је био одговоран кнезу. Једина одговорност министра била је кривична, за њих није важила политичка одговорност. Устав из 1869. године је представљао умерени конституционализам, који је у основи означаван као погодба бирократије с народом.²³¹

У Србији су осамдесетих година 19. века постојале три политичке странке: Народна радикална странка, Српска напредна странка и Народно либерална странка. Свим овим странкама заједничко је било залагање за слободу штампе. Разликовао их је однос према Уставу из 1869. године: либерали су се од времена овог Уства сматрали за владину странку и залагали су се за очување мешовитог бирократско–либералног режима установљеног под истим Уставом; насупрот њима, остале две странке су имале промену Устава као свој главни политички програм. Радикалима је, уз Устав, била важна и борба против бирократије.

²³¹ Исто.

Политички програм напредњака почивао је на захтевима за слободом појединаца према управној власти, независним судством, слободом удруживања и слободом држања зборова. Поред тога, они су тражили да законодавну функцију равноправно врше Скупштина и владар. Њихов политички циљ био је увођење непосредних избора, али су овај свој демократски захтев ограничавали конзервативним ставом да право гласа почива на високом цензусу.

Радикали су основе имали у социјалистичком покрету. Иступали су као противници бирократског режима, и то су правдали економским разлозима. У првом реду, сматрали су да овај режим експлоатише сељаке, и због тога су настојали да се укине чиновништво. У складу са тим захтевима, они су предлагали и укидање централне државне управе, те преношење њених функција на самоуправна тела – општине и срезове. Вршење управе у овим телима трабало је да почива на неплаћеном раду службеника.²³²

Нови Устав Србије из 1888. године донет је на иницијативу краља Милана и уз компромис између све три водеће српске политичке странке: либерала, напредњака и радикала. Овај Устав је означио увођење парламентаризма, грађанске демократије и начела владавине права. Поред ових начела, Устав је обезбедио законитост управних одлука, утврдио принцип симетрије законодавне власти над управом и коначно увео парламентарну владу у Србију.

Полазећи од начела централизма, по Уставу, управу су вршили краљ, влада, Државни савет и Главна контрола.

Краљеве управне надлежности састојале су се од права да поставља све државне службенике и да врши надзор над радом свих земаљских надлештава. Сви краљеви државни акти пуномоћ су добијали тек уз премапотпис надлежног министра. Оваква процедура означила је прелазак државне управе са владоца на министре у влади. Министри су како у питањима државне управе тако и у осталим питањима почели да се управљају према упутствима посланичких клубова својих странака.

Државну управу је водила влада (Министарски савет) коју су чинили министри. Они су поред кривичне имали и политичку одговорност, и за своје службене поступке одговарали су краљу и Народној скупштини.

²³² Исто.

Послове управног суда вршио је Државни савет, као највише тело у овој области. Одлуке Савета у управним споровима биле су обавезујуће за министре. Поред ове, Савет је вршио и све остале административне функције. Члановима Државног савета је призната сталност, они су постављани доживотно и против своје воље нису могли да се уклоне нити да буду пензионисани пре времена.

Функцију рачунског суда вршила је Главна контрола, која је контролисала државне рачуне и пазила да не дође до прекорачења буџета. Њена најважнија надлежност била је контрола финансијских трансакција опште администрације и других рачунополагача.

Положај чиновништва одређен је обавезом полагања државног испита. Њима је утврђења одговорност за службена дела, док се вршење њихове државне службе сматрало за инкомпатибилно са функцијом народног посланика.

Устав из 1888. године предвидео је увођење и општинске и окружне самоуправе. Ови самоуправни органи имали су да буду изборни, и то у општинама: општински суд, општински одбор и општински збор, а у окрузима: окружна скупштина и окружни одбор. Поред самоуправних органа у округу су били предвиђени и органи државне власти – окружна начелства. Уставом није била одређена самоуправа среза.²³³

Касније, по Закону из 1889. године, у општинама су, као јединицама локалне самоуправе, општински органи добили двоструке надлежности – самоуправне и државне. Право надзора над општином имали су окружни одбор, полиција и Државни савет.²³⁴

Наредне 1890. године, у окрузима и срезovima, по Закону о уређењу округа и срезова, уведена је двострука власт. У њима су поред окружних и среских начелника као државних, управних органа, уведене још и окружне и среске скупштине, као самоуправна представничка тела. Међутим, увођењем двоструке власти, делокруг државне и самоуправне власти у њима није био јасно разграничен. Због тога је у пракси окружни начелник могао да се меша у послове окружне самоуправе, док се супротно од тога није могло очекивати. Без обзира

²³³ Исто.

²³⁴ Исто.

на овај недостатак, Законом о уређењу округа и срезова из 1890. године, учињен је велики напредак у успостављању локалне самоуправе у округу.²³⁵

Кратко време, пошто је преузео краљевска овлашћења, Александар Обреновић је 1894. године, укинуо Устав из 1888. и вратио на снагу Устав из 1869. Поред Устава, краљ је вратио и Закон о општинама из 1866. године и Закон о окружним и среским начелницима из 1839. Цело ово раздобље обележила је законодавна активност којом је учвршћивана централизација. На основу таквог законодавства, председници општина нису бирани већ их је постављала централна власт. Исто је било и са већином чланова окружних и среских скупштина.²³⁶

Када је краљ Александар Обреновић 1901. године даровао Устав, у српској историји је први пут уведен дводомни систем. Законодавно тело чинили су Скупштина и Сенат. Равноправност између ова два дома нарушена је једино код поступка усвајања буџета, када је, у случају не слагања између њих, важио онај буџет који би Скупштина прихватила пошто би Сенат изнео своје примедбе. Органи државне управе и даље су остали краљ, влада, Државни савет и Главна контрола. Новина је једино било још у томе што је сада у састав Сената улазило целокупно чланство Државног савета. Надлежности Савета су у главном остале исте, једину допуну представљало је то што је сада имао право коначног решења у случају сукоба надлежности између административних органа, и што је добио право решавања не само по жалбама против министарских решења већ и по жалбама против краљевских указа.

Окрузи и срезови нису били одређени као управне и самоуправне јединице. Општине по новом закону нису имале јасно разграничене самоуправне од државних функција. У стварности, у општинама није постојала самосталност управних органа, јер је право врховне надзорне власти припадало министру унутрашњих послова, док су непосредну власт вршили окружни и срески начелници.²³⁷

После мајског преврата 1903. године у Србији је поново успостављен парламентаризам. Односно, уз мање измене у тексту, на снагу је враћен Устав из 1888. године. Овим Уставом краљу је још више ограничена власт, док је

²³⁵ Исто.

²³⁶ Исто.

²³⁷ Исто.

одговорност министара и чиновника поопштена. На снагу су, исто тако, враћени сви они закони који су представљали разраду Устава из 1888. године, као што су били Закон о министарској одговорности, Закон о штампи и др. У случају локалне управе, оснажен је Закон о општинама из 1902. године, али сам Устав није суштински променио позицију локалне самоуправе. Нови Закон о уређењу округа и срезова из 1905. године задржао је и даље утицај државе на рад самоуправних органа. Од овог времена Србија израста у парламентарну монархију, те тако постаје слична и са другим модерним парламентарним државама.²³⁸

У *Црној Гори* је владика Петар I Петровић, спроводећи политику мирења и окупљања црногорских племена, веома много допринео учвршћивању морално–политичког јединства. На тај начин он је поставио основе за изградњу црногорске државе. Као врховни државни поглавар владика је стајао на челу централне власти у Црној Гори. Његове надлежности обухватале су сазивање и вођење Скупштине племенских главара, право да суди у другом а понека и у првом степену. У вршењу дужности и обављању функција владика није био ограничен било чиме. Примењивао је средства кажњавања и принуде, док је сву власт којом је располагао користио у интересу своје земље.

Скупштина племенских главара представљала је институцију којом се настављао некадашњи Општи црногорски збор. У време Петра I, иако орган централне власти, Скупштина је постепено право одлучивања све више препуштала владици. Владика је сазивао Скупштину само када је имао да је обавести о неким важнијим питањима. У њеној надлежности остало је право да решава питања која су била важна за живот племена и одбрану од непријатеља.

У време Петра I, прихватањем првог општецрногорског закона и уз подршку и пристанак Русије, почело је формирање првих органа јавне власти – Правитељства суда црногорског и брдског. Правитељство или Сенат је представљало колегији од 50 до 60 чланова. Његова основна функција била је да дели грађанску и кривичну правду, и да у селима и племенима мири завађене.

²³⁸ Исто.

Народна канцеларија на чијем челу се налазио народни канцелар вршила је секретарске и послове плитичког карактера. Поред тога, канцеларија је издавала уверења, пасоше и друге исправе.²³⁹

По традицији, световну власт у Црној Гори представљао је гувернадур (Радоњић). Гувернадурове надлежности односиле су се на вршење политичких и војних послова земље. Њега су као врховног главара бирали сердари. Изборни колегиј сердара сачињавали су чланови – сердари, које су бирале све црногорске нахије, у свакој од њих бирана су по двојица. Временом је у Црној Гори титула гувернадур постала наследна и почела је да се преноси са оца на сина.

Касније, како би се постигла равнотежа између владике и гувернадур, они су заједно са још пет сердара (племенских главара) чинили црногорску владу. Као кандидате за владу, гувернадур и пет сердара бирали су кнезови (пре свега представљали су сеоске старешине). Кнезове су бирале војводе (племенске старешине), док су војводе бирале племена.²⁴⁰

Орган локалне самоуправе био је Збор. Временом је услед недостатка органа државне власти у Црној Гори Збор све своје надлежности препустио Скупштини. Тако су скупштине почеле да решавају и сва заједничка питања која су била важна за живот локалних заједница.

Владавина Петра I означила је јачање централе власти и сузбијање племенског сепаратизма и самовоље. У томе је владика имао значајну подршку и племенских главара, који су све више од покровитеља племенских интереса постајали заштитници централне власти.²⁴¹

Облик праве државе Црна Гора је добила за време Петра II Петровића Његоша, коме је као изванредном државнику пошло за руком да укидањем институције гувернадур 1832. године у својим рукама обједини духовну и световну власт.

Владику је бирала Народна скупштина, која је још имала право да доноси законе, оснива судове и одлучује о миру и рату.

Поред владике, врховну управну и судску власт вршио је Сенат. У њему су се окупљали представници свих племена, и на тај начин као општеплеменска

²³⁹ Исто.

²⁴⁰ Исто.

²⁴¹ Исто.

власт Сенат је представљало прву државну и централну власт у Црној Гори са функцијама владе.

Контролу поштовања закона и уредби врховне власти вршила је Гвардија. Ово тело сачињавали су младићи из угледних породица, и њене функције су биле полицијске и судске. У оквиру судских надлежности Гвардија је судила у мањим споровима и за мање прекршаје.

Сенат и Гвардија су имали своје извршне органе – перјанике, који су били задужени за извршавање њихових наређења. Заједно са Сенатом и Гвардијом и перјаници су представљали органе централне државне власти.

Локални органи државне власти били су капетани. Налазећи се на челу својих капетанија, које су се у ствари представљале територије некадашњих племена, они су својству племенских старешина вршили судску и управну власт. Капетани су били први прави локални органи државне власти. Они су за свој рад добијали плату, и тиме су добијали статус чиновника зависних од централне власти и њој потчињених органа. Увођењем капетана у ред државних органа окончан је процес претварања племенских првака у државне чиновнике, те је тако започео процес стварања бирократије у Црној Гори.²⁴²

После смрти Петра II 1851. године дошло је до велике промене у Црној Гори, прекинута је традиција владавине владика и успостављена је световна власт. Нови владар Црне Горе постао је Данило Петровић (син Његошевог брата од стрица Станка) са световном титулом књаза, која је званично гласила „Књаз и Господар Црне Горе и Брда“. За владе књаза Данила Петровића у државној управи су се задржале све до тада формиране институције. Књаз је са успехом јачао своју врховну управну, законодавну и извесном смислу судску власт. Ово јачање књажеве власти, пре свега управне а донекле и судске, повлачило је за собом слабљење истих надлежности код Сената.

Посебну карактеристику владавине књаза Данила представља слабљење власти племенских главара и укидање звања кнеза, односно кмета – старешине села чиме је укинута самоуправа на селу. Ово учвршћивање државне власти, пратило је исто тако и учвршћивање војно–административне организације. У ту сврху, територије капетанија су биле издељене на мање војно–управне јединице или стотине. На челу стотина, као војне старешине, налазили су се стотински

²⁴² Исто.

барјактари. Они су, уз ове војне надлежности, од тада вршили и оне које су некада припадале племенским барјактарима. Стотине су се делиле на још мање јединице – десетке, којима су се на челу налазили десечари. Овом установом била је замењена стара установа „пољака“ – примирителних судија. Судске надлежности у капетанији вршио је капетан у чему су му помагали и стотински барјактари и десечари.²⁴³

Доласком на престо књаза Николе Петровића 1860. године почело је ново раздобље у историји Црне Горе. За време његове дуге владавине заокружен је историјски процес државно–правног стварања Црне Горе. Заокруживање процеса стварања државних институција почело је укидањем Сената 1879. године, на место кога је формиран Државни савет. Ово тело је вршило законодавну функцију, и чинили су га министри, те сва остала лица која је именовао књаз. Од осталих државних институција, Црна Гора је у време књаза Николе добила Владу, коју су чинила министарства за спољне послове, унутрашње послове, правду, финансије и војску. Министарство финансија је једним својим делом било надлежно за просвету.

Први Устав Црна Гора је добила 18. октобра 1905. године, на Лучин дан. Овај Устав је после притиска опозиционих снага даровао књаз Никола, и њиме је Црна Гора проглашена за наследну уставну монархију. Истим Уставом није било предвиђено и увођење парламентаризма.²⁴⁴

Народна скупштина је за владавине књаза Николе први пут постала орган власти. Она је орган власти постала на основу права да заједно са књазом врши законодавну власт. Овим је књаз у вршењу нормативне делатности био ограничен и упућен на један вид сарадње са Народном скупштином.²⁴⁵

Личност књаза је била неприкосновена, и због тога он ником није био одговоран, као што због тога није могао да буде оптужен. Књаз је био врховни заповедник све земаљске силе; имао је право да заступа земљу у односима са страним државама; постављао је све државне чиновнике и под његовим надзором су све државне установе вршиле своју дужност. Од осталих књажевих надлежности треба поменути да је додељивао одликовања, да је имао право

²⁴³ Исто.

²⁴⁴ Исто.

²⁴⁵ Исто.

ковања новца, право амнестије, те да је у случајевима кривичног поступка располагао правом ублажавања казне или потпуног опроста.

Владе су зависиле од књажеве воље, будући да је он имао право да поставља и разрешава министре. Књаз је по свом нахођењу постављао и председника Министарског савета. Министри нису одговарали пред пред књазом и Народном скупштином за своје политичке ставове и рад, већ је о њиховој одговорности по тим питањима утврђивао Државни суд, који се састојао од чланова Државног савета и Великог суда. Државни суд је утврђивао одговорност министра за издају отаџбине или владоца, за повреду Устава, за примање мита, за штету коју начине држави из користољубља и за повреду закона о министарској одговорности.²⁴⁶

Државни савет је био орган власти, који је проучавао законске предлоге упућене Народној скупштини од стране Владе, и сходно томе давао је своје мишљење о тим предлозима. Једна од надлежности Савета била је да разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима. Ова надлежност се односила на управни спор, који је тиме, као уставна категорија, уведен у правни систем Црне Горе. Од осталих надлежности Савета треба поменути његово право да решава сукобе између административних власти и суди државним чиновницима као дисциплински суд.

Посебна државна установа била је Главна контрола, која је као рачунски суд вршила преглед рачуна и контролисала рад државне администрације.²⁴⁷

Подједнака права на сва звања у државној служби имали су сви црногорски грађани уколико су испуњавали све услове утврђене Уставом и законима. Странци су само на основу уговора могли да уђу у државну службу.

Приликом ступања у државну службу дужности будућег чиновника биле су полагање заклетве на верност, покорност и савесно придржавање Устава и закона. На основу закона сваком чиновнику и његовој удовици и деци било је признато право на пензију. У сврху исплаћивања пензија, установљен је посебан фонд у којем се вршило прикупљање одређених износа издвојених од чиновничких плата. Закон о чиновницима садржао је све уобичајене норме, које су иначе садржали сви оновремени чиновнички закони. У том смислу, по свом

²⁴⁶ Исто.

²⁴⁷ Исто.

садржају, Закон о чиновницима је припадао категорији европски конципираних закона.²⁴⁸

Локална самоуправа је у Црној Гори била уставна категорија, док је њена територијална организација почивала на политипском принципу. У пракси је то значило да се територија Црне Горе делила на области, области на капетаније, а капетаније на општине.

Општински органи били су: суд (кметовски), одбор и збор. Бирали су се на непосредним изборима, на којима је право гласа припадало свим пунолетним грађанима, који су уз обавезу да плаћају порез испуњавали и остале законске услове. Локалним јединицама било је признато право на имовину, али је оснивање нових јединица било суверено право законодавне власти и само је она могла то да одобри. У склопу општинских послова су се поред оних везаних за локалну заједницу обављали и државни послови. Ипак, у општинама није било самоуправе, и ово питање није било регулисано посебним законом.

Устав је црногорским држављанима признавао право на једнакост пред законом, неповредивост својине и слободу савести. Од осталих права било је признато начело законитости, као и слобода штампе.²⁴⁹

Код *јужнословенских народа Хабзбуршке монархије* начела и идеје револуције из 1848. године довела су до буђења националних тежњи. У ствари јужнословенски народи су начела и идеје ове револуције прихватили као и сви остали народи у вишенационалној Хабзбуршкој монархији. Тако је револуција из 1848. године за Мађаре била прилика да се са оружијем у рукама боре за обнављање сопствене државности и независност, чиме су угрозили многе мањинске народе на простору Краљевине Угарске, али и саму Хабзбуршку монархију. Насупрот њима, јужнословенски народи Хабзбуршке монархије почели су све одлучније да истичу своје националне захтеве. Сходно томе, Хрватски сабор је још у време пред избијање револуције донео одлуку да се у јавни живот уведе хрватски језик. У време револуције Хрватска се одвојила од Угарске и стала на страну Хабзбуршке династије. Срби су се у револуцији нашли у директном сукобу са Мађарима. Подржавајући у почетку мађарске захтеве, Срби су покушали да се изборе за своја политичка права. Када је мађарски

²⁴⁸ Исто.

²⁴⁹ Исто.

национализам отворено запретио ратом, Срби су уједно поред политичке повели и оружану борбу. Њихов основни политички циљ био је аутономија, и на основу тог циља они су на Мајској скупштини 1–3 маја 1848. године истакли свој захтев за признавањем Српског Војводства. Политичко утемељење за овакав захтев представљале су привилегије које српски народ имао у Аустријској монархији. Овом револуцијом почело је и национално организовање Словенаца. Они су се као припадници неисторијског народа залагали за природно право и на основу њега за уједињену Словенију. Њиховом националном програму нису одговарале две ствари: историјско право које би им власт донело само у Крањској и концепт великонемачког уједињења који би за њих значео готово сигурну асимилацију. Зато су свом захтеву за уједињеном Словенијом придружили и захтев за очувањем самосталности Аустрије.²⁵⁰

После револуције из 1848/49. године и слома мађарске буне, на целом подручју Хабзбуршке монархије уведен је апсолутизам (Бахов режим), који је уз увођење цензуре у јавни живот и ослонац на централизацију и германизацију требао да допринесе претварању Аустрије у народну државу. У јавни и приватни живот уведена је модернизација, а једна од њених мера била је доследно ослобађање сељаштва од феудалних обавеза. Поред тога, под утицајем клероапсолутиста у Монархији је почела ревизија односа између цркве и државе, која је довела до закључења конкордата 1855. Конкордат је Католичкој цркви дао право контроле у школству и образовању, као и у породичном животу.²⁵¹

Пред поразима царске војске у Италији 1859. године Хабзбурзи су се одрекли апсолутизма и на основу Октобарске дипломе вратили конституционализам. Међутим, октроисан устав није био по вољи ником. Федерализам и аристократски дух устава нису одговарали Немцима, док централни парламент није био у складу са политичким тежњама Мађара. Уз то Хабзбуршки двор али и сви остали отворено су страховали од јачања народног покрета Словена, кога је подстакла обнова уставности. У таквој ситуацији цар је, у Монархији, на основу Фебруарског патента 1861. године, увео уставни централизам у духу традиција немачког централизма Јосифа II.

²⁵⁰ Исто.

²⁵¹ Исто.

После Фебруарског патента, могле су се уочити промене у положају јужнословенских народа у Хабзбуршкој монархији. Политички представници словеначког народа приступили су формулисању своје политике у складу са историјским правом. Основу њиховог програма представљала је тежња да се по старом сталешком систему око обновљене Крањске спроведе окупљање Словенаца из Истре и Тршћанског краја, као и оног дела словеначког народа који је живео у Горици, Корушкој и Штајерској.

Обнављање уставности за Хрватску је значило почетак стварања државних институција. Краљевска земаљска влада, на челу са баном, основана је 1861. године, и као званични језик те владе признат је хрватски. Исте године, у Бечу је основана Дворска канцеларија, која је у свом раду била потпуно независна од Угарске. Већ следеће, 1862. године, проширена је структура државних институција, тако што је у Загребу установљен Сто седморице, као врховни касациони суд за Хрватску и Славонију. Стварање институција заокружено је неколико година касније, када је у Загребу отворена Југословенска академија.

Српска Војводина је укинута и пре издавања Фебруарског патента, док је њена територија из времена апсолутизма подељена: Мађарској су припали Бачка и Банат, док је Хрватска добила румски и илочки срез у Срему. На тај начин укинута је јединствена територијална целина српског народа у јужној Угарској, која је као административна област, иако без самоуправних права, постојала све време Баховог апсолутизма (1849–1860).

Закључењем Аустро-угарске нагодбе 1867. године темељ уставног уређења постао је дуализам, и Аустро-Угарска је постала сложена држава. Два дела ове државе, Аустрију и Угарску, повезивали су заједнички послови: спољна политика, јединствена војска и финансије које су се односиле на испитивање и одређивање заједничких издатака. Сва решења и одлуке у вези са заједничким пословима доносило је једном годишње заједничко веће, кога су чиниле делегације од по 60 представника Царевинског већа и Угарског сабора.

Поред Фебруарског патента из 1861. године и нагодбе из 1867, уставну основу државе представљао је и Децембарски закон из 1867. Овим актом је

проширен делокруг парламента, судство је одвојено од управе, а држављанима су гарантована општа права.²⁵²

На основу нагодбе из 1867. године Хрватска је остала у Угарској с тим да се између једне и друге постигне споразум о државно–правним питањима. Овакав споразум – нагодбу закључили су у септембру, наредне 1868. године, Угарски и Хрватски сабор. Нагодба је постигнута између „краљевина Угарске, сједињене с Ердељем“ и „краљевина Хрватске и Славоније“, као делова једне исте државе како „напрам осталим под владом Њ. Величанства стојећим земљама“, тако и „напрам иним државама“.²⁵³ Према Нагодби „краљевина Хрватска и Славонија“ одређене су као „политички народ“, што је значило да им је признато да имају „посебни свој територији и у погледу нутарњих својих послова властито законодавство и аутономну владу“.²⁵⁴ Сходно томе, Хрватска и Славонија су представљале народ, „чија се политичка организација завршава аутономном управом, која обухвата само унутарње послове овог народа“. Оне нису биле признате за народ „који се уздиже до ступња државе“. Основно значење појма „политички народ“ сводило се на признавање народа као „једне посебне политичке индивидуалности, али који као такав има само право на аутономну управу, не и на државу“.²⁵⁵

Угарско–хрватска нагодба представљала је суштински државни закон на основу кога су уређивани угарско–хрватски односи све до 29. октобра 1918. Нагодбом су између Угарске и Хрватске установљени заједнички парламент, законодавство и влада, те је озаконено (потврђено) постојање Хрватског сабора²⁵⁶ и бана²⁵⁷. Министар далматинско–хрватско–славонски, без портфеља, у

²⁵² Исто.

²⁵³ Čl. 1 „Zakonskog članka o nagodbi, koju s jedne strane kraljevina Ugarska, sjedinjena s Erdeljem, s druge strane kraljevina Hrvatska i Slavonija sklopiše za izravnjanje postojavih između njih državnopravnih pitanja od 26. rujna 1868“, *Spisi odnoseći se provedenje nagode između Kraljevine Ugarske te Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godine 1868*, Zagreb, 1868, str. 1.

²⁵⁴ Čl. 59 „Zakonskog članka o nagodi...“, str. 10.

²⁵⁵ Милан Владисављевић, *Хрватска аутономија под Аустро-Угарском*, (фототипско издање из 1939), Београд, 1991, стр. 22.

²⁵⁶ Саборници, чланови Хрватског сабора, морали су да буду старији од 24 године. Једну трећину су чинили вирилни чланови (45), и они су плаћали порез у висини од 2.000 круна. Две трећине Сабора представљали су народни посланици (90). Кандидат за народног посланика Хрватског сабора могао је да буде неко ко је плаћао законом одређени износ директног пореза, или чиновник коме је то право припадало по звању. Хрватски сабор је редовно слао своје посланике на заседања Угарског сабора. Ivan Veuc, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527–1945)*, Zagreb, 1969, str. 177–181.

угарској влади вршио је улогу посредника с једне стране, између угарске и хрватске владе и с друге стране, између монарха и хрватске владе. У основи се сматрало да извршну власт врши монарх путем угарске владе. Према томе, Хрватској земаљској влади²⁵⁸ остављена је аутономија у вршењу послова унутрашње управе, правосуђа, културе и просвете, док су се сви остали послови налазили у надлежности угарске владе. Организовање унутрашње управе коначно је спроведено крајем 19. века. Основу територијално–административне поделе представљала је подела на жупаније²⁵⁹, које су се делиле на котаре као мање јединице локалне власти.²⁶⁰

Обим у којем је нагодба Хрватској и Славонији признавала територијалну целокупност, није у пуној мери испунио тежње Хрвата. Претензије Хрвата током 19. века биле су знатно веће од онога што им је у Нагодби дато, и оне су се односиле како на Хрватску у ужем смислу, Славонију и Срем, тако и на Далмацију, Ријеку, један део Истре, Међумурје, Војну крајину и део Босне. Чињеница је да су се у тренутку закључења нагодбе, од територија на које се претендовало, под управом хрватског бана и Сабора налазиле само ужа Хрватска са Славонијом и Сремом, док су све остале територије биле под непосредном управом других влада или у саставу страних држава. Тако су се под директном управом владе у Бечу налазиле Војна крајина, Далмација и Истра, док су Мађари управљали Ријеком и Међумурјем. Босна која је тада увелико била део хрватских претензија, била је још увек у саставу Османског царства.

У остваривању претензија на Далмацију Хрватима је највећа препрека био Беч, који је у овој покрајини имао велики трговачки и војни интерес, и за кога је

²⁵⁷ Бана Хрватске је на предлог и уз премапотпис министра председника угарске владе постављао монарх. Ћл. 51 „Zakonskog članka o nagodi...“, str. 9.

²⁵⁸ Од свог оснивања Хрватску земаљску владу сачињавала су три одељења: једно за унутрашње послове и послове земаљског прорачуна, друго за богоштовље и наставу и треће за правосуђе. Касније, од 1914. године установљено је још једно, укупно четврто, одељење Владе за народно господарство. I. Веус, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527–1945)*, str. 181–184.

²⁵⁹ Структуру власти у жупанијама сачињавали су: скупштине и управни одбори. Скупштине су биле надлежне за доношење статута, одржавање расправа у вези са предметима од јавног интереса, обраћање Сабору путем петиције, решавање територијалних спорова између општина и управних нижих органа, вршење надзора над управом и имовином у жупанијама и сл. Управни одбори су се налазили на челу жупаније, и њихове надлежности су се односиле на: расправљање о стању сваке поједине управне гране, право да одлучују о мерама за унапређење управе, одобравање општинских буџета и сл. I. Веус, *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527–1945)*, str. 190 i 191.

²⁶⁰ Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

посед ове територије био основа за уздизање у ранг поморске силе на Јадранском мору а самим тим и на Средоземљу. Због тога су Хрвати у преговорима са Мађарима тражили да се Даламција призна као њихова земља. Мађари су прихватили овај хрватски захтев, јер им је посредно одговарало да Далмација уђе у састав Хрватске а тим коначно и у састав Угарске. Ово је Мађарима између осталог одговарало и с обзиром на то да је Далмација иначе улазила у састав земаља угарске круне. Зато су и прихватили да у Нагодби признају Далмацију као хрватску земљу, односно у крајњем да је потврде као земљу угарске круне. Међутим, од свега тога није било ништа и то је остала само још једна претензија. Даламција је све до стварања Краљевине СХС била под директном влашћу Аустрије. У оквиру аустријског дела Хабзбуршке монархије, Даламација је у основи имала исту управу као и свака друга покрајина. Сходно томе, имала је и извесну аутономију, која је у већој мери била ограничена.²⁶¹

Нагодбом између Мађарске и Хрвата су, поред хрватских претензија на Даламцију, у много већој мери подржане претензије Хрвата на Војну крајину. Ове претензије биле су само део ширих претензија на српски етнички простор у Хабзбуршкој монархији. Наиме, нагодбом односно споразумом прво између Аустрије и Мађара, па потом између Мађарске и Хрвата, жртвовани су Срби на сопственом етничком простору.

У оквиру својих претензија на Војну крајину, Хрвати су тражили њено развојачење и присаједињење Хрватској. Мађари су спремно прихватили овај хрватски захтев, и обавезали се у Угарско–хрватској нагодби да ће Угарски сабор помагати њихову тежњу да присаједине Војну крајину. Одлуком цара/краља Фрање Јосипа 1871. године почело је поступно развојачење Војне крајине, које је завршено 8. септембра 1873. Манифестом од 15. јуна 1881. године проглашено је присаједињење Војне крајине Хрватској и управа је предата бану.²⁶²

Упоредо са Војном крајином, под удар су дошли и делови Српске Војводине у јужној Угарској, који су издељени у такозване историјске мађарске

²⁶¹ На челу Даламције, још од 1813. године, налазио се намесник или гувернер. Он је водио и цивилну и војну управу. Остала тела била су: Земаљска влада или Намесништво и Сабор са седиштем у Задру од 1861. године. У административно–територијалном смислу она се састојала од 12 политичких котара, који су имали надлежности у погледу управно–политичких послова. Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

²⁶² Исто.

жупаније. Тако су укључивањем српских подручја у територијално–административни систем, она стављена под управу изразито централистичког државног апарата Мађарске.

На тај начин развојачењем Војне крајине и укидањем Српске Војводине, те присаједињењем њихових подручја Хрватској и Салвонији односно Угарској, прекинута је јединствена територијално–етничка веза српског народа у Хабзбуршкој монархији. Директна последица ових политичко–административних одлука била маргинализација војничког и политичког значаја Срба. Од времена Нагодбе, под окриљем мађарског националног покрета, спроведена је интензивна политика насељавања Мађара. Оваквом политиком мађарска државна власт је настојала да разбије вековима изразито српске области на простору јужне Угарске (бившу Војну крајину и Шајкашку). Спровodeћи мађаризацију, мађарска влада се поред колонизације користила и железницом, великим поседом, индустријом, кредитом, изборним системом, државним апаратом, војском и школом. Упоредо са јачањем мађарског утицаја, подстицан је немачки и румнски елемент, који у знатнијој мери ојачао на подручју Баната. Тиме је оваква политика, у годинама пред Први светски рат, веома много допринела слабљењу српског елемента, на подручјима где се простирала Српске Војводине.²⁶³

У приликама које су настале у времену непосредно пре и после закључења Аустро–угарске нагодбе, односно Угарско–хрватске нагодбе, почело је интензивно политичко организовање међу јужнословенским народима у Хабзбуршкој монархији. У Хрватској и Славонији настало је неколико политичких странака. Међу њима се посебно издвајала Народна (хрватска) странка, која настала на основама илирске идеје. Њен политички програм сводио се на сарадњу са Хабзбуршким двором, а најважнији циљ те сарадње био је да се Монархија преуреди на основама тријализма. Временом ће се ова странка поделити, и једно крило, као Самосталну народну странку предводиће Иван Мажуранић, а друго као Народно–либералну странку предводиће Јосип Јурај Штросмајер и Фрањо Рачки.

Политички програма Самосталне народне странке састојао се од тежње да Хрватска уђе у реалну унију с Аустријом, и да на тај начин оставри свој циљ уједињење с Војном крајином и Далмацијом.

²⁶³ Исто.

Поред ових странака проаустријске оријентације, политички је деловала и једна Мађаронска или Унионистичка (Хорвацко–угарска) странка. Најважнији циљ њеног деловања био је борба против илирске идеје. Због тога се у практичној политици ова странка залагала за стварање јединствене мађарске државе и увођење мађарског језика као званичног.

Политички живот у Хрватској и Славонији обележило је и деловање Странке права (правашке), која се залагала за самосталност Хрватске и отворено иступала као антисловенска и антисрпска странка. Њени антисрпски ставови односили су се пре свега на отворено негирање српске нације у Хрватској. Из ове странке, временом се под вођством Јосипа Франка издвојило крило „франковаца“, које је заговарало вођење искључиво шовинистичке политике према Србима.

Суочивши се са врло неповољним политичким окружењем, Срби у Монархији почели су сопствено политичко организовање и деловање. У том смислу од посебног значаја била је појава Српске народне слободоумне странке под вођством Светозара Милетића. Ова странка је обновила политичку борбу за аутономијом Срба у јужној Угарској и утицала на политичко организовање Срба у Хрватској и Славонији, што је и довело до стварања Самосталне српске странке у Руми 1881. године.

У окриљу словеначког народа, после прихватања дуализма 1867. године, када је уставом народу призната равноправност у школству, јавним службама и животу, дошло је до потискивања либерализма у корист конзервативне политике. Дух офанзивног католицизма довео је до преображаја јавног живота у Крањској, а потом је католичко начело на словеначком „Katoliškom shodu“ 1892. године проглашено за основу сваког деловања у јавном и приватном животу. На тим основама утврђен је однос католика према школи, науци, уметности, штампи, народном и социјалном питању. Залажући се за хришћански социјализам, Јанез Крек је успео да око „Slovenskog katoliškog delavskog društva“ окупи све редове словеначког народа. Управо је на основама хришћанског социјализма дошло до модернизације клерикализма, чиме су у оквир политичког деловања обухваћена и питања сељака, радника и омладине. Под утицајем хришћанског социјализма модернизован је и концепт националног питања, што је довело до тога да се

начело покрајинске аутономије замени начелом народне аутономије уједињене Словеније. Ово начело званично је 1900. године усвојио „*Drugi katoliški shod*“.²⁶⁴

На основу члана XXV, Берлинског конгреса из 1878. године, Аустро–Угарска је добила мандат да окупира Босну и Херцеговину на 30 година како би увела ред и мир. Према одредбама члана XXV и Конвенције која је закључена с Османском царвином 1879. године, било је договорено да над Босном и Херцеговином остане османски суверенитет. Тако је на основу ових докумената био утврђен оквир окупационог мандата, кога је у Босни и Херцеговини добила Аустро–Угарска. Међутим, за Аустро–Угарску је окупација Босне и Херцеговине била јединствена прилика да утврди свој положај на Балканском полуострву, те да се припреми за освајачке подухвате према Солуну и даље. Због ових тежњи, Аустро–Угарска је од тренутка када је са војском ступила на тло Босне и Херцеговине смишљено радила на сузбијању и сламању османског а учвршћивању и ширењу сопственог правног суверенитета. Оваквим поступањем она је прелазила оквире свог окупационог мандата и кршила је међународно право.

Окупација Босне и Херцеговине означила је почетак утврђивања фактичког суверенитета Аустро–Угарске, а самим тим и увођење њене управе. На челу управе налазио се генерал, а њено стварање је почело већ 1879. године укључивањем Босне и Херцеговине у царински систем Аустро–Угарске. Наредне, 1880. управни надзор над Босном и Херцеговином добило је аустро–угарско заједничко министарство финансија, које је уједно представљало и Министарство за Босну и Херцеговину. Већ следеће, 1881. године, на снагу је ступио војни закон за Босну и Херцеговину и тиме је почела регрутација становништва. Конституисање управе наставило се спровођењем аустро–угарских друштвених и административних мера. У саставу ових мера од посебног значаја било је увођење 1883. године грађанског система управе. На крају, наредбом из 1897. године, у Босну и Херцеговину је уведен и монетарни систем Аустро–Угарске.

Настојећи да утврди суверенитет и изгради управу Аустро–Угарска је имала намеру да Босну и Херцеговину уреди по моделу колоније, и да је претвори у територију под својом непосредном политичком контролом. Њен коначни циљ је био да се Босна и Херцеговина успоставе као политички стабилна

²⁶⁴ Исто.

провинција, у којој би се сузбила српска национална свест. У том смислу, посебно значајан је био период у коме се на челу Министарства за Босну и Херцеговину налазио Бењамин Калај (1882–1903). За време његовог мандата спровођена је планска политика која је подстицала „босански патриотизам“ и неговала култ босанске прошлости. На основу такве политике у школе и институције уведен је службени босански језик, измишљена је посебна босанска застава и направљен босански грб. Све ово требало је да представља основу за стварање „босанске нације“.²⁶⁵

Врло важан сегмент Аустро–Угарске политике у Босни и Херцеговини био је и основање бискупије у Сарајеву, на чије чело је доведен ватрени присталица аустрофилске политике, праваш и франковац, језуита Јосип Штадлер, професор из Загреба. Он је испољио врло непријатељски став према српским црквеним општинама и није се устезао од мешања у послове муслиманских вакуфа. Таквом политиком он је подстакао покретање отпора у виду борбе за верску и школску аутономију.²⁶⁶

Окупациона управа у Босни и Херцегови водила је веома много рачуна о томе да не дође до приближавања Срба и муслимана. Због тога је тенденциозно настојала да сачува затечене феудалне односе на селу, чиме је допринела да аграрно питање постане важна препрека у остваривању сарадње између Срба и муслимана. Ипак, временом је дошло до договора између муслиманских и српских првака. Основу тог договора представљао је захтев да Босна и Херцеговина добију самоуправу под врховном влашћу „свог суверена султана“. Насупрот сарадњи Срба и муслимана били су Хрвати, који су отворено иступали против аутономије залажући се за стално уједињење Босне и Херцеговине с Хрватском.²⁶⁷

Без обзира на расположење српског и муслиманског живља, Аустро–Угарска је у време своје окупационе управе систематично утврдила свој положај у Босни и Херцеговини. Ослањајући се, у првом реду, на своју управну структуру и војску, а потом и на помоћ надбискупије у Сарајеву, њених верника и самог надбискупа Штадлера, Аустро–Угарска је 5. октобра 1908. године спровела анексију Босне и Херцеговине. Сама анексија подразумевала је проглашавање

²⁶⁵ Исто.

²⁶⁶ Исто.

²⁶⁷ Исто.

овог подручја за саставни део државне територије Хабзбуршке монархије, над којим је већ успостављен пуни (фактички и номинални) суверенитет. Босна и Херцеговина је тако проглашена за „крунско добро“, на које је владар Хабзбуршке династије проширио своја „суверена права“.

Након анексије, Босна и Херцеговина су 1910. године добиле уставни акт, односно „Органски статут“ и Сабор. Овај статут је Босну и Херцеговину признао као посебну државно–правну област у оквиру Аустро–Угарске. Управу у овој области вршили су: Сабор Босне и Херцеговине,²⁶⁸ Земаљска влада²⁶⁹ и земаљски поглавар²⁷⁰. Међутим, врховну управу и право да доноси коначне одлуке имао је и даље заједнички министар финансија испред Заједничког већа, односно Владе Аустро–Угарске. Административно–територијалну основу Босне и Херцеговине чинило је шест округа: мостарски, сарајевски, травнички, бањалучки, бихаћки и тузлански.²⁷¹

²⁶⁸ Сабор се бирао на основу изборног система кога је чинило ограничено бирачко право са више цензуса, међу којима је нарочито место заузимао имовински и верски критеријум. Верски критеријум примењен је код формирања изборних једница. То је значило да су у Босни и Херцеговини установљени изборни котари с претежно православним, муслиманским или католичким становништвом. Имовински критеријум разврставао је бираче у три курије: прва се односила на бираче, који су плаћали годишњи износ пореза од 140 круна, и у њој су махом били велепоседници; другу су представљали сви одрасли становници градова и насеља са статутарним уређењем; трећој је припадало сеоско становништво. У складу са тим, у Сабору је прва курија давала 18 посланичких мандата, друга 20, док је трећа, иако најбројнија, давала само 34 посланичка мандата. Поред ових изборних чланова, укупно 72, у Сабору је на основу положаја улазило и 20 вирилиста. Управо је ових 20 вирилиста представљало главно упориште Владе Аустро–Угарске, и осигуравало превалст у Сабору у њену корист. На функционисање Сабора великог су утицаја имали поглавар земље и шеф земаљске владе. Стварна моћ Сабора и његово право одлучивања у многоме су били ограничени. Сви његови закључци морали су прво да се доставе заједничкој Влади „на пристанак“, а потом су упућивани монарху на одобрење. Сабор није био у правом смислу речи парламент, јер је над њим као легислативним телом егзекутива имала превласт. Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

²⁶⁹ Надлежност Земаљске владе односила се на све управне послове у Босни и Херцеговини, и она је у вршењу тих послова директно била одговорна заједничкој Влади Аустро–Угарске. У вршењу унутрашњих послова Влада је била самостална, док је у заједничким пословима имала право да буде саслушана. Влада се састојала од шест одељења, којима су на челу били предстојници. Ови предстојници су непосредно били подређени земаљском поглавици односно његовом заменику. Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

²⁷⁰ Земаљски поглавар је био орган Владе Аустро–Угарске. Он је био непосредно одговоран овој Влади и дужност му је била да спроводи њене директиве. Као орган заједничке владе у Босни и Херцеговини, поглавар је био надређен свим другим органима власти и свим управним органима државног апарата, па чак и Сабору. Он није био дужан да се обазире на закључке Сабора, нити да пред њим одговара. На подручју Босне и Херцеговине, његове надлежности су биле и цивилне и војне: шеф цивилне управе и командант целокупне оружане силе. Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

²⁷¹ Исто.

Југославија је настала као израз тежњи Владе Краљевине Србије, која је почетком Првог светског рата, 7. децембра 1914. године, у Нишкој декларацији, као свој ратни циљ означила борбу са Аустро–Угарском за ослобођење и уједињење свих Срба, Хрвата и Словенаца. Покрет за југословенско уједињење у свету је представљао Југословенски одбор. Седиште Одбора је било у Лондону, и у њему су били окупљени српски, хрватски и словеначки емигранти из Аустро–Угарске. Већ од почетка, хрватски емигранти су истакли свој захтев за уређењем будуће државе по дуалистичком принципу, и у њему се предвиђало да се око Хрватске окупе све оне југословенске земље у којима би се претходно по слободној вољи за Хрватску изјаснила већина народа. Овај захтев хрватски емигранти су правдали страхом и подозрењем од „српског ортодоксног ексклузивизма“. Касније, марта 1917. године, основан је и Црногорски одбор за народно уједињење, чији је циљ био да противно вољи црногорских династичких кругова спроведе уједињење Црне Горе са Србијом.

Важан догађај за покрет југословенског уједињења био је сусрет чланова Српске владе и Југословенског одбора на Крфу у току јуна и јула 1917. године. У разговорима је Српска влада изнела своје виђење будуће државе као унитарне и централистички уређене у којој би постојала локална самоуправа. Српска влада је у пракси била спремна да призна Хрватима право да задрже све оне посебности до којих су држали, попут имена, писма и амблема, али није била спремна да прихвати аутономије историјских покрајина. Насупрот томе, за хрватску страну је суштинско питање била аутономија историјских покрајина. У вези с тим, Хрвати су се залагали како за упоредно постојање централног законодавства и управе, тако и за извршне органе и саборе као законодавна тела у појединим историјским покрајинама. Резултат ових разговора представљала је Крфска декларација, у којој је наглашена потреба да се на основу начела слободног самоопредељења народа тражи уједињење Срба, Хрвата и Словенаца у једну слободну, националну и независну државу. Будућа држава замишљана је као уставна, демократска и парламентарна монархија, са династијом Карађорђевића на челу. Народно представништво једне такве државе, изабрано општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем, имало је да на основу бројно квалификоване већине и уз сагласност са круном донесе први државни устав. Територијално–административна подела требала је да се изведе на основу

самоуправних јединица, које би се оснивале према природним, територијалним и економским приликама. Основу за постојање те државе требало је да представља потпуна равноправност сва три народна имена, обе азбуке (латинице и ћирилице) и све три вероисповести (православне, католичке и мухамеданске). Сходно томе, предвиђало се да и њен назив буде Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Овакав договор, садржан у Крфској декларацији, прихватио је и Црногорски одбор.²⁷²

Са почетком војничког слома Аустро–Угарске, на који је утицао успех српске војске приликом пробоја Солунског фронта током септембра и октобра 1918. године, указала се повољна прилика за спровођење програма југословенског уједињења. Одлучним ступањем српске војске, покрет за југословенско уједињење је прерастао у народни покрет „одоздо“ широких размера, чиме је било омогућено остваривање државног уједињења. Значај овог покрета огледао се у његовој вишедимензионалној форми: балканској, медитеранској и средњоевропској. Због тако сложене димензије покрет је утицао на промену снага у Европи и на решавање источног питања.²⁷³

Наступање српске војске на Солунском фронту дало је знак за почетак стварања Народног вијећа, као политичког представничког тела свих Словенаца, Хрвата и Срба са подручја Аустро–Угарске монархије, који су живели у „Хрватској–Славонији с Ријеком, у Далмацији, Босни–Херцеговини, Истри, Трсту, Крањској, Горичкој, Шатјерској, Корушкој, Бачкој, Банату, Барањи, Међумурју и по осталим крајевима југозападне Угарске“. У основи начина на који је Народно вијеће било организовано и по којем је функционисало био је територијални принцип. Његов задатак био је да формулише јединствену народну политику и да води преговоре са свим чиниоцима изван народа. Програм за који се залагало ово тело био је „уједињење свих Словенаца, Хрвата и Срба у народну, слободну независну државу Словенаца, Хрвата и Срба, уређену на демократским начелима“. На овим начелима које је поставило Народно вијеће, Хрватски сабор је у данима слома Централних сила и распада Аустро–Угарске донео одлуку о разрешавању свих државноправних односа и веза Краљевине Хрватске, Славоније и Далмације са Краљевином Угарском и Царевином Аустријом. Сабор је том приликом укинуо и поништио Хрватско–угарску нагодбу и прогласио

²⁷² Исто.

²⁷³ Исто.

Хрватску и Славонију с Ријеком за државу независну од Угарске и Аустрије, која је потом ступила у заједничку народну државу СХС. Устав ове државе требало је да се донесе у сувереној уставотворној скупштини, квалификованом већином и без племенског надгласавања. На тај начин, Хрватски сабор је признао врховну власт Народног вијећа.²⁷⁴

Пошто је успостављено Народно вијеће приступило се формирању покрајинских народних вијећа као својеврсних народних одбора за Хрватску, Славонију, Босну и Херцеговину, Даламцију, Војводину. Приликом оснивања ових покрајинских одбора водило се рачуна о томе да, сразмерно својој снази, у њима буду заступљене све политичке странке. Сходно свему овоме, може се рећи да је држава СХС у основи почивала на федералном принципу. Захтев да што пре дође до уједињења са Србијом и Црном Гором, који су истакли Далматинска влада и Главни одбор Народног вијећа Босне и Херцеговине, пресудно је утицао на судбину државе СХС. Због тога је Председништво Народног вијећа СХС обавестило владе сила Антанте, Југословенски одбор и српску владу о намери да се држава Срба, Хрвата и Словенаца споји у једну државу са Србијом и Црном Гором. Овом акцијом Народног вијећа СХС била је потиснута и дезавуисана политика коју је до тада водио Југословенски одбор.²⁷⁵

Убрзо по формирању Народног вијећа СХС, дошло је у Женеви, од 6. до 9. новембра 1918. године, до сусрета његових представника са представницима Југословенског одбора и српске владе и опозиције. На овим преговорима, међу учесницима се јасно показала непомирљивост и оштрина супростављених ставова око начина уједињења и унутрашњег уређења заједничке државе. Споразум који је том приликом постигнут садржао је већину ставова Југословенског одбора и Народног вијећа.²⁷⁶

²⁷⁴ Исто.

²⁷⁵ Исто.

²⁷⁶ У Женеви је био постигнут споразум о формирању једне сложене заједнице дуалистичког типа, која је у државно–правном смислу требала да представља конфедерацију. Овако уређена заједница почивала би на уговору, којим би био успостављен правни однос у коме обе стране државе задржавају својство државности. Полазећи од таквог схватања о уређењу заједнице, било је предвиђено да се формира једна заједничка влада од шест чланова (три би поставила српска влада, а три Народно вијеће). Ова влада је требала да до састанка уставотворне скупштине води спољну политику, војску, морепловство и припремање уставотворне скупштине, док су све остале послове, свака за себе, у оквиру сопственог унутрашњег правног и територијалног делокруга, требале да воде Влада Краљевине Србије и Народно вијеће. Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

Међутим, реалне историјске околности су усмериле догађаје у другом правцу и утицале су на напуштање женевског договора. У страху од продара Италије, покрајинска влада за Далмацију поднела је Народном вијећу ултиматум 16. новембра 1918. године, у којем је тражила да се у року од пет дана прогласи уједињење са Србијом и формира заједничка влада са регентом Александром Карађорђевићем на челу. Суочен са оваквим захтевом, Одбор седморице Народног вијећа СХС саставио је „Напутак“, у којем се налазио став о проглашењу уједињења државе Словенаца, Хрвата и Срба с Краљевином Србијом и Црном Гором, у јединствену државу Срба, Хрвата и Словенаца.²⁷⁷

Потом је састављена делегација Народног вијећа која је 27. новембра 1918. године Напутак понела у Београд.

Пре него се Народно вијеће одлучило да пошаље своју делегацију у Београд, а под утиском преговора у Женеви где су доминирали оштри и непомирљиви ставови, српска Влада је одлучила да предузме иницијативу у Војводини, Срему, Босни и Херцеговини, Далмацији и Црној Гори у погледу уједињења са Србијом. Оваквој иницијативи Србије на руку је ишао широк покрет за уједињење који се развио у народу, и који се уједно испољавао у низу покрајинских и месних скупштинских одбора. У таквим повољним околностима српска влада је могла да рачуна са успешним исходом своје иницијативе, те је

²⁷⁷ Напутак је садржао предлоге о томе да уставотворна скупштина треба да решава питање унутрашњег уређења јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца. Одлука о државној форми управљања (монархија или република) имала је да се донесе двотрећинском већином гласова у скупштини. Истим поступком требале су да се донесу одлуке о унутрашњем државном устројству, основним правима држављана и друге. Државну власт је у провизорном периоду, до састанка уставотворне скупштине, требало да врши Државно вијеће, које је имало да буде састављено од представника Народног вијећа и Југословенског одбора, те сразмерног броја представника Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе. У надлежности једног таквог Државног вијећа требало је да буде утврђивање изборних правила, спровођење избора за уставотворну скупштину и сазивање изборне конституанте. Вођење државних послова требало је да се повери једној влади, коју би сачињавали: председник, министри за све гране државне управе и седам државних секретара. Савки од ових секретара имао је задатак да у влади заступа по једну историјску покрајину и њене интересе. У надлежности ове владе имале су да буду спољна политика, војска, морепловство, државне финансије и пошта и телеграф. Све остале делатности из области државне управе биле су предвиђене за покрајинске владе, које би их вршиле свака за себе унутар сопственог аутономног делокруга по упутствима и под надзором државне владе. Надзор над радом покрајинских влада требало је да врше покрајински сабори. У таквој држави владарску власт је имао да врши краљ Србије, који би за то имао да буде одговоран Државном вијећу. Надлежности владара требале су да се односе на именовање владе по начелима парламентарне владавине. Таква влада морала је да ужива поверење Државног вијећа. У владаревој надлежности имало је да буде и именовање председника покрајинских влада, које би он вршио на предлог покрајинских (земаљских) сабора. Видети о томе више: Д. Бајагић, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд, 2009.

тако 25. новембра 1918. године у Новом Саду одржана Велика народна скупштина Срба, Буњеваца и осталих Словена у Банату, Бачкој и Барањи. На овој скупштини одлучено је да се ове територије (Војводина) уједине са Србијом. Већ следећег дана, 26. новембра 1918, у Подгорици се састала Велика народна скупштина Српског Народа у Црној Гори, која је, исто тако, донела одлуку о уједињењу Црне Горе са Србијом.²⁷⁸

Долазак делегације Народног вијећа у Београд крајем новембра 1918. године, означио је почетак преговора са Владом Краљевине Србије око коначне форме и начина уједињења. У току преговора делегација Народног вијећа је одступила од већине својих захтева, док је једино упорно заступала став да до сазивања уставотворне скупштине под контролом централне владе остану аутономни административни органи. Тако је захтев за аутономијама остао једино сведочанство у државноправним актима о борби за федерализам, која се водила током Првог светског рата. На преговорима је договорено да се уједињење спроведе путем саопштавања адресе Народног вијећа и прокламације регента Александра на тај акт. У Адреси су истакнута основна начела, елементи и својства, на основу којих је конституисана држава (начела народног јединства, демократије, право народа на самоопредељење, јединствена народна држава, целовита етничка територија уоквирена границама). Адреса је одредила да власт на читавој територији државе има да спроводи династија Карађорђевић, да је потребно формирати јединствену парламентарну владу, да се на споразуман начин образује привремено народно представништво, и да се као обавезујући утврде принципи уставности и парламентарне одговорности. На крају, Адреса је потврдила захтев за аутономијама. Престолонаследник је, у свом одговору, у име краља Петра, прогласио уједињење Србије са земљама државе СХС, а не Државом СХС, у јединствену Краљевину СХС. Отпоздрављајући, он је у потпуности прихватио жеље о уставотворној скупштини, које су изнели чланови делегације. На тај начин су наведене изјаве послужиле као „конституциони акт“, и представљале су основу државно–правног провизоријума у новоствореној заједничкој држави.²⁷⁹

²⁷⁸ Исто.

²⁷⁹ Исто.

Унутар граница нове државе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца нашле су се територије Србије и Црне Горе, аустријски царски поседи: Далмација с острвима, Словенија и Прекомурје, земље угарске круне: Хрватска, Славонија, Срем, Барања, Бачка, Банат и Међумурје, као и Босна и Херцеговина, која је од времена анексије у Аустро–Угарској имала статус државног поседа. Овакав територијални састав нове државе пресудно је утицао на њену најважнију карактеристику, која се у пракси испољавала кроз поделу на седам покрајина и шест различитих административно–правних подручја. Подела на покрајине и административно–правна подручја је у новој држави изгледала на следећи начин:

– Србија је била једна покрајина, која је представљала поседно административно–правно подручје.

– Црна Гора је била друга покрајина, која је представљала друго административно–правно подручје.

– Барања, Бачка и Банат (Војводина) били су обједињени у трећу покрајину, која је као посебно административно–правно подручје представљала део бивше Угарске.

– Босна и Херцеговина је као четврта покрајина имала сопствен административно–правни систем, јер се у Хабзбуршкој монархији налазила под заједничком аустро–угарском управом.

– Хрватска са Славонијом и Сремом је била пета покрајина. Она је у Хабзбуршкој монархији припадала административно–правном систему Угарске, али је на основу Угарско–хрватске нагодбе из 1868. године имала елементе аутономије пре свега у просвети. Због своје аутономије и, у мери, у којој је та аутономија остваривана она је представљала посебан административно–правни систем. У Краљевини СХС, овој покрајини је придружено подручје Међумурја, које је у потпуности припадало административно–правном систему бивше Угарске.

– Далмација с острвима и Словенија су у Краљевини СХС биле две посебне покрајине, у овом низу шеста и седма, али су и једна и друга у оквиру Хабзбуршке монархије припадале административно–правном подручју некадашње Аустрије.²⁸⁰

²⁸⁰ Исто.

3.2. Шеф државе

Шеф државе или државни поглавар је први орган државе, који врши једну државну функцију. Он представља државу као организам, као правну, политичку и социјалну целину, као лице. Због тога се сматра да шеф државе оличава државу. У уставној држави власт шефа државе/државног поглавара ограничена је политичком слободом грађана и пре свега народним представништвом. Шеф државе је у савременим државама организован као монарх или као председник републике, и према овој подели изводи се основна подела државних облика на монархије и републике. Исто тако, он је и носилац извршне функције државне власти.²⁸¹

У Француској Трећој републици и Вајмарској републици (Немачкој) на челу државе био је председник републике, који се бирао на седам година. Према уставима ових земаља било је допуштено да се председник поново бира. У сврху давања гаранција да председник неће вршити притисак на парламент, многи европски уставни, па тако и француски и немачки, прописивали су да председник републике не улази у парламент, већ да се са њим дописује само својим посланицама. Сви акти председника и једне и друге републике да би постали важећи односно валидни морали су да буду премапотписани од стране једног од министара – а у Немачкој, у појединим случајевима од канцелара. Овине су председници у обе државе стављени под надзор, како не би дошли у ситуацију да погреше. Исто начело, као и у ове две републике, важило је и у Краљевини СХС/Југославији.²⁸²

Председник Француске Треће републике бирао се у Народној скупштини. Тачније, њега су бирали заједно Горњи дом (Сенат) и Доњи дом, који су се због тога састајали у једну Народну скупштину. Због оваквог начина бирања, без обзира на начелну самосталност гарантовану Уставом из 1875. године,

²⁸¹ Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 111 и 112, 117–119; Ратко Марковић, *Уставно право*, 19. прегледано и поправљено издање, Београд, 2014, стр. 318–322.

²⁸² Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, стр. 117–119; Charles Lefebvre, *Études sur les Lois Constitutionnelles de 1875*, Paris, 1882, р. 65–66; René Brunet, *The New German Constitution*, New York, 1922, рр. 168–170; Чл. 45–52 „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, *Полицијски зборник закона и законских прописа по струци управно–полициској и самоуправној*, Београд, 1924, стр. 12 и 13; Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, (приредио Милован Бузацић), Београд, 1995, стр. 397 и 398; Лазо М. Костић, *Уставно право*, Земун–Београд, 2000, стр. 88–91.

Председник је стварно зависио од парламента. Код избора за Председника Треће републике постојало је једно ограничење, којим је право кандидовања на ту функцију било ускраћено свим члановима из оних породица које су некада владале Француском.²⁸³

Међу дужностима Председника Треће републике може се издвојити она по којој је он био шеф националне извршне власти, и као такав извршавао је законе, издавао је уредбе, и именовao је све владине чиновнике.²⁸⁴ Он је, такође, имао одређене функције законодавног карактера, али, осим права на законодавну иницијативу, све друге функције нису биле у суштини много обимне. Председник није имао право вета на закон. Међутим, могао је да захтева од Доњег дома Народне скупштине да поново размотри закон. Ипак, ово право се практично није примењивало. Једина прилика када је Председник републике могао да дође у ситуацију да примени ово право, била је у случају, када би влада која је подржавла и донела нацрт закона поднела оставку, а за њом наступила друга која се противила том нацрту.²⁸⁵

Председник је уз сагласност Сената могао да распусти Доњи дом Народне скупштине. Ипак, ни ово право се није употребљавало, јер су се чланови владе налазили под великим утицајем народних посланика. Они су се, пак, плашили ризика и трошка до којих је могло да дође на изборима.²⁸⁶ Председник је имао

²⁸³ Оваква одредба донешена је с намером да се спрече ситуације као што је била она када је за време Друге републике председник Бонапарта искористио свој положај да се домогне царског престола. Он је тада на основу народног гласања, односно плебисцита добио подршку да у Француској републици замени с царством, и да се прогласи за Наполеона III. Из истих разлога, у Трећој републици се избор Председника није вршио на непосредним изборима општим гласањем. Article 2. *Loi du 14 août 1884, portant révision partielle des lois constitutionnelles*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>; C. Lefebvre, *Études sur les Lois Constitutionnelles de 1875*, p. 66–68; Ж. Лефевр, *Историја Француске од 1774 до наших дана*, стр. II/342 и 343; Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, septième édition, Paris, 1985, p. 236–238.

²⁸⁴ Article 3. *La loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>; L. Duguit, *Droit Constitutionnel: Théorie générale de l'État*, p. 485–588.

²⁸⁵ Article 7. *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>; L. Duguit, *Droit Constitutionnel: Théorie générale de l'État*, p. 497–500.

²⁸⁶ У пракси се право на распуштање Доњег дома Народне скупштине није примењивало још од времена мандата председника Мак-Махона. Он је 1877. године безуспешно покушао да искористи ово право као средство, којим је хтео да убеди Доњи дом у исправност својих ставова. Управо се на овом случају показала зависност Председника републике од Народне скупштине. Гамбета је због тога што се Мак-Махон није слагао са Скупштином, од њега тражио да се потчини или повуче (*se soumettre ou se démettre*). Тако се његов мандат окончао након две уместо да траје седам година. Поред Мак-Махона, оставке су дала још три председника Треће републике: Греви, Казимир Перије и Милеран. L. Duguit, *Droit Constitutionnel: Théorie générale de l'État*, p. 482–484;

право да склапа уговоре и споразуме. Међутим, за све оне од веће важности било је потребно да се ратификују у Доњем дому Народне скупштине. Ратификацији у Доњем дому били су подложни председнички уговори о миру, они о трговини, они који су се директно тицали финансија, они који су се односили на личност и имовину француских грађана у иностраним земљама, као и они којима су се вршиле територијалне измене француске (државне) територије.²⁸⁷ Објава рата је, свакако, захтевала да се претходно добије сагласност Доњег дома.²⁸⁸

Устав из 1875. године прописао је да Председник Треће републике није био одговоран за своје службено деловање. Власт су, у његово име, стварно вршили министри. Односно, министри су у стварности остваривали овлашћења Председника. Намера је била да се Председнику омогући да буде независан од судбине владе, али истовремено да се спречи да његова лична власт постане сувише велика. Сходно томе, он није могао слободно и према сопственој процени да користи своја овлашћења. Због тога су у пракси сви његови акти постајали пуноважни тек онда када би их премапотписао један од министара. За своје деловање министри су били одговорни Доњем дому Народне скупштине. Једина одговорност коју је Устав утврдио за Председника републике односила се на случај велеиздаје.²⁸⁹

Овакво одређење надлежности Председника Треће републике значило је да он у пракси није присуствовао седницама владе (*conseils de cabinet*), на којима су се доносиле одлуке у вези са конкретном владином политиком. Председник је, по правилу, председавао само формалним састанцима (*conseils de ministres*), који су се одржавали у одређене сврхе прописане законом. Истина он је могао да присуствује састанцима, на којима се расправљало о важним стварима. Међутим, у таквим приликама он није могао да утиче на доношење одлуке.

Ж. Лефевр, *Историја Француске од 1774 до наших дана*, стр. II/413 и 414; J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, p. 309 et 310.

²⁸⁷ Article 8 *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*; L. Duguit, *Droit Constitutionnel: Théorie générale de l'État*, p. 131, 200, 479 et 480.

²⁸⁸ Међутим, у ствари Влада је и без сагласности Скупштине водила ратове у Тунису и Индокини. Она је за те подухвате тврдила да то у ствари нису биле ратне операције, и при томе је истицала у своју одбрану да је Скупштина гласајући за ратни кредит практично санкционисала те акције. Видети о томе више: Article 9 *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*; L. Duguit, *Droit Constitutionnel: Théorie générale de l'État*, p. 488–490; Ж. Лефевр, *Историја Француске од 1774 до наших дана*, стр. II/ 430 и 431, 432–434.

²⁸⁹ C. Lefebvre, *Études sur les Lois Constitutionnelles de 1875*, p. 68 et 69; Adhémar Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel Français et comparé: Le Droit constitutionnel de la République française*, septième édition, Paris, 1921, p. 64–66.

Овлашћење и извесну слободу у одлучивању Председник је имао приликом избора министара. Међутим, у пракси, код избора министара, Председник је обично узимао једну особу као мандатара, којој је поверавао да образује кабинет. Када би мандатар дао своје предлоге за састав кабинета, Председник би најчешће приступао њиховом именовању. Избор мандатара за формирање владе морао је бити оптималан. У противном, у колико мандатар не би саставио владу морао би да поднесе оставку, а онда би Председник могао да се суочи са проблемом проналажења правог првака у победничком политичком табору, коме би могао да повери формирање владе. У току мандата једног председника велики изазов представљало је суочавање са кризама кабинета, које је захтевало много такта и вештине. Као сведочанство томе може се навести да је председник Карно личним утицајем једном приликом допринео формирању владе.²⁹⁰

На основу свега може се рећи да Председник Француске Треће републике није имао велика овлашћења, те да сходно томе он није ни владао ни управљао. Ипак, оно што је важно да се истакне је то да је функција председника са оваквим надлежностима била поуздан гарант да се он неће претворити у диктатора. Исто тако, чињеница да је Председник Треће републике био независтан од промењљивог расположења скупштинских домова омогућила је Француској достојанство и стабилност коју никада пре тога није имала. На крају, треба истаћи да је упркос малим овлашћењима саме функције, Председник републике имао снажан утицај на јавност у Француској.²⁹¹

У времену када се конституисала Вајмарска република, Немачку су потресала револуционарна превирања и немири. Због тога се међу њеним творцима разматрала могућност за стварањем јаке институције шефа државе. Како се на Уставотворној скупштини захтевало стварање парламентарног режима, тежња да се установи јака институција шефа државе односно Председника републике била је израз потребе за ефикасном противтежом Парламенту. У правом парламентаризму, парламент није свемоћна институција,

²⁹⁰ C. Lefebvre, *Études sur les Lois Constitutionnelles de 1875*, p. 79 et 80; A. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel Français et comparé: Le Droit constitutionnel de la République française*, p. 208–212, 221–227.

²⁹¹ J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, p. 566–570.

већ се налази под контролом коју над њим врше демократске власти. Када је била реч о Немачкој такву контролу је имала да врши демократска власт оличена у Председнику републике. Намера је била да се не дозволи да Парламент постане најутицајнија институција у земљи. Поред тога, идеја јаке институције Председника републике имала је за циљ да се у политичком систему створи чврст центар, на који би могли да се надовежу сви његови остали саставни елементи. С тога треба рећи да је републиканска форма владе која се стварала у Немачкој наметала стварање једне нове врсте шефа државе односно Председника републике. У тој новој форми владе јединствен моменат је био концепт карактеристичан за парламентарне монархије: шеф државе је довољно снажан да делује као баланс наспрам Парламента и да га контролише у име народа. Ову своју најважнију функцију шеф државе је имао да врши само у оквиру таквих овлашћења, која не би могао да злоупотреби. Односно, он у првом реду не би могао да делује на штету прописаних права Парламента, нити да успостави једну антидемократску владавину. Једном речју, хтело се да институција Председника републике буде јака, тако да особа која је обавља може на достојанствен начин да представља нацију и оличава државу.²⁹²

Председника републике бирао је цео немачки народ. На председничким изборима могао је да се изабере сваки Немац, који је имао тридесет пет година живота. Начин избора Председника био је утврђен законом.²⁹³ Избор Председника на основу плебисцита значио је да се он бира на исти начин, односно да га је бирало исто бирачко тело као и Царевинску скупштину (парламент).²⁹⁴ На изборима је побеђивао онај кандидат, који би добио више од половине важећих гласова.²⁹⁵ Дужина председничког мандат од седам година²⁹⁶ и

²⁹² R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 153–156.

²⁹³ Artikel 41 *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919. Доступно на: <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf>

²⁹⁴ На тај начин, за време Вајмарске републике, Председник и Царевинска скупштина су происходили на основу народне воље. У пракси је то требало да донесе сигурност политичком систему, јер у случају да једна од ове две институције одбаци или одступи од правца који жели народ, друга је могла одмах да примени неопходне корективне мере. Због тога што је њему народ дао поверење и одредио га да влада с Царевинском скупштином, Председник је представљао противтежу самој Скупштини. R. Brunet, *The New German Constitution*, p. 156.

²⁹⁵ Гласању у другом кругу приступало се у случајевима уколико ниједан од кандидата није стекао потребну већину. Победник у другом кругу био је онај кандидат који би добио већину важећих гласова. За случај да кандидати добију подједнак број гласова, било је предвиђено да се одлука о избору донесе на основу жреба. У време Вајмарске републике ова одлука се званично није примењивала. *Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten*. Vom 4. Mai 1920. Доступно на:

право његовог реизбора били су првенствено у складу с основном намером да се институција Председника републике установи као централна и стална тачка уставног механизма. Односно, намера је била да институција Председника републике добије издржљив и непоколебљив демократски карактер, како би се што боље учврстио целокупни уставни механизам.²⁹⁷

Функције Председника републике Немачког рајха обухватале су извршна овлашћења: именовано је министре; представљао је Рајх у односима са иностранством; постављао је све цивилне и војне службенике; био је врховни командант свих копнених и поморских снага Рајха²⁹⁸; имао је право да даје помиловање и могао је да доноси прописе.²⁹⁹ Он је, такође, имао и законодавна овлашћења, као и овлашћење да прогласи и објави усвојен закон. Председник је над овим законима имао једну врсту права вета: могао је да одложи ступање закона на снагу или да их путем референдума стави на одлучивање народу. У надлежности Председника било је и право да врши контролу над Царевинском скупштином: могао је да нареди Председнику скупштине да раније сазове Скупштину, него што је то било утврђено по редовном плану сазивања; именовано је чланове правосудног колегијума у изборну комисију која је имала да одлучује о спорним изборима кандидата за Царевинску скупштину. На крају, једно од врло

http://www.documentarchiv.de/wr/1920/reichspraesidentenwahl_ges.html; R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 157–158.

²⁹⁶ Уколико би се догодило да Председник прекине своју функцију пре истека њеног редовног рока, за случај смрти, оставке или разрешења од дужности било је предвиђено непосредно одржавање нових избора. Поред овог, у случајевима када је он једно одређено време био спречен да врши своју дужност могао је у томе да га замени Канцелар или, како је то било предвиђено Уставом, законски акт је могао да пропише ко би имао право да замени Председника. Закон је у овом смислу могао да постави привременог Подпредседника или да једно време док Председник не буде у могућности да поново ступи на дужност његове функције повери Канцелару. Artikel 51, 59 *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919. R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 161–162.

²⁹⁷ R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 160–161.

²⁹⁸ Право командовања копненим и поморским снагама Рајха било је овлашћење, које је председник републике као шеф државе директно наследио из састава царских функција. Исту ову функцију вршио је и цар као шеф државе у време Немачког царства. На основу овог овлашћења, у случају када једна од немачких држава није извршавала дужности на које је била обавезана Уставом или законом Рајха, председник је уз помоћ оружане силе, исто као и Цар, могао такву државу да принуди на извршавање дужности. A. Lawrence Lowell, *The Government of France, Italy, and Germany*, Cambridge, 1914, p. 205.

²⁹⁹ Председник Рајха није имао право да издаје опште прописе обавезујуће за све грађане. Опште обавезујуће прописе Председник је могао да доноси само у случају када му је то било дозвољено по Уставу, или када је за то по закону имао специјално овлашћење. У том случају он је пропис издавао на основу премапотписа министра, или на основу претходне сагласности Царевинске скупштине. Artikel 48, 49, 51, 59 *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919. Доступно на: <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf>

важних права које је Председник имао над Скупштином односило се на њено распуштање.³⁰⁰

Поред ових овлашћења Председник републике је имао и друга, која су његовој функцији давала стварну надмоћ и препознатљиву супериорност у односу на функцију председника републике у другим земљама тог времена. Због ових овлашћења функција Председника републике у Немачком рајху била је веома специфична. У погледу вршења контроле над Царевинском скупштином, Председник републике је имао право изузетно снажне контроле над законодавном функцијом Царевинске скупштине: могао је усвојен закон пре проглашења да стави на референдум; он је могао одмах да прогласи један закон, који су Царевинска скупштина и Царевинско веће усвојили и означили као хитан, чак и у случају када би трећина Царевинске скупштине захтевала да се одложи његово проглашење; у случају када се Царевинска скупштина и Царевинско веће нису могли да усагласе око текста нацрта закона, Председник је онда могао да одлучи да закон не ступа на снагу или да тај закон стави на референдум; уколико би се закон у Царевинској скупштини донео двотрећинском већином упркос противљењу Царевинског већа, Председник је могао да прогласи тај закон, односно уколико није хтео да прихвати такву одговорност, могао је да изнесе на референдум питање око кога су се спорили Царевинска скупштина и Царевинско веће.³⁰¹

Прописујући надлежности Председнику републике Устав Немачког рајха од 11. августа 1919. године одредио му је и једно јединствено овлашћење. Ово овлашћење се односило на право проглашења опсадног стања у Немачком рајху, за које је било довољно да се уведе на основу једноставне наредбе Председника републике и уз сагласност Канцелара. Према члану 48 Устава, у случајевима када су безбедност и јавни ред озбиљно нарушени и угрожени, Председник је имао право да предузме неопходне мере за поновно успостављање редовног стања, те да према потреби, у ту сврху, ангажује војне снаге. Ипак, посезање за овим ванредним мерама могло је да дође у обзир само онда када су мир и јавна

³⁰⁰ Artikel 44–59 *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919. Доступно на: <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf>; George Young, *The New Germany*, London, 1920, pp. 278–282.

³⁰¹ Artikel 72–74 *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919. Доступно на: <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf>; G. Young, *The New Germany*, pp. 285–286; R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 163–164.

безбедност били озбиљно нарушени и угрожени. Процену о томе колико је једна ситуација лоша и опасна доносио је сам Председник републике. Исто тако, једино је Председник могао да одлучи које мере су неопходне за поновно успостављање реда и поретка.

На основу истог члана, у поступку за поновно успостављање реда и поретка, Председник је имао право да суспендује личне слободе у општем смислу, које су, иначе, биле садржане и у самом Уставу. У примени ових мера постојала је сагласност да се Председнику призна неограничено пуномоћје. На основу тога, у случају неке нужде, Председник је могао не само да нареди све мере које је сматрао за неопходне, већ и да на основу једне уредбе пропише опште и сталне мере. Он је могао да заведе казне или да повећа оне које је установио кривични закон. Такође, могао је да успостави посебне трибунале. Оно што је било специфично, диктаторске претње које су се криле у овој уставној одредби, нису биле у потпуности схваћене од стране оних који су ту одредбу прописали. Превасходна намера уставотвораца била је да се шефу извршне власти омогуће ванредна овлашћења, која би могла да се искористе у моменту тешке националне кризе, када би безбедност Републике била угрожена.³⁰²

У првим годинама после Првог светског рата, када су Немачку потресали унутрашњи немири, Председник је у великој мери користио ванредна овлашћења. Покушавајући да сузбије кризе и да одржи ред и мир у многим крајевима Немачке од Рурске области до Берлина, Председник је издавао уредбе на основу којих је уводио ванредно стање. Мере на којима се заснивало ванредно стање варирале су од оних врло озбиљних ситуација, у којима су сва овлашћења преношена на Министра војног, до оних нешто мање озбиљних када су овлашћења над једном територијом поверавана комесару грађанских власти, кога је постављао Министар унутрашњих послова. У зависности од тога да ли је озбиљност једне ситуације била већа или мања, мере којима се уводило ванредно стање представљале су већу или мању претњу по права појединца.

Међутим, у пракси се право проглашења ванредног стања користило, како за сређивање прилика у моментима тешке националне кризе, тако и у случајевима када је Влада хтела да заобиђе редовна законодавна тела са намером

³⁰² Artikel 48 *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919. Доступно на: <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf>; G. Young, *The New Germany*, p. 280; R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 164–166.

да земљом управља путем извршних уредби. То се радило тако што су се призивале једна за другом ванредне ситуације. Током првих шест година после завршетка Првог светског рата, од 1919. до 1925. године, на основу члана 48 издато је 130 ванредних декрета. Ипак, касније, за време од дугих шест година, од 1925. до 1931, када је политичка ситуација у Немачкој постала нешто стабилнија, издато је нешто око 20 ванредних декрета.³⁰³

Вајмарска република се тако нашла у ситуацији да се њом управљало у главном на основу једног члана Устава уз занемаривање свих осталих. Председничка власт је у већини случајева истискивала власт Царевинске скупштине.³⁰⁴ Немачки судови су овакву ситуацију потврдили као уставну држећи да су управо председник и његова влада били задужени да процене да ли у датом тренутку постоји озбиљна претња за јавни ред и безбедност. Овакав став наишао је на јавно одобравање, јер је једина алтернатива био унутрашњи хаос. Састав Царевинске скупштине је спровођење законодавне функције учинио практично немогућим.

Општа тежња Устава од 11. августа 1919. године била је да се политичко тежиште стави у Царевинску скупштину; међутим, стицај околности је то тежиште померио ка извршној грани власти, у руке Председника републике. Једино ограничење које је Устав предвидео у односу на свемоћ извршне власти, састојало се у обавези Председника да упозна Царевинску скупштину са свим мерама, које је предузео на основу члана 48. На основу тога, а по праву које је

³⁰³ Тако је 1930. године, једном приликом, влада канцелара Брунинга (*Heinrich Brüning*), за време свог мандата од 30 март 1930. до 30 мај 1932, целокупни финансијски програм донела на основу уредби. Пошто је то урађено, Царевинска скупштина је усвојила резолуцију, у којој је тражила њихово укидање. Канцелар Брунинг се затим обратио Председнику Хинденбургу, који је потом распустио Царевинску скупштину и захтевао одржавање нових избора. Видети о томе више: R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 166–167; Hermann Ullmann, *Durchbruch zur Nation: Geschichte des deutschen Volkes 1919–1933*, Jena: Eugen Diterichs Verlag, 1933; Wolfgang J. Helbich, „Die Bedeutung der Reparationsfrage für die Wirtschaftspolitik der Regierung Brüning“, *Weimar zu Hitler 1930–1933*, Herausgegeben von Gotthard Jasper, Köln–Berlin: Kiepenheuer & Witsch, 1968, s. 72–98.

³⁰⁴ Снага председничке власти налазила се у извршним уредбама, које је он издавао на основу права да може да прогласи ванредно стање. За ове уредбе се сматрало да су добро заштићене од могућности да буду злоупотребљене, јер се за њихово ступање на снагу тражио премапотпис Канцелара. Међутим, показало се да је овакво ограничење било од мале користи, јер је Председник могао да уклони једног и постави другог Канцелара. Тако да је овај други Канцелар могао да премапотпише како наредбу о уклањању, тако и сопствено именоване. Иако је Царевинска скупштина могла да укине председникове уредбе издате по основу ванредног стања, она се ипак плашила од могућности да буде распуштена уколико покуша да спроведе своје право о укидању једне такве уредбе. Другим речима, Царевинска скупштина је схватила да није могла да остварује своја уставна овлашћења, а да не доведе у питање сопствено постојање. R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 166–168.

Устав дао Царевинској скупштини, она је од Председника могла да захтева повлачење ових мера, као и да сама приступи њуховом укидању.³⁰⁵

У теорији, Председник Немачког рајха није био одговоран политички. Наиме, будући да су сви његови акти морали да буду премапотписани од стране министра, тако је и сва одговорност за ове акте падала на министра, који је сам због тога сносио последице. Међутим, у погледу ове политичке неодговорности Председника републике било је извесних ограничења. У случајевима када је сукоб између Председника и Царевинске скупштине било стварно тешко разрешити, он је могао тај сукоб да изложи народу на одлучивање. Односно, у једном таквом сукобу и Царевинска скупштина је на основу одлуке донешене двотрећинском већином могла да тражи од народа гласање о принудној оставци Председника републике. Уколико би народ на гласању одобрио захтев Скупштине за принудном оставком, Председнику је престајала функција пре истека седмогодишњег рока. Негативан одговор већине бирача сматрао се као поновно бирање истог председника на седам година и за последицу је имао распуштање Царевинске скупштине. У том смислу, може се рећи да је постојала извесна врста политичке одговорности Председника Немачког рајха. Ипак, овај пропис о народном гласању у вези са принудном оставком Председника републике никада није био примењен.

Остали случајеви када је могао да настане изузетак од начела политичке неодговорности Председника рајха односили су се на утврђивање његове кривичне одговорности током мандата. Одобрење за утврђивање ове врсте одговорности давала је Царевинска скупштина. У случају када би Председник био крив за повреду Устава или закона Рајха, против њега је Царевинска скупштина могла да покрене правни поступак пред Врховним саветом судова. На крају, Председник је могао да се позове на грађанску одговорност на основу било које штетне радње коју је починио. Иако он није био државни службеник, у правом смислу те речи, он је са ове тачке гледишта био подложен истим прописима као и сваки други државни службеник Рајха. Ипак, због тога, он није

³⁰⁵ *Ibidem.*

могао да буде смењен у Царевинској скупштини на основу гласања о неповерењу.³⁰⁶

У уставним актима прве југословенске државе краљева личност била је означена тако што је установљена једна династија, чији чланови по извесном реду, и под извесним условима, долазе на престо. Краљевој личности биле су додељене одређене привилегије, које су јој омогућавале јединствен правни положај у држави. За његову личност се говорило да је неприкосновена. Без обзира на то што је стајао под правним поретком, над краљем није било никакве више власти. С тога, краљ није могао да буде тужен, нити је њему могло да се суди због једног кажњивог поступка или радње. Односно, уколико би краљ повредио правни поредак, он због тога није могао да буде изложен казнено–правној санкцији. Извршење или покушај атентата на краљеву личност могли су да се казне смртном казном. Увреда краљеве личности у штампи или у публикацијама повлачила је забрану њиховог растурања. У југословенској држави, за краља је важило начело неодговорности, што је значило да он није одговарао за своје политичке погрешке. Одговорност су због таквих погрешака преузимали на себе министри, и они су због њих могли да буду уклоњени с власти. Из састава привилегија додељених краљевој личности треба навести још и цивилну листу, која се односила на краљеву плату додељивану из државне касе. Ипак, ако је краљева личност била означавана као неприкосновена и због тога није могла да се тужи односно да јој се суди, то није значило да је и његово имање било изузето од одговорности. Односно, уколико би краљ начино одређене дугове, онда су се ти дугови могли да напалте из његовог имања.³⁰⁷

За време Краљевине СХС, власт Краља темељила се на Уставу од 28. јуна 1921. године. Он је уз Народну скупштину био врховни орган, који је с огрниченим овлашћењима учествовао у вршењу све три власти: законодавне, управне и судске. Краљ је законодавну власт вршио тако што је заједно са Народном скупштином доносио законе. Уз то он је имао право законодавне иницијативе и законодавне санкције. Скупштини је подносио законске предлоге

³⁰⁶ Artikel 42, 59 *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Vom 11. August 1919. Доступно на: <http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf>; G. Young, *The New Germany*, pp. 278–282; R. Brunet, *The New German Constitution*, pp. 168–170.

³⁰⁷ Чл. 9, 13, 56, 68 „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“ стр. 8 и 9, 14 и 15. С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 369, 386–389; Л. Костић, *Уставно право*, стр. 93 и 94.

на решавање и потврђивао је оне законске предлоге које Скупштина решила. Устав је давао краљу право законске санкције без икаквих ограничења. Поред ових основних аката законодавне власти, краљ је још извршавао акте који су стајали у вези с радом законодавног тела: расписивање избора, сазивање, отварање, закључивање и распуштање Скупштине.³⁰⁸

Ступањем на снагу Устава Краљевин Југославије од 3. септембра 1931. године уведене су следеће измене у законодавну власт Краља. Један законски пројекат могао је да постане закон тек ако би га усвојила оба дома: Народна скупштина и Сенат – Народног представништва. Уколико се оба дома не би усагласила око истог законског пројекта, а при томе се исцрпела процедура законодавног поступка, Краљ је имао право да одлучи о понуђеним законским предлозима. У том смислу, његова одлука могла је да буде: „1) законски предлог се одбија, 2) усваја се предлог Народне скупштине, 3) усваја се предлог Сената“. У овом случају, Краљева надлежност се своди на то да одлучи који ће предлог усвојити било скупштински било сенатски.³⁰⁹ У случају када би у земљи наступила таква ситуација (рат, мобилизација, нереди и побуне), која би веома отежала или готово онемогућила редован рад државног апарата, и којом би били угрожени јавни поредак и сигурност државе, као и уопште јавни интереси, краљ је могао да суспендује или фактички обустави Устав. То је значило да је Устав формално остао на снази, само се његове одредбе нису морале да примењују. Краљ је прелазећи преко одредби Устава, могао, опет у складу са Уставом, указом да нареди привремено предузимање свих ванредних и нужно потребних мера независно од прописа датих у Уставу и законима. Иако је краљ у оваквој ситуацији могао да присвоји целокупну законодавну власт, он у примени тог права није могао неограничено да поступа. У примени овог права, краљ је стајао под надзором Народног представништва. Због тога су се његове надлежности сходно овоме праву сводиле на предузимање ванредних мера у погледу основних права грађана: слободу штампе, слободу збора и договора, неповредивости тајне писма, неповредивости стана и друге. Међутим, и ова права грађана Краљ је

³⁰⁸ Чл. 46, 49, 80 „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, стр. 12 и 13, 17; С. Јовановић, *Уставно право краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 398–402.

³⁰⁹ Л. Костић, *Уставно право*, стр. 79 и 80, 88–91, 138–140, 140 и 141.

могао да изложи ванредним мерама само у оној мери у којој је то било потребно.³¹⁰

За време Краљевине СХС/Југославије, како по Уставу од 28. јуна 1921, тако и по Уставу од 3. септембра 1931. године, Краљ је управну власт вршио сам у својству њеног шефа. Он је био дужан да управну власт врши у складу са одредбама самог Устава посредно преко министара. Краљев пристанак је био довољан за важност управних аката. Надлежност Скупштине над управом сводила се на примену одређених политичких или казненоправних мера против министара, првенствено због тога што су они пред њом били одговорни за целокупну управу. Будући да краљ као шеф управне власти није морао сам да учини сваки њен акт, то је било довољно да управни акт произађе од оне управне власти у чију је стварну и месну надлежност спадао. У надлежности краља налазили су се само врло важни акти, и за та акта је било обавезно да имају облик његовог указа. Акти ове врсте били су сви они који су се односили на: постављење виших чиновника, продужавање буџета, стављање војске у ратно стање и други. Од краљевих управних надлежности, у Уставу су посебно издвојене оне које се односе на дипломатску и војну власт. Краљева дипломатска власт односи се на све послове, који проистичу из права да представља државу у спољашњим односима. Његове надлежности на основу војне власти биле су веће од свих осталих, које је имао у склопу својих надлежности везаних за грађанску управу. Краљева војна власт односила се на прописивање формације војске путем уредбе, као и на положај врховног команданта целокупне војне силе.³¹¹

На основу једног и другог устава Краљевине СХС/Југославије, судску власт су вршили судови, који су у краљево име судили. Међутим, будући да су судови били независни, пресуде нису доношене по краљевој вољи већ на основу закона. Судије су биле дужне да суде самостално, слободно тумачећи закон. Они су представљали једну засебну власт, којој је краљ био само почасни шеф. Исто тако, у својству почасног шефа, краљ је само формално на основу указа постављао судије као и остале чиновнике. Када је реч о њиховом избору, краљ је морао да се придржава оних кандидата које је одредило изборно тело. Њему је у

³¹⁰ Исто, стр. 219–221.

³¹¹ Чл. 49, 51, 54, 79, 90, 104, 119, 123 „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, стр. 13–23; С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 415–420; Л. Костић, *Уставно право*, стр. 79–82, 86 и 87, 141–143.

свему остало само право њиховог потврђивања. Судије су уживале сталност у Краљевини СХС/Југославији.

Краљеве надлежности у погледу судске власти односиле су се на његово право амнестије и право помиловања. Уз ову надлежност, краљ је исто као и Народна скупштина имао право оптужбе министра. У време Краљевине СХС министар се могао оптужити Државном суду, док је касније за време Краљевине Југославије Сенат требао да игра улогу специјалног суда за министре. Право да оптужи министара краљ је имао на основу Устава, и могао је да га употреби без разлике како за министра–непосланика тако и за министра–посланика.

Међу осталим краљевским актима, и по једном и по другом уставу, треба још поменути и једно право нарочите власти, које није могло да се уврсти ни у управну ни у судску власт. Ова краљевска власт односила се на право давања оредна.³¹²

3.3. Извршна власт

Основна функција извршне власти, односно централне владе у савременим државама састоји се од послова и задатака, који су везани за старање о заједничким интересима целе заједнице. У првом реду, најважнији задатак извршне власти/централне владе односи се на учвршћивање националног јединства, будући да је само ова власт способна да на најцеловитији начин изражава интересе целине националног корпуса. У том смислу њен значај се огледа у регулисању спорова између различитих делова унутар једне заједнице, као и у сузбијању нејединства. Овакав значај извршна/централна власт има због тога што само она располаже механизмима помоћу којих може да доноси усаглашене законе и да установљује јавне услуге, што све у многоструком може да помогне и олакша свакодневни живот појединца.³¹³

³¹² Чл. 48, 49, 50, 91, 109, 111, 112 „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, стр. 13–21; С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 420–424; Ј. Костић, *Уставно право*, стр. 84–86, 163–165.

³¹³ Видети о томе више: Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris: Editions Montchrestien, 1966; Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967; Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd: Savremena administracija, 1980.

У концепту европске либералне демократије, извршна/централна власт која је политички одговорна пред представничким телом означава се именом парламентарна влада. У ужем смислу, оваква влада представља посебан, блажи облик примене деобе власти, и њен суштински значај био је у политичкој одговорности владе пред парламентом. Сходно томе, влада је могла да ради све док год је уживала подршку већине посланика у парламенту. Парламент је формално имао могућност да изгласа неповерење влади, међутим пад владе није било могуће изазвати док год је страначка већина у парламенту била дисциплинована. Ипак, важно је да се истакне да је парламентарна влада, поред парламента, била одговорна и пред јавношћу, и они су заједнички вршили надзор над њом. Полазећи од теорије, да влада парламент, док, у стварности, он одређује носиоце извршне власти, које надзире, верификује и чије поступање усмерава. Овакав облик организације власти представљао је основу парламентаризма, у европским земљама либералне демократије.³¹⁴

Приоритетан циљ извршне/централне власти је осмишљавање целокупне државне политике и њено доследно спровођење у општем интересу. Државну политику оваквих димензија може да води само извршно–управна власт, која једино има могућности да прикупи све релевантне информације и да стручном експертизом из њих дође до оптималних закључака. На основу тих могућности извршна власт обезбеђује функционисање спољне политике, дипломатије, одбране и друго, док на унутрашњем плану има врло важну улогу у посредовању између локалних органа, како би се обезбедила координисана сарадња у свим стварима од заједничког интереса, што значи да се, у том смислу, њена улога огледа у надгледању и контролисању привреде, унутрашње трговине, саобраћаја, комуникација итд.

Извршну власт карактерише разгранати управни систем, коме, по правилу, припада монопол организоване физичке силе, чак и у најдемократскије уређеним државама. Њена основна надлежност кроз деловање полицијског и војног апарата је обезбеђивање унутрашње и спољашње заштите државе. У савременим државама се поред ове традиционалне форме деловања државе акценат стваља и на њено деловање у смислу регулисња најважнијих друштвених токова, посебно

³¹⁴ Видети о томе више: Robert Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris: Marcel Giard, 1924; Н. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

у економији, као и на обезбеђивање континуираног вршења јавних служби. Ипак, њена примарна функција, заштита и безбедност, није и не сме бити занемарена, и већ при првим наговештајима могуће угрожености и опасности извршна власт преузима фактичку власт.³¹⁵

У суштини, у свакодневним приликама, управни ресор и његове извршне компоненте, као свој основни задатак имају дужност да иницирају и носе државну политику у смислу општих потреба, циљева и најважнијих проблема, као и да за њих траже одговарајућа решења. Полазећи од заједничких потреба и циљева једне заједнице везаних за њен интегритет и функционисање у свакодневним условима, ресори извршне/централне власти теже стварању што јединственијег система. Само један овакав систем погодовао би прикупљању пореза, уједначавању законских прописа и стварању заједничке основе за функционисање установа просвете и социјалне заштите. Једино адекватно деловање извршне/централне власти може да омогући подједнак приступ најважнијим ресурсима свих региона. На тај начин се допринеси превазилажењу свих оних неједнакости насталих због тога што су области, које имају највеће друштвене потребе увек оне с најамњом могућношћу за повећање прихода. Стварајући услове за уједначено и јединствено функционисање унутар државе, извршна/централна власт на најбољи начин доприноси остваривању једне од својих најважнијих функција – привредног развоја. Остваривање функције привредног развоја има веома важан ефекат и испољава се кроз укупан одржив развој једне земље од свих видова њене инфраструктуре до функционалног система социјалне заштите њених грађана.³¹⁶

У организационом смислу извршно–управни систем хијерархијски је устројен и има пирамидалну структуру. Овако конципиран, он је одређен чврстим релацијама надређености и подређености, и због тога не испољава тенденцију ка компромису, већ је склон ка томе да афирмише властито гледиште као доминантно. Водећи слој извршно–управног система ствара своје мишљење и доноси одлуке по основу што оптималнијег избора између постојећих алтернатива, и уз настојање да прикупи што прецизније информације о проблемској ситуацији, о доступним начинима за приступ тој ситуацији, о цени и

³¹⁵ Видети о томе више: P. Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966; R. Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980.

³¹⁶ Исто.

о могућим исходима сваке од алтернатива. Насупрот њему, средњи и нижи слојеви управе формулишу своје мишљење у складу са поједином организационом улогом и нормативним захтевом које она поставља. Поред те улоге, на концепт њиховог мишљења велики утицај има и уходан организациони начин рада, као и прописани и у пракси усвојени поступак за извршавање једног посла. Организација и функционисање савремених држава захтева професионални управни систем, односно људе–професионалце који су за вршење управних задатака оспособљени кроз опште и специјалистичко образовање, који се, затим, практично усваршавају кроз рад у самој управи, који у њој раде пуним радним временом, којима је тај посао животно занимање и основ за напредовање према одговорнијим, боље плаћеним и престижнијим дужностима, који су за тај свој посао плаћени и којима је та плата основа за животну егзистенцију. Људи запослени у управним системима, и поред званично постављеног захтева за политичком лојалношћу, исказују висок ниво идентификације са системом у којем раде. Ова идентификација је основа додатне стабилности извршно–управног система на основу које може да се одржи и кроз турбулентна стања, као и да се врати на пријашње стање после поремећаја. Уз ове карактеристике иде и тежња управног особља да се опире критици, његова склоност према конзервативности и несклоност према иновацијама.³¹⁷

Извршно–управни систем сваке државе заснива се на управним и административним органима. Поред шефа државе/државног поглавара који се означава као врховни орган, издвајају се министри као управни органи и чиновници односно државна администрација као административни органи. Јединство управе унутар система извршне власти одржавало се помоћу начела јерархије у властима исте струке, док се између власти разних струка до јединства долазило тако што су се све сродне струке груписале у велика централна надлештва, односно министарства на чијем челу се налазио министар као врховни шеф, који је координисао рад свих тих струка. Дефинитивно убличавање јединства управе вршило се окупљањем свих министарстава под окриље једног министарског савета. На челу министарског савета, као својеврсног већа министара, налазио се његов председник.

³¹⁷ Видети о томе више: P. Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966; Rajeshwar Trikha, *Bureaucracy and Public Administration*, Jaipur: ADB Publishers, 2009, pp. 1–14, 75–112.

Министри у парламентарном систему имају две посебне функције. Једна, овде поменута, односи се на управљање министарствима владе. Ову функцију министри врше као управни органи и у првом реду она се своди на примењивање закона. Међутим, њихова функција у појединим случајевима има и ванзаконски и надзаконски карактер. У ванредним условима који могу да настану услед природних непогода или рата, министри могу да прибегну ванзаконским мерама. Односно, тада врло често морају да примене мере, које нису предвиђене законом. Надзаконски карактер министарске функције испољава се сваком приликом када он учествује у доношењу нових закона. Његов ангажман на том послу подразумева предлагање законских пројекте, учествовање у расправи о тим пројектима и коначно гласање о томе да ли се они усвајају или не. Друга функција министара везана је за њихову обавезу да представљају владу пред парламентом. У том смислу, они пред парламентом позивају на усвајање владиних мера и бране владину политику од напада, који долазе са стране њених политичких противника. Ове две функције министара нису биле нужно повезане. Уобичајена је била пракса да се у парламентима појединих земаља именују министри без портфеља, односно без одређене извршне дужности у опште. Њихов задатак је био да целу своју енергију посвете политичким расправама и борбама у парламенту. Ипак, у основи, функција једног министра у политичким системима савремених држава је двострука: административна и политичка.

На крају треба истаћи да је у савременој држави министар уставни државни орган. Он представља одговорног државника, чија функција има јавно–правни карактер. Сходно томе, министри имају политичку одговорност, што значи да могу да изгубе поверње било шефа државе било парламента. Њихова одговорност може да буде и дисциплинска и кривична. Дисциплинска одговорност министра односи се на његове грешке и пропусте, које је као виши чиновник учинио вршећи своју службену дужност. На кривичну одговорност ставља се сваки онај министар који је приликом вршења службе начинио такво дело, које се кажњава према кривичном закону.³¹⁸

За време Француске Треће републике, рад министара као шефова министарстава, а тиме и целе владе, био је у основи одређен начелом

³¹⁸ R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924; P. Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966; R. Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980.

парламентарног система. У складу са овим начелом, била је пракса по којој су се чланови владе готово увек узимали из редова народних посланика. Од овога се одступало само у случају функције министра рата и морнарице, јер су по правилу кандидати за њу била војна лица. Министри су се увек, као што је то било уобичајено, налазили на челу посебног огранка државне администрације, и у Француској се најчешће није практиковало именовање министара без портфеља. Парламентарни систем је подразумевао још и право министара да присуствују и да говоре у оба дома Народне скупштине, било да су њени чланови или не. Исто право, као и министри, имали су и њихови заменици. Исто тако, министри су пред Народном скупштином (Сенат и Представнички дом) колективно били одговорни за општу владину политику, а индивидуално за своје појединачне акте.³¹⁹

Број министарстава у влади Треће републике и расподела јавних послова међу њима није утврђивана на основу закона, већ је овај посао обављао председник републике издавајући с времена на време своје декрете. Овакав поступак највише је одговарао честим променама у организацији и функционисању државне администрације, које су непосредно биле везане за потребе редовног рада јавних служби. Овоме треба додати да је Народна скупштина имала могућност да спречи формирање једног министарства, и то тако што је могла да ускрати неопходна средства.³²⁰

У политичком систему Треће републике на положај министара и на њихов однос према Народној скупштини великог утицаја су имали: конзервативни

³¹⁹У складу са парламентарним системом било је и начело политичке одговорности. Према овом начелу француски министри били су одговорни пред Представничким домом. Сваки министар који би дошао у ситуацију да по ма ком питању изгуби поверење посланика, био је дужан да поднесе оставку. Article 6 *La loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>; Article 6 *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>; C. Lefebvre, *Études sur les Lois Constitutionnelles de 1875*, p. 78 et 79; R. Bonnard, *Précis de droit public*, p. 75.

³²⁰ У Француској за време Треће републике влада се у главном састојала од следећих министарстава: унутрашњи послови, правда, инострани послови, финансије, рат и морнарица, образовање и уметност, јавни радови, рад, трговина, индустрија, пошта и телеграф, пољопривреда и колоније. Изузетак од правила по којем су оснивана министарства представљало је Министарство за колоније, које је било формирано на основу закона 1894. године. C. Lefebvre, *Études sur les Lois Constitutionnelles de 1875*, p. 78 et 79; Octave Larcher, *Le Droit français ses origines ses règles fondamentales: Droit administratif l'administration générale*, III, Paris: Bloud & Barral, 1898, p. 7 et 8.

карактер власти, централизован систем државне управе и велика овлашћења извршне власти.

Власт Треће републике имала је конзервативни карактер. У првом реду, такав њен карактер представљао је једну врсту предохране од веома штетних последица *лесе фер* доктрине у економији. С тога се он испољавао и кроз традиционалне контроле и надзор француских полицијских службеника над трговином и осталим услугама. У том смислу, државна администрација је имала велика овлашћења. Издавала је дозволе и регулисала је рад услужних делатности, али, исто тако, могла је и да забрани њихов рад. Конзервативна природа власти најбоље се очитовала на примеру ограниченог права на удруживање. Наиме, како би се формирало једно удружење са више од двадесет особа, оно је претходно морало да има одобрења министра унутрашњих послова или префекта департмана. Од овог су била изузета једино пословна предузећа, професионална и удружења трговаца.³²¹

Централизован систем државне управе имао је дугу традицију у Француској још од времена старог режима. Иако се у време Револуције из 1789. године ишло на то да се рад органа локалних власти стави под контролу независних изборних тела, ратне претње, војне интервенције страних држава и неопходност очувања мира и реда у држави брзо су довели до стварања врло чврстог механизма власти француске владе. Ова власт је под Наполеоном добила сталан облик. Њу је оличавао савршен и ефикасан, а пре свега изразито централизован, административни систем. Јачина његове централизације била је већа него она која је постојала у време старог режим. Једном успостављен, такав систем је доследно чуван, и временом је претрпео врло мало измена.³²²

Органи извршне власти у Трећој републици имали су законодавна и судска овлашћења. Њихова судска овлашћења имала су дугу традицију и била су утемељена у далекој прошлости. Законодавна овлашћења извршне власти тицала су се издавања прописа. Ови прописи имали су карактер закона и обавезујућу снагу за све оне грађане на које су се односили. Извршна власт могла је да доноси уопштено формулисане статуте. У њима је проглашавала принцип, кога је требало детаљно спровести. Код издавања ових статута једино је било важно да

³²¹ Видети о томе више: J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, 1985.

³²² *Ibidem*.

они не задиру у област регулисану Грађанским закоником. У Француској су ови прописи означавани као акти секундарног законодавства. Њих су могли пре свега да доносе министри, али и префекти, па чак и градоначелници. За разлику од свечанијих председничких уредби, у случајевима када су указе доносили ови органи они су се називали арете (*arrêté*). Код ових прописа било је важно да не буду у супротности са законима, као и да немају већу снагу од ауторитета чиновника који их је донео. Сваки онај пропис који би задирао у област регулисану Грађанским закоником, могао је да се поништи пред административним судом – па чак, и у одређеним случајевима да се оспори пред редовним судовима.

Уз ова овлашћења да доноси акте секундарног законодавства, извршна власт је на основу вирмана (*virements*) могла да у различитим ставкама истог поглавља у годишњем буџету врши пренамену одобрених средстава из једне у другу сврху. Исто тако, у буџету су сваке године означавана одређена поглавља, која су могла да се допуне председничким декретом издатим уз сагласност Министарског савета. Оваква могућност постојала је због хитних и непредвиђених ситуација до којих је могло да дође у време када Народна скупштина није заседала. Извршна власт је у таквим околностима требала да има адекватан начин да покрије хитне трошкове, затим да омогући ванредне кредите на основу споствених овлашћења, као и да позајми неопходан новац. У сваком случаја она је извештај о декрету морала да предочи Представничком дому у року од четрнаест дана по почетку његовог следећег заседања.³²³

Ове карактеристике као што су: конзервативни карактер власти, централизован систем државне управе и велика овлашћења додељена извршној власти омогућавала су да француски министри имају велику моћ. Чињеница да се у рукама министара налазила велика власт, која се практично односила на сваки интерес у земљи, доводила их је на изванредан начин у подређен положај. Они су били изложени притиску одговорности са свих страна.

У Трећој републици, свима је било важно да утичу на рад министара и на њихове одлуке. Превасходан утицај на њихове одлуке и рад имали су народни посланици, јер је управо од њих зависила и подршка једном министру или целој

³²³ O. Larcher, *Le Droit français ses origines ses règles fondamentales: Droit administratif l'administration générale*, p. III/9 et 10; Henry Nézard, *Éléments de Droit public*, troisième édition, Paris, 1922, p. 193–198.

влади у Представничком дому. Посланици су тако утицали на министре како би им ставови били што је могуће више у складу са њиховим интересима. С тога, што је власт министра била већа, и што су бројније биле услуге које је он могао да испуни, то је борба да би се оне оставиле постајала све већа. Због тога је министар све мање могао да следи сопствену политику, а да га при томе не спутавају посланици од чијег гласања зависи уколико жели да задржи свој министарски положај.³²⁴

3.4. Законодавна власт

Представничко изборно тело односно парламент је носилац суверенитета и између избора делује уместо народа. Народ се схвата као једна заједница апстрактних субјеката–држављана, дакле као апстрактна заједница. Сходно томе, народ у постављању и решавању политичких проблема може да учествује само на апстрактној разини. У савременим заједницама народ посредно учествује у политици. На изборима он бира своје представнике. Избори су поступак на којима народ односно држављани преносе своју сувереност на представничко тело, изабрано представништво, парламент, и зато се такав модел назива представничка демократија. Представничка владавина се заснива на спознаји да грађанин, иако носилац и темељ власти, како је то назначено у складу с начелом народне суверености, не може непосредно да доноси политичке одлуке. Зато се народна сувереност своди на избор представника, који функцију власти обављају по основу општег интереса у име грађана, и вршење њихове периодичне провере у време одржавања избора. Суверенитет народа у смислу континуитета између прошлих и будућих генерација означавају изабрани представници односно посланици у парламенту. Сходно томе, представнички мандат искључује могућност опозива посланика током уставом предвиђеног рока. Исто тако, они су као носиоци народног суверенитета дужни да се не ограничавају само на заступање уских и ограничених интереса који се тичу њихових бирача у матичним изборним јединицама. Најважнији израз народне суверености је доношење закона, највиших општих прописа после устава, од стране

³²⁴ Видети о томе више: J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, 1985.

представничког тела. Сваки акт који представничко тело донесе по законодавном поступку сматра се као закон у формалном смислу и без обзира на садржај. Формални смисао и појам закона утичу на то да закони буду надређени актима и прописима донешеним од стране извршних органа, да судови имају обавезу да их се придржавају, као и да локална самоуправа не може да доноси акте који би били у супротности са њима.³²⁵

Политички процеси у представничкој демократији могу да се одвијају само ако код свих чланова политичке заједнице постоји консензус о основним вредностима и најважнијим поступцима избора и одлучивања. Постојање консензуса доприноси компромисном разрешавању конфликта и сукоба око посебних интереса у складу са прописаним поступцима, што има велики значаја за очување целине политичког поретка. Идеја представничке демократије утемељује власт помоћу рационалних процедура. Власт се на основу њих успоставља и функционише, и оне се састоје од читавог низа формализованих, апстрактних и универзалних процедура и институција. Из низа ових процедура може се издвојити неколико најзначајнијих:

- права човека и држављанина садржана у уставу и правно потврђена тако да их власт не може укинути или ограничити применом једностраних мера;
- суверен народ који као апстрактна целина држављана представља политичку заједницу, чија се воља исказује приликом избора његових политичких представника у парламент, као и парламентарним одлучивањем;
- већинско начело које се као суштинско правило примењује приликом одржавања избора и за време парламентарног одлучивања;
- слобода јавности и информисања што у основи значи да се проток и доступност информација не ометају, као и да је у политичком процесу присутан плурализам политичких и светоназорских позиција;
- резултати парламентарног одлучивања формулишу се као апстрактни, општи и рационални закони који су настали у току аргументоване расправе са циљем да допринесу општем добру политичке заједнице.³²⁶

³²⁵ Видети о томе више: R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924; H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

³²⁶ Видети о томе више: H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967; Gerhard Loewenberg, Samuel C. Paterson, *Comparing Legislatures*, Boston: Little, Brown and Co., 1979.

Парламент се због тога сматра за један од основа савремене, репрезентативне, посредне демократије. Први модели репрезентативне демократије развијали су се у 18. веку и од тада па надаље постаће врло важан основ за утемељење цивилизованих политичких заједница. Повезивањем либералне и демократске теорије постављен је темељ схватањима савремене демократије. У духу савремене демократије, поред рационалних процедура, биће и замена идеје божанског мандата владара идејом народне суверености као јединог исправног начина да се утемељи легитимна власт.³²⁷

У парламентима се, према утврђеним поступцима, истичу сви интереси који постоје у друштву, о њима се слободно расправља и они се, исто тако, супростављају један другоме. Кроз представничка тела се артикулишу сва друштвено активна питања, како она од виталне важности за једно друштво, тако и она о којима нема објективног критеријума (питање шта је важније у једном конкретном тренутку мере здравствене заштите или културна делатност и томе слично). Народна представништва имају велики значај у оним тренуцима када прети опасност да ауторитарне форме власти угорзе политички систем. У тим ситуацијама, парламенти имају обавезу да реагују брзо и ефикасно кроз парламентарне комисије, истраге и изгласавањем стављања под оптужбу. Једна од врло важних функција сваког парламента јесте да кроз расправе врши селекцију свих питања која се појаве у политичком систему. Међутим, одговоре, најпре добијају она питања која су у складу са политичким интересима парламентарне већине. Узимајући то у обзир, интереси могу да буду разноврсни, па чак и прагматични интереси дневног политичког преживљавања, као што и саму већину може да представља једна коалиција коју на окупу не држе суштински вредни принципи. Сходно свему томе, може се дести да у парламенту некада не прођу друштвено позитивни и корисни предлози. Рад народних посланика у представничким телима све више добија професионалне одлике, и они, како то каже Жорж Бурдо (*Georges Burdeau*), постају „la classe politique“ због врло широког ангажмана који имају због обавезе да одржавају односе са бирачима, контактирају медије и наступају у јавности. Њихов рад и активности плаћен је на основу скупштинских дневница и других материјалних погодности, као и на основу тога што им се изборна кампања у извесној мери финансира из

³²⁷ *Ibidem.*

јавних средстава. Будући да је основни циљ једног таквог професионалног заступника реизбор, он у многоме одређује његову мотивацију у свакодневном деловању у скупштини и у односу на њу. Исто тако, на уобличавање мишљења једног народног посланика утиче неопходност компромиса у једном бројном и хетерогеном представничком телу. Услед тога, народни посланици су склони да проблеме решавају кроз преговоре и договоре, инсистирања и попуштања, тактизирања и коалиције.

Законодавно тело, односно парламент или народно представништво као најважнији приоритет има представљање народне воље „која се изражава кроз државу и треба да влада свим њеним манифестацијама“.³²⁸

3.5. Судска власт

Правосуђе означава систем институција чија је функција да суде, односно да у грађанским споровима или код понашања које је у супротности са законом утврђеним друштвеним правилима ауторитативно утврђују шта је право. Друштвено недопустиво понашање одувек је санкционисано у свим људским заједницама, зато правосуђе, иако је данас државна функција, има веома важну улогу у друштву. Суштину правосуђа чине два основна принципа: суђење по закону и праведност. Уз ова два принципа, правосудни системи савремених држава подразумевају учешће јавности, као гаранције праведности суђења, и веома важну и неопходну стручност, као гаранцију поштовања закона. Сходно томе, праведно суђење подразумева право на независног и стручног судију, забрану пресуђивања од стране политичких скупштина и учешће јавности (путем судија–приседника по континенталном систему или велике и мале пороте у англо–америчком систему).

Веома важна је била независност судства, и она је посебно учвршћивана. Да би се онемогућило вршење политичког утицаја на судије уведен је став по коме су они једна врста чувара, заступника законских норми. Односно судије не износе своју вољу, они једино и искључиво изговарају речи закона (Ш. Монтескије). Касније је идеја о независности судства додатно подржана са

³²⁸ Видети о томе више: R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924; Georges Burdeau, *La démocratie. Essai synthétique*, Bruxelles: Office de Publicité, 1956.

нормативистичком теоријом која је наглашавала да правни систем мора да буде издвојен и целовит. У духу ове теорије био је и став о потреби да систем делује у складу са својом властитом логиком и потпуно независно од спољашњих (метајуридичких) услова (Х. Келзен). Ове теорије имале су пресудан утицај на целовито уобличавање представе о праведном суђењу. Идеја праведног суђења састојала се у истицању стручности и независности судија, гарантовању права учесницима у судским поступцима, посебно окривљенима у кривичном поступку, изричитог захтева да се укину тортура и испитивање осумњичених под заклетвом, става да се ограниче могућности и трајање притвора, неопходног утврђивања материјалне истине, права на одбрану. Сви ови елементи и идеја о праведном суђењу у целисти представљали су неке од најважнијих циљева у борби за остваривање уставности и владавине права.³²⁹

Основна функција правосуђа изводи се из начела законитости или легалности по коме мора да се суди. Кривична пресуда може се изрећи само на основу дела које је у закону описано као кажњиво и за које постоји прописана казна. Није допуштено судити по сличности (аналогија). Судити се може само у складу са поступовним правилима, стриктно придржавање ових правила једина је гаранција да ће се поштовати права странака у поступку. Свако кршење ових правила значи да је дошло до повреде поступка и то повлачи неваљаност пресуде. Инстанцијоно суђење је гаранција законитости. Судски процес подразумева право на жалбу, а то право гарантује устав. Право на жалбу може да се искључи само онда када је осигуран други пут судске заштите. Жалба може да се пренесе пред виши суд зато што је деволутивни правни лек. Тако се на апелационом суду жалба може решити различито од првостепеног, док се на касационом суду одлучује само о законитости, и ту се не могу да изводе нови докази.³³⁰

Правосуђе се састоји од две основне гране кривичног и грађанског права. Међутим, у већини савремених земаља постоје и многи специјални судови, као што су: трговачки, поморски, радноправни и други судови. Поред специјалних

³²⁹ Видети о томе више: Н. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951; Harold J. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983.

³³⁰ Видети о томе више: Miodrag Jovičić, *Zakon i zakonitost: život pravnih propisa*, Beograd: Radnička štampa, 1977.

судова могу да постоје и полуадминистративни органи који спорове решавају уз могућност призива редовном суду. Уз све то, треба рећи да се правосуђе у ширем смислу, исто тако, састоји од свих оних органа који учествују у судској функцији, а то су: тужилаштва, првобранилаштва, адвокатуре, судови за прекршаје и омбудсмани–браниоци права грађана.

Кривични поступак састоји се од две врсте: англо–амерички оптужни поступак и европски инквизиторни поступак. Код грађанског поступка, начело материјалне истине није нарочито изражено, јер се у њему пресуђују имовински спорови. У случају овог поступка, дозвољени су одређени облици формалних доказа, и на основу њих се изриче судска одлука. Ова одлука може да буде платни налог или признање тужбеног захтева. У ток поступка странке могу да диспонирају својим правима, а једна од таквих могућности је и склапање нагодбе. Судови који решавају о управним споровима штите законитост против коначних аката органа управе. Принцип је да се управни спор може покренути тек пошто се претходно исцрпи жалбени пут унутар управне хијерархије. Уставни суд врши специфичан облик надзора над уставношћу закона, као и уставношћу и законитошћу поступања свих државних органа.

Основни циљ судства и тела од којих се оно састоји је остваривање владајућег нормативног, у првом реду правног система у друштву. Све институције, па тако и институције државе, представљају у основи збир норми. Сходно томе, држава директно зависи од правних норми, које је јој омогућавају да опстане као институција и у том смислу је свака држава правна држава. Без правних норми, држава би могла да опстане само као фактички однос владања. Међутим, када се каже „правна држава“ мисли се на ужу одредницу у којој се уређење дефинише као власт стегнута правом, што значи да може да се дела на основу овлаштења и у оквиру правних прописа. Управо тако схваћена држава одговара судству, које, и поред тога, кроз праксу све више спознаје разилажење између постојећих норми и стварности, те је све више критично и према нормама. Судство, у својој оптималној форми, има важну иновативну улогу у државном систему, која се огледа у уклањању негативних последица које у том систему ствара инерција услед саме његове масе. Основна тенденција судства јесте ка постизању аутономије, како би остварила суверену могућност да критикује конкретну државну праксу и постојећи правни систем. Основни критеријум по

коме размишљају судије је прикладност, што практично значи да је нешто прикладно само уколико је у складу са нормативним системом, и то подједнако и у изричитом правном делу и у дубинским моралним аспектима. Будући да су судије научене да поштују норме, аутономија судства за правну државу је најбољи политички и етички принцип. То практично значи да ће суд у свакој ситуацији увек судити по закону, и то пре сваког моралног уверења и професионалне дисциплине, само због тога што је то најједноставније.

Судство као свој најважнији циљ има чување правног система. Наиме, за њега су правне норме приоритет, будући да држава са читавом својом политиком и својом физичком моћи на њима заснива своје постојање и свој легитимитет.³³¹

3.6. Територијална организација власти

Када се погледа са стајалишта међународне политике националне државе су јединствене творевине. Ипак, монге се државе састоје из низа унутрашњих подела и нивоа власти, које пресудно одређују њихова уставна уређења и основ суверенитета у политичком систему. Полазећи од уставног уређења изводи се однос између центра и периферије и поставља се његов оквир. Најчешћи тип територијалне организације, односно поделе власти условљен је тиме да ли је у држави на снази федерални или унитарни систем власти. На основу тога, територијална организација власти се у једној држави може да испољи у виду поделе између с једне стране, националних или централних влада и с друге стране, једног од многих облика регионалних, локалних и влада држава. Без обзира на то какав систем је на снази, у држави увек постоји једна одређена територијална организација власти која одређује оквир у коме се одвијају односи између центра и периферије. Односи између центра и периферије су веома сложени, и они се испољавају кроз: начин на који су разврстане улоге и одговорности између нивоа власти; постављање и ангажовање запослених на местима унутар једне и друге структуре; могућност центра да употребом политичке, економске, административне и других власти врши контролу над периферијом; степен независности коју имају локални органи. Изразита

³³¹ Видети о томе више: Н. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951; М. Jovičić, *Zakon i zakonitost: život pravnih propisa*, Beograd, 1977; Н. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, MA, 1983.

сложеност ових односа јасно указује колико велики значај и улогу имају установе центра и периферије унутар државе. У ширем смислу, територијалну поделу власти, однос центар–периферија, као и размеру између централизоване и децентрализоване власти, унутар једне државе, одређује низ друштвених, историјских, културних, економских и политичких чинилаца. На примену једног од облика децентрализоване власти приморане су многе савремене државе, које имају бројно становништво од више десетина до стотину милиона становника. У свима њима, децентрализација је нужна и неопходна, јер центар све теже може да управља великим бројем функција и услуга, које су неопходне грађанима, а да се не суочи са неефикасношћу и бирократским хаосом. Да би се то избегло, институцијама периферије се у дужност стављају *домаћи послови* како би што делотворније остваривали потребе домаћег становништва. У том смислу, најчешћи послови које обављају институције периферије су: образовање, здравство, социјална заштита и планирање.³³²

Федерално уређење је специфично од земље до земље, међутим заједничка карактеристика свих је подела суверенитета између институција центра и периферије, са основном сврхом да се обезбеди равномерна власт између једног и другог нивоа како не би дошло до нарушавања њихових међусобних овлашћења. Полазећи од тог врло важног начела, федерација може да се одреди као средњи облик територијално–политичке организације власти. У основи њен положај је између конфедерације (где се суверена власт налази у телима периферије) и унитарне државе (која суверену власт концентрише у централним институцијама).

Могуће је издвојити неколико фактора који доводе до формирања федерације:

- уколико се уједине формиране политичке заједнице, које и после уједињења теже да сачувају свој посебан идентитет и одређену аутономију;
- постојање објективне претње од спољашњег непрјатеља или настојање да се окупљањем подигну значај и улога на међународној сцени;

³³² Frank J. Goodnow, *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems National and Local of The United States, England, France and Germany*, New York–London: G. P. Putnam's Sons, 1903, pp. 127–133; E. Hejvud, *Politika*, str. 303–308.

– велико географско пространство једне државе често прате културне разлике и снажне регионалне традиције, које потом утичу увођење децентрализације и поделе власти центар–периферија;

– етничка и културна разнородност унутар једне државе.

Сходно свему овоме, федерација се у институционалном смислу може одредити као механизам за регулисање друштвених подела и разлика.³³³

На основу устава, у федералистичком систему, многи чиниоци регионалног и локалног карактера добијају могућност да испољавају и заступају сопствена политичка гледишта. Ова карактеристика федерализма је његова највећа предност у односу на унитарни систем. У федералистичком систему постоји низ аутономних овлашћења датих федералним јединицама (државама, покрајинама или провинцијама), која у извесној мери подразумевају и њихово представљање у централној власти. Један од начина да федералне јединице учествују у централној власти је да буду заступљене у другом дому федералног парламента. Услед пораста економске и социјалне интервенције, као и због могућности централне владе да веома ефикасно сакупља приходе, током 20. века, дошла је до изражаја тенденција ка централизацији пред којом се федерализам морао да повлачи.

Посредством поделе власти федерализам ствара мрежу контрола и равнотежа, која успешно ограничава политичаре, што у крајњем доприноси очувању индивидуалних слобода. Уз то, федерални систем допушта да се успостави институционални механизам помоћу кога подељена друштва могу јединствено да функционишу. Управо та чињеница значи да овај систем највише одговара етнички разноликим и регионално подељеним друштвима.

Упоредо са овим dobrим странама федерализма, чији је превасходни циљ да се створе здраве напетости у оквиру система власти, могу да се покажу и оне лоше, које изазивају незадовољство и парализу. Једна од слабости овог система је у томе што ограничавањем централне власти може да дође до успоравања у спровођењу свеобухватних економских или социјалних програма. Ипак, када унутар федералног система постоји добра сарадња, која се, између осталог,

³³³ Е. Hejvud, *Politika*, str. 309–313; Michael Burgess, „Variations on a theme: James Brzce, federalism and democracy – from the Holy Roman Empire and the American Commonwealth to the British Empire“, *Federal Democracies*, Edited by Michael Burgess and Alain G. Gagnon, London–New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2010, pp. 86–115.

заснива и на увећању помоћи федералне владе саставним јединицама, државама и покрајинама, долази до већег прожимања и зависности државне и локалне власти од федералне владе. Такав систем сарадње на пример, допринео је да се у Немачкој успостави потпуно стабилан социјални систем. Најизразитија слабост система је да због поделе власти дође до јачања центрифугалних сила, које могу да изазову његова распад. Оваква карактеристика федералног система указује на његову нестабилност и потребу да се учвршћује његово јединство. Учвршћивање јединства стоји у директној вези са потребом да се предупреди кретање система ка већој децентрализацији и коначној пропасти.³³⁴

Унитарни систем означава да се суверена власт налази у једној националној институцији, односно да је уставна супрематија додељена центру. Због такве оријентације унитарног система сви облици провинцијске или локалне власти се установљавају управо на основу допуштења из центра. У оквиру овог система, чини се могућим да дође до појаве неконтролисана централизације, услед чега се институције локалне власти могу по жељи преобликовати, реорганизовати, па и укинути; док се њихова овлашћења и одговорности такође лако могу да смање и повећају. Ипак, у пракси се унитарни систем суочава са сличним сложеним начином функционисања између центра и периферије као и федерални систем. Тачније, и код функционисања унитарног система политички, културни и историјски фактори се испољавају у подједнакој мери као и формални уставни. Унитарне државе, у основи, имају два институционална облика власти периферије: локална власт и скупштине настале деволуцијом. Ови институционални облици, сваки на свој начин одређују односе између центра и периферије.³³⁵

Локална власт је онај облик власти који не утиче на стварање суверенитета, и односи се на одређену власт у селу, месту, граду, срезу или округу. Ова власт је у потпуности потчињена централној власти или, у колико се ради о једној федералној држави, онда је она потчињена властима у федералним јединицама. Будући да се може наћи у свим системима од универзалних до конфедералних, овакав облик власти је универзалан. Једина карактеристика овог система власти је у томе, што у унитарном систему он представља једини облик

³³⁴ М. Burgess, „Variations on a theme: James Brzce, federalism and democracy – from the Holy Roman Empire and the American Commonwealth to the British Empire“, *Federal Democracies*, pp. 86–115.

³³⁵ Е. Нејвуд, *Politika*, стр. 318 и 319.

власти који се налази изван центра. Локална власт, без обзира у којем систему је заступљена, и без обзира на то што је потчињена уставу, има велики политички значај. Њен значај превасходно се огледа у самој чињеници да је опште присутна у свим системима, што јасно показује у којој мери је она потребна као облик административног организовања власти, јер је то власт са којом се људи непосредно сусрећу и самим тим им је најближа. С обзиром на то да локални политичари на изборима стичу висок степен демократске легитимности, они су у могућности да прошире своја формална овлашћења и одговорности. Због тога није необично да се односи између центра и периферије уместо диктатом одвијају путем преговора. Додатан подстицај уравнотежавању односа између центра и периферије могу да пруже политичка култура коју одређује традиција локалне аутономије и специфичности региона. Насупрот томе, природа партијског система, у коме услед доминације националних партија долази до све веће политизације на локалном нивоу власти, може да доведе до што веће централизације. У унитарним системима, у којима не постоји уставни оквир који одређује федерализам, степен аутономије коју има локална власт директно је одређен степеном самоограничавања центра, односно степеном децентрализације који је специфичан од земље до земље.³³⁶

Основе централизације у Француској постављене су у време јакобинаца и Наполеона. По традицији односи између централног и локалног нивоа били су одређени системом строге административне контроле. Ову контролу вршили су префекти, који су се налазили на челу двадесет шест француских департмана и руководили су извршном власти у њима. Префекте је постављао Министар унутрашњих послова коме су били директно одговорни. На тај начин француски државни систем је испољавао обележја хијерархијског ланца команде.³³⁷

Касније, за време мандата председника Франсоа Митерана спроведен је програм политичке децентрализације. Овај програм спровео је министар унутрашњих послова и децентрализације Гастон Дефер. Деферов програм децентрализације обухватио је обнову регионалне власти, и са њим су проширене и одговорности и овлашћења локалне власти. Коначан резултат ових промена био

³³⁶ *Local Government in Europe*, Edited by William Anderson, New York–London: D. Appleton-Century Company, 1939, pp. XI–XVIII; E. Hejvud, *Politika*, str. 319–321.

³³⁷ Walter Rice Sharp, „France“, *Local Government in Europe*, pp. 109–113.

је у стварању децентрализованог државног уређења какво није постојало у Француској још од времена Револуције из 1789. године.³³⁸

Уједињење Немачке из 1871. године, стварање федералног савеза и практично прихватање „прусификације“ било је израз потребе немачких политичких заједница да сачувају своје посебне идентитете и, у извесној мери, аутономију. На ову потребу немачких држава у деветнаестом веку у великој мери утицали су појачани сукоби између великих сила, а нарочито су на њу утицале претње које су по немачке државе представљале Аустрија и Француска. На тај начин федерално уређење немачке државе омогућило је да се превлада страх тридесет девет федералних држава које су дуго времена биле политички независне од централне контроле. Федерално уређење, односно традиција регионалне аутономије била је прекинута само за време нацистичког периода.

Стварањем Савезне Републике Немачке и доношењем њеног Устава 1949. године формализована је регионална аутономија. Тада је на основу Устава једанаест немачких држава (*Länder*) добило своје уставе, а после уједињења 1990. године њихов број је повећан на шеснаест.³³⁹

3.7. Елементи политичког система у настајању

Моменат настанка нововековне државе као апсолутног и јединог субјекта власти, који установљује и има могућности да гарантује за заједнички интерес појединаца–приватних власника, као и свеукупно уобличавање владавинског поретка у тој држави, водило је ка рашчлањивању политичке заједнице на државу и друштво. Држава је тако формално–правно и институционално конституисана и установљена као посебна сфера заједница, која је била различита и начелно одвојена од друштва, и чиме је створен повољан социјални и политички контекст у оквиру кога су могле да настану политичке странке. Управо је процес рашчлањивања политичке заједнице пружио могућност да се политичке странке конституишу и отворио простор за њихово деловање између „приватног“ цивилног друштва и „политичке“ државе. Рашчлањивање политичке заједнице

³³⁸ G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, str. 55–58, 61–65; E. Hejvud, *Politika*, str. 321 i 322.

³³⁹ Видети о томе више: Raymond Youngs, *Sourcebook on German Law*, Second edition, London: Cavendish Publishing Limited, 2002; Martina Künnecke, *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*, Berlin: Springer-Verlag, 2007.

као основе за деловање и истицање значаја политичких странака посебно се исказало кроз устројство либералне државе и њен однос према друштву. Сходно томе, у конкретном смислу, настанак политичких странака се везује за установљавање изабраних парламената као носиоца законодавне власти у држави, и у вези са тим постојањем изборног процеса и права гласа.

Појава политичких странака изазвала је одбојан став и амбивалентно схватање њиховог значаја и улоге код појединих либерала и заговорника демократије. Појединци међу либералима били су спремни да одрекну потребу и сврху постојања политичких странака, пре свега, због тога што странке, посредујући код остваривања посебних друштвених интереса, могу да доведу у питање аутоному и неутралну позицију државе. Демократе (Ж. Ж. Русо) су оспоравале оправданост постојања странака, јер су сматрали да оне својим политичким деловањем могу да наруше јединство политичке заједнице. Следећи овакве ставове, у уставима либералних држава је оспоравање политичких странака нашло правног израза у непостојању, како у конкретном смислу уставних, тако и у општем смислу јавно–правних норми о положају политичких странака у либералним државама.³⁴⁰

Ипак, политичке странке су суштински важне, будући да је њихово постојање недвосмислен израз потребе да се посредује код остваривања различитих друштвених интереса, као и да се ти интереси испоље у смислу утицаја на државну, нарочито законодавну власт (парламент). Управо та основна функција политичких странака, која се огледа у исказивању и преношењу различитих друштвених интереса и уверења из сфере аутономног, приватно–правног дрштва у државу, доводи их у један облик институционалне форме „подруштвљавања“ државе. Своју функцију странке остварују кроз изборну борбу у међусобној конкуренцији настојећи да на тај начин остваре демократски легитимитет за вршење власти. У току изборне борбе странке теже што већем уопштавању посебних интереса, како би они били прихватљиви за што шири круг људи унутар политичке заједнице. Таквим настојањем политичких странака посебни и приватни интереси се преводе у политичку форму. Странке тако раде, јер државу, као врхову власт, виде у смислу институционалног оквира који

³⁴⁰ Видети о томе више: Moris Diverže, *Demokratija bez naroda*, Beograd: Rad, 1968; Vladimir Goati, *Savremene političke partije*, Ljubljana–Beograd: Partizanska knjiga, 1984.

обједињава заједнички интерес и сигурност. На основу овакве оријентације политичке странке се одређују као конститутивни елемент политичког система, а такво одређење странака је у директној вези са развојем демократије као процеса дугог трајања.³⁴¹

Значај и утицај који може да има политичка странка зависи у великој мери од устројства политичког поретка унутар кога она делује. Политичке странке које делују унутар парламентарних и модерних демократских поредака представљају странке групе људи, чији је начин деловања суштински одређен учествовањем у изборној борби и стицањем права да одлучују, односно да добију могућност да непосредно утичу на одлучивање у држави. Управо је непосредан начин учествовања на изборима оно што суштински разликује политичке странке од свих других удружења која имају политички значај, али политички утицај остварују посредно и при томе не учествују на изборима. На основу изборних резултата које остваре, странке добијају мандате у парламентима. Сходно томе, у једном демократском поретку странака може да спроводи политичке функције. Међу овим политичким функцијама најважније су оне које се тичу освештавања друштвених интереса и формулисања мишљења о темељним политичким питањима. Уз ове иду и оне које се тичу могућности да формирањем парламентарне већине странке створе демократску основу за легитимисање политичких одлука власти, за обликовање политичке културе, као и за придобијање чланства и селектирање политичких првака. Све ове функције спровode странке као организације које окупљају појединце, али, исто тако, њима могу да припадају и корпорације, као што су нпр. синдикати. Због значаја који политичке странке имају код стварања јединства целине поретка у демократској држави, она се све више означава као „држава странака“. Овакво стање указује на блиску везу која се успоставља између државе и странке, што понекад може да доведе до персоналног испреплитања већинске странке и државне управе, чиме се држава подређује оној политичкој странци која се тренутно налази на власти. Да би се спречила једна таква ситуација уводи се институционално гарантована

³⁴¹ Видети о томе више: M. Diverže, *Demokratija bez naroda*, Beograd, 1968; Hans Daalder, „The Rise of Parties in Western Democracies“, *Political Parties and Democracy*, Edited by Larry Diamond and Richard Gunther, Baltimore–London: The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 40–51.

могућност да се на изборима врши смена власти, односно да владајућа странка дође у опозицију.³⁴²

Политичке странке су се формирале у различитим условима и на основу јединствених мотива карактеристичних за сваку од њих појединачно. Грађанске странке су настајале тако што су чланови парламента тражили подршку за сопствене ставове од грађанства изван парламента. Насупрот овим, политичке странке које су окупљале шире народне слојеве и оне које су се залагале за интересе радника обично су настајале са циљем да утичу на државне одлуке, у првом реду на законодавство, како би се остварили одређени друштвени интереси или оживотворила њихова уверења. Међу овим странкама, посебно су радничке политичке организације критиковале и оспоравале успостављене друштвене, посебно економске односе, као и државну власт. Најважнији циљ њиховог деловања био је захтев да се, у срединама где није постојало, успостави опште, једнако и тајно право гласа. Вођене сопственим политичким и програмским циљевима радничке странке су се окупљале у интернационалне организације (I. и III. интернационала), а у матичним земљама су позивале на револуционарно укидање државне власти. Оваква концепција у многоме је опредељивала начин политичког деловања ових странака.

Могуће је издвојити барем три критеријума на основу којих се могу разврстати политичке странке:

– Први критеријум је тип организације, и полазећи од њега политичке партије (странке) се могу разврстати на: партије–комитете чију организациону основу представљају слабије повезане групе, као што су били француски радикални социјалисти за време Треће и Четврте Републике; партије које се у организационом смислу састоје од месних организација, као што је била већина демократских партија у Немачкој (посебно у Савезној Републици); партије организоване по принципу ћелија у фабрикама и предузећима, као што је то било код комунистичких странака и партије–милиције од којих су свакако најбољи пример биле оне фашистичког и националсоцијалистичког типа.

– Други критеријум представљају програмски циљеви и начин на који се износе и образлажу политички захтеви. У том смислу најчешће се могу

³⁴² Видети о томе више: М. Diverže, *Demokratija bez naroda*, Beograd, 1968; V. Goati, *Savremene političke partije*, Ljubljana–Beograd, 1984; Anika Gauja, *Political Parties and Elections: Legislating for Representative Democracy*, Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2010.

разликовати: конзервативне, либералне, социјалистичке, комунистичке и фашистичке странке.

– Трећи критеријум односи се на социјалне групе којима се странке обраћају и интересе које заступају. Узимајући то у обзир странке се могу поделити на класне или народне. Класне странке могу да буду радничке, сељачке и грађанске.³⁴³

С једне стране, услед великог успона и напредка привредних активности у чијој основи се налазио развој индустрије, као и високог цивилизацијског нивоа до кога су дошла развијена друштва и с друге стране, успостављањем плурализма као начелног принципа на коме почивају друштва и државе дошло је до опште демократизације, која је омогућила да се оствари интеграција различитих интереса и светоназора у јединствену целину. Демократизација се превасходно заснивала и испољила кроз изборни процес, којим је савремена демократија успостављена као масовна демократија. Демократизација изборног процеса директно је омогућила да се политичке странке успоставе као институције помоћу којих је народ могао да се конституише као политички субјект. Политичке странке су, посредујући код остваривања различитих друштвених интереса и одређујући им место унутар целине поретка, обликовале политичку вољу народа и исказивале је у парламенту. Ангажовање самих чланова кроз активност политичких странака утицало је на њихово политичко образовање, што је све подстицало консензус различитих група и учвршћивало стабилност поретка. У таквим условима, тек од половине 20. века, после искуства два светска рата, искуства тоталитарних поредака фашизма и бољшевизма, као и демократских искустава у САД и у Западној Европи осведочено је узајамно признавање државе и политичких странака. Ово признање је формално–правно остварено кроз уставно и законско нормирање положаја политичких странака. На основу ових норми странкама су прописана основана начела за њихово организовање и функционисање, као и начин по коме се финансирају. Једно од најважнијих политичких достигнућа на основу узајамног признавања државе и

³⁴³ Видети о томе више: М. Диверџе, *Demokratija bez naroda*, Београд, 1968; Н. Даалдер, „The Rise of Parties in Western Democracies“, *Political Parties and Democracy*, pp. 40–51.

политичких странака била је забрана заговарања насилног рушења државе односно политичке револуције.³⁴⁴

Стабилно политичко стање налаже да основа политике уместо покрета као месијанских организација које ће донети срећу буду политичке странке као представници одређених интереса. Политичка делатност мора да се одреди као професија која је функционално издиференцирана са специфичним правилима која садрже и правила професионалног морала, а не да у њој доминира предодређена друштвена елита са тежњом да одређује поредак читавог друштва. Основни предуслов који је потребан да би се стабилизовало политичко стање јесте остваривање широког и утемељеног процеса опште функционалне диференцијације друштва. Зато су сиромашна друштва изложена ризику да падну под доминацију елите политичке власти, која би се као предводник и арбитар наметнула свим другима.

Настанак политичких странака, њихово устаљивање на политичкој позорници са одговарајућом врстом и садржином њихових програма, као и страначким елитима које су их предводиле довела је до једне врсте фактичке деобе власти између оних које су биле у влади и оних које су деловале као опозиција. Укупне односе између странака на политичкој позорници уређивали су изричито прописи и уставни обичаји који су се с временом све више ширили. Власт и опозиција су деобу власти заснивали на схватању да је власт сваке странке у једном профилисаном и стабилном вишестраначком систему начелно привремена. То је значило да свака она странка која се дуго налазила на власти самим тим даје аргумент да се на изборима смени са власти. Дефинисани и стабилизовани страначки интереси имају велики значај за стабилност самог парламента, иако се подразумева да се периодично мења њихово чланство. Сходно томе, једино вишестраначки парламент представља праву гаранцију за реалну деобу и контролу власти у држави.³⁴⁵

³⁴⁴ Видети о томе више: М. Diverže, *Demokratija bez naroda*, Beograd, 1968; *Political Parties and Democracy*, Edited by Larry Diamond and Richard Gunther, Baltimore–London, 2001.

³⁴⁵ Исто.

IV Државна управа

Државна управа или државна администрација се у основи састоји од организација у којима људи на основу трајне поделе дужности и овлашћења обављају друштвене послове као своје стално занимање. Државни послови се пре свега везују за очување спољашње и унутрашње безбедности једне државе, и збога тога се ови послови означавају појмом државна управа или државна администрација.

Стварање савремен државне администрације везано је за моменат настанка професионалних управних службеника, којима су додељена овлашћења и подељене дужности на дворовима европских владара током 17. века. Спровођење систематизације и професионализације администрације омогућило је владарима да спроведу концентрацију власти, и да своју управу поделе на пет основних ресора: одбрана (оружане снаге), спољни послови (дипломатија), правосуђе, унутрашњи послови (полиција) и финансије.

За време грађанских реформи и револуција, услед деконцентрације државне власти, државна администрација је дошла под политичку контролу скупштина (парламената). У њима су се налазили изабрани преставници грађана с правом да постављају и смењују владу, која је одговорна за вођење државне администрације. Поред тога, у надлежности парламената било је доношење закона који су обавезивали државну администрацију да по њима ради. Контрола над поштовањем свих закона, па тако и оних везаних за државну администрацију, била је у надлежности независних судова. Тако се државна администрација, поред законодавне власти, нашла и под контролом судске власти.

Процеси убрзане индустријализације и урбанизације током 19. и 20. века значајно су проширили круг друштвених послова. Због тога је дошло до великог пораста државне администрације која је и на централном и на локалном нивоу преузимала све више послова. У том процесу пораста државне администрације, поред њених пет основних функција као власти, настаје пет нових великих подручја у којима се управа почиње да испољава као јавна служба. Тих пет нових функција државне администрације биле су: просвета, здравство, социјална политика, техничке службе и комуналне службе. Процес ширења круга државних послова који је утицао на увећање функција државне администрације, уједно је

довео и до њене нове концентрације. Концентрација државне управе је у свом крајњем облику довела до потпуне контроле привреде и друштва, и појавила се као проблем бирократске власти.

Крај 20. века, под утицајем све развијенијег и сложенијег тржишта, донео је нове могућности саморегулације. Упоредо са тим, поново се афирмисало демократско политичко уређење и са њим политичка контрола државне администрације. Саморегулација путем тржишта и убрзана друштвена диференцијација ослабиле су монопол утицаја државе и подстакле самоиницијативно повезивање људи и организација ван оквира државе, што је у крајњем имало за последицу нову деконцентрацију државне администрације. Односно под утицајем ових процеса државна администрација је све више постајала администрација или управа јавног сектора.

Концепт анализе, зарад научне валидности, почиње са операционализацијом државне управе то јест управних система,³⁴⁶ а све у намери да се укаже на комплексност управљања друштвеним пословима. Код формулисања концепта анализе треба имати на уму да је управљање друштвеним пословима прошло кроз неколико фаза. Исто тако, у поступку анализе треба узети у обзир да је државна управа најтежа тачка за анализу (Карл Маркс), и да је она орган државне власти.

Данас се управни системи у савременим државама могу да поделе на три врсте: територијалне, функционалне и асоцијативне.

У савременом свету, тежиште управљања друштвеним пословима налази се на територијалним управним системима. Основа ових система почива на процесу територијализације друштва, који траје хиљадама година, и са којим се упоредо одвија територијализација управљања. Ове системе одређује политичка власт као друштвена институција, и она се испољава кроз управне организације централне, регионалне и локалне државне управе. Политичка власт као основа доводи управне организације у везу са политички одлучујућим групама које ту власт контролишу.³⁴⁷

³⁴⁶ Резултати изложени у вези са државном управом односно управним системима представљају синтезу радова следећих аутора: Косте Куманудија, Слободана Јовановића, Лазе М. Костића, Ђорђа Тасића, Михаила Илића, Гојка Никетића, Павле Димитријевић, Драгаша Ђ. Денковића, Иве Крбека, Еугена Пусића.

³⁴⁷ G. Vreban, *Administrativno pravo Francuske*, str. 67–95.

Упоредо са начелом територијализације, као његова алтернатива и конкурент појавило се начело производње. Ово начело представља основу функционалних управних система. У модерним друштвима начело производње оличено је у индустријској производњи. Индустрија као темељ савремене производње представља институционално организовање предузећа са пратећим субјектима друштвене делатности као затворених и аутономних управних система. У том оквиру, функције индустријских предузећа представљају основу за кохезију и међусобно повезивање, и управо због тога су функционални управни системи све више постајали независни од територије. Опсег у којем се делатност јавних предузећа и установа у једној земљи сматра друштвеним послом одређује и ширину мреже функционалног управног система.³⁴⁸

Поред ове две врсте, у савременим државама постоје и асоцијативни управни системи. Ови системи почивају на припадности појединца групи или некој другој асоцијацији, и сходно томе њихово исходиште се може пратити чак до родовске или племенске заједнице. Управљање друштвеним пословима, остваривање заједничког интереса и решавање сукоба заснива се на природи везе коју појединац има са једном конкретном заједницом односно асоцијацијом. Због тога основу асоцијативних управних система представљају удружења и друштва која су настала слободном иницијативом људи са циљем да лакше остваре заједничке интересе од друштвеног значаја.³⁴⁹

³⁴⁸ Потреба за обављањем друштвених послова проширила је јавну управу, тако што се она све више преобразила у мрежу установа, институција и предузећа за вршење друштвених служби. Ова мрежа се организује око одређене делатности и њен рад почива на функционалном начелу. Функције или делатности су бројне и обухватају просвету, културу, здравство, социјалну заштиту и осигурање, информисање и друге. Установе које су носиоци ових функција добијају све већу предност у односу на системе територијалног управљања. Претежност функционалног начела огледа се и у томе што територија кроз процес урбанизације добија функционални критеријум. Подручја градова са великом густином настањености и високим степеном деобе рада стварају потребу за многим и разноврсним делатностима од стварања и одржавања саобраћајне инфраструктуре преко водног и електроенергетског снабдевања до стамбене изградње и других. Управо је потреба за обављањем ових делатности суштински разлог постојања градских управа, а не одржавање територијалног суверенитета. Односно, много је важније да град функционише јединствено, него да буде целовито подручје власти. Л. Диги, *Преображају јавног права*, стр. 51–56; G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, str. 95–106.

³⁴⁹ G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, str. 106 i 107.

4.1. Демократски преображај државне управе

Државна управа је као саставни део модерне државе прошла исти демократски преображај који се односио на стварање новог организацијског оквира државне власти. Овај преображај се састојао од постављања државе и свих њених саставних елемената на нове институцијске темеље. Нов институцијски основ почивао је на усклађивању са новим интересним макроодносима у друштву. У демократском преображају модерне државе, а тиме и управе, посебан значај добио је процес мењања улоге права. И један и други вид промене, и демократска промена и промена права, одвијале су се упоредо једна с другом. Сходно томе је развитак управе у модерној држави зависио од и уско је био повезан са улогом права.

Независно од тога какав је владајући режим, питање правне сигурности и поузданости правне заштите постало је врло важно од момента када су се под окриљем великих географских открића и ширења трговине као директне последице тих открића отворила врата за развој привреде и нових непољопривредних делатности. У таквим условима дошло је до убрзаног развоја трговине и повећале су се миграције. Због тога су на значају добили градови, у којима се у новом облику одвијала привредна активност. Такво стање је довело до повезивања између људи на ширем пространству, и да би сва та сложена привредна активност могла несметано да се одвија било је потребно да се спроведе унификација и стабилизација правних система.

Стабилизација права је имала превасходно приватно–правни карактер, али је испољила знатно шири јавно–правни односно политички ефекат. Наиме, она је допринела изједначавању свих правних субјеката, па тако и оних који су вршили политичку власт. Субјекти политичке власти су, у сваком моменту, када су правни однос заснивали на приватном праву, а не јавној власти, потпадали под режим приватног права. Будући да се у складу са доктрином римског права јавно–правни положај апсолутистичког монараха испољавао у смислу његових искључивих овлашћења на подручју политичких односа, чиме су сви остали сведени на статус поданика, сходно томе, једини начин да се укључе у политичке односе био је под условом да владар то одобри, иначе, никако другачије нису могли да утичу на политичку власт.

Под окриљем демократских реформи, преображај правног система односно промена права се, у односу на грађане, испољила тако што се поред приватног, као нов начин да се ограничи државна власт, појавило јавно право. То је утицало да се начело које је вековима примењивано у области политике, а по коме су се институти права стварали на основу овлашћења појединца, при чему су практично сви остали били искључени, замени новим начелом по коме су та овлашћења добили сви, док су из посебних разлога, као што су малолетност или изборни цензус, искључивани појединци. На тај начин је јавно право, као потпуно нова врста права, у демократским системима вршило регулацију политичких односа. Ова регулација вршила се тако што су се сви грађани, сви интересенти, који су имали овлаштења укључивали у област политике. Овако конципирано јавно право веома се разликовало од до тада познате концепције паравла наслеђене још из времена Сарог Рима, које се заснивало на механизму једностраног овлашћивања одређених овлаштеника, као што су били отац породице или власник, и са друге стране, истовременог искључивања свих других интересената.³⁵⁰

4.2. Државна управа као посебан систем

Државна управа представља посебан систем, и она није истоветна са системом политичке власти. Настала је онда када је територијално управљање ушло у позну фазу свог развоја. Стварање посебног идентитета државне управе у друштву био је дуготрајан процес, и иако је државни апарат постојао још у патримонијалној фази територијалног управљања, било је потребно да се издвоји из јединствене пирамиде политичке власти. Јединствена пирамида власти свој врхунац је достигла у доба апсолутистичких монархија, и тада се владарева–државна управа бројем и снагом толико развила да је омогућила монарху политичку доминацију над сталежима и редовима. Управо због тога, у време реформи и револуција, између 17. и 19. века, демократски покрет је највише критиковао и нападао државну управу, јер је у њој видео најважнији инструмент власти апсолутистичког монарха. Носиоци демократског покрета су насупрот

³⁵⁰ Л. Диги, *Преображају јавног права*, стр. 19–39; Léon Duguit, „The Law and the State: French and German Doctrines”, *Harvard Law Review*, Vol. 31, No. 1, Cambridge, 1917, pp. 1–9.

апсолутистичкој монархији истицали свој идеал либералне државе односно грађанско–демократске државе. Суштина овог идеала била је у томе да су основне функције једне такве државе имале да буду осигурање државе и друштва од напада с било које стране. У практичном смислу таква држава требало је да има управу коју би контролисала изабрана политичка тела и независне судске институције, и у којој би на снази биле гаранције правне државе у погледу осигуравања основних права човека и грађанина од неовлаштеног прекорачења надлежности од стране државне управе. Због таквог залагања, један од исхода реформи и револуција била је децентрација државне власти, која је представљала квалитативну разлику у односу на време концентрације у апсолутистичкој монархији. Деконцентрација државне власти омогућила је да дође до институционалног успостављања управе у грађанско–демократској држави, у којој је прекинуто јединство пирамиде власти и политичком врху супротстављена извршно–управна база. Касније ће се кроз конституисање управне, законодавне и судске власти изградити инструменти ограничавања власти као такве, односно успоставиће се читав систем кочница и равнотежа.

Радикалне друштвене промене које су утицале на промену политичке структуре државе као свој резултат на политичком нивоу довеле су до ширења њене демократске организације. Међутим, ове промене нису имале значајнијег утицаја на државну управу која је задржала континуитет. Државна управа је без обзира на сву снагу и ентузијазам нових демократских идеала, који су за њихове следбенике требали да наговесте потпуни прекид са старим и преображај друштва у сасвим новом смислу, у доброј мери наставила да функционише по уходаном маниру. Она је и у грађанско–демократској држави била апарат власти и представљала је политичку величину. Унутрашња диференцијација управног система подразумевала је остваривање свих основних циљева државе везаних за очување стабилног стања и одбрану безбедности од могућих напада споља и унутра. У складу са тим, ова диференцијација се стабилизovala на пет класичних управних грана: војска, дипломатија, полиција, правосуђе и финансије. Тако је национална и грађанско–демократска држава изникла из демократских промена у својој политичкој структури истакла општу војну обавезу као легитимну дужност сваког свог грађанина. Нов демократски дух институција утицао је да се ресор правосуђа, односно судство утемељи као један од три главна елемента државне

власти. У том смислу важно је било то што су судови осамостаљени, те су могли слободно да обављају своје функције без мешања других носиоца власти. Исти дух је утицао да се владарева дипломатија преобрази у ресор спољних послова с надлежношћу да води политичке односе међу државама, и да штити држављане који се крећу преко државних граница. Раст државног управног система кога је подстакао дух демократских промена изискивао је све сложенију управну делатност финансија, прикупљање прихода и распоред расхода из државног буџета. У таквим условима полиција је и даље задржала свој ранији карактер опште надлежности не само за ред и сигурност него и за све друге елементе друштвеног живота о којима држава води бригу, само уколико они нису директно стављени у делокруг неке друге управне гране. Ипак, без обзира на постојање одређене динамике, пред државном управом су и даље стајали исти послови за које је било потребно обезбедити средства и предвидети њихову расподелу у складу са државним задацима. Иако су ту и тамо примењени појединачни управни експерименти, устројство целокупне државне управе задржало је у начелу исти принцип организације и функционисања, и даље је постојало централно координационо тело за државну управу, одговарајућа структура по ресорним министарствима, и мрежа носиоца државних послова по унутрашњости државне територије.³⁵¹

Стварање грађанско–демократске државе и посебно настанак и развој индустријског и урбаног друштва у многим земљама Западне Европе довели су до појаве и примене сличних или истих поступања у државној управи, како у погледу послова тако и у односу на организацију. За важне сегменте државне управе организацијска решења су имала исте облике у већини држава. У општем

³⁵¹ Опстајање истих принципа организације и функционисања најбоље се може очитовати на примеру финансијске управе, која је и поред нових начела проглашених у складу са идејама демократских реформи и револуција, као што су пристанак грађана на порезе, једнакост грађана у односу на пореске обавезе, стриктна правна регулисаност рада финансијских надлештава, наставила да ради у складу са својим провреним методама. За финансије је било надлежно министарство финансија, или једно тело слично њему са неким другим називом, које је као орган централне државне управе било надлежно за све порезнике, царнике, особље државних монопола, носиоце привредне активности државе и друго. Рад финансијских институција добио је посебно на значају у европским земљама 19. и 20. века, будући да је од Наполеонових ратова, свака од њих увела општу војну обавезу, што је значило потребу за великим финансијским средствима, а то је опет било у супротности са демократским идејама о минималној улози државе у друштвеном животу. Henri Chardon, *L'administration de la France: Les Fonctionnaires*, Paris, 1908, p. 1–50; Michel Rousset, Olivier Rousset, *Droit administratif: L'action administrative*, I, Grenoble, 2004, pp. 9–26.

сва та решења су се могла подвести под постојање одређеног политичког надзора над пословима управе путем тела независних од извршне власти, а подоређених само закону. Затим, у организовању и функционисању широке мреже управних служби подређених централној државној управи на територији целе државе и поред постојања посебних органа федералних јединица, односно регионалних и локалних самоуправа.

Међутим, без обзира на истоветност послова и организације, неке од полазних карактеристика су остале исте, као што је то у нашем случају била јака централна власт у Француској, односно федерализам у Немачкој.

4.3. Фазе у развоју државне управе

Друга половина 19. века означила је почетак квалитативно нове фазе у развоју државне управе. Руководећи се одређеним друштвеним потребама људи везаним за привреду, саобраћаја и комуналне службе, сама државна управа почиње да ствара посебне врсте организација и све више развија нове врсте делатности. Управо је развој тих делатности, утицао на то да у државној управи настане двојство, које је одређено, с једне стране, одржавањем и вршењем власти као класичне форме државног монопола принуде, и с друге, јавним службама као делатностима које су се пре свега одвијале по одређеним законитостима дате струке, те су као такве независне од монопола принуде. Државна управа је тако у потпуности уобличила свој идентитет: издвојила се из јединствене пирамиде територијалног апарата власти, развила се у ширу основу од монопола принуде и постала нешто посебно у односу на законодавство, шефа државе и све остале делове система.

У основи оваквог развоја државне управе била је диференцијација, која је почивала на тежњи државе да сама постане носилац великог броја друштвено нужних, а политички неутралних делатности. Процес диференцијације државне управе у смислу развоја нових врста делатности подстакао је унутар територијалног система развој одговарајућих структурних делова и самосталних организацијских јединица са сврхом да се баве извршавањем специјалних и стручних задатака. Ове јединице, и поред тога што улазе у састав опште територијалне хијерархије, задржавају висок степен самосталности, што свакако

није случај са обичним организацијским јединицама територијалног система. Развојем тих јединица стварају се посебни садржаји рада, који се временом устаљују и стабилизују у смислу основе на којој настаје специфичан организацијски идентитет. Овакав процес се превасходно одигравао на нивоу централне управе. Део процеса диференцијације је и функционална децентрализација унутар државне управе, која се пре свега односи на стицање веће самосталности појединих делова територијалног система, како би се подстакла њихова јача оријентација на функционални циљ. Сама величина, ширина делокруга и интензитет делатности територијалног система захтевали су да се велики број послова обавља дислоцирано у простору. Ове послове преузимају организационе јединице које добијају одређену самосталност и немају континуирану везу с локалним управним системима, због чега се све више оријентишу на своју функцију, на стручност, на извршење задатака.

На крају, диференцијација се у смислу ресорне поделе испољила и у функционализацији територијалних система. Иако је функционализација територијалних система државне управе почела већ са стварањем управе у модерном смислу речи од 17. века, значајан подстицај овом процесу дао је развој градова са сложеном структуром комуналних потреба. Ове потребе су се испољиле кроз стварање читавог низа специфичних друштвених функција, чиме су постављени темељи функционалног управљања на територији. Временом, функционализација ће све више напредовати. Њу ће карактерисати јачање самосталности ресора, које се испољавало кроз јаснији организацијски идентитет и стварање везе према политичким органима. Ова врста везе између ресорних управних организација и политичких делатника министара, државних секретара и других доводи до тога да с једне стране, политички делатници на управу преносе генералне политичке линије и врше контролу њиховог остваривања, а с друге, долази до интеграције која иде у правцу тога да политички делатници почињу да заступају тежње и интересе својих ресора у надлежним политичким телима.

На даље ширење промена у обиму и улози државе и државне управе утицали су убрзани развој индустријског и урбаног друштва, који је почео нарочито у другој половини 19. и наставио се у току 20. века. Убрзани процеси индустријализације и урбанизације условили су да држава приступи регулаторној и репаративној интервенцији у привреди, да се ангажује на регулисању живота

људи у градовима, као и да преузме одговорност за минималну и социјалну добробит сопствених држављана. Интензитет промена у индустријском и градском друштву, с једне стране, и потреба да се материјално и социјално збрину грађани, с друге стране, ставили су пред државу мноштво нових задатака. Како би успешно одговорила на све ове задатке држава је приступила стварању и уобличавању система јавних управних служби. Велики број нових задатака и ширење управне основе стварањем јавних служби утицали су на раст државног апарата и његову све већу разноврсност и сложеност. Раст и сложеност државног апарата пресудно су утицали на поновну реконцентрацију државне власти.

Упоредо са овим правцем, државни апарат је растао и у другом правцу, у правцу којим је обликована државна сила намењена ратовању и насилном мењању односа међу људима. Последице оваквих промена испољиле су се кроз пораст средстава која су из националног дохотка била намењена држави. У другој половини 19. века водеће земље Западне Европе и света на јавне расходе су трошиле, у просеку, до 15% националног дохотка. У току 20. века јавни расходи су се повећали на 30% националног дохотка, при чему треба имати у виду повећање нивоа самог националног дохотка услед унапређења техничких средстава и развоја производње.

Раст и сложеност државног апарата, као и обликовање државне оружане силе су поред реконцентрација државне власти и утицаја довели и до неочекиваног исхода у виду појаве тоталитарних режима, који су човечанство одвели у светске ратове. Директна последица тога била је тежња људи да државу и државну управу одреде као чињеницу која је доступна њиховом знању и вољи, а не као нешто што превазилази природне оквире на које они не би могли да утичу.

Тежња да се држава и државна управа одреде као чињенице доступне знању и вољи људи, али и да се усмере ка стварању социјалне сигурности довеле су до превазилажења класичне управе, као монопола организоване физичке силе и настанка и развоја јавне управе, као софистициране, разуђене и сложене мреже која се састоји од система јавних служби и разноврсних механизма за регулацији друштвених процеса. Тиме је у погледу државне управе постигнут прелазак од принуде према рационалном обављању оних послова, за које се већина слаже да су друштву потребни.

Поред одржавања постојећих и развоја нових облика организације, управни систем је у току 20. века био подложен променама у методу рада, услед потребе да се прошири његов капацитет, како би се створили услови за обраду све већег броја информација. Управо је информатизација, која се нагло развијала кроз 20. век, утицала на смањење првобитне улоге хијерархије у управи, до чега је дошло због концентрације за рад потребних информација на врху хијерархијске пирамиде. Упоредо са овим, све више се проширила појава да делатности управљања преузимају недржавне или мешовите установе. Односно, постало је уобичајено да се делатности које је обављала држава организују као јавна или мешовита предузећа, што је било у складу са ширењем државне управе у јавни сектор. Крај 20. века означио је почетак (поновне деконцентрације државне власти и) плурализације утицаја у друштву.

Мноштво утицаја у друштву стоји у директној вези са променама и утицајем на циљеве државе. Управо је историјски развој државе од апсолутистичке, преко демократске до државе индустријског и урбаног друштва потврдио промењљивост и ширење како циљева државе, тако и круга оних који имају право да утичу на те циљеве. У свему томе, деконцентрација има велики значај и стоји у вези са променом система државне управе који се отвара и претвара у мешовити јавни сектор. Сложеност јавног сектора огледа се у истовременом постојању индивидуалног одлучивања у тржишним процесима, колективног одлучивања у политичким процесима и све већој појави слободног организовања група и удружења по солидарној основи. Државне границе постају све више пропустљиве за међународну сарадњу којом руководе трансдржавни механизми регулације и јавне службе. У прилог томе иде и плурализација нормативних система која се одвија у два правца како у смислу оних који их доносе, тако и у смислу метода по којим се доносе. Материјални прописи постају све доступнији променама, док се поступци стабилизују и институционализују. Управа се као последица таквог развоја догађаја све мање посматра као инструмент власти, а све више се на њу гледа као на вишеструког носиоца служби најразличитијих врста, која подједнако губи и хијерархијски врх и тачку која би се могла да означи као центар система.

Све ове промене изазване ширењем циљева државе, као и увећањем укупног броја оних који на те циљеве утичу, те плурализацијом како утицаја у

друштву, тако и нормативних система утицале су на почетак поновне деконцентрације државне власти.³⁵²

4.4. Утицаји индустријализације и урбанизације на развој државне управе

Индустријализација и урбанизација су у друштвеним оквирима многих земаља подстакле квалитативне промене, које су утицале на увећање захтева самог друштва према држави. Индустријализација коју су у првом реду обележили изуми, утицала је да се из основа промени начин рада, а на основу тога дошло је и до промене начин живота и са њим друштвених односа.³⁵³ Сабирање великог богатства које је настало у индустријским земљама, утицало је да се у тим земљама створе повољни услови за демографску експанзију становништва. Међутим, увећано становништво углавном је могло да живи у великим индустријским агломерацијама. Услед раздвајања места становања од места рада у индустријским постројењима дошло је до наглог повећања броја и убрзаног ширења градова, који су постали места где су се отварале нове индустријске организације, и у којима се вршила концентрација великог броја људи у градском стамбеном простору.³⁵⁴ На тај начин индустријализацијом и

³⁵² Roger Bonnard, *Précis de droit public*, Paris, 1944, p. 239–240, 258–261; G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, str. 125–129, 143–145.

³⁵³ У основи индустријализације налазио се процес механизације који је утицао на процес ослобађања или пролетаризације. У пракси је то значило ослобађање сељака од кметске зависности, а са тим и промену у уређењу власничких односа на земљи, што је довело до тога да велики део сељака остане без могућности опстанка у пољопривреди, и тиме да буде присиљен да посао тражи изван ње као будући индустријски пролетаријат. Процес индустријализације утицао је на то да се тежиште националних економија пренесе са пољопривреде на индустрију, те се тако додатно разредила друштвена деоба рада и добила је сасвим нову димензију. Наиме, са сужавањем подручја делатности дошло је до цепања самог процеса рада на све уже и све једноставније радне операције. Нов начин рада који се појавио са индустријализацијом повећао је производњу, што је резултирало увећањем богатства индустријализованих привреда. Са друге стране, појединац је изгубио власт над сопственим радом и дошао је у зависност од онога ко је имао контролу над целином производног тока. Видети о томе више: *Patterns of European Industrialization: The nineteenth century*, London–New York, 1991.

³⁵⁴ Град је као место становања и живљења представљао сасвим ново место. Живот у њему се веома много разликовао од живота на селу, које је у временима пре индустријске револуције било место, на коме је живело далеко највише становника једне земље. На селу је свако домаћинство само обављало своје потребе и извршавало све припадајуће послове, као што су копање бунара, избацивање смећа, одгој деце, брига и нега о болесним и старим и др. Долазак у град пред појединца је постављао много више изазова него живот на селу и рад у пољопривреди. У граду се он суочио са новим потребама и много већим ризицима, којих на селу није било или су се они задовољавали унутар самог сеоског домаћинства. Инокосна породица која је у граду живела у скученим становима, није могла да преузме на себе обављање послова насталих у складу са новим

урбанизацијом је створено ново стање које су одредиле многе потребе. Одговорност и бригу о њима на себе је требала и могла да преузме држава, као организација великог капацитета и као легитимни представник општег интереса, подједнако на централном и локалном нивоу, како би се избегло да они буду извор добити по тржишним начелима.

Како би се одговорило на ново стање створено индустријализацијом и урбанизацијом, током 20. века се у централној организацији државе тежиште државних послова са домена власти померило на домен јавних служби. Односно, на примеру десет стандардних области државних послова, од којих су пет: одбрана, спољни послови, унутрашњи послови, судство и финансије у домену власти – а других пет: економске службе, техничке службе, комуналне службе, друштвене службе и информационе службе у домену јавне службе, може да се уочи увећање ових других, јавних служби, у односу на прве, послови у домену власти, и то како по броју ресора у централној државној организацији тако и по броју људи ангажованих на одговарајућим пословима. Овај процес увећања домена јавних служби захватио је подједнако све државе и оне развијене као и оне у развоју. Двадесети век је у смислу управе показао да се свет хомогенизује, да управни системи постају међусобно све сличнији, и да на њихово формирање не утичу ниво економског развоја дотичних земаља.

4.5. Јавне службе у организацији државне управе

Увећање домена јавних служби унело је нов моменат у организацију државе, док државни послови из домена власти у својој делатности директно зависе од државног монопола легитимне организоване силе, дотле су јавне службе у свом раду већим делом независне од те силе. Тако преображај државе у

потребама, као и да се сама суочава са новонасталим изазовима и ризицима. Један од првих изазова са којим се суочавао појединац, односно инокосна породица која је дошла у град, и чији се један члан запослио у индустрији, била је потреба за већим образовањем. Оснивање и рад индустрије, у првом реду њена производња и размена, налагали су постојање и развој читавог низа помоћних и пратећих услова, као што су функционална саобраћајна мрежа по којој би се одвијале комуникације и повољни услови за ширење и приступ информацијама од општег интереса. Односно, развој индустрије је, поред развоја саобраћајне и информационе мреже, покренуо и многа друга питања и потребе које су се односила на подстицање економског развоја, снабдевање енергијом, образовање, здравствену заштиту, социјалну заштиту, установљење низа комуналних служби у градовима и друга. Видети о томе више: *Third world urbanization*, Edited by Janet Abu-Lughod, Richard Hay Jr, New York–Toronto–London, 1986; *Urbanization in Developing Countries*, The Hague, 1986.

државу јавних служби значи наставак њене даље диференцијације, појединачне установе попут школа, болница, завода временом постају сталне на подручју јавних служби, али само то подручје остаје и на даље потпуно отворено према будућности. Наиме, научни и техничко–технолошки напредак и економски развој директно подстичу појављивање све већег броја нових јавних служби, које требају да допринесу решавању многих проблема који редовно иду уз један такав развитак, и због тога изградња државе као система јавних служби повлачи за собом и корените промене у многим институционалним механизмима. Једна од тих институционалних промена види се и на примеру јавног права, које све више тежи да што праведније арбитра приликом расподеле давања и услуга јавних служби.

Јавне службе добијају централно место у систему модерног јавног права и према томе постају саставни елемент саме државе. Због тога се држава постепено преображава и од једне суверене власти која заповеда она постаје својеврсна кооперација, односно облик заједничког рада јавних служби, које организују и контролишу државни органи.³⁵⁵

³⁵⁵ Појам јавне службе у француској правној теорији први је утврдио Леон Диги (Léon Duguit), чиме је подстакао значајну промену односа између грађана и државе. Он је разматрао какве ефекте по државу имају јавне службе у условима прелаза с механичке на органску солидарност. Његова сазнања по том питању указивала су на то да држава од инструмента класне владавине прелази у надкласну организацију друштвене солидарности. У основи његовог научног система налази се идеја о јавној служби као синтези социјалне стварности и објективности. Он је јавне службе конципирао као правне институције, које представљају творевине објективног права. Најважнија сврха била им је да обезбеде остваривање разних државних мисија.

У домену административног права концепцију јавне службе развијали су још Жез (Gaston Jèze) и Бонар (Roger Bonnard) као следбеници Дигијеве (Léon Duguit) реалистичке школе. Научним ангажовањем ови правни писци су допринели утемељењу правног значења појма јавне службе и утврђивању његове техничке прецизности. Појам јавне службе пружа могућност за ближе разумевање правних институција у области државног и административног права. Ово посебно због тога што цела област административног права и све административне институције почињају на јавној служби.

Идеји и појму јавне службе („service public“), онако како их је формулисала француска правна теорија, у немачкој доктрини највише су одговарали „öffentlicher Dienst“ (јавна служба) и „Amtsinstitution“. Ови појмови су у структури немачких правних термина имали најсвеобухватније значење као и француски изворни „service public“. У југословенској правној теорији преовладао је став да се појам јавне службе може да изведе само на основу оне активности, која је створена и организована на општим прописима, у циљу задовољења опште друштвених потреба и општих интереса. Односно, само у случају када је та активност створена и од стране законодавца предвиђена да буде јавна служба. Л. Диги, *Преображају јавног права*, стр. 45–56; Léon Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel: Théorie générale de l'État*, troisième édition, Paris, 1918, p. 71–81; Gaston Jèze, *Cours de Droit public*, Paris, 1924, p. 266–273; R. Bonnard, *Précis de droit public*, p. 241–244; Fritz Fleiner, *Deutschen Verwaltungsrechts*, Dritte (vermehrte) Auflage, Tübingen, 1913, s. 91–99; Ivo Krbeč, *Upravno pravo: Organizacija javne uprave*, II, Zagreb, 1932, str. 11–20.

Као посебне установе и организације јавног права, јавне службе се образују са циљем да олакшају остваривање потреба од општег интереса, које је важно редовно, непрекидно, што ефикасније и у што краћем временском року испуњавати. Њихова главна сврха је да обезбеде сигурно извршавање државних интервенција и атрибуција. Јавне службе су са гледишта јавног права уређене одређеним специјалним правним правилима, којима је основна сврха да омогуће што тачније и ефикасније функционисање државне активности. У основи сваке јавне службе, регулисане на основу специјалних правила, налази се идеја и принцип да интерес појединца мора бити подређен општем интересу, односно интересу јавне службе.

Државне функције и јавне службе су основне државне активности којима она интервенише у друштвене односе са основним циљем да задовољи потребе од општег интереса. Међутим, нису сви друштвени односи захваћени држаном интервенцијом, неке потребе од општег интереса задовољава само и једино држава, било непосредно, или преко јавно-правних тела, док су неке потребе препуштене приватној активности. Држава има монопол над јавним потребама од виталне важности и значаја за друштвени, економски, политички и културни живот једног народа, и због тога њихово остваривање не сме препустити приватној иницијативи, односно појединцима. Ово због тога, што приватна иницијатива, између осталог, не би била у могућности да такве потребе осигура на један примерен и непрекидан начин.³⁵⁶ У првом реду рече је потребама као што су: народна одбрана, правосуђе, полиција, поштанско-телеграфска и телефонска служба,³⁵⁷ као и политичке службе.³⁵⁸

Без обзира на то ко је надлежан за регулацију потреба од општег интереса, велики значај који јавне службе имају за нова индустријска и урбана друштва у модерним државама, условио је да искључиву надлежност за њихово стварање

³⁵⁶ „Notes de Jurisprudence: Jurisprudence administrative“, *Revue du Droit public et de la Science politique en France et a l'Etranger*, Tome XXX, No 3, Paris, 1913, p. 504–506.

³⁵⁷ У Краљевини Југославији је служба поште, телеграфа и телефона била стављена под монопол. Чл. 11 „Закона од 16. јула 1931. године о пошти, телеграфу и телефону“, *Службене новине Краљевине Југославије*, LV, 170, Београд, 1931, стр. 1158.

³⁵⁸ Приватна активност задовољавала је неке потребе од општег интереса као што је то био случај са алиментацијом у Француској или су, пак, држава и појединци истовремено и заједнички задовољавали неке потребе, као што је био случај са наставом. „Notes de Jurisprudence: Jurisprudence administrative“, *Revue du Droit public et de la Science politique en France et a l'Etranger*, p. 532–537.

има законодавац.³⁵⁹ Сходно томе, поред оснивања, он одлучује и о њиховим изменама, односно укидању. У оквиру својих надлежности, у односу на јавне службе, законодавца је одређивао и које ће се потребе од општег интереса задовољити поступком јавне службе. Односно, намера законодавца је у том смислу била једино меродавна, и он се при томе руководи социјалним, политичким, економским и културним интересима и потребама своје земље, али и њеним конкретним могућностима, као и духом времена. Он је имао потпуну слободу, и у том смислу за њега нису постојала било каква ограничења, да одреди које потребе ће се задовољити поступком јавне службе, као и којим активностима ће дати карактер јавне службе.³⁶⁰

Законодавца, или у крајњем смислу државу, ништа није спречавало да у сваком моменту уколико то жели општим прописима промени или укине специјална правна правила на којима се темељи јавна служба. У сваком случају, могао је да измени правила о организацији и функционисању једне јавне службе или да приступи њеној реорганизацији. На основу законских овлашћења реорганизацију јавне службе обично могу да изврше држава, односно неко јавно-правно тело када год то налаже општи интерес, сходно измењеним политичким, економским, финансијским и социјалним приликама. Држава увек има могућност да несметано преузме вођење једне јавне службе из надлежности јавно-правних тела. Исто тако, она, али и јавно-правно тело, уколико за то имају овлашћења у закону, могу да приступе укидању једне јавне службе, ако процене да не постоји основ за њено функционисање по прописима и принципима јавног права.³⁶¹

³⁵⁹ Намера законодавца је пресудна да од једне активности установи јавну службу, и због тога једна таква намера мора изрично да буде предвиђена једним законским актом. Међутим, како у пракси постоје и оне службе за које је недвосмислено јасно да су јавне службе (правосуђе, полиција, народна одбрана, пошта, телеграф, телекомуникације и томе слично), тако постоје и ситуације када није могуће прецизно утврдити да ли се одређена активност, било државних било других јавних тела, може одредити као јавна служба. Наиме, услед недостатка законског акта који би то назначио, тада је потребно да се приступи тумачењу појединих норми, како би се утврдило да ли је постојала намера законодавца да створи једну јавну службу. У том смислу да би се утврдило да ли постоји законодавчева намера, потребно је да се размотре сви знакови, околности и моменти, који би указали на то да је дата активност уређена као јавна служба. Сигуран показатељ да је једна активност уређена као јавна служба јесте постојање обавезе да се плаћају таксе или порези са намером да се тиме обезбеди њено функционисање. Ипак, у крајњем случају, на судовима је обавеза да испитају све околности и утврде да ли се у датом случају ради о јавној служби. G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 273–280; I. Krbek, *Upravno pravo*, str. II/ 11–20.

³⁶⁰ Léon Duguit, *Traité de Droit constitutionnel: La Théorie générale de l'État*, Tome 2, deuxième édition, Paris, 1923, p. 54–68.

³⁶¹ С правног гледишта, у случају када се укида једна јавна служба, њеним службеницима не стоји на расположењу никаква могућност заштите. Међутим, на основу социјално-политичких

С обзиром на то да једино законодавац одлучује о стварању или укидању једне јавне службе, односно о томе да се општа потреба остварује помоћу јавне службе, онда је акт којим се она ствара по правној природи увек и у материјалном и у формалном смислу један прави закон. Законодавац увек ствара једну јавну службу, он је може и организовати, али, исто тако, може препустити административним властима, било централним било локалним, дефинисање општих правила о организацији и функционисању једне такве јавне службе. У том случају, у надлежности административних органа може да се нађе све у вези са унутрашњим уређењем јавне службе, начином њеног вођења, сталним кадровима особља, статусом службеника итд. Поред овог, законодавац који има право да нареди да ли се нека потреба важна за општи интерес треба да остварује установљавањем јавне службе, може, исто тако, оставити централним и локалним властима да оне према потреби и слободном нахођењу употребе поступак јавне службе. Тако ове власти имају могућност да у поступку спровођења и организовања јавне службе искористе овлашћења законодавца. Организацију једне јавне службе административне власти могу да учине само на основу уредбе.

Класификација и структурирање јавних служби може да се изврши по више основа. Тако се јавне службе на основу природе државних интервенција и њихових функција деле у три велике категорије:

– Законодавне јавне службе чија функција се односи на прописивање правног поретка у држави. Такву функцију врше са циљем да осигурају доношење општих прописа–закона. Потом се на основу тих закона даље може да успостави организација и функционисање свеукупног система јавних служби у судству и администрацији.

– Судске јавне службе којима је основна функција да врше правосуђе и решавају спорове.

– Административне јавне службе које своју функцију врше у области јавне управе.³⁶²

У структури јавне службе издвајају се два основна елемента:

принципа о њиховим интересима мора да се поведе брига. Сходно томе, при реорганизацији или укидању јавних служби, обично се примењују разне мере, које варирају према државама и друштвеним и политичким приликама. G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 273–280.

³⁶² R. Bonnard, *Précis de droit public*, p. 239–240, 263–264; Henry Nézard, *Éléments de Droit public*, troisième édition, Paris, 1922, p. 235–243.

– Кадрови или особље, односно људи који својим личним ангажовањем и радом омогућавају континуирано и константно функционисање јавних служби. Једним именом сви кадрови који учествују у непрекидном и ефикасном функционисању јавне службе означавају се именом јавни службеници.

– Материјална сретства су врло важан елемент у функционисању јавне службе. За сва материјална сретства, покретне и непокретне ствари, која су намењена функционисању јавне службе, важе специјална правна правила. Реч је о једном специјалном режиму који се назива режим јавног домена (*la régime du domain public*).³⁶³

По облику јавне службе се могу поделити на:

– Централизоване јавне службе (*service centralisé*) које ствара и организује држава. Ове службе се налазе у режији саме државе. Она их непосредно и сама води са својим службеницима и својим властитим средствима.³⁶⁴

– Јавне службе локалних или самоуправних јавних тела које настају у случају када држава организовање и функционисање такве службе повери или пренесе у надлежност једног јавно–правног тела. У нашем случају, пример за овакве јавне службе биле су оне које је држава доделила општинама и областима, или бановинама у Краљевини СХС/Југославији; односно, департаментама и провинцијама у Француској.³⁶⁵

– Јавне установе³⁶⁶ које представљају праве јавне службе са једном специјалном и одвојеном, сопственом имовином, и та имовина је намењена њиховом функционисању. Будући да имају дефинисану административну и

³⁶³ Овај режим не треба поистовећивати са правним режимом приватне својине (сопствености). Под окриљем овог специјалног правног режима налазе се: новац који је намењен функционисању јавних служби и дугови који су учињени за јавну службу (*denieres publics*); радови извршени на непокретностима за јавне службе, који почивају на специјалној теорији којој је циљ да олакша извршење ових радова (теорија јавних радова – *la théorie des travaux publics*), као и на теорији о експропријацији у општем интересу; уговори закључени у сврху функционисања јавне службе (*les contrats administratifs*); правни акти које су службеници извршили у току функционисања јавне службе представљају административне акте јавног права; коначно, и питање одговорности која је створена за време вршења јавне службе. Н. Nézard, *Éléments de Droit public*, p. 260–263, 272–273.

³⁶⁴ Н. Nézard, *Éléments de Droit public*, p. 200–201.

³⁶⁵ Носиоци послова у службама ових локалних јавних тела јесу службеници који имају статус правих јавних (професионалних) чиновника, уколико су на један сталан начин инкорпорисани за сталне кадрове тих служби. Н. Nézard, *Éléments de Droit public*, p. 204–206; Лазо М. Костић, *Административно право*, Земун–Београд, 2000, стр. 56–58, 81–84, 292–295.

³⁶⁶ У теорији се јавна установа (*les établissements publics; rechtsfähige öffentliche Anstalten*) као вид организације јавне службе означава као „професионална“ или „патримониализована јавна служба“ (*les services publics personifiés, les services publics patrimonialisés или services spéciaux personifiés*). Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht, Zweiter Band*, Leipzig, 1896, s. 330–333; G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 266; R. Bonnard, *Précis de droit public*, p. 239–240.

финансијску аутономију, оне су посебне правне личности јавног права. У односу на то које тело их је организовало као јавне установе, односно да ли је централно или локално тело учествовало у конституисању јавне службе као јавне установе, оне су се могле разврстати у јавне установе државе, департмана (бановине), општине.³⁶⁷ Као што се може видети, једна јавна служба, коју је водило локално самоуправно јавно тело, могла је да буде конституисана као јавна установа. После неког времена, она је, исто тако, могла да се врати у надлежност тог тела, или могла је да буде препуштена приватној иницијативи, под условом да за то има овлашћење од законодавца.

– Концесиониране јавне службе које означавају посебан начин вођења и експлоатације јавних служби, у коме се оне путем концесије уступају приватним или акционарским друштвима. Овај начин вођења јавне службе не мења њену правну природу, и у том смислу реч је о правој јавној служби.³⁶⁸

Задатак државне управе је да обавља јавне послове. У Европи је, од момента свог настанка, држава вршила јавне послове преко своје управе, која се као посебан управни подсистем развила и уобличила унутар система државе.

Упоредо са континуираним и систематским изграђивањем државе као сложеног организацијско–институцијског склопа ширила се и развијала се и уз то се још обликовала и преобликовала управа, у погледу важности и неопходности сопственог постојања, и у погледу што веће самосталности у односу на државу. Развој државе у правцу пробијања крутих и једноличних оквира пратили су настанак и појављивање разноврсних облика удруживања: посебне полу-државне структуре, бројна тела с јавним овлашћењима која нису имала државни карактер као што су концесионари, многа удружења грађана с јавним циљевима и друго. Сва ова тела и удружења обављала су послове од јавног интереса, и у вршењу своје делатности поступала су у складу са нормама јавног права. За обављање послова накнаду су добијала из јавних средстава. У њима су се обично запошљавали кадрови који су имали статус јавних службеника. Надзор над овим

³⁶⁷ Све јавне установе као праве јавне службе представљају саставни и интегрални део државе, департмана или општине. Сходно томе, сви службеници тих установа који су у њиховом раду учествовали на један сталан начин, односно налазили се инкорпорисани у њихове сталне кадрове јесу по својим одликама прави јавни чиновници. L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel: La Théorie générale de l'État*, p. 54–68.

³⁶⁸ Без обзира на то што је концесионирана јавна служба права јавна служба, за концесионара и његове службенике уопште се не може рећи да су јавни службеници. H. Nézard, *Éléments de Droit public*, p. 273–274.

телима и удружењима вршили су посебни државни органи. Услед оваквог развоја, традиционална државна управа је постала само један део ширег и већег јавног сектора.

На профилисање државе као сложеног организацијско–институцијског склопа и стварање јавног сектора велики утицај имао је убрзан развој друштва у демократско–грађанској етапи њеног развоја. Основно обележје убрзаног развоја друштва, услед индустријализације, напредовања технике и све присутније улоге науке, био је пораст густине, од густине становништва до густих форми насеља, као последица ширења урбанизације и густине комуникације и комуникацијских мрежа међу људима. Уз ово је и један од најважнијих исхода тог развоја био пораст производности људског рада а самим тим и богатства људског друштва. Развој и увећање богатства људских друштава довело је до тога да се у њима прошири основа легитимних интереса. Ово увећање броја интереса значило је да сви они могу и треба да буду артикулисани и прихваћени у јавном животу и кроз политичке процесе.

Пораст густине људских друштва и са њом густина људске интеракције у њима директно је утицала на увећање обима задатака, које државна управа треба да обавља. На овакав пораст густине подједнако утичу свесна настојања и усмеравања, као и аутономна динамика самих тих друштава. Садржај државне управе директно зависи од стварних чинилаца који карактеришу друштвени развитак. Временом се у сваком управном систему истовремено, упоредо један са другим, одвијају диференцијација, међусобно повезивање, интеграција диференцираних делова. Нарочито је изражено вертикално увећање диференцијације, и с обзиром на то намеће се потреба за дефинисањем хијерархије појмова и одговарајућих назива за различите нивое интеграције. Узимајући у обзир све то могуће је извести следећу систематизацију назива за задатке јавног управљања у смислу садржаја делатности, како би се њима обухватиле различите појаве настале за време диференцијације управног система:

– *циљеви* се могу узети за најопштији ниво у смислу најцеловитијих представа и схватања о неком пожељном стању које се намерава да постигне;

– *задачи* треба да означе састав саме делатности које су важне за остваривање циљева;

– *послови* се односе на појединачне целине из којих се састоје радне операције у оквиру задатака.

Промене и развој у садржају јавног управљања које се испољавају кроз процесе диференцијације, међусобног повезивања и поновне интеграције диференцираних делова најбоље се могу сагледати са нивоа задатака. Овакав приступ неминовно се намеће због тога што се у циљевима огледа утисак о општој оријентацији система управљања, те је управо због тога уопштеног карактера тешко доћи до једноставног разумевања свега што се у систему стварно догађа. С друге стране, насупротив уопштености циљева, послови су врло конкретни и има их веома много у садржајном смислу.

4.6. Јавно управљање

Јавно управљање сачињавају две основне врсте задатака: једна врста задатака односи се на реализацију системских циљева, док се помоћу друге чува и одржава сам систем.

У модерној држави, од момента њеног постанка, јавно управљање је било везано за државни организацијски и институцијски систем. Унутар државног система функционисање јавне управе односило се на одржавање и промовисање саме државе, као и на реализацију циљева који су се свакодневно постављали пред државу. Поред потребе да као и свака друга организација сопствено одржање узме као најважнији задатак, држава се усмерава на оне циљеве или функције које превасходно треба да обавља за опште добро друштва. Обе врсте задатака захтевају потпуно ангажовање државних средстава, одузимају највише времена државним органима и једна другој су конкуренција.

Циљеви, делатности, односно функционисање система могу више да се истакну са намером да се оправда и легитимише монополизација организоване силе у државним рукама односно њена употреба, него да се опише шта држава намерава да ради.

Поред ове могућности постоји и друга, а то је да се идеолошко уверење властодржаца изражава кроз државне циљеве. У таквој ситуацији, управо може бити спорна веза тих циљева са стварним потребама држављана, као и са типом државне делатности уз помоћ које би они имали да се остварују. Врло добар

пример би могли да буду они циљеви који су усмерни ка остваривању величине нације, светске доминације или бескласног друштва.

У основи задатака јавног управљања треба разликовати две категорије: једну категорију представљају идеје о тим задацима које заступају теоретичари и у којима се одсликавају моменти друштвеног и политичког развика; друга категорија се односи на уставно и законски прописане задатке, односно она обухвата све задатке који се обављају у свакодневној стварности једног управног система.

Идеје о задацима управљања приближно се могу упоредити с праксом управљања. Ове идеје се појављују тек пошто је диференцијација делатности управљања досегла онај ниво на којем се поједини задаци јасно уобличавају, како код појединаца који на било који начин у њима учествују, тако и код оних који су посвећени анализи тих делатности. Такав праг толеранције, уколико би могло да се, на такав начин, симболично каже, достигнут је већ у другој половини 19. и обележио је цео 20. век. Исто тако, треба да се каже да су држава и државна управа током 20. века у пуној мери исказале своју противречну природу, с једне стране, дошло је до напретка цивилизације, а с друге до њеног разарања, па чак и потенцијалног уништења.

4.7. Развој задатака државне управе

Задаци државне управе стајали су у тесној вези са етапама кроз које је ишао развој државе. Тако се до половине 20. века могу издвојити три етапе у развоју државе, и на основу њих три групе задатака државне управе:

– Полицијска држава која се заснивала на сили и начелу субординације своје најважније задатке одређивала је у вези са питањима унутрашње и спољашње сигурности. Задаци унутрашње сигурности односили су се и на гарантовање правног поретка, који је, истина, био ограничен само на његов приватно–правни аспект.

– Правна држава, у својој демократској форми, утемељена на праву и начелу легалности, као основни задатак управе, засноване на јавном праву, постављала је пружање сигурности и гарантовање слободе у складу са законом.

– Социјална држава задатке своје управе изводи у складу са структурно условљеним сиромаштвом и изабљивањем.

На уобличавање државне управе у модерним друштвима до средине 20. века велики утицај су имала два основна проблема: насиље и сиромаштво. Као одговор на ове проблеме задаци државне управе су се састојали у спровођењу репресије и реституције:

– Репресија је широко схваћена и обихватала је све активности које су се односиле на успостављање мира и сигурности на подручју једне државе, као и на спречавање насиља државе према грађанима успостављањем механизма демократских кочница и противтежа.

– Реституција је била мера којом је требало да се сузбију проблеми и последице изазване сиромаштвом. Она је значила прерасподелу, тако што се, на неки начин, тежило ка томе да се погођенима врати оно што су изгубили услед деловања тржишног механизма. Односно, реституција је предвиђала увођење превентивних мера против губитака насталих услед деловања тржишта. Према томе, државна регулација привреде била је основни начин помоћу кога је деловала реституција.³⁶⁹

Задаци управе у модерној држави имали су неке опште и заједничке карактеристике кроз све време њеног постојања. Ове карактеристике имале су значајног утицаја на организацију и функционисање самих управних система, као и на обим и интензитет свесних промена у њима.

Најопштија карактеристика државне управе у погледу задатака које обавља је њихов кумулативан развој. Основне задатке апсолутистичке државе, у вези са спољашњом и унутрашњом сигурношћу, као и финансирањем тих задатака, наставила је да обављала и демократска држава. Поред ових сигурносних задатака, управа демократске државе је вршила ограничавање државних власти у односу на грађане, што је било у вези са гаранцијама слободе и једнакости, као и на основу организацијских и нормативних импликација које су се односиле на ту врсту задатака. Преовладавањем урбаног и индустријског

³⁶⁹ Delegation from Society of Civil Servants „The French Civil Service“, *The Development of the civil service: Lectures delivered before the Society of Civil Servants 1920–1921*, London, 1922, pp. 180–213; *Comparative Public Administration*, Edited by J. A. Chandler, London–New York, 2000, pp. 50–53, 56–59, 71–72, 75–77, 82–84, 93–94; Hans-Ulrich Derlien, Doris Böhme, Markus Heindl, *Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung*, Wiesbaden, 2011, s. 30–35.

друштва, у демократској држави су се појавили бројни задаци, и за њихово обављање било је потребно основати читав низ јавних служби. Тако су се уз постојеће задатке управе у демократској држави појавили и нови који су се односили на регулацију привредне активности и на обавезе социјалне државе. На повећање задатака државне управе путем диференцијације директно је утицало увећање густине и сложености саме друштвене околине унутар државе. Због тога је државна управа постајала све разноврснија и разведенија. На крају, уз све ове чиниоце, државна управа је расла и услед аутономног развоја великих организацијских система, који су без подстицаја са стране инерцијом наставили своје ширење. Историјски развој државне управе потврдио је константу да се задржава и извршава на даље све оно што је од задатака једном уведено. На обим и сложеност државног система утичу три чиниоца: нови задаци, диференцијација постојећих и ендогено ширење. Према томе систем државне управе растао је експоненцијално.

Остваривање управних задатака могу да отежају појава инерције постојећег и отпор променама. Инерција постојећег односи се на временско заостајање у обављању управних задатака у односу на оно што је проглашено, прописано, сматрано новим и нарочито актуелним. У том смислу, делатност управе је много више у складу са оним што је било проглашено и нормативно уведено у претходном периоду развитка управног система, него што би било реално очекивати с обзиром на актуелно стање мишљења и позитивног права. У првом реду то се односи на изворне делатности државне управе за који је везно извршавање класичних задатака државне власти: одбране, спољних послова, унутрашњих послова, правосуђа, финансија. Ова врста задатака везана је за државну управу, практично, од њених почетака, и вековима су се диференцирали, док су организације које су их извршавале упоредо са тим расле, те се развијале и усавршавале методе и технике које су примењиване у њиховом извршавању. Исто тако, услед важности ових задатака за опстанак саме државе, организације задужене за њихово обављање уживале су сталан и редован прилив материјалних средстава. У већини организација, које обављају ове задатке из наведених делатности државне управе, може се приметити да су већи, боље разведенији, методолошки унапређенији и знатно делотворнији сектори који се тичу традиционалних задатака, у односу на оне који обављају модерније задатке.

Инерција великих управних система доводи до тога да се у кратком временском року њихови управни задаци тешко могу да промене на основу свесних одлука. До отпора променама управних задатака долази најчешће због тога што се оне, између осталог, дотичу и интереса самих чланова управних система и државног политичког апарата, као и одређених група које зависе од деловања државе. Тачније, до отпора, готово увек, по правилу, долази онда када предвиђене промене задатака могу да утичу на оно што искусни професионалци у управном и политичком систему државе доживљавају као своје стечене позиције. С обзиром на то да се ради о отпору који пружају искусни и вешти чланови управног и политичког система, њега је тешко савладати.

Управни послови централне државне управе обухватају задатаке државне власти који се састоје од одбране, спољних послова, унутрашњих послова и финансија.

1. Одбрана обухвата све задатке који се односе на:

– Стварање оружане војне силе и њен развој, организовање, опремање, наоружавање и употреба, као и структурирање подршке оружаним снагама. Поред овог проводе се научна истраживања и ради се на планирању средстава, као и производњи и трговини оруђима и опремом.

– Процену од могућих ратних опасности и других ризика, и са тим у вези организовање одговарајућег система узбуњивања и обавештавања. Систем обавештавања почива на војно-обавештајној служби и прикупљању података у војне сврхе.

– Стварање целовите политике одбране, извођење аналитичких студија и планова, њихова реализација кроз свеобухватни систем одбране и вођење заједничких операција оружаних снага, као и процена постигнутих резултата на подручју одбране. Затим, врши се усклађивање политике одбране са свим другим плановима који се односе на све остале ванредне ситуације, и предузимају се адекватне мере безбедности и заштите тајних података, као и стварање поузданих веза за руковођење и криптозаштиту.

– Планирање мобилизације и израда свих пратећих мера за њену приправност и успешно спровођење, као што су брза и правилна попуна оружаних јединица, свих релевантних органа и организација, те правовремено

провођење свих кадровских и персоналних послова у оружаним снагама и цивилним службама.

– Стварање интегрисаног система војног логистичког информисања и транспорта, као и успостављање свих осталих служби важних за систем одбране попут санитарске, метеоролошке, поштанске, полицијске и специјализованих сервиса за одржавање техничко–технолошких средстава.

– Функционисање војне финансијске управе и редовну исплату припадности.

– Организовање и функционисање компактног војног школства и образовања.³⁷⁰

2. Вођење спољних послова састоји се од следећих задатака:

– Представљања матичне државе, заштите њених интереса и интереса њених грађана и тумачење властите политике код влада других држава, на међународним конференцијама и у међународним организацијама. Стварање и унапређивање добрих односа са другим државама. Праћење ситуације у међународним односима у свету и обавештавање владе о важним догађајима.

³⁷⁰ „Loi du 3 juillet 1877, relative aux réquisitions militaires“, *Code administratif*, Paris, 1961; „Loi du 31 mars 1928; sur le recrutement de l’armée“; „Loi du 11 juillet 1938, sur l’organisation générale de la nation pour le temps de guerre“; „Décret-loi du 18 avril 1939, fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions“; *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. Vom 10. Februar 1919*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/vorl-reichsgewalt_ges.html; *Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichswehr. Vom 6. März 1919*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/vorl-reichswehr_ges.html; *Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichsmarine. Vom 16. April 1919*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/vorl-reichsmarine_ges.html; *Verordnung, betreffend die Übertragung des Oberbefehls über die Wehrmacht des Deutschen Reichs auf den Reichswehrminister. Vom 20. August 1919*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/rwm_oberbef_vo.html; *Gesetz über die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und die Regelung der Dauer der Dienstverpflichtung. Vom 21. August 1920*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/wehrpflicht-allgemeine-abschaff_ges.html; *Gesetz, betreffend die Ein- und Ausfuhr von Kriegsgerät. Vom 22. Dezember 1920*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/kriegsgeraet-im-export_ges.html; *Wehrgesetz. Vom 23. März 1921*. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1921/wehrgesetz.html>; „Закон од 25. новембра 1921. о устројству Санитетског савета Краљевине С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 290-ХІІІ, Београд, 1921; „Закон од 6. септембра 1929. о устројству војске и морнарице“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 222-ЛХХХІХ, Београд, 1929; „Закон од 21. септембра 1929. о производњи, увозу и продаји барута, експлозива и осталих распрскавајућих смеша, муниције и оружја“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 228-ХСІІ, Београд, 1929; „Закон од 28. новембра 1929. о администрацији војске и морнарице“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 291-СХХІ, Београд, 1929; „Закон од 14. јула 1930. о земаљској одбрани“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 161-ЛХ, Београд, 1930; „Уредба од 9. јула 1923. о војној дисциплини“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1-І, Београд, 1923; „Уредба о Војној академији од 30. јула 1927.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, LXXXV, Београд, 1927; „Уредба од 4. јула 1929. о уређењу Министарства војске и морнарице“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 163-ЛХVІІ, Београд, 1929.

Представљање и промовисање слике властите земље у иностранству. Обављање делатности тајне обавештајне службе. Вођење протокола, регистара и документационе службе који стоје у вези са овим пословима.

– Унапређивања, подстицања и пружања помоћи надлежним телима и привредним организацијама у њиховим међународним активностима. Помагање развоја и пружање других облика помоћи у иностранству.³⁷¹

3. Унутрашњи послови, по правилу, обухватају врло сложену структуру задатака:

– Заштита уставног поретка и грађанства, те спровођење свих мера у складу са тим.

– Очување и старање о јавној безбедности и одржавање јавног реда и мира. У вези са овим задацима органи унутрашњих послова су дужни да заштите животе, имовину и личну безбедност људи, да заштите одређене особе и објекте, да се старају о одржавању јавних скупова и осталих дешавања, да врше полицијске послове спречавање, откривање и хватање извршиоце кривичних дела, да примењују казнене прописе и обављају све остале надлежне криминалистичко–техничке послове од поступања са починиоцима кривичних дела до послова у вези са затвором и условним пуштањем на слободу и помиловањем, да регулишу и врше контролу набавке, поседовања и ношења оружја и других убојитих и експлозивних материја, као и осталих материја и супстанци опасних по човека и његову околину.

– Издавања путних исправа за путовање грађана у иностранство, односно регулисање боравка странаца у земљи.

– Организовања цивилне заштите, отклањања последица насталих услед елементарних непогода и ширења епидемија, спровођење мера противпожарне

³⁷¹ „Закон од 18. јуна 1922. о стављању у важност привремених закона о уговору са Немачком, Аустријом, Бугарском, Маџарском, Привременог закона о уговору с Италијом потписаном у Рапалу 12. новембра 1920. и Привременог закона о уговору између главних сила савезничких и удружених и Пољске, Румуније, Краљевине СХС и Републике Чехословачке о извесним границама ових држава потписаном у Севру 10. августа 1920.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 224-XXX, Београд, 1922; „Закон од 25. марта 1930. о уређењу Министарства иностраних послова и дипломатских и консуларних заступништава Краљевине Југославије у иностранству“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 72-XXVI, Београд, 1930; „Закон од 19. априла 1932. о овлашћењу за неодложну примену међународних уговора и споразума“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 91-XL, Београд, 1932; „Списак држава према којима је на дан 1. јануара 1931. године Краљевина Југославија обавезна на основу споразума закључених под окриљем Друштва Народа са допунама њихових ратификација или приступа“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 58-XVI, Београд, 1931.

заштите, вршење службе противпожарне инспекције и вођење ватрогасне службе, као и пружање неопходне помоћи у вези са свим овим пословима.

– Обављање свих послова у вези са имиграцијом и држављанством, који подразумевају вођење евиденције о грађанима и њиховим пребивалиштима и боравиштима. Послови у вези са издавањем личних докумената и путних исправа појединцима.

– Вођење евиденције и статистике, као и стварања јединственог система информисања са целокупног подручја и из свих надлежности обухваћених унутрашњим пословима.

– Стварање неопходних услова за адекватно спровођење образовања и усавршавања радника унутрашњих послова.

– Надзор над локалном управом.

– Обављање свих послова из домена државне управе који нису стављени у надлежност неког другог органа управе.³⁷²

4. Финансије имају врло велики значај за државну власт и сходно томе обједињују сложен састав задатака који обухвата:

– Уобличавање пореске политике, организовање и вођење пореског, царинског и система државног буџета, стварање девизних резерви, финансирање јавних потреба, стварање независних ванбуџетских фондова, управљање јавним дугом и контрола свих тих послова.

– Емисија новца. Стварање монетарног система и система плаћања. Управљање финансијским системом и финансијским службама, те редовно контролисање рада финансијских установа. Одређивање инструмената плаћања,

³⁷² «Décret du 19 juillet 1791, relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle», *Code administratif*, Paris, 1961; «Loi du 28 germinal an VI, relative à l'organisation de la gendarmerie nationale»; «Décret du 28 mars 1852, sur les commissariats de police»; «Arrêté du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris»; «Décret du 13 août 1925, portant réorganisation des corps de sapeurs-pompier»; *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. Vom 10. Februar 1919*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/vorl-reichsgewalt_ges.html; „Закон од 19. јуна 1929. о унутрашњој управи“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 143-LXI, Београд, 1929; „Закон од 27. септембра 1930. о жандармерији“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 235-LXXXI, Београд, 1930; „Закон од 24. октобра 1930. о државним полицијским извршним службеницима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 251-LXXXVIII, Београд, 1930; „Закон од 15. јула 1933. о организацији ватрогаства“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 167-XLVII, Београд, 1933; „Уредба од 25. јула 1929. о уређењу Министарства унутрашњих послова“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 175-LXXXIII, Београд, 1929; „Уредба од 10. марта 1930. о устројству и делокругу управа полиције“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 62-XXII, Београд, 1930; „Уредба од 21. јануара 1931. о централној школи за полицијске извршне службенике“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 22-VI, Београд, 1931.

увећање банкарског сектора и вођење кредитне и девизне политике, као и управљање вредносним папирима. Утврђивање краткорочних каматних стопа, вођење послова у вези с дерегулацијом и у вези с приватизацијом. Руководиће финансијског пословања са иностранством, кредитирање извоза. Вођење књиговодства о финансијским пословима. Успостављање система уговорног осигурања, вршење контроле над играма на срећу и свим осталим профитабилним забавним играма, као и вршење послова из надлежности финансијске полиције.

– Старање да се послови јавне управе воде на економски одржив начин, и уз рационалну употребу финансијских средстава.

– Подстицање предузетништва, стимулисање економског раста, регулација тржишта, пружање подршке малим предузећима и друго.³⁷³

³⁷³ «Loi du 16 septembre 1807, relative à l'organisation de la Cour des comptes», *Code administratif*, Paris, 1961; «Loi de finances du 29 janvier 1831»; «Décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique»; «Loi du 25 janvier 1889, relatif à l'exercice financier»; «Loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées»; «Décret-loi du 25 juin 1934, portant modification de l'organisation de la comptabilité publique»; «Décret du 25 juin 1934, portant modification et simplification de diverses de la comptabilité publique»; *Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalabwanderung in das Ausland. Vom 21. November 1918*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/kapitalabwanderung-massnahmen_vo.html; *Verordnung, betreffend die Außerkurssetzung der Silbermünzen. Vom 13. April 1920*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/silbermuenzen-ende_vo.html; *Gesetz, betreffend die Änderung des Bankgesetzes vom 14. März 1875. Vom 9. Mai 1921*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1921/bankgesetz-aenderung_ges.html; „Закон од 27. јуна 1921. о Народној банци“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 162, Београд, 1921; „Закон од 31. децембра 1921. о установљавању и уређењу државне класне лутрије за потпомагање народне привреде“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 23-IV, Београд, 1922; „Закон од 31. јануара 1922. о промету с девизама и валутама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 294-LIII, Београд, 1922; „Закон од 28. фебруара 1922. о организацији финансијске контроле Краљевине С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 207-XXIX, Београд, 1922; „Закон од 19. априла 1922. о оснивању и организовању Државног завода за унапређење индустрије и занатства у Београду и по областима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 190-XXVIII, Београд, 1922; „Закон од 20. маја 1922. о оснивању аграрних заједница (као задруга)“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 258-XXXVI, Београд, 1922; „Закон од 7. августа 1926. валоризацији биланчних вредности инвестиција код друштва обавезних на јавно полагање рачуна“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 205-LIV, Београд, 1926; „Менични закон од 29. новембра 1928.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 295-XCIV, Београд, 1928; „Закон од 18. новембра 1929. о оснивању Завода за унапређење спољне трговине“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 281-CXIV, Београд, 1929; „Закон од 7. децембра 1929. о организацији финансиске управе“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 290-CXX, Београд, 1929; „Закон од 31. јануара 1930. о измени закона о акционарским друштвима од 10. децембра 1896.“, *Службене новине Карљевине Југославије*, 29-X, Београд, 1930; „Закон од 17. јуна 1931. о Народној банци Краљевине Југославије“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 137-XLV, Београд, 1931; „Закон од 15. јула 1934. о државном рачуноводству“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 164-XLII, Београд, 1934; „Уредба од 25. фебруара 1919. о организацији Министарства финансија“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 14, Београд, 1919; „Уредба од 28. априла 1931. о економском фонду“, *Службене новине Краљевине*

Демократске реформе и револуције утицале су на преображај послова– задатака централне државне управе. Под њиховим утицајем настали су нови послови, који су стајали у вези с увођењем представничких скупштина и с применом начела деобе власти. Ово су била два најважнија организацијска достигнућа грађанско–демократске државе, и са њима су у непосредној вези биле и остваривање и заштита права човека и грађанина.

Послови централне управе до чијег настанак је дошло у вези са стварањем грађанско–демократске државе су: послови у вези с представничким телом, правосуђе и послови у вези са правима човека и грађанина.

1. Рад представничког тела зависио је од обављања:

– Послова који су се односили на рад и деловање политичких странака, оних који се односе на организовање и функционисање политичког и изборног система, као и све оне послове којима се вршила техничка припрема предлога и нацрта закона, те других скупштинских аката.

– У састав ових послова убрајали су се и они којима су утврђивана правила (стандарди) понашања чланова парламента и механизми за спровођење надзора над поштовањем тих правила. Поред ових послова треба навести и оне у вези са изработом пословника парламента и свих других аката важних за функционисање представничког тела.

– Важан оквир послова представљали су сви они којима су се пратиле актуелности и примењљивости прописа, састављање предлога закона из области грађанског права и грађанског судског поступка, као и стварање нацрта законских и других аката које доноси представничко тело.³⁷⁴

Југославије, 101-XXX, Београд, 1931; „Уредба од 5. октобра 1935. о клириншким путницама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 237-LVIII, Београд, 1935; „Уредба од 23. новембра 1936. о издавању благајничких записа у износу од 1.000.000.000 динара“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 288-LXXI, Београд, 1936; „Правилник од 3. августа 1935. издат од Управе комисије Аграрног фонда установљеног Хашким споразумом од 20. јануара 1930. године – са одлуком“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 239-LIX, Београд, 1935.

³⁷⁴ «Code électoral», *Code administratif*, Paris, 1961; *Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung (Reichswahlgesetz). Vom 30. November 1918.* Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1918/reichswahlgesetz.html>; *Wahlordnung für die Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung. Vom 30. November 1918.* Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1918/wahlordnung-nationalversammlung.html>; *Gesetz über die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung. Vom 22. Februar 1919.* Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/nv-geld.html>; *Gesetz zur Ausführung des Artikel 13 Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reichs. Vom 8. April 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/verfassung-deutsches-reich-art13_ges.html; *Reichswahlgesetz. Vom 27. April 1920.* Доступно на:

2. Правосуђе је са системом судова, услед начела поделе власти, у грађанско–демократској држави постало посебна и аутономна функција, уз коју су још ишле законодавна и извршна власт. Послове суђења извршавали су независни судови и државна тужилаштва, док су управни задаци у вези са судовима поверавани министарству правде. Њихова структура је била сложена и састојала се од:

– Свих послова који су се обављали у сврху правног заступања државе, издавања државних исправа и државног печата, те контролисање рада и понашања јавних функционера.

– Послова и задатака који су се односили на израду прописа у области грађанског, казног и трговачког права, свих послова у вези са вршењем управног суђења, као и послова који су се тicali јавног бележничтва и тужилаштва. Поред ових, ту су били и они послови који су се односили на израду и примену прописа о судским и јавно–бележничким таксама.

– Организовања и рада судова, постављањем судија и судија за прекршаје и у вези са овим пословима били су и они на којима су се судије, државни тужиоци и особље судова стручно оспособљавали и усавршавали за рад у

http://www.documentarchiv.de/wr/1920/reichswahlgesetz_1920.html; *Gesetz über die Vertretung der Länder im Reichsrat. Vom 24. März 1921.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1921/laendervvertretung-reichsrat_ges.html; *Грађански законик Краљевине Србије: протумачен одлукама одељења и опште седнице касационог суда*, приредио Гојко Никетић, Београд, Геца Кон, 1909; *Грађански судски поступак Краљевине Србије: протумачених одлукама Државног савета, опште седнице и одељења касационог суда*, Београд: Геца Кон, 1922; „Закон од 3. септембра 1920. о избору народних посланика за Народну скупштину Краљевине С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 195, Београд, 1920; „Закон од 26. априла 1922. о општој управи“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 92, Београд, 1922; „Закон од 30. маја 1922. о бирачким списковима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 125, Београд, 1922; *Казнени законик и кривични судски поступак за Краљевину Србију: протумачен и објашњен одлукама одељења и опште седнице Касационог суда*, приредио Гојко Никетић, треће издање, Београд, 1924; „Кривични законик од 27. јануара 1929. за Краљевину С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 33-XVI, Београд, 1929; „Закон од 16. фебруара 1929. о судском кривичном поступку за Краљевину С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 45-XX, Београд, 1929; „Закон од 31. марта 1929. о уређењу врховне државне управе“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 78-XXXII, Београд, 1929; „Закон од 8. јуна 1929. о устројству државне управе“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, LVI, 136, Београд, 1929; „Закон од 6. фебруара 1930. о међународној конвенцији о грађанском судском поступку“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 100-XXXVIII, Београд, 1930; „Закон од 9. новембра 1930. о општем управном поступку“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 271-XCIII, Београд, 1930; „Закон од 6. септембра 1931. о бирачким списковима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 207-LXVI, Београд, 1931; „Закон од 10. септембра 1931. о избору народних посланика за Народну скупштину“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 218-LXIX, Београд, 1931; „Закон од 26. новембра 1931. о пословном реду Народне скупштине“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 282-XCI, Београд, 1931; „Закон од 24. јула 1934. о судском ванпарничном поступку за Краљевину Југославију“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 175-XLV, Београд, 1934.

државним тужилаштвима и установама у којима су вођени прекршајни поступци и извршаване казнене и прекршајне санкције. Овим пословима треба придружити оне у вези са надзором над специјалним судовима.

– Пружања међународне и свих других облика правне помоћи, уз извршавање казненых и прекршајних санкција.

– Послова који се односе на право власништва, регистрацију власништва у земљишним књигама, имовинско–правне послове у вези развлашћивања, те свих осталих облика ограничења власништва. Овом саставу могу се додати и они имовинско–правни послови који се односе на грађевинско, пољопривредно и шумско земљиште, комесацију и трговину земљиштем и некретнинама. На крају ту су и послови који се тичу имовинских питања у интересу страних држављана.

– Регулисања тестаментa и задужбина.

– Истрага у вези са прекршајима и преварама, те надзора над условним пуштањем на слободу кажњеника.³⁷⁵

3. Послови у вези са правом човека и грађанина односе се на:

– Заштиту уставних и законских права грађана у опште, као и у поступцима који се воде пред државном управом и телима са јавним овлашћењима.

– Сарадњу с међународним институцијама за заштиту људских права.³⁷⁶

³⁷⁵ «Loi des 16 et 24 août 1790, sur l'organisation judiciaire», *Code administratif*, Paris, 1961; «Loi du 4 février 1850, sur l'organisation du Tribunal des conflits»; «Loi du 24 mai 1872, sur l'organisation du Conseil d'Etat»; «Loi du 20 avril 1932, ouvrant un recours devant le Tribunal des conflits contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs lorsqu'elles présentent contrariété aboutissant à un déni de justice»; *Verordnung des Reichspräsidenten über die Bildung außerordentlicher Gerichte. Vom 29. März 1921*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1921/ausserordentliche-gerichte_vo.html; „Закон од 17. маја 1922. о Државном савету и управним судовима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 111, Београд, 1922; „Закон од 30. маја 1922. о Главној контроли“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 125, Београд, 1922; „Закон од 29. новембра 1928. о државном тужиоштву“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 295-ХСIV, Београд, 1928; „Закон од 21. марта 1929. о државном тужиоштву“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 73-XXIX, Београд, 1929; „Закон од 29. маја 1929. о пословном реду у Државном савету и управним судовима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 132-LV, Београд, 1929; „Закон од 11. септембра 1930. о јавним бележницима (нотарима)“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 220-LXXVII, Београд, 1930; „Закон од 15. јула 1934. о државном правобраниоштву“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 164-XLII, Београд, 1934; „Уредба од 14. децембра 1919. о уређењу Министарства правде“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 168, Београд, 1919; „Уредба од 20. маја 1929. о уређењу Министарства правде“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 122-LI, Београд, 1929.

³⁷⁶ *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, texte authentique avec commentaire par Eugène Blum, Paris, 1909, p. 3–8; Henry C. Lockwood, *Constitutional history of France*, Chicago–New York, 1890, pp. 273–275; „Закон од 10. септембра 1919. о заштити мањина“, *Службене новине*

Стварање јавних служби подстакао је настанак и развој индустријског и урбаног друштва, јер се са њима појавио велики број задатака, који су стајали у вези са новим потребама и интересима грађана. Организовањем и функционисањем јавних служби требало је извршити много задатака у вези са радним односима, образовањем, културом, здравством, социјалном заштитом, градитељством, становањем, просторним уређењем, саобраћајем и другим комуникацијским везама.

1. Радни односи обухватили су све оне послове који су се односили на:

– Остваривање права на рад и на запошљавање, регулисање радноправног статуса грађана, уређење радних односа, предузимање мера за здравствену и техничку заштиту на раду, унапређење и побољшање радних односа у индустрији и осталим привредним гранама, обављање инспекцијских послова рада и заштите на раду, посредовање како би се предупредили спорови у раду, односно арбитража са циљем да се такви спорови успешно реше.

– Саветодавне и информативне услуге послодавцима, послопримцима и њиховим представницима у вези с радним односима.

– Функционисање тржишта рада, постојање и деловање синдикалних организација, као и механизме за исплату плата и осталих принадлежности.³⁷⁷

2. Послови образовања састојали су се од:

Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 133, Београд, 1919; „Закон од 26. децембра 1929. о протоколима, којима се мењају чланови 4., 6., 12., 13. и 15. Пакта Друштва народа, закљученим у Женеви 5. октобра 1921.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 22-VIII, Београд, 1930.

³⁷⁷ „Codes des pensions civiles et militaires de retraite“, *Code administratif*, Paris, 1961; „Loi du 21 juin 1865, relative aux associations syndicales“; «Décret du 8 février 1868, portant règlement pour les occupations temporaires de terrains nécessaires à l'exécution des travaux publics»; *Verordnung über Erwerbslosenfürsorge. Vom 13. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/erwerbslosenfuersorge_vo.html; *Anordnung über die Regelung der Arbeitszeit gewerblicher Arbeiter. Vom 23. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/arbeitszeit-arbeiter_ao.html; „Закон од 30. децембра 1921. о инспекцији рада“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата, Словенаца*, 69-IX, Београд, 1922; „Закон од 6. децембра 1926. о изменама и допунама у чл. 393. уговора о миру и протоколу закљученом у Версаљу и члановима закона о осталим уговорима о миру и протоколима који овоме члану одговарају“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 32-VI, Београд, 1927; „Закон од 6. децембра 1926. о конвенцијама које су донесене на међународним конференцијама рада одржаним у Вашингтону 1919, у Ђенови 1920. и у Женеви 1921. и 1925.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 95-XXII, Београд, 1927; „Закон од 27. септембра 1929. о конвенцијама које су на основу Версаљског уговора о миру од 28. јуна 1919. и на основу одговарајућих одредаба других уговора о миру усвојене на међународним конференцијама рада одржаним у Вашингтону, Ђенови и Женеви 1919–1926.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 44-XVI, Београд, 1930; „Закон од 30. марта 1929. о сузбијању злоупотреба у службеној дужности“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 78-XXXI, Београд, 1929; „Уредба од 22. новембра 1933. о извођењу јавних радова“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 263-LXXIX, Београд, 1933.

– Састављања наставних планова и програма предшколског, основношколског и средњешколског образовања. Стандардизовања и нормативног уређења и стварања одговарајућих услова и стандарда за васпитно–образовни рад. Изградње мреже предшколских, школских и високошколских установа, као и системског стварања кадра, односно образовање и усавршавање васпитача, учитеља и наставника. Стварања одговарајућих услова за образовање одраслих и продужено образовање.

– Рад на прикупљању међународних искустава у васпитању и образовању, и њихово анализирање у циљу примене искустава у домаћем васпитном и школском систему.

– Стварања услова за ваншколско васпитање омладине кроз развој спорта и подршку спортским удружењима.

– Материјалне бриге, финансијског осигурања и стварања повољних услова за рад у васпитању и образовању. Изградња и старање о ђачким домовима, као и стандарду ученика и ђака.

– Подстицање интересовања и оспособљавање деце, омладине и грађана за стицање и усавршавање знања и вештина.

– Испекција рада и деловања установа и кадрова у саставу васпитно–образовног система.³⁷⁸

³⁷⁸ «Loi du 9 août 1879, relative à l'établissement des écoles normales primaires», *Code administratif*, Paris, 1961; «Loi du 30 octobre 1886, sur l'organisation de l'enseignement primaire»; *Gesetz, betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen. Vom 28. April 1920*. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1920/grundschulgesetz.html>; „Закон од 7. новембра 1920. о средњим пољопривредним школама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 101-XV, Београд, 1922; „Закон од 30. марта 1922. о занатским школама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 105-XVII, Београд, 1922; „Закон од 30. марта 1922. о средњој техничкој школи у Београду“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 105-XVII, Београд, 1922; „Закон од 31. августа 1929. о средњим школама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 271-LXXXVII, Београд, 1929; „Закон од 27. септембра 1929. о учитељским школама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 230-XCIV, Београд, 1929; „Закон од 27. септембра о уџбеницима за народне, грађанске, учитељске и средње школе“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 230-XCIV, Београд, 1929; „Закон од 5. децембра 1929. о народним школама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 289-CXIX, Београд, 1929; „Закон о универзитетима од 28. јуна 1930.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 149-LV, Београд, 1930; „Закон од 31. марта 1932. о женским занатским и женским стручним учитељским школама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 82-XXXVI, Београд, 1932; „Закон од 31. марта 1932. о средњим техничким и мушким занатским школама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 82-XXXVI, Београд, 1932; „Закон од 28. априла 1932. подизању домова и других објеката удружења и установа које спадају у надлежност Министарства физичког васпитања“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 132-LXI, Београд, 1932; „Закон од 17. јануара 1934. о обавезном телесном васпитању“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 26-VI, Београд, 1934; „Уредба од 3. септембра 1919. о уређењу Министарства просвете“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 91, Београд, 1919; „Уредба од

3. Старање о култури подразумевало је:

– Пружање подршке и подстицање развоја и унапређивања културе и културног и уметничког стваралаштва, културног живота и културних делатности.

– Оснивање, развој и унапређивање установа културе (ликовних и музичких школа и академија, позоришта и филмских студија). Ширење и одржавање мреже установа културе библиотека, музеја, позоришта и биоскопа.

– Финансирање и прикупљање материјалних средстава за рад установа и институција културе, те брига о заштити и чувању културне баштине (историјских зграда, старих споменика и историјске националне баштине).

– Уређивање и нормирање свега што је у вези с ауторским правима.

– Подстицање и унапређивање сарадње и културних веза с институцијама културе у другим земљама.³⁷⁹

30. августа 1920. о Вишој педагошкој школи“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 144, Београд, 1920; „Уредба од 17. септембра 1920. о уређењу школа за домаћице“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 226, Београд, 1920; „Уредба од 26. јула 1929. о уређењу Министарства просвете“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929; „Уредба од 19. марта 1932. о уређењу Министарства физичког васпитања народа“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 76-XXXIII, Београд, 1932; „Уредба од 14. новембра 1934. о организацији, наставном плану, стручној спреми наставника и употреби уџбеника у стручним породужним школама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 24-IV, Београд, 1935; „Правилник од 16. јануара 1932. Студентског дома Краља Александра I у Београду“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 13-V, Београд, 1932; „Правилник од 20. јула 1933. о Дому Краља Александра I. за ученике средњих школа“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 166-XLV, Београд, 1933; „Правила од 12. октобра 1933. о раду и реду у интернату Више домаћичке школе“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 247-LXXI, Београд, 1933; „Правилник од 8. јуна 1935. о ђачким летовалиштима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 138-XXXIV, Београд, 1935.

³⁷⁹ «Code de l'industrie cinématographique», *Code administratif*, Paris, 1961; «Décret du 8 juin 1806, concernant les théâtres»; «Décret du 20 février 1809, concernant les manuscrit des bibliothèques et autres établissements publics»; «Décret du 1^{er} juillet 1897, relatif à l'organisation des bibliothèques publiques»; *Lichtspielgesetz. Vom 12. Mai 1920.* Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1920/lichtspielgesetz.html>; „Закон од 27. маја 1911. о Народном позоришту у Београду“, *Српске новине*, 134, Београд, 1911; „Закон од 26. децембра 1929. о заштити ауторског права“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 304-CXXIX, Београд, 1929; „Закон од 22. марта 1930. о Бернској конвенцији за заштиту књижевних и уметничких дела“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 153-LVII, Београд, 1930; „Закон од 5. децембра 1931. о уређењу промета филмовима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 285-XCIII, Београд, 1931; „Уредба од 20. децембра 1920. о конзерваторијуму у Београду“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 8, Београд, 1921; „Уредба од 24. јуна 1921. о оснивању и организацији државног индустријског музеја у Београду и покрајинама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 191-III, Београд, 1921; „Уредба од 29. марта 1935. о спајању Историско-уметничког музеја и Музеја савремене уметности у Београду у један музеј под именом „Музеј Кнеза Павала“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 86-XXII, Београд, 1935; „Уредба од 7. новембра 1935. о Фонду војног музеја“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 271-LXVII, Београд, 1935; „Правилник од 1. априла 1929. о прегледу рада у централним и обласним народним

4. Здравство је због значаја који је имало за државу и друштво обухватало велики број послова и задатака:

– Организовање и функционисање здравственог система примарне и јавне здравствене заштите, те с тим у вези стварање услова за његово деловање. Бирга о здравственим и хигијенским потребама и стању становништва. Провођења мера на заштити и сузбијању ендемских и заразних болести, и с тим у вези рада епидемиолошких служби. Старање и вођење бриге о заштити и подизању здравља деце, омладине и грађана. Стварање и утврђивање здравствених стандарда и нормирање лекова и фармацеутских производа. Контрола исправности и квалитета намирница и квалитета предмета опште употребе.

– Изградња, развој и унапређивање капацитета и потенцијала здравствених установа и пратећег система лабораторија.

– Унапређивање стручног знања и усавршавање лекара и медицинског особља.

– Континуирано спровођење мисије на подизању свести и здравственом просвећивању становништва. Стварање здравствених стандарда и стандарда здраве исхране у широј популацији. Обављање послова у вези са хуманом репродукцијом и брига о менталном здрављу и менталним болсеницима.

– Успостављање и спровођење стручне контроле и надзора над радом здравствених установа и институција. Вршење редовних санитарних инспекција и надзора у здравству.

– Вођење медицинске статистике.³⁸⁰

позориштима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 84-XXXV, Београд, 1929.

³⁸⁰ *Codes de la sécurité sociale, de la santé publique, de la mutualité, de la famille et de l'aide sociale, et mutualité sociale agricole*, avec le concours de M. Pierre-André Moreau, septième édition, Paris: Librairie Dalloz, 1972; «Loi du 30 juin 1838, sur les aliénés», *Lois Usuelles*, collationnées sur les textes officiels par Louis Tripier et Henry Monnier, soixante-cinquième édition, Paris: Librairie Dalloz, 1915; „Закон од 7. јуна 1914. о бањама, минералима и топлим водама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 128, Београд, 1920; „Закон од 25. новембра 1921. о снабдевању крајева оскудних у лекарима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 277-XI, Београд, 1921; „Закон од 25. новембра 1921. о праву за извршавање бабичке праксе“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 284-XII, Београд, 1921; „Закон од 25. новембра 1921. о сталужби епидемских лекара“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 290-XIII, Београд, 1921; „Закон од 25. новембра 1921. о лекарима специјалистима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 290-XIII, Београд, 1921; „Закон од 25. новембра 1921. о бесплатној лекарској помоћи у болницама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 5-I, Београд, 1922; „Закон од 18. новембра 1929. о промету и контроли наркотичних дрога и отрова“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 281-CXIV, Београд, 1929; „Закон о помоћи од 10. јануара 1930. за асанацију села“, *Службене новине Краљевине*

5. Социјална заштита је уз здравство у систему јавних служби имала велики значај и састојала се од важних задатака и послова:

– Обезбеђивање и стварање система социјалне заштите са активностима усмереним на заштиту деце и породице. У склопу тога важно место добила су саветовалишта са програмом њихових делатности на превентивним мерама заштите и активностима на саветовању о проблемима и мерама за јачање породице, као и издавању популарне литературе за родитеље и омладину.

– Осигуравање и пружање заштите свим врстама инвалида и помоћ њиховим породицама.

– Контрола рада служби социјалне заштите у телима локалне самоуправе, и начина на који спроводе програме заштите деце, старих, немоћних и инвалида.

– Кординација над радом државних и недржавних установа социјалне заштите и хуманитарне помоћи.³⁸¹

Југославије, 12-IV, Београд, 1930; „Закон од 10. јануара 1930. о сузбијању заразних болести“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 18-VII, Београд, 1930; „Закон од 27. фебруара 1930. о болницама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 52-XVIII, Београд, 1930; „Закон од 7. априла 1930. о апотекама и надзору над прометом лекова“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 85-XXXIII, Београд, 1930; „Закон од 30. августа 1930. о здравственој заштити ученика“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 208-LXXIII, Београд, 1930; „Закон од 18. новембра 1930. о лекарима специјалистима за болести зуба и зубним техничарима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 271-XCIII, Београд, 1930; „Закон од 29. априла 1931. сузбијању маларије“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 107-XXXII, Београд, 1931; „Закон од 28. марта 1934. о сузбијању полних болести“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 122-XXXI, Београд, 1934; „Уредба од 14. маја 1919. о устројству Министарства народног здравља“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 49, Београд, 1919; „Уредба од 14. септембра 1927. о организацији хигијенске службе“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 221-LXI, Београд, 1927; „Уредба од 6. јуна 1930. о санитарско-техничким прописима за грађање јавних болница“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 146-LIII, Београд, 1930; „Правилник од 11. априла 1923. о раду амбулаторија за венеричне болести“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 100, Београд, 1923; „Правилник од 15. октобра 1924. о оснивању и организацији Централног хигијенског завода у Београду“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 245-LI, Београд, 1924; „Правилник од 8. марта 1928. о прикупљању податак о медицинској статистици“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 64-XIX, Београд, 1928; „Правилник од 6. јуна 1930. о раду домова народног здравља“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 136-LI, Београд, 1932; „Правилник од 14. фебруара 1931. о сузбијању губе“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 43-XII, Београд, 1931; „Правилник од 20. фебруара 1931. о дезинфекцији и дезинсекцији“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 49-XIII, Београд, 1931.

³⁸¹ *Codes de la sécurité sociale, de la santé publique, de la mutualité, de la famille et de l'aide sociale, et mutualité sociale agricole*, Paris, 1972; *Gesetz über die Versorgungsbehörden. Vom 15. Mai 1920*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/versorgungsbehoerden_ges.html; „Закон од 28. фебруара 1922. о заштити деце и младежи“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 161-XXVI, Београд, 1922; „Закон од 15. маја 1922. о заштити убогих, старих и немоћних“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 150-XXV, Београд, 1922; „Инвалидски закон од 17. новембра 1925.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 268-LXVIII, Београд, 1925; „Закон од 24. августа 1929. о државном надзору над радом инвалидских друштава“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 203-LXXX,

6. Грађевинарство је имало велики значај за индустријска и урбана друштва због чега је организовано као јавана служба, која се састојала од следећих послова:

– Подстицање и помагање грађевинарства. Припремање планова и пројеката за развој и унапређење пројектантских услуга у градитељству и градитељских услуга у целости, у складу са мерама за остваривање привредне политике. Контролисање и проверавање квалитета грађевинских и пројектантских услуга у грађевинарству. Стандардизовање и праћење рада правних лица из области грађевинарства, различитих професионалних удружења архитеката и грађевинара.

– Издавање грађевинских и употребних дозвола, као и дозвола за коришћење, одржавање и уклањање грађевина. Спровођење редовних грађевинских инспекција.³⁸²

7. Становање има централно место у саставу јавних служби и састоји се од следећих послова:

Београд, 1929; „Закон о устројству социјалне и здравствене управе од 19. марта 1930.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 64-XXIII, Београд, 1930; „Закон од 19. децембра 1930. о здравственим задругама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 300-CV, Београд, 1930; „Уредба од 3. марта 1928. здравственом просвећивању народа“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 57-XVI, Београд, 1928; „Уредба од 27. јуна 1929. о уређењу Министарства социјалне политике и народног здравља“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 152-LXIII, Београд, 1929; „Уредба од 18. јануара 1930. о оснивању и раду државних завода за васпитање и поправљање деце и млађих малолетника“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 23-IX, Београд, 1931; Уредба од 18. јануара 1930. о васпитању и поправљању старијих малолетника осуђених на казну лишења слободe“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 23-IX, Београд, 1931; „Уредба од 14. фебруара 1931. о ближим одредбама за издавање општинске потврде, да болесник или ко други по закону обавезан да се о њему стара не може платити болничке пристојбе“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 49-XIII, Београд, 1931; „Правилник од 4. новембра 1928. Централног завода за заштиту матерa и деце у Београду“, *Службене новине Краљевине Срба, хрвата и Словенаца*, 268-LXXXIII, Београд, 1928; „Правилник од 18. септембра 1930. о исхрани васпитаника у државним заводима за принудно васпитање деце“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 224-LXXVIII, Београд, 1930; „Правилник од 31. марта 1932. лекарском прегледу деце за пријем у школе за недовољно развијену и дефектну децу и о дужностима лекара у овим школама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 90-XXXIX, Београд, 1932.

³⁸² «Code de l'urbanisme et de l'habitation», *Code administratif*, Paris, 1961; „Закон од 16. јануара 1930. о устројству Министарства грађевина и његове спољне службе“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 13-V, Београд, 1930; „Грађевински закон од 7. јуна 1931“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 133-XLII, Београд, 1931; „Уредба од 25. јуна 1919. о устројству Министарства грађевина“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 66, Београд, 1919; „Уредба од 10. октобра 1932. о полагању испита за градитеље високих и ниских грађевина“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 245-XCIV, Београд, 1932; „Правилник од 27. октобра 1925. о подели и делокругу појединих струка овлашћених инжињера и архитекта“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 258-XV, Београд, 1925; „Правилник од 20. фебруара 1931. за извршење грађевинских радова у службеној режији“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 64-XIX, Београд, 1931.

– Планирање и вођење стамбене политике (становање, изградња станова и насеља, као и социјалних службених станова). Праћење и анализирање стамбених потреба и евидентирање постојеће понуде и залихе станова. Предузимање мера на унапређењу квалитета и повећања разноврсности стамбене понуде.

– Обављање послова везаних за стамбену и комуналну привреду.

– Координисање стамбене политике и понуде у приватном сектору.

– Контрола продаје станова са станарским правом.³⁸³

8. Просторно уређење је обухватало послове:

– Просторног планирања и уређења, као и усклађивања регионалног просторног развитака. Предузимање мера за развој делова простора у економском и социјалном погледу. Редовно праћење стања у простору.

– Израда свих потребних докумената за просторно уређење и њихово спровођење.

– Праћење стања у вези с неурбаним простором и простором природних националних паркова.

– Образовање и усавршавање стручног особља за послове просторног планирања.³⁸⁴

9. Послови саобраћаја:

– Организовање, функционисање, праћење и контролисање унутрашњег и међународног поморског, речног, друмског, железничког и ваздушног саобраћаја.

Системско уређење саобраћаја на националном и локалном нивоу.

– Старање о пословању и уређењу морских лука, поморског осигурања и поморских агенција, као и организовање и функционисање обалске страже.

³⁸³ «Loi du 12 avril 1906, modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché», *Lois Usuelles*, Paris, 1915; „Закон од 30. децембра 1921. о становима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 41-VII, Београд, 1922; „Закон од 15. маја 1925. о становима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1925; „Закон од 27. априла 1929. о становима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 100-XLI, Београд, 1929; „Уредба од 19. јула 1920. о помагању продукције нових станова“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 159, Београд, 1920; „Уредба од 11. новембра 1926. о употреби новца из фонда за изградњу станова за државне чиновнике“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 62-XIV, Београд, 1926; „Уредба од 12. септембра 1931. о утврђивању вредности станова државних службеника грађанског реда, прописана на основу чл. 29. Закона од 31. марта 1931. о чиновницима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 218-LXIX, Београд, 1931.

³⁸⁴ «Code de l'urbanisme et de l'habitation», *Code administratif*, Paris, 1961; „Закон од 2. октобра 1929. о атару општине града Београда и о мерама за изградњу Београда и околине“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 239-XCVIII, Београд, 1929.

Одржавање, уређење и контрола рада унутрашњим пловним путевима, те брига о водним добрима. Контролисање и регулисање друмског и железничког саобраћаја.

– Издавање исправа и дозвола, те вођење документације и евиденције о предузетницима, техничком и стручном особљу, корисницима услуга у свим видовима саобраћаја.

– Стварање система саветодавних служби и служби за техничку подршку саобраћају.

– Заштита интереса свих корисника и учесника у саобраћају.³⁸⁵

10. Систем везе је врло важан за функционисање јавних служби, и сходно томе, обухвата спектар важних послова:

– Организовања и функционисања пошта, телеграфа и телекомуникација. Изградња техничких капацитета (опрема, инсталација и радио система) и објеката за њихов смештај, те стварање свих пратећих услова за рад. У складу са овим

³⁸⁵ «Décret-loi du 12 novembre 1938, relatif à la coordination des transports et au statut des bateliers», *Code administratif*, Paris, 1961; *Verordnung, betreffend vorläufige Regelung der Luftfahrt. Vom 30. April 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/luftfahrt_vo02.html; „Закон од 30. марта 1922. о упису поморско-трговачких бродова и лађа“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 251-XXXV, Београд, 1922; „Закон од 30. марта 1922. о мерењу товарности бродова (баждарења)“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 258-XXXVI, Београд, 1922; „Закон од 26. октобра 1923. о државном саобраћајном особљу“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 251-XI, Београд, 1923; „Закон од 8. фебруара 1926. о експлоатацији државног пловног парка“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 37-XI, Београд, 1926; „Закон од 22. фебруара 1928. о ваздушној пловидби“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 50-XIII, Београд, 1928; „Закон од 24. марта 1929. о међународној конвенцији о аутомобилском саобраћају и о међународној конвенцији о саобраћају по друмовима и путовима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 93-XI, Београд, 1929; „Закон од 8. маја 1929. о државним путовима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 110-XLV, Београд, 1929; „Закон од 7. септембра 1929. о међународној конвенцији о превозу путника и пртљага на железницама и о међународној конвенцији о превозу робе на железницама закљученим 23. октобра 1924. у Берну“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 226-LXXIV, Београд, 1929; „Закон о железницама јавног саобраћаја од 30. јуна 1930“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 162-LXI, Београд, 1930; „Закон од 22. јуна 1931. о државном саобраћајном особљу“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 146-XLVIII, Београд, 1931; „Закон од 28. јануара 1933. о међународној конвенцији о фискалном режиму страних аутомобилских возила, закљученој у Женеви 30. марта 1931.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 35-XI, Београд, 1933; „Закон од 28. октобра 1933. о међународној конвенцији о теретним линијама, закљученој и потписаној у Лондону 5. јула 1930., са закљученим протоколом од истог дана, са прилозима под I, II, III и IV, и са закљученим актом Међународне конференције о теретним линијама од 1930.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 260-LXXVI, Београд, 1933; „Уредба од 6. септембра 1919. о организацији поморске управе“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 95, Београд, 1919; „Уредба од 21. маја 1921. о организацији Министарства саобраћаја и саобраћајне службе у Краљевини С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 126, Београд, 1921; „Уредба од 23. марта 1926. о организацији Дирекције речне пловидбе Краљевине С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 76-XXI, Београд, 1926.

врши се регистрација и провера квалитета и исправности целокупне техничке опреме.

– Регулисање целокупног система везе давањем и остваривањем концесија, давањем дозволе за вршење послова у систему везе, емитовање и дистрибуцију радио програма, координисањем употребе радио фреквенција у домаћем и међународном саобраћају и издавање дозвола за рад и контрола радио станица и других телекомуникацијских објеката.

– Сузбијање монопола, стварање поштених услова и подстицање здраве конкуренције на целокупном подручју телекомуникација. Предузимање мера за заштиту купаца и корисника услуга у области телекомуникација, као и решавање по њиховим жалбама.³⁸⁶

Регулација у економији је један од најстаријих задатака модерне државе, још из времена њеног настанка. Меркантилисти су веровали да економска снага друштва увећава и снагу државе, те да је богато друштво добар и поуздан основ за прикупљање државних прихода. Тенденција државне регулације у економији остала је присутна све до данас, иако је она, под утицајем цикличких криза у тржишној економији од четрдесетих година 20. века, попримила организован системски карактер, савремени задаци економске регулације врло често се директно надовезују на, па чак су и међусобно повезани са, традиционалним задацима унапређивања економске ефикасности.

³⁸⁶ «Code des Postes, télégraphes et téléphones», *Code administratif*, Paris, 1961; «Loi du 29 novembre 1850, sur la correspondance télégraphique privée»; *Verordnung über die Post- und Telegrammüberwachung im Verkehr mit dem Ausland. Vom 15. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/post-telegramm-ueberwachung_vo.html; „Закон од 31. децембра 1925. о ратификацији Светске поштанске конвенције закључене у Штокхолму 28. августа 1924. између Краљевине С. Х. С. и осталих држава чланова Светског поштанског савеза“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 77-XXII, Београд, 1926; „Закон од 18. априла 1929. о централном пресбиру“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 280-CXII, Београд, 1929; „Закон од 29. јула 1930. о Светској поштанској конвенцији закљученој у Лондону 28. јуна 1929.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 188-LXIX, Београд, 1930; „Закон од 2. октобра 1929. о међународној радио телеграфској конвенцији“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 33-XII, Београд, 1930; „Закон од 16. јула 1931. о пошти, телеграфу и телефону“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 170-LV, Београд, 1931; „Закон од 24. маја 1934. о међународној конвенцији о телекомуникацијама са додатком, закљученој и прописаној у Мадриду 9. децембра 1932.“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 133-XXXV, Београд, 1934; „Уредба од 27. јуна 1921. о организацији Министарства пошта и телеграфа и поштанско-телеграфске и телефонске струке Краљевине С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 156, Београд, 1921; „Уредба од 31. марта 1934. о организацији поштанско-телеграфско-телефонске службе“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 98-XXIII, Београд, 1934; „Уредба од 9. августа 1935. о организацији Министарства пошта, телеграфа и телефона“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 198-XLVI, Београд, 1935.

Економски задаци и регулациони циљеви државе могу се сврстати у следеће категорије задатака и циљева:

1. Примарне производње која обухвата све оне управне и стручне послове везане за:

– Утврђивање политике, редовно обављање радова и унапређење и развој пољопривреде, шумарства, рибарства, рударства, ветеринарства, ловства и пољопривредног и шумског земљишта. Рад на доношењу прописа којима би се регулисале рударске операције и утврдиле резерве угља. Подстицајне мере којим би се повећала економска вредност пољопривредног земљишта и шума. Успостављање и функционисање пољопривредне саветодавне службе. Редовно спровођење ветеринарске инспекције и инспекције заштите биља, као и функционисање инспекцијске службе у пољопривреди, рибарству, рударству, шумарству и ловству. Уређење прописа за лиценцирање и администрирање лекова и пестицида у пољопривреди и сточарству.

– Организовање и функционисање научне, техничке и стручне саветодавне службе за фармере, плантажере и помоћно особље ангажовано на овом подручју. Спровођење стручних истраживања као основе за помоћ и подршку у формулисању и оцењивању политике. Предузимање мера за побољшање производње производа у привреди. Контролисање и побољшање квалитета прехранбених производа. Спровођење мера за утврђивање састава технолошких поступака и процеса у производњи хране. Стварање услова за унапређење потрошње и извоза производа у привреди.

– Доношење прописа и регулацију правних односа на пољопривредном земљишту, шумама и шумском земљишту у државном власништву. Уређење пословања у привреди са међународним организацијама и другим земљама.³⁸⁷

³⁸⁷ «Code électoral», *Code rural*, Paris, 1961; «Décret du 24 août 1908, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 8 janvier 1905, relative aux abattoirs», *Code administratif*, avec le concours de M. Jean Rondépierre, septième édition, Paris: Jurisprudence Générale Dalloz, 1961; «Loi du 13 août 1913, protégeant l'industrie des pêches maritimes par une réglementation des taxes d'octroi sur le poisson de mer», *Lois Usuelles*, Paris, 1915; «Décret du 3 mai 1923, sur l'organisation des services vétérinaires départementaux», *Code administratif*, Paris, 1961; „Закон од 30. новембра 1921. о контроли семена културних биљака при увозу и унутрашњем промету“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 41-VII, Београд, 1922; „Закон од 30. децембра 1921. о обнављању и унапређивању виноградарства“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 224, Београд, 1922; „Закон од 28. фебруара 1922. за шумску жандармерију“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 247- XXXIV, Београд, 1922; „Закон о поморском риболову од 30. марта 1922.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 243-XXXIII, Београд, 1922; „Закон од 14. јуна 1928. о сузбијању и

2. Секундарне производње која се састоји од севобухватне и сложене структуре управних и стручних послова:

– Утврђивања политике и регулисање радних односа у предузећима, у индустрији, бродоградњи, енергетици, као и у малим индустријским предузећима и занатским радионицама. Стварање ефикасних механизма помоћи регионалној индустрији и подршка индустријском развоју. Доношење одговарајуће правне регулативе о индустријским предузећима.

– Нормирање националних стандарда за индустријске и потрошачке производе. Стварање услова за унапређење дизајна у индустрији.

– Усаглашавање принципа за развој и коришћење енергетског потенцијала земље. Проналажење нових извора енергије и примена савремених технологија у њиховој експлоатацији. Организовање службе електроенергетске инспекције. Усаглашавање основа за вођење међународне енергетске политике.

– Организовање и вођење тржишне политике за енергетику, те стварање поузданих средстава за заштиту потрошача.³⁸⁸

3. Терцијарна економска делатност се односи на:

– Уређење система трговине и усклађивање трговинске политике према потребама економског развоја. Анализирање тржишта роба и услуга, у складу са тим проверавање какав ефекат имају мере економске политике и сва остала

угушивању сточних зараза“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 144-XLVII, Београд, 1928; „Закон од 9. децембра 1929. о сузбијању болести и штеточина културних биљака“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 304-CXXXVI, Београд, 1929; „Закон од 21. децембра 1929. о унапређењу сточарства“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 307-CXXX, Београд, 1929; „Закон од 21. децембра 1929. о шумама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 307-CXXX, Београд, 1929; „Правилник од 27. марта 1926. за Централни ветеринарски бактериолошки завод у Београду“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 85-XXIV, Београд, 1926.

³⁸⁸ «Code minier», *Code administratif*, Paris, 1961; «Loi du 15 juin 1906, sur les distribution d'énergie»; «Loi du 19 décembre 1917, relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes»; «Loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique»; „Закон од 19. априла 1922. за државне фабрике свиле“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 167-XXVII, Београд, 1922; „Закон од 19. априла 1922. о оснивању и организацији Државног завода за унапређење индустрије и занатства у Београду и по областима“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 190-XXVIII, Београд, 1922; „Закон од 15. марта 1929. о заштити домаће дрварске индустрије“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 126-LII, Београд, 1929; „Закон од 23. јула 1931. о давању олакшица шумској индустрији ради кризе“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 179-LVIII, Београд, 1931; „Уредба од 12. априла 1934. о Државној фабрици шећера на Чукарици“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 85-XXII, Београд, 1934; „Уредба од 28. фебруара 1936. о продаји производа из државних рударских предузећа“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 74-XVI, Београд, 1936; „Правилник од 15. јануара 1923. о овлашћеним (ауторизованим) инжењерима рударске и топионичарске струке, рударских геолога и хемичара“, *Службене новине Краљевине Срба, хрвата и Словенаца*, 61-III, Београд, 1923.

економска кретања на функционисање тржишта, затим какав је однос између понуде и потражње, као и усклађивање са спољнотрговинским трендовима и стварање повољних услова за размену. Процена правног положаја и пословања трговачких предузећа и свих осталих који послују на тржишту. Анализирање снабдевености тржишта, праћење цена роба и услуга у земљи и иностранству. Подстицање трговинског развоја и стварање функционалног система за солнотрговинско пословање. Контролисање пословања у трговини и стварање система ефикасне заштите потрошача. Стварање услова за школовање заинтересованих за рад на тржишту, и вођење послова у вези са тржиштем рада.

– Креирање политике за подрушку, посредовање и развој туризма, у правцу изградње објеката и пратеће инфраструктуре. Праћење стања и појава и предузимање мера за подизање квалитета туристичких услуга. Усклађивање понуде и пословања у туризму са функционисањем економије и мерама економске политике. Дефинисање правног положаја туристичко–угоститељских предузећа. Утврђивање услова за обављање угоститељске и туристичке делатности. Анализа квалитета, категоризација и инспекција пословања и услуга у туризму и угоститељству.³⁸⁹

4. Упарвљање и располагање водама и водно–привредним системима обухвата:

³⁸⁹ «Loi du 18 août 1926, relative aux adjudications et marchés passés avec les sociétés d'ouvriers français par les communes et les établissements de bienfaisance et d'assistance», *Code administratif*, Paris, 1961; «Décret-loi du 30 octobre 1935, modifiant la procédure instituée pour l'établissement, la suppression et les changements des foires et marchés»; «Décret du 10 mars 1939, relatif au registre des hôtels et à la statistique du Tourisme»; «Décret du 25 mars 1939, réglementant la profession de guide interprète nationale de tourisme»; *Unterstellung der Zentral-Einkaufsgesellschaft unter das Reichsernährungsamt. Vom 23. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/zentraleinkaufsgesellschaft_ao.html; *Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Regelung der Einfuhr vom 16. Januar 1917. Vom 22. März 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/einfuhr-aenderung_vo.html; „Закон од 30. децембра 1921. о сузбијању скупоће животних намирница и несавесне спекулације“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 5-1, Београд, 1922; „Закон од 27. септембра 1929. о међународној конвенцији о укидању забрана и извоза“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 229-ХСIII, Београд, 1929; „Закон од 18. новембра 1929. о оснивању Завода за унапређење спољне трговине“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 281-СХIV, Београд, 1929; „Закон од 17. августа 1930. о царинским повластицама за хотелску индустрију“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 260-LXXII, Београд, 1930; „Закон од 5. новембра 1931. о радњама“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 62-LXXXI, Београд, 1931; „Уредба од 22. новембра 1933. о смањивању режија привредних предузећа“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 278-LXXXII, Београд, 1933; „Уредба од 6. октобра 1934. о подизању и уређењу угоститељских радња“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 241-LXII, Београд, 1934; „Решење Министарског савета од 6. априла 1920. о унутрашњем промету робе и о извозу у иностранство“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 91, Београд, 1920.

– Управљање водоном привредом. Руковођење пословима у вези са располагањем и праћењем вода и водно–привредних система, те подстицања и усмеравања њиховог развоја у складу са потребама економског развитка. Управљање водним добрима и начином њиховог кориштења, као и тражење најбољих решења за искоришћавање водних снага. Изградња система за сабирање и чување вода у сврху водоснабдевања насеља питком водом и привредних постројења индустријском водом. Стварање планова за развој и изградњу водотехничких и система за водоснабдевање и одвођење вода који су од националног интереса, те стварање планова за њихово повезивање и стављање у функцију општег привредног развоја земље.

– Изградња поузданог система превенције и заштите од поплава и одбране од мора.

– Спровођење редовних инспекција за заштиту вода од загађивања, контролу квалитета вода и очување здраве и питке воде.³⁹⁰

5. Извођење анализа, стварање увида и регулацијски захвати у економију обухватају:

– Анализирање и давање прогноза о макроекономским кретањима у националној економији и привреди. Предузимање истих аналитичких поступака у вези са стањем у међународном економском и привредном окружењу. Израда планова и стратегија за формулисање макроекономске политике и стратегије за подстицање економског расата развоја. Предузимање мера за заштиту домаће производње и подстицање извоза. Провођење финансијске ревизије јавног сектора. Стварање услова за обављање привредних активности у иностранству, као и услова за привредно пословање странаца у земљи. У састав ових активности иду и послови везани за спровођење инвестиционих радова. Стварање услова за отварање и рад страних привредних представништава, и подршка улагањима страних партнера, те вођење евиденције о њиховом раду.

– Спровођење адекватне антимонополистичке политике и политике заштите потрошача. Контролисање политике спајања и уједињавања предузећа.

³⁹⁰ „Закон од 30. децембра 1921. о оснивању водних задруга у предатним границама Краљевине Србије и Црне Горе“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 251-XXXV, Београд, 1922; „Закон од 30. јуна 1931. о искоришћавању водних снага“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 154-LI, Београд, 1931; „Правилник од 5. јануара 1931. о надзору над водом за пиће“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 17-VI, Београд, 1931.

Регулисање тржишта радне снаге, вршење надзора над мерама којима се ограничава слобода тржишта рада, као и слобода утакмице у средствима информисања.³⁹¹

Социјална држава својим грађанима гарантује здравствену заштиту и право запосленима и члановима њихових породица на социјалну сигурност и социјално осигурање, као и права у вези с порођајем, материнством и негом деце. Пун успон ова држава је доживела у годинама после Другог светског рата, свој почетак везује за систем социјалног осигурања, ствараног на основу давања која нису зависила од претходних уплата доприноса, који се први пут појавио у Великој Британији 1942. године, када је Вилијам Бевриџ (William Beveridge) поднео парламенту извештај „Социјално осигурање и с њиме повезане службе“. Његов извештај означио је почетак стварања система који ће се временом назвати држава добробити (Welfare State) или социјална држава. Нека од важних решења која су имала велики значај у стварању општег система социјалног осигурања појавили су се знатно раније и имала су велики значај у борби за социјалну правду.

Послови који се тичу социјалне сигурности односе се на:

– Плаћање давања и прикупљање доприноса за социјално осигурање, издржавање деце, помоћ самохраном родитељу, додатак приходима, давања за породицу. Регулисање пензионих фондова и пензијско и инвалидско осигурање. Поступање по тужбама у вези са деловањем пензионих фондова.

– Организовање и вођење система социјалне политике, управљање социјалним фондовима, те спровођење механизма из социјалног осигурању који су у вези са повредама и заштитама на раду.

³⁹¹ *Bekanntmachung über die Gültigkeit der während des Krieges von den Bundesrate, dem Reichskanzler, der Heeresverwaltung und den militärischen Befehlshabern erlassenen wirtschaftlichen Verordnungen. Vom 28. Dezember 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/gk_wirt_best.html; „Закон од 7. августа 1926. о валоризацији биланчних вредности инвестиција код друштва обавезних на јавно полагање рачуна“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 205-LIV, Београд, 1926; „Закон од 5. децембра 1931. о државним монополима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 285-ХСШ, Београд, 1931; „Уредба од 29. марта 1934. о саветодавном одбору за банкарство при Министарству трговине и индустрије“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 76, Београд, 1934; „Наредба о приватним професионалним берзама рада од 12. јуна 1928.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 145-XLVIII, Београд, 1928.

– Провера имовног стања тражилаца помоћи, провођење инспекцијских послова и поступање по жалбама у вези са остваривањем права на социјалну сигурност.³⁹²

Без обзира на то каква им је била основа и како им је текао историјски развитак управни послови и задаци у савременим управним системима испољавају све већу сличност. Задаци централних управних система савремених држава састоје се од истих подручја управе.

У развијеном свету савремена држава је управно–политички систем. Развој и са њим интеграција и централна координација једног управно–политичког система одвијају се кроз процес постепене диференцијације до које долази, с једне стране, због сложености околине с којом се систем налази у интеракцији, а с друге, због мењања оквира интеграције, односно начина на који се диференцирани елементи повезују у целину система, што се периодично дешава.

У току историјског развоја диференцијација управно–политичких система обухвата њихове циљеве, који се од почетне функције одбране система од унутрашњих и спољашњих напада временом све више шире преко непосредних и посредних регулаторних интервенција, великог броја различитих јавних служби и свеобухватне мреже социјалне сигурности и опште добробити до механизма којима треба спречити или отклонити многе проблеме и ризике који су везани за развој друштва. Ову диференцијацију циљева врло често може да прати и диференцијација саме структуре, и у вези са њом начин одржавања односа унутар управно–политичких система. Раст управно–политичких система огледа се кроз

³⁹² *Codes de la sécurité sociale, de la santé publique, de la mutualité, de la famille et de l'aide sociale, et mutualité sociale agricole*, Paris, 1972; *Gesetz, betreffend Gewährung einer Entschädigung an versetzte Beamte und von Umzugskosten beim Wohnungswechsel am Orte. Vom 21. Mai 1920*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/beamtenentschaedigung_ges.html; „Закон од 28. фебруара 1922. о заштити радника“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 128-XXI, Београд, 1922; „Закон од 14. маја 1922. о осигурању радника“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 117-XIX, Београд, 1922; „Закон од 7. маја 1930. о додацима на скупоћу официра, војних чиновника, подофицира и питомца академија“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 110-XI, Београд, 1930; „Закон од 2. јула 1930. о разрезивању и наплаћивању приреза на непосредни порез трговачких, индустријских и занатских комора“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 155-LVIII, Београд, 1930; „Уредба од 21. маја 1921. о радничким коморама“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 157, Београд, 1921; „Уредба од 27. октобра 1931. о додацима на скупоћу државних пензионера“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 285-XCIII, Београд, 1931; „Правила од 1. децембра 1924. Братинске благајне за осигурање радника и особља као и њихових породица и сродника на предузећима која потпадају под рударски закон“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 21-IV, Београд, 1925.

увећање броја радних места односно улога у њима, што директно утиче на усложњавање система самим тим што се увећава број односа међу местима и улогама, чак и у случајевима када су по опису ново место или улога индентични са постојећим. Диференцијацији управно–политичких система доприноси и велики број информација које кроз њих протичу. Ове информације се обрађују и представљају основу знања за деловање система. Основ по којем се врши интеграција система, временом се помера од циљева, преко структуре односа, до информација. Ова промена основе кроз време ствара могућност слободног варирања оних димензија које у датом тренутку не носе интеграцију система. Ово варирање је слободно у толикој мери да на њега не утичу промене до којих долази услед диференцијација на главној димензији.

Интеграција управно–политичких система зависи од степена њихове сложености. У најједноставнијим она се одвија посредством општих циљева односно интереса који повезују учеснике заједничког подухвата, или носиоце најјутицајнијих функција. Код сложенијих система, интеграција се врши кроз њихову структуру, било према начелу на основу кога су елементи повезани, било начелом лигног вођства или хијерархијске лествице. Са високо сложеним системима ствари постају другачије, и ту се интеграција проводи на основу информација. У суштини интеграција се заснива на методи контроле информација (компјутеризацијом, банкама података, утврђивањем норматива деловања, општим начелима поступања, а пре свега стручним знањем лица које учествују у систему).

Будући да политичка власт у првом реду интегрише управно–политички систем, промена принципа интеграције на којима почивају системи људске срадње природно има утицаја на јединствену контролу политичке власти над управно–политичким системом. Демократско политичко уређење које је достигло институционалну стабилност, у пракси значи плурализам политичке власти. Деоба власти представља поделу функција политичке власти између самосталних и донекле међусобно супростављених носилаца. По свом изворном утемељењу, у представничким телима се испољавају различити интереси заступљени у друштву. Њихов број се увећава и ти интереси су врло често јако различити, а с временом све више ти интереси постају легитимни. Све већа и једноставнија доступност информацијама, као и све већа стручност неопходна за подсистем

државне управе, пружа могућност људима да као чланови управно–политичког система постану самосталнији, и да њихове одлуке имају све већу тежину у процесу одлучивања. Поред овога, врло велики значај има и хоризонтална диференцијација система, која за резултат има стварање великог броја различитих задатака. Умножени задаци налажу прилагођавање структуре и увођење посебних метода за сваки од њих. То све отежава контролу формалних носилаца политичке власти над целим системом.

Због тога носиоци политичке власти, у циљу успешне интеграције управно–политичког система, поред снаге улоге коју имају, морају да се ослањају и на успешну координацију, односно свакодневно радно повезивање и усмеравање великог броја организација и људи који представљају управни подсистем државне – јавне управе.³⁹³

Структура и функционисање врха управно–политичких система у савременој развијеној држави, која је прошла више или мање бурно раздобље демократских реформи и револуција и успела да стабилизује овај или онај облик демократских политичких институција до те мере да их перипетије конкретних политичких процеса више не могу угрозити.

Врх државног система обухвата представничку скупштину, појединачног или колективног шефа државе и тело под именом влада, кабинет, извршно веће и сл. које повезује политички врх државе с подсистемом државне управе.

У стабиллизованом уређењу демократско–грађанске државе функционисање елемената из којих се састоји врх државног система.

У надлежности представничке скупштине је обављање две основне и врло важне функције:

– Скупштина је место на којем се у складу са редовним правилима скупштинске процедуре сучељавају сви легитимни и политички организовани интереси у друштву. Из ове скупштинске расправе проиходи утврђен распоред снага према којем се одређују програмске, личне и друге одлуке обавезујуће за друштво.

– У вези са суштином коју има као представничко тело, по основу регулисања поступака слободне политичке конкуренције и у складу са начелом

³⁹³ André Labourdette, *Les administrations publiques: Environnement, fonctionnement interne et modes de gestion*, Paris–Montréal: Éditions L’Harmattan, 1998, p. 87–88, 115–118, 123–128.

функционисања у оквиру парламентарне процедуре, скупштина даје легитимитет одлукама и деловању управно–политичког система у целини. Скупштински легитимитет унутар управно–политичког система прво морају да добију сви носиоци организованог државног монопола физичке силе, јер би се без тог легитимитета њихово деловање сматрало за пуко насиље. Својим политичким и нормативним актима скупштина иницира политику извршне власти, односно шефа државе, владе, као и управног подсистема. У том смислу, скупштина може да критикује политику коју предлажу други фактори у систему, да над њима спроводи политички надзор, вршећи свој власт над средствима, структуром, личним саставом, као и другим контролним механизмима којима располаже.

Влада унутар врха управно–политичког система једне демократске државе испољава двоструку природу која је одређена природом њеног положаја између политике и управе. Нужна блискост, која с једне стране, постоји између ње и законодавне скупштине и с друге, између ње и шефа владе (егzekutive), одређује је као политички орган и ставља је у центар политичких дешавања. Поред тога, њена директна веза с управним подсистемом, која је условљена самим тим што се чланови владе налазе на челу појединих ресора државне управе, упућује владу у правцу ставова и интереса управног подсистема.

Дати тип уставног режима једне демократске државе, у врху управно–политичког система одређује односе између владе, скупштине и шефа државе. Међутим, у пракси, на основу стварне позиције, деловање владе одређено је, с једне стране, политичком стратегијом коју је изнела пред представничким телом, а с друге, постојањем ставних политичких интереса који су у представничком телу најјаче заступљени, као и трајним и доминирајућим интересима управног система кога та влада води.

Сходно томе, у политичком деловању владе врло често се могу уочити и идејни и прагматични елементи. Влада врло често промовише и заступа идеје о правцу у којем треба да иде развој целе земље. На другој страни, увек је присутна прагматична процена о томе какав би ефекат у јавности изазвало објављивање једног конкретног политичког програма, као и какав би утицај то имало на бираче. Због тога су конкретни интереси бирачког тела веома важни за владу, ови

интереси су тим важнији што је коалиција на којој почива влада шира и разнороднија.³⁹⁴

4.8. Ресорна подела подсистема државне управе

Подсистем државне управе природно је издиференциран различитим циљевима и интересима који представљају резултат ресорне поделе унутар самог система. Ресорна подела управног подсистема је тек први ниво по којем се систем диференцира, и сама подела се наставља са потподелом управних ресора на секторе и организацијске јединице. Интеграција диференцираних елемената унутар појединог ресора остварује се посредством хијерархије. У врху сваког ресора врши се централизовање одређених информација, које су важне за читаву управну грану.

Хијерархија је као интегративни принцип за владу много мање прихватљива, него за управне подсистеме који по том принципу функционишу, иако се исти принцип формално може да пропише и у неким односима између владе као целине и шефова ресора. Када је реч о влади, интеграција се мора остваривати јединством циљева више него структурним механизмом надређености и подређености. Јединство циљева у влади зависи подједнако од тога каква су схватања и интереси управног система, као и од тога каква је формирана и прокламована политичка концепција на којој је утемељен однос владе према скупштини и политичкој јавности, али и од најдоминантнијих интереса у политичком подсистему.³⁹⁵

Унутар управног подсистема одиграва се континуирана диференцијација схватања и интереса која се временом од општих политичких циљева креће ка специфичним парцијалним циљевима сваког ресора. На одвајање интереса управе од општих аспирационих и специјалних институционалних циљева државе поред специфичних карактеристика сваке управне гране утичу и сталешки интереси управног особља. Основа по којој се може извести интеграција ових циљева и интереса врло је промењљива, а на правац по којем ће се кретати великог утицаја имају процеси интеграције политичких концепција на вишим нивоима система.

³⁹⁴ L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel: La Théorie générale de l'État*, p. 534–542, 606–609, 629–639.

³⁹⁵ L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel: La Théorie générale de l'État*, p. 418–419.

Тако се интеграциони оквир креће у распону од опште солидарности и друштвене одговорности службеника, од идеала његове политичке неутралности, према схватању да је управно–политички система један друштвени сервис који треба да допринесе решавању актуелних проблема унутар једне етапе друштвеног развоја.

Влада има сталну обавезу да у реализацији улоге кохезивног фактора у управно политичком систему подједнако равномерно остварује своје политичке и управне улоге. Наглашено остваривање само једне или друге владине улоге може се испољити као претерана и надасве непожељна политизација или бирократизација. Влади која нагласи политичку страну своје улоге, било зато што је то условљено самом намером уставотворца, било зато што је до тога дошло услед објективне динамике функционисања управно политичког система, може да се догоди да изгуби контролу над управним подсистемом. У таквој ситуацији преовладавају скупштинске дебате, док влада путем управе не може да осигура реализацију скупштинских аката. Као резултат свега тога управни подсистем практично добија превелику аутономију, у којој министарства воде поједине гране државних послова и према слободном нахођењу воде комуникацију са скупштином и појединим политичарима. Насупрот томе, ону владу која се свела на колегијум шефова ресора, и у оквиру које се води утакмица између њих у сврху осигуравања што више средстава, помоћи и подршке матичним ресорима, обухватила је бирократизација. Бирократизована влада врло брзо губи контакт са динамиком политичког живота и са актуелним политичким концепцијама. Због своје политичке инертности, она тоне у рутину, у којој се задаци стварају само из постојања и уобичајеног функционисања управне организације. Један такав склоп кога прожима инерција све више постаје генератор за антидемократски удар.

Решавање свакодневних дилема са којима се суочава једна влада и њена настојања да делује у складу са најширом основном свога мандата избегавајући девијације у правцу политизације или бирократизације најпре се спроводи кроз механизам центра владе. Влада, по правилу, делује у простору који је одређен како њеном јавно изјављеном политичком концепцијом, тако и испољавањем интереса стварних властодржаца. У спровођењу политичке концепције први корак је њено превођење у програм, који се потом разлучује у задатке додељене конкретним министарствима. Спровођење задатака у министарствима је, пак, само по себи, једна посебна ситуација. Наиме, ту се извршавање нових задатака

сусреће са обављањем свакодневних послова, и рутина у обављању текућих послова–задатака врло често надјачава и истискује оне нове.

Оваква ситуација у којој приоритет имају текући послови у односу на нове највише погађа врх егzekутиве, владу, председника владе и председника државе, управо оне чија је најважнија функција да повежу управни и политички подсистем. У сврху превазилажења једне такве ситуације стварају се специфичне управне организације са најважнијим циљем да омогуће техничку координацију читавог система, чиме би се директно олакшала његова политичка интеграција. Једна таква организација која треба да послужи техничкој координацији и подстакне политичку интеграцију обично се означава називом центар владе, иако се врло често то тело у свакој земљи посебно назива.³⁹⁶

С обзиром на то да се координација система обавља између политике и управе, функције центра владе састоје се од техничких и политичких.

Техничке функције односе се на:

– Достављање релевантних информација врху егzekутиве, као и на обраду и селекцију оних информација које улазе у систем.

– Сагледавање процеса стварања политике и провођење закључака у појединим ресорима.

– Обављање свих послова у вези са одржавањем седница владе и владиних одбора, као и сређивање и достављање целокупног материјала за седнице.

– Састављање одговора на скупштинска питања упућена скупштини.

– Систематизација и евидентирање норми и поступака којима је прописан однос између министарстава.

Извршавање политичких функција састоји се од:

– Спровођења саветодавних мера којима је сврха да укажу шефу владе на све предлоге у вези са организацијом управе и поделом надлежности, као и ефикасношћу и квалитетом решавање спорова у коалицијској влади.

– Учвршћивање политичких веза између свих ниова система од централног, преко регионалног до локалног.

– Ангажовање приликом решавања кризних ситуација.

³⁹⁶ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris: Librairie de la société de Recueil Sirey, 1922, p. 71–75, 92–96, 196–197.

– Активно учествовање у одређивања начела персоналне политике, као и залагање за успостављање персоналног система у управи.

– Учествовање у дефинисању целовите програмске политике, нарочито старање да политика буде јединствена и непротивречна.

Поред ових функција центар владе обавља и посебне функције које стоје у вези са међународним односима и процесима међудржавне интеграције. Овде се превасходно ради о спровођењу одлука и закључака које су донешене у оквиру наддржавних тела и њихово увођење у државни правни систем, или, као што је то данас актуелно, учествовању у наддржавним формацијама.

Центар владе са спровођењем својих функција посебно значајну улогу има у коалиционим владама. У случају коалиционе владе врло је важно да се примењују критеријуми јавног интереса, а не ефемерни страначки. Због тога је професионални нестраначки управни карактер особља центра владе од пресудног значаја. Такав њихов карактер омогућава да се решења формулишу општим изразима, који би на најбољи начин изражавали компромис и тако свима били прихватљиви.

Центар владе у смислу управне организације почива на монократском водству и хијерархији. Сврха такве организације је у потреби да се координирају текући послови, јер у противном превладало би центрифугално деловање и специфични интереси сваког од ресора. Центар владе је сложен по свом саставу има шири систем и уже језгро које може бити једна врста владиног секретаријата. У суштини он је фактички везан за шефа владе без обзира на то што формално представља орган владе као целине. Унутрашња организација центра најчешће може да се изведе или по стручним подручјима односно проблемима или према структури ресора централне управе. Сврха је да свака јединица у центру одговара једном или више ресора. Организација центра по стручним подручјима највише одговара саветодавној функцији центра, док организација по структури ресора има предност за информативну функцију и функцију праћења рада управе. У практичној организацији центра владе уобичајено је да се сусретну и један и други вид организације, што практично значи да је центар организован упоредо с распоредом министарстава, док је кабинет председника владе устројен по принципу поделе по струкама односно по проблемима. Овакво организационо решење крије у себи и одређене мане које се најчешће доводе у везу са

случајевима када су у центру ангажовани кадрови из појединих министарстава. У таквим ситуацијама, иако је центру, с једне стране, олакшана веза с тим министарствима, с друге стране, прети опасност од тога да ови службеници и у центру наставе да се понашају као службеници министарства из који су дошли. Таква ситуација, у којој службеници центра владе потпадају под утицај министарства и не изграђују према њима критичку дистанцу, отежава његов најважнији задатак да доставља председнику владе независно мишљење о функционисању појединих министарстава. У оваквим околности када се од центра владе очекује независно мишљење, он је изложен ризику и са друге стране, који се огледа у могућности да се покваре односи са министарствима, од којих се у крајњем и очекују информације. У сврху отклањања могућих пропуста у координативном раду центра владе појачава се деловање личног кабинета председника владе кроз директне везе с кабинетима појединих министара.

Центар владе подједнако може да делује кроз примену формалних средстава, као што су прописи, или посредством неформалних средстава, као што су записници са састанака.

У склопу инструмената по којима центар владе делује могу бити и оквирни програми, нацрти коалицијских договора, приоритетних листа предлога закона и сл. Употреба оваквих инструмената има превасходни циљ да председнику владе и целој влади омогући да задржи иницијативу у односу на управу и да одреди правац свог деловања у случајевима када потребе налажу деловање изван граница делокруга појединог ресора, као што су то ситуације са економском или општом социјалном политиком. Ови инструменти било да је реч о програмима, нацртима или предлозима треба да буду конкретно формулисани, како би се што боље на основу њих контролисао целокупни рад владе. У ту сврху пожељно је да они садрже оптималне и реалне обавезе, као и да у њима буду избегнуте све оне политички ризикантне. Како би се што успешније повезали ресорни програми, инструменти центра владе морају да буду свеобухватно формулисани, и при томе треба да се уважи ставрно стање које одређује оптерећеност законодавних тела, расположивост средстава и међнародне обавезе.

Ефикасност рада владе најбоље се огледа у економичности употребе времена, с једне стране, политичких функционера који су по правилу врло ангажовани, и с друге, високо квалификованих стручњака. Инструменти којима

влада најбоље може да допринесе сопственој ефикасности су дневни редови седница и други стандардни поступци. Стандардни поступци обично обухватају начин и редослед подношења предлога за седницу, међуресорске консултације, стварање интерминистеријалних одбора и утврђивање основа за њихов однос с владом, као и основе за одржавање односа са јавношћу.

У надлежности центра владе су послови у вези са функционисањем информацијских система који обухватају читаву средишњу управу. Успешност рада владе зависи од степена комуникација у информацијским системима, јер на основу квалитета информација могу се изабрати оне од највећег значаја за одлуке које треба да донесу председник владе и влада као целина. У раду центра владе врло је важно да информацијски систем функционише тачно, да прибавља веродостојне информације, да евидентира ток реализације свих важних пројеката и одлука, као и да што тачније прати како се испољавају друштвени ефекти државних мера и одлука те да омогући извештавање владе о резултатима тог праћења.

Настанак центра владе је, без обзира на поједине заједничке одлике у организовању и функционисању, као и у примени инструмената за своје деловање, веома јединствен и на њега су утицали специфични историјски услови и управне традиције сваке поједине земље.³⁹⁷

³⁹⁷ У Француској Трећој републици је 1935. године основан Главни секретаријат владе (*Secrétariat général du gouvernement*) као најважнија координативна организација при председништву владе, која је требала да координира послове и пружа помоћ председнику владе. Функције овог владиног тела односиле су се на:

- Ораганизовање и планирање свих активности из делокруга председника владе. Овим активностима биле су обухваћене припреме састанака на којима учествује председник владе, прикупљање података и вођење евиденције о закључцима и главним пројектима централне управе.
- Извршавање послова за председника владе који су се састојали од спровођење координације међу министарствима, анализе свих предлога министарстава, контролисања спровођења у дело донетих закључака и публикавања аката у службеним гласилима.
- Редовно праћење и контролисање законитости предлога министарстава, као и отклањање могућих правних реперкусија, подједнако у материјалном и у формално–правном погледу.
- Управљање и вођење свим непосредним службама које су директно везане за председника владе, а односе се на комисије и центре за тржиште, државну управу и администрацију.

Кадровску структуру у Главном секретаријату представљају Главни секретар, који по правилу треба да буде чиновник из редова високе професионалне управе, тако да се на ово место обично постављају чланови Државног већа (*Conseil d'Etat*). Његов заменик у послу је директор, који је као водећи службеник задужен да надгледа и контролише законодавни поступак. У структури кадрова налазе се још и један чиновник који се стара о томе да се донета акта објављују у службеним гласилима и један саветник за економске послове. Директор је надлежан над укупно дванаест службеника, који су задужени за послове свих ресора централне управе, док су за праћење послова француске Народне скупштине одређена два службеника. Уз ове кадрове,

4.9. Државна администрација

Јавни службеник или чиновник врши једну државну или јавну службу, односно функцију, коју је створила држава ради задовољења општих друштвених потреба. Суштинска веза која постоји између службеника, односно чиновника и државе представља основу на којој се темељи једна таква служба или функција. Институцију јавног службеника или чиновника створила је модерна држава, и због тога они су саставни део њене правне организације. Држава даје јавном службенику и посебно чиновнику јавно–правни карактер. Ово својство јавни службеник и чиновник могу да добију само од државе, нити једна друга друштвена организација ван њеног организационог склопа не може им дати јавно–правни карактер. Због тога, узајамни однос сталне зависности постоји између егзистенције државе и оне службеника. Држава је присутна у стварности само преко својих органа, службеника и чиновника.

Уколико се узме у обзир само чињеница вршења јавне службе, односно обављања јавне делатности, активности, изузимајући све друге карактеристике који могу доћи у обзир, чини се могућним да би се појам *јавни службеник* могао применити и на политичке органе, који исто тако учествују у државној активности и обављају посебну државну функцију, без обзира на то што се њихова правна ситуација доста разликује од оне код осталих јавних службеника.

Дакле, у случајевима када је пресудна суштина јавне службе, појам јавни службеник обухвата сва лица која било на један било на други начин учествују у вршењу јавних служби, при чему није важно да ли врше владајуће, судске или извршне функције. Вршење сваке од ове три функције почива на степену важности и квалитативној разлици јавних служби а не на одвајању општег појам јавне службе као таквог. Веза са јавном службом важна је пре свега онима који су

Главни секретаријат има и посебне службе, у којима раде службеници задужени за вођење документације и евиденцију правних аката.

Поред Генералног секретаријата владе врх Француске државне управе у професионалном смислу данас се састоји од личних секретаријата председника владе и министара, директора у министарствима, заменика директора, шефова служби и помоћника директора. Укупан број чланова у врху државне управе је око 200 чиновника. R. Bonnard, *Précis de droit public*, p. 75–78; G. Vreban, *Administrativno pravo Francuske*, str. 52 i 53.

позвани да се ангажују у смислу њеног оставривања и правилног функционисања.³⁹⁸

Подела јавних службеника условљена је тиме да, без обзира на то што се сви појединци који обављају јавне службе могу назвати општим изразом јавни службеници, они немају исто својство, исту правну ситуацију, и сходно томе, не потпадају под исти правни режим. С обзиром на то могуће је све носиоце јавних служби разврстати у две велике квалитативно различите групе.

Једну групу представљају сви они који су према својим специфичним својствима врло значајни за стално, редовно, непрекидно и ефикасно функционисање јавних служби које су установљене у циљу систематичног и континуираног задовољења свакидашњих општедруштвених потреба. Ова група се у теорији назива *јавни чиновници* или једноставно *чиновници* (*fonctionnaires publics, fonctionnaires, Beamten, Servants of the Crown, Civil Servants*), и они имају велики значај у оновременим водећим државама, због чега се често означавају као *професионални чиновници* или *чиновници од каријере* (*fonctionnaires professionnels, fonctionnaires de carrière, Berufsbeamten*).

Административни системи многих земаља имају јавно-правни службени однос, који поред чиновника има још један велики број лица која исто тако учествују у функционисању јавних служби. Ова лица немају својство чиновника, већ их држава ангажује само привремено или у појединим случајевима тренутно, односно таква лица у службу могу да уђу принудно. Исто тако, ту се убрајају и они службеници који врше извесне функције узгредно и из почасти, односно има и таквих који добијају извесну награду за рад у служби. Уз то има и службеника који са државом имају један приватно-правни уговор о најму службе на основу кога учествују у функционисању једне јавне службе.

На крају, треба истаћи и групу учесника у јавној служби коју карактерише специјални положај и специјални однос према јавној служби. Ради се о јавним службеницима у најопштијем смислу схватања те речи, као што су адвокати који су путем свог позива, вршења адвокатуре, функционално везани за јавну службу. Једну посебну групу јавних службеника представља концесионар са својим службеницима. У овом случају ради се о посебној врсти јавног службеника који

³⁹⁸ Alexandre Lefas, *L'État et les fonctionnaires*, Paris, 1913, page X–XII; Л. Диги, *Преображај јавног права*, стр. 55 и 56.

учествује у функционисању јавне службе, и кога поједини француски теоретичари (Duguit) признају за јавног чиновника. Постоје још неки случајеви у којима једно исто лице испољава двоструку особеност и као приватни службеник и као јавни службеник. Њима се даје карактер јавних службеника. Тако овој врсти јавних службеника припадају: чувари приватних шума, лова итд.

На бројност категорија јавних службеника директно утиче степен развоја друштва, ширина интервенције сфере државе, величина мисије државе и сам механизам јавне власти. Један исти проблем може да добије различита решења посебна за сваку државу.

Француска теорија све јавне службенике дели у две основне различите категорије: јавне чиновнике (*fonctionnaires publics*) и службенике-нечиновнике (*agents non fonctionnaires*). Категорија службеника-нечиновника је двострука и обухвата принудне (*agents réquisitionnés*) и помоћне (*agents auxiliaires*) службенике. Унутар ове поделе могуће је још издвојити и једну посебну групу службеника: почасне јавне службенике (*agents honorifiques*), они се, по својим одликама, могу делимично одредити као француска група владајућих, односно и као немачка група почасних чиновника.³⁹⁹

Када је реч о службеним односима у немачкој теорији они се издвајају у две велике групе: 1) на јавно-правне службене односе, засновани по јавној-правној норми, и 2) приватно-правне службене односе.

Јавно-правне службене односе теорија разврстава у неколико категорија. Наиме, према ставу који износи Лабанд (Paul Laband), извршавање јавних послова или служби може да се изврши на три различита правна основа: 1) на приватно-правном уговору о најму службе; 2) на јавно-правном односу силе – принуди (војник, поротник), и 3) на јавно-правном уговору, који заснива прави чиновнички однос. Сходно томе, уговор садржи пријема службе по добровољној основи и потчињеност под државну власт.⁴⁰⁰

Ото Мајер (Otto Mayer), поред приватно-правних службених односа, све јавно-правне разврстава у три групе: 1) професионалну државну службу која се заснива постављањем у државну службу (*Anstellung im Staatsdienst*); 2) принудну

³⁹⁹ Léon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, Tome 3, Paris, 1923, p. 1–21.

⁴⁰⁰ Dr. Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Band I, Tübingen: Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1876, ss. 403–405.

службу – принудну службену дужност (Zwangsdienstpflicht), и 3) преузету почасну службу (Übergewohnen Ehrenamt). У приватно-правном односу налазе се намештеници, који могу да буду обични (Angestellten) или стални (Dauerangestellten).⁴⁰¹ Стални намештеници (Dauerangestellten) имају карактеристичан приватно-правни положај. Они су, као и обични намештеници, по свом склопу били слични са француским помоћницима (agents auxiliaires).

Издавајући непосредне државне органе, Котген (Arnold Köttgen) усваја поделу службених односа на три групе: приватни намештеничко-службени однос, чиновнички јавно-правни службени однос (где убраја и почасне чиновнике) и принудни јавно-правни однос. Почасне јавне службенике, у немачкој теорији, сврставају у групу чиновника које означавају као почасне чиновнике (Ehrenbeamten). За њих Котген наводи да се морају издвојити од правих чиновника, као и да им се треба створити посебан јавно-правни службени однос.⁴⁰²

Без обзира на класификације у теорији које су у главном вештачке, када је реч о пракси међу учесницима у јавним службама постоје различити правни положаји. С обзиром на то, као и на велике сличности у структури међу појединим учесницима јавних служби, неопходно је издвојити све групе које се диференцирају са тачке гледишта правних функционалних односа према држави и јавним службама уопште. Сходно претходно реченом, на основу правно-функционалне стварности, могуће је извести једну општу поделу свих службеника на следеће групе:

- Стални или професионални чиновници, једноставно чиновници;
- Почасни јавни службеници
- Принудни јавни службеници
- Помоћни-јавни службеници
- Јавни службеници са приватно-правним карактером.

На основу претходно реченог, у ширем смислу општи појам јавног службеника обухвата многобројне, разноврсне и сложене правне службене односе. У основи ради се о томе да речима јавни службеник може да се исказе неколико различитих појмова, и да се њима могу да обухвате неколико

⁴⁰¹ Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Zweites Buch, Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1896, ss. 220–224.

⁴⁰² Arnold Köttgen, *Beamtenrecht*, Breslau, 1929, ss. 30–36.

различитих категорија јавних службеника. Међу којима су свакако најважнији чиновници. Они се само на основу својих битних карактеристика, односно на основу једног сигурног критеријума могу јасно издвојити из групе општих јавних службеника, и тако прецизно указати на то да ли се у конкретном случају ради о једном јавном чиновнику или неком другом јавном службенику. Овом приликом може се приметити да је сваки чиновник исто тако и јавни службеник, јер припада општој појамној групи јавних службеника, али да се за сваког јавног учесника-службеника у служби не може рећи да је самим тим и чиновник.

У суштини за чиновника је у основи важан његов положај према држави. У том смислу положај свих чиновника је исти, па тако и положај чиновника пословања. Ипак, то не значи да је положај чиновника исти као и положај обичног радника – већ, управо да је различит. Овакво стање происходи из чињенице да нема разлике између функција, јер су све оне државне, и у суштини све оне су од подједнаке важности као и функције власти. Сви послови којима руководи држава су државни послови, па тако и они послови које би, иначе, могли да воде појединци. Осим тога, све оно што у суштини чини власт држава може да регулише било помоћу двостраних аката, било помоћу приватно-правних аката, као што може да помоћу једностраних аката врши и друге функције које су у суштини власт.

Да би једно лице могло да се одреди као чиновник у правом смислу речи оно мора да се налази унутар хијерархије сталних кадрова јавне администрације. Такво лице се само по основу своје сталности у професионалном смислу, одређењем унутар хијерархије и дисциплином може да разликује од свих осталих група службеника.⁴⁰³

На основу тога би дефиниција општег типског појма чиновника са материјално-правног становишта требала да истакне да су чиновници она врста службеника која је вољно и у једном релативном аспекту инкорпорисана у структуру сталних и утврђених службених места или службених звања која припадају сталним кадровима у систему јавне службе, и који сходно овоме остварују право на плату одређену према закону, уредби или буџету. На основу овако утврђене дефиниције могу да се издвоје четири основна елемента од којих се састоји општи типски појам чиновника:

⁴⁰³ A. Lefas, *L'État et les fonctionnaires*, p. 12–15.

- јавна служба
- добровољни пријем службе, функције или звања
- инкорпорација у сталне кадрове и
- плата.

Ови елементи представљају основу и садржани су у свим дефиницијама којима се одређује чиновник у свим модерним државама. Једино постављени чврсто заједно и јединствени као специјални елементи: вољни пријем службе, јавна служба, инкорпорација и плата стварају целовит појам којим се недвосмислено означава сталан чиновник. Изостанак једног од њих довео би до губитка самог смисла појма чиновника, а тиме и категорије чиновника.

Овако постављена дефиниција општег појма чиновника јесте највернија слика стварности. Она јасно и недвосмислено одређује самог чиновника који је инкорпорисан у систем јавне службе. Овом дефиницијом нису обухваћене остале категорије јавних службеника који се појамно не могу да уврсте у општи типски појам сталног, професионалног чиновника.

Сви наведени елементи из теоријско–типског појма чиновника (сталног службеника) садржали су се и у појам државног службеника по чиновничким законима који су били на снази у Краљевини СХС/Југославији:

- државне службе;
- вољно ступање у државну службу;
- органска инкорпорација у сталне кадрове државне службе и
- припадности.⁴⁰⁴

На основу теоријско–емпиријских сазнања утврђено је да је *институција јавне службе* подједнако била утемељена у француској и немачкој правној теорији и пракси. Исти случај био је и са југословенском правном теоријом и праксом, где је на утемељење институције јавне службе велики утицај имала француска правна теорија и пракса. Јавна служба као појам ширег значња обухвата државну службу као појам ужег значења, те је због тога државна служба била први и основни елемент који одређује појам јавног чиновника – сталног службеника. Полазећи од тога, јавна служба (*service public, öffentlicher Dienst*) је у ширем смислу представљала оквир из кога се изводио појам јавног чиновника у

⁴⁰⁴ „Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 199-IX, Београд, 1923; „Закон о чиновницима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 73-XXII, Београд, 1931.

француском, немачком, југословенском и праву већине других земаља. Јавна служба представља сваку правну организацију или институцију која је утемељена на општим прописима, а основана је са циљем да задовољи опште-друштвене и државне потребе. Обављање ових служби може да се повери свим јавно-правним лицима или телима. У случају државних јавних служби постоји једно одређење, ту је реч искључиво о таквим службама које она води непосредно, са својим властитим средствима и службеницима. Будући да је држава једини и прави носилац ових служби, оне се као такве сматрају за државне.

Јавна служба као реална институција одређује карактер чиновника на основу карактера активности из којих се састоји, јер, управо, само она активност која је прописом одређена као јавна служба даје и карактер чиновника једном лицу које је врши. Својство чиновника у позитивном праву и у пракси, као и у ужем смислу у административном праву, изводи се на основу правног режима јавне службе и истраживања његових правних одлика као учесника у режиму рада ове службе. Функционисање једне праве јавне службе захтева потпуно ангажовање чиновника, и у случајевима када ње нема, нема ни јавног службеника ни јавног чиновника. Нарочито је француска правна доктрина у великој мери заступала принцип да је вршење јавне службе искључиво везано за јавног службеника (*agent public*) и јавног чиновника (*fonctionnaire public*). Дакле, као јавни службеници могли су да се означе само они кадрови који су учествовали у непрекидном и ефикасном функционисању јавне службе. Из овога даље следи да они кадрови који су обављали једну административну службу која није била права јавна служба, нису били прави чиновници. Односно, свака активност којом су се бавили појединци није обавезно морала да значи и вршење јавне службе. У категорији јавних службеника највећи значај имају јавни (професионални) чиновници. Ова категорија чиновника има потпуно различиту правну ситуацију од оне коју имају приватни службеници или они кадрови који воде послове који нису јавна служба у правом смислу те речи. Ситуација приватних службеника одређена је њиховим ангажманом на основу уговора о најму службе из приватног права.

Пракса је потврдила да су у функционисању јавних служби учествовала многобројна лица која су се могла обухватит категоријом јавних службеника. С обзиром на то да јавне службе поред тога што, у првом реду непосредно

припадају држави, њих поред државе могу да оснивају и друга јавно-правна тела (самоуправна тела и јавно-правне установе), односно могу да буду поверене и приватним лицима. У складу са тим коме припадају или коме су поверене на извршавање јавне службе, односно њихови службеници могу се поделити на државне службенике, на службенике јавно-правних тела (самоуправне службенике и службенике јавних усанова) и најзад на службенике концесионираних јавних служби.⁴⁰⁵

Принцип вољног ступања у службу и службени однос представљао је, поред основног елемента јавне службе, други битан елемент у општем појму јавног чиновника, који је одређивао његово својство и његов однос као сталног професионалног чиновника. Овај принцип је био врло важан за својство сталног чиновника односно државног службеника, јер је на њему почивало заснивање државно–службеничког односа. У већини модерних држава, код свих сталних чиновника постојала је добровољност ступања у службу као важна карактеристика и правна одлика. Улазак чиновника у службу по добровољном а не по принудном основу прописивали су позитивно правни и посебно уставно–правни системи модерних држава. Позитивно службеничко право није признавало принудне државне службенике. Због тога је важило правило да је за улазак у (професионалну) државну службу била врло важна воља кандидата, који је имао да ступи у дату службу. Уколико није било воље за таквом службом, онда није било ни државног службеника. Природа јавне службе захтева чиновника који није објект функције, већ таквог који је слободан носилац и субјект функције. За потпуно и целовито функционисање јавне службе потребна су она лица која су свесно, добровољно и слободно, као кадрови преузели на себе сву одговорност за њено функционисање. Воља је врло важан чинилац помоћу кога се успоставља и одржава веза чиновника са јавном функцијом, односно она је предуслов сталне инкорпорације за јавну службу. Чиновник је увек при ступању у службени – чиновнички однос изјављивао да је вољан да прихвати функцију, звање, службено место, односно службу у опште. Исказана воља и њено постојање у јавно–правном чиновничком односу према служби указује да такав однос није уговорне природе, и да представља висок домет модерних схватања

⁴⁰⁵ Л. Диги, *Преображај јавног права*, стр. 40–64; L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, р. II/54–68. Р. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, ss. II/212–229; I. Krbek, *Upravno pravo*, II/11–20, 59–64.

сваког лица о правима његовог слободног и личног опредељења у односима са друштвом и државом. Ово схватање било је широко раширено међу теоретичарима током прве половине 20. века.

Вољно ступање у државну службу је, у начелу, у позитивном службеничком праву, било испољено кроз норму да се пријем у службу врши посредством молбе. Кандидат који је жело да постане јавни чиновник–државни службеник, прво је морао да преда молбу. На тај начин он је јасно и недвосмислено исказивао своју вољу. У ситуацији у којој би изостало недвосмислено исказивање воље, један акт постављења донешен без постојања воље, није могао да произведе своје редовно и правно дејство. Сходно томе, кандидат не би могао да ступи у стални службенички однос.

Молба за пријем у службу није у административно–правној теорији имала значај антиципираног пријема постављења. Њена улога се сводила само на то да покрене поступак за постављење. Она није утицала на ваљаност и валидност самог акта постављења. У ствари њен значај је био скроман, како код директног стварања акта постављења, тако и код заснивања службеничког односа. Сходно томе, кандидат који је поднео молбу за службу, могао је да постане државни службеник тек са даном јављања на дужност, а не са издавањем акта постављења, односно са саопштавањем одлуке о пријему.⁴⁰⁶

⁴⁰⁶ Југословенско позитивно законодавство није давало молби за пријем у службу значај антиципираног пријема постављења. Овакво одређење молбе заснивало се на прописима, којима су била регулисана права и дужности, припадљности новопостављеног лица, рачунање времена за пензију и друго. Сва ова наведена права су на основу законских одредби почињала од момента ступања на дужност (у случају припадљности узимао се први наредни месец по ступању на дужност) или доношења (објављивања) акта постављења, док дан када је кандидат поднео молбу није имао никакав значај у том смислу. Насупрот оваквом схватању, када би се прихватило мишљење да молба истовремено садржи и пријем акта постављења (који тек треба да уследи), онда би настала ситуација у којој би једно лице, које је истовремено поднело неколико молби за пријем у службу код различитих надлештава и установа, постало државни службеник у свим тим надлештвима и установама, само под условом да је на основу свих његових молби свако од надлештава и установа донело своје решење о пријему у службу. По југословенском законодавству такво решење није било могуће, већ се од кандидата очекивало да још једном, по доношењу акта постављења, искаже своју вољу за државном службом. Изражавање овакве воље представљало је основу код заснивања стварног службеног односа, а не доношење самог акта постављења. Ово је било важно и због тога што је по југословенском законодавству кандидат, који је био постављен у више надлештава и установа, могао слободно да изабере које ће од постављења да прихвати. Избор који би кандидат том приликом направио у моменту када би ступио на дужност у једно од надлештава или установа, оборио би сва остала постављења. Видети о томе више: „Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 199-IX, Београд, 1923; „Закон о чиновницима“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 73-XXII, Београд, 1931; Л. Костић, *Административно право*, стр. 233–241.

У немачкој административно–правној теорији су се у погледу молбе за пријем у службу издвајала два мишљења. Једно које ишло за тим да молбу одреде као антиципирани пријем акта постављења, и друго које молби није давало могућност акцептације акта постављења. Мишљење које је молбу одређивало као антиципирани пријем акта постављења, почивало је на схватању да је она временски одвојена од момента доношења акта постављења и изричног или прећутног пријема од стране кандидата. Насупрот овом, друго мишљење молби није давало могућност акцептације акта постављења, јер је као услов да би молба могла да игра улогу пријема, тражило да за то постоји и изрична изјава законодавца. Без једне такве изјаве законодавца, молба није могла да добије капацитет антиципираног пријема постављења (наименовања), који долази после подношења молбе. У пракси је то значило да уколико се молба одреди као антиципирани пријем акта постављења, онда је кандидат могао дати свој пристанак на постављење још и у самој молби за пријем у службу. Због тога он није био дужан да после доношења акта постављења изјави вољу да се прима постављења и службе, јер се узимало да је пријем већ дао у молби коју је предао за службу, што је било пре доношења акта постављења. Када би се узело да молба нема капацитет акцептације акта постављења, онда би само изрична изјава законодавца у прилог постојања једног таквог пуног капацитета, омогућило кандидату да постане државни службеник још од момента подношења молбе. Односно, кандидат би захваљујући дејству молбе постао државни службеник пре свог наименовања–постављења.⁴⁰⁷

Било је и случајева када се одступало од општег принципа вољног пријема и уласка у службу. Ти случајеви су се односили на пензионисаног службеника, када је он на позив власти морао да се врати у службу, без обзира да ли он то жели или не. У противном, могао је да изазове штетне последице, које су могле да повуку губитак оствареног права на пензију. Овакви случајеви су представљали принудну форму враћања у службу, којом приликом надлежна власт није била дужна да сачека на вољу пензионера, већ је, уколико су били

⁴⁰⁷ F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, ss. 158–162.

испуњени правни услови, једностано доносила решење или указ о постављењу, и тиме пензионера, бившег службеника, враћала у службу.⁴⁰⁸

У правно–политолошкој науци било је и таквих схватања, која су у целости занемаривала основ по којем се врши добровољни пријем службе. На основу тих схватања искључиван је моменат воље из појма чиновника. Овакво схватање о моменту воље било је у складу са схватањем својства чиновника које се заснивало на немачком и у ужем смислу пруском позитивном законодавству о јавним службеницима. Поборници оваквог схватања тврдили су да се чиновнички однос могао да установи не марећи за моменат воље. Односно, без обзира на то да ли је једно лице вољно или не да уђе у службу. У складу са тим, основна одлика појма чиновника заснивала се на начину по којем се спроводи већ једном заснована службена дужност, а не у самом начину на којем је заснован службени однос. С обзиром на то да није важан начин по којем се заснива један службени однос, онда ни моменат воље код појединца није ознака за чиновничко својство. Сходно свему овоме, могли су да постоје принудни јавни чиновници. Мишљења која тврде да за појам чиновника није важно да ли је служба вољна или принудна, почивају на екстра–субјективистичким идејама. Због тога се на основу таквих мишљења изводе механички и формално реални закључци. Полазећи од таквих закључка, у пракси се дошло до става према коме су јавни чиновници и обични војници и поротници. Међу присталицама ове концепције у мишљењу било је и француских теоретичара попут Дигија и Жеза. С обзиром на то да је Диги појам чиновника заснивао на идеји сталне инкорпорације за јавну службу, то по његовом схватању чиновник може да буде и принудно стално инкорпорисан за јавну службу. Такво мишљење је потврђивао управо пример војника и поротника.⁴⁰⁹

Међутим, оваква концепција је у потпуној супротности са идејом о сталности кадрова и звања, као и о инкорпорацији. Стална везаност за службу не може почивати на принуди, већ само вољно прихватање једне службе може претпоставити сталну везаност. Управо због тога, војници и поротници, и поред тога што учествују у вршењу једне јавне службе нису и нити могу да буду

⁴⁰⁸ Чл. 126. „Закона о чиновницима“ од 1931, стр. 387; чл. 132. „Закона о државном саобраћајном особљу“, *Службене новине Краљевине Југославије*, 146-XLVIII, Београд, 1931, стр. 1014.

⁴⁰⁹ L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, p. III/378–379; G. Jèze, *Cours de Droit public*, pp. 285–289.

чиновници у правом смислу те речи – они су само принудни јавни службеници. Како је принуда у основи сметала сталној везаности за службу, тако је постојање принуде сметало и правилном, одређеном и константном функционисању јавне службе као основног стуба на коме почива модерна држава. Због свега тога, у социолошко–правном смислу принуда и чиновник се искључују, јер је у функционисању јавне службе потребно да чиновник учествује на један сталан начин.

Инкорпорација у сталне кадрове јавне службе представљала је, поред прва два елемента, јавне службе и воље, трећи елемент општег типског појма чиновника. Као и у случају воље, она је означавала функционални начин сарадње у јавној служби. Овај трећи елемент је по својој структури сложен, и састоји се из два појамно битна елемента: а) сталних кадрова јавне службе и б) инкорпорације лица за ове кадрове. Између ова два саставна и појамно битна елемента постоји директна веза, и они имају велики значај у одређивању општег типског појма чиновника. Једно лице је могло да постане чиновник само ако заузима стално место и уколико је инкорпорисано у сталне кадрове јавне службе на један прецизан и утврђен начин. Другим речима, само довођењем у директну везу идеје инкорпорације и идеје сталних кадрова јавних служби под окриљем једног појма могла се добити потпуна слика о својству чиновника.

Стални кадрови који представљају саставни и појамни елемент у трећем елементу – инкорпорација у сталне кадрове јавне службе – општег типског појма чиновника, имају велики значај у организацији једне јавне службе.⁴¹⁰ Овај значај је у чињеници да се унутрашњи склоп сваке јавне службе састоји од утврђених службених места или звања, која се установљавају на основу закона, уредбе или буџета. У административно–правној терминологији ова места и звања означавају се једним општим именом стални службени кадрови јавне службе. Та места или звања предвиђена су за стални и утврђени персонал од кога зависи успешно и правилно функционисање јавне службе.

Инкорпорација се може одредити као стално (у релативном смислу) и потпуно везивање чиновника за службено место или звање, које је утврђено по

⁴¹⁰ Први пут идеја сталности кадрова настала је у оквирима француске правне доктрине, где је и добила посебно место када је реч о одређивању чиновника. Ова идеја се затим из француске доктрине проширила даље и постала је саставни део правних схватања у другим земљама. L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, p. III/3–6.

основи организације међу сталним кадровима једне јавне службе. За све време док постоји јавна служба, службено место или звање, односно док год чиновник врши јавну службу, између њега и службених места или звања мора да постоји блиска и чврста функционална веза. У релативном смислу оваква функционална веза има сталан карактер због тога што је само службено место или звање стално и установљено тако да трајно постоји, односно да постоји на један трајан начин. Трајно одређење службеног места или звања даје чиновнику који га заузима одлику сталног и инкорпорисаног кадра јавне службе. Ово представља основ идеје инкорпорације који је садржан у неопходности да се овој врсти чиновника поверавају стални службени послови.⁴¹¹

Идеја инкорпорације није производ модерних концепција административног права, она је врло дуго присутна у начину на који се схвата чиновник и његов однос према држави. Својство и карактеристике инкорпорације разматрала је француска правна теорија, како би испитала начин на који чиновник учествује у функционисању јавних служби. Резултати до којих се дошло утврдили су да је инкорпорација неопходан услов да би једно лице постало чиновник, те да за достизање пуне инкорпорације није довољно да чиновник има једино самосталност звања или функције. Током разматрања овог питања у француској теорији су се издвојила два различита мишљења.

Већина теоретичара заступала је мишљење по којем је чиновник на један сталан начина морао да учествује у функционисању јавне службе, и тиме је истакла идеју инкорпорације. Ова идеја се испољавала кроз постојање чврсте везе са сталним службеним кадровима као врло важне у одређивању карактеристике чиновника, поред, исто тако важне, сталности звања или функције.⁴¹² По овом мишљењу, стално учествовање у функционисању јавне службе разликовало је једног чиновника од свих осталих који су привремено, тренутно или узгредно били ангажовани у њеном функционисању. Тако је вршење звања једног инкорпорисаног чиновника било његова главна професија, основ његове каријере,⁴¹³ као и основ по коме је припадао сталним кадровима особља јавне

⁴¹¹ Ibid, p. III/6–11.

⁴¹² Maurice Hauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public général*, quatrième édition, Paris, 1900, pp. 585–589; L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, p. III/3–18; R. Bonnard, *Précis de Droit public*, pp. 241–242.

⁴¹³ R. Bonnard, *Précis de Droit public*, p. 242–243.

службе. Односно, као је то Орио (M. Nauriou) закључио чиновник је на тај начин био инкорпорисан у административну институцију.⁴¹⁴ Својство чиновника се према овом гледишту, које је заступала већина теоретичара, одређивало на основу две за њега важне карактеристике:

- сталности службеног места или звања и
- инкорпорације за то службено место или звање у смислу сталне везе са службеним кадровима.⁴¹⁵

Друго мишљење, тако рећи, било је усамљено у француској теорији. Његов најпознатији претставник био је Жез (G. Jèze). Он је сматрао да моменат инкорпорације, односно сталне везаности за јавну службу не представља одлучујућу карактеристику за учествовање чиновника у функционисању јавних служби. По њему, једно лице је могло да постане чиновник само ако има сталност функције или звања. Односно, за појам чиновника важна су само два услова, један је јавна служба, а други сталност функције или звања. Према овом мишљењу у први план за одређење чиновника истиче се једино сталан, редован, нормалан карактер функције или звања, док везаност и стално држање, односно заузимање ових звања немају велики значај. Жез је сматрао да чиновник самим тим што се налази у једном сталном звању има сам једну сталну постојаност, која, као таква, није нужна.⁴¹⁶

⁴¹⁴ M. Nauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public général*, p. 589–590.

⁴¹⁵ Сходно овом мишљењу карактер правих чиновника нису могле да добију све оне категорије службеника које је држава или неко друго јавно-правно лице привремено ангажовала као помоћне јавне службенике (*auxiliaires*). Тако у чиновнике нису могли да се уврсте војници, поротници (у Француској), сведоци и вештаци у кривичним процесима, јавни бележници, волонтери, лекари-стажери у државним болницама, лекари који врше праксу и други. M. Nauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public général*, p. 598–603.

⁴¹⁶ Сходно оваквом одређењу критеријума, Жез у праве чиновнике уврштава једну ширу структуру службеника, дакле и оне који то не могу да буду по првом мишљењу. Међу овим службеницима има и привремених, као што су поротници, чланови експроприационог одбора, војници, а једино је важно само то ако на нормалан начин врше једно јавно звање или функцију. Чиновници, по овом мишљењу, не могу да буду једино они службеници који у функционисању јавне службе учествује изненадно и случајно. Поред већ наведене сталности, Жез је, за чиновнички квалитет, као важно сматрао нормалан, редован начин сарадње и учествовања једног лица у јавној служби, и то због уверења да повезивање или улажење у службу не сме бити случајно („*occasionnelle*“). Доследно се придржавајући свог становишта о општем појму чиновника Жез је тај појам врло широко схватао, и за праве чиновнике је сматрао и оне службенике који сарађују у једној јавној служби и представљају део сталних кадрова попут адвоката и јавних бележника. Широка дефиниција чиновника одвела га је у једну врсту крајности, јер је он њом обухватио много више од онога што је том установом у стварности представљено. Инсистирајући и наглашавајући јавну службу и њено вршење Жез је за чиновнике сматрао све који на било који начин доприносе њеном остварењу. G. Jèze, *Cours de Droit public*, pp. 280–284.

Идеја о инкорпорацији се појављује и у дефиницијама старих немачких правних писаца. Наравно, овде се пре свега ради о заметку једне такве идеје, која у појам чиновника уноси форму сталне везаности за поверену службу или функцију. Према томе, старија немачка наука је појам и својство државног чиновника одређивала на основу нужног постојања једног сталног службеног односа у релативном смислу. Односно, искључиво на основу обављања једне сталне и регулисане државне службе, за коју се онда везује појам чиновника. Овакво схватање било је блиско са општом француском концепцијом о сталности кадрова јавних служба.⁴¹⁷ Тако је немачка класична правна наука поставила принцип по коме чиновничко својство почива на сталном учествовању у служби. На основу тога, својство чиновника се затим поистовећује са професионалном државном службом. Професионално обављање службе од стране чиновника је основни предуслов да му се она повери на извршавање.⁴¹⁸

Ипак, када је реч о немачкој правној теорији, идеја инкорпорације се најочитије испољила у органском схватању чиновника. Разматрању идеје инкорпорације са становишта органске теорије, односно органске идеје о држави најсвеобухватније је приступио Гербер (H. Gerber). Тако је по његовом схватању чиновништво морало да буде државно органско. Односно, он је својство чиновника схватао органски. Чиновник је због вршења једне органске државне службе добијао свој органски карактер и положај. На тај начин инкорпорација је попримала органске карактеристике, а то је било тако због органског схватања саме државе. У духу тог схватања, веза између чиновника и државе тумачена је у једном ширем, свеобухватнијем смислу, поред механичке и формалне, она је схватана и као присна органска веза. Једна таква веза подразумевала је да је чиновник државни орган, који је због тога и интегрални део државе, односно такав чиновник се налази инкорпорисан у структуру државног организма. Оваква природа везе која се испољавала кроз суштину и биће чиновника имала је све карактеристике професионалног. Професионални карактер ове везе огледао се посебно у томе да се чиновник потпуно стави на располагање са својом животном

⁴¹⁷ Уколико се за одређивање појма и својства државног чиновника као основ узме обављање једне сталне и регулисане државне службе, онда се као чиновници нису могли да сматрају поротници, војници, почасни трговачки суци, итд. P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, ss. I/297–302.

⁴¹⁸ Ibid.

делатношћу органској служби. Сходно томе, позивање на овакву службу престављало је обележје професије. На овај начин, Гербер је идеју органске инкорпорације увео у појам и суштину чиновника. То је значило да је на основу ње правно потпуно била обухваћена чиновникова личност и животна делатност за све време док се налазио у активној служби.⁴¹⁹

У складу са идејама изнетим у немачкој правној теорији, однос између чиновника и државе, односно његова служба је у српској и југословенској правној теорији одређена као интимна у тој мери да чиновник чини саставни део државе. У таквом једном односу чиновник је у присној, органској вези са државом и представља једну врсту њеног органа. Такав чиновник поверене послове извршава на један континуиран, предан, одан и веран начин; залажући целу своју личност.

Сходно оваквим ставовима у правној теорији, инкорпорација у сталне кадрове државне службе била је важна за појам државног службеника и у југословенском позитивном службеничком праву. Службени однос државног службеника везан је за моменат јављања на дужност. Од тог момента службенику се додељује једно стално (у релативном смислу) службено место или звање. То службено место или звање садржи један профилисан круг службених послова или функција, које од момента додељивања почиње да извршава службеник. Јављањем на дужност државни службеник постаје део сталних кадрова државне службе, он је ту инсталиран, и за њих је инкорпорисан на један органски начин.

Југословенско чиновничко законодавство није изричито предвиђало идеју инкорпорације. Међутим, језик и правна терминологија југословенског позитивног службеничког права несумњиво указују на то да појам државног службеника у материјалном смислу подразумева да лице на један сталан и органски начин заузима једно стално звање или службено место у државној служби. С обзиром на то да су службена места или звања морала да буду установљена на један сталан начин, и да је њихова егзистенција морала да буде објективна и независна од егзистенције државног службеника, онда је и инкорпорација службеника за сталне службене кадрове са свим правним последицама почињала тек од момента уласка и ступања у службу. Са ступањем

⁴¹⁹. Hans Gerber, „Vom Begriff und Wesen des Beamtentums“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Band 18, Heft 1, Tübingen, 1930, s. 26–39, 57–61.

у државну службу долази до трајне, дефинитивне (у релативном смислу) и органске инкорпорације за ту службу. Југословенско позитивно службеничко право садржало је низ појамних последица које су допунски потврђивале и указивале на идеју инкорпорације. Тако је у духу идеје инкорпорације био пропис по којем без одобрења надлежне службене власти службеник са редовном службом није могао упоредо да има неку другу споредну службу. Вршење његових сталних службених дужности било је приоритетно, и он није могао да заузима било који други положај јер би га то спречавало у вршењу ових службених дужности.⁴²⁰ Вршење државне службе захтевало је од службеника да се томе посвети све време које је за то било предвиђено. Исто тако, у интересу службе и по позиву старешине, службеник је могао да извршава задатке везане за службу и преко времена предвиђеног за то.⁴²¹ Ове обавезе су на потпуно исти начин биле нормиране и у немачком позитивном службеничком праву.⁴²² Свако лице које је ступило у државну службу, на једно стално и утврђено службено место или звање, било је, по југословенском позитивном службеничком праву, дужно да за све време ангажује сву своју личну активност и све своје интелектуалне и физичке способности за обављање поверене функције, односно службеног посла или звања. Тако је привредни живот једног службеника у потпуности био одређен службеним местом или звањем које је он заузимао. Због тога се државни службеник могао да означи и као службеник од позива или професионални службеник. Стални карактер и потпуна везаност за државну службу једног службеника стриктно је утицала на то да је он по правилу могао да врши само тај посао из домена државне службе а не и неки други ван њега. Ово је указивало на право државе да у свако доба располаже са личном активношћу службеника. У пракси је то значило да једно лице није могло у исто време да буде на служби у једној државној установи и да поред тога има службу у слободној професији. На основу тога државни службеници су били редовни службеници, односно припадали су редовним и сталним службеничким кадровима чија је

⁴²⁰ Чл. 96 „Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“ од 1923, стр. 9; чл. 74 „Закона о чиновницима“ од 1931, стр. 380; чл. 76 „Закона о државном саобраћајном особљу“, стр. 1008.

⁴²¹ Чл. 103 „Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“ од 1923, стр. 10; чл. 82 „Закона о чиновницима“ од 1931, стр. 382; чл. 84 „Закона о државном саобраћајном особљу“, стр. 1009.

⁴²² Видети о томе више: Hanns Seel, *Das neue Beamtengesetz*, Berlin: Junker und Dünnhaupt Verlag, 1937.

дужност била да врше сталне службене дужности. Стални службени кадрови представљали су основ за који је службеник био функционално везан на један сталан и нарочит начин. Службенички односи свих службеника од чиновника до чиновничког приправника, званичника и служитеља почивали су на сталној везаности за службено место или звање, односно за функцију или службени положај. Из свега реченог може се закључити да је идеја инкорпорације била заступљена у југословенском позитивном службеничком праву. Сва ограничења и обавезе које детерминишу природу службеничког односа у основи представљају правну инкорпорацију за државну службу.

На основу овде изнетих резултата до којих се дошло у истраживањима, може се видети да је инкорпорација за сталне кадрове јавне службе врло важан услов и основни елемент без кога не може исправно да се утемељи установа чиновништва. Њено издвајање и разликовање од других сродних и сличних установа био је први корак у коначном уобличавању појма јавног чиновника. Она има превасходан значај за то да се на прави начин, сталним кадровима, попуне стална и утврђена службена места или звања, од којих се састоји унутрашња организација сваке јавне службе.⁴²³

На моменту инкорпорације заснива се идеја професије (*Beruf, profession*), као веома важна карактеристика и битан елемент појма чиновништва. Идеја професије се налази у структури самог појма сталних и инкорпорисаних чиновника. Ова идеја, односно сама професија као карактеристика чиновника који припадају сталним кадровима јавне службе, упућује на постојање чврсте везе између њега и службеног места или звања. Она указује да чиновник своју јавну функцију, која му је додељена, држи на један релативно сталан начин. Поред тога, означава да су његово звање или службено место једина и најважнија дужност и основ животне делатности док год се налази у служби државе, те правно обавезује чиновника да се у пуном обиму времена и целом својом

⁴²³ Моменат инкорпорације чиновника, у првом реду, односи се на то да је он за све време док је у служби стално, редовно и у потпуности обавезан да врши своју функцију, и да је обавезан да се лично у целости посвети њеном извршењу. Путем инкорпорације у сталне кадрове јавне службе а по основу њихове утврђености и сталности чиновник добија свој релативно сталан положај. Међутим, обављање једне сталне функције за дато лице не значи да је оно доживотно уведено у службу, односно да ће ту службу вршити за све време њеног трајања. Стална и утврђена звања или места јавне службе, установљена на трајан начин, имају објективно–независну егзистенцију од оне чиновника. Због тога, један већи број лица у низу може у једном временском интервалу, сукцесивно да заузима једно исто службено место или звање. A. Lefas, *L'État et les fonctionnaires*, pp. 15–22.

личношћу посвети служби односно функцији. Професија значи да је чиновник потпуно посвећен вршењу државне службе, и да као државни орган има једну и најважнију дужност да се посвети раду за државу. То значи да је његова обавеза према држави правне природе и да јавне функције које врши морају да имају професионални карактер. Професионални карактер ових функција одређује карактер чиновика као државног органа, који је ангажован на остваривању државних задатака и циљева. Ове задатке и циљеве он врши као своју једину и искључиву професију, односно као свој прави и једини животни позив, наравно за све време док се налази у служби. Сходно томе, јавне функције које врши чиновник имају, поред социолошког, и правно значење.

Социолошки и правни карактер јавне функције условљава да се чиновништво у суштини одређује као професија. Његов најважнији задатак је да извршава професионалну, правну и органску делатност државе. Професионализованост самих функција неизоставно налаже да и лица која су дужна да их извршавају буду професионалци. Правни основ на коме почива инкорпорација за сталне кадрове порпима професионалне одлике, а на то утиче сам професионални карактер службе.⁴²⁴

У француској правној теорији, пре свега, разматрано је још једно питање: да ли се и административна хијерархија, у смислу контроле над актима власти нижих чиновника, може да укључи у типски појам сталног чиновника заједно са моментом сталности службених кадрова и моментом инкорпорације чиновника за ове кадрове.

Када је реч о начелу административне хијерархије треба рећи да се ради о уређењу јавних служби по правилу хијерархије, које почива на једној систематизацији службених места или звања разврстаних у сталне степене или чинове по једном низу од подређених према надређеним, те да се она завршава са највишим старешином као највишом влашћу. На службена места или звања поставља се особље које чини сталне кадрове, и будући да у служби није у истом рангу врши се његово распоређивање и разврставање у складу са хијерархијом јавне службе на више и ниже чинове. У складу са овом хијерархијом виших и нижих чиновна међу кадровима је успостављен однос претпостављености и потчињености. Унутар овог односа, претпостављеност (надређеност)

⁴²⁴ Н. Gerber, „Vom Begriff und Wesen des Beamtentums“, ss. 54–57.

подразумева хијерархијску и дисциплинску власт, која почива на издавању службених заповести, наредба, инструкција свим потчињеним (подређеним) кадровима, а њихова дужност је да се покоравају и извршавају ове заповести, као и у опште послушност и дисциплинованост. Поред ове субординације, односно утврђеног и сталног односа надређености и подређености идеја хијерархијског уређења сталних службених кадрова јавне службе садржи врло битну околност заједничке сарадње и међусобне, присне и органске повезаности свих чиновника. Ова повезаност чиновника односи се на све чиновнике у хијерархији од шефа па до најнижег чиновника, и у склопу једне јавне службе њом се пре свега означава планска организација сталних и утврђених службених места или звања. У првом реду, у административним јавним службама хијерархијом су обухваћена сва службена места или звања. То значи да у хијерархији административне службе свако лице које припада сталним кадровима обавезно има један сталан чин.

Питање о томе како треба приступити административној хијерархији у смислу општег типског појма чиновника, поставило се због тога што идеја хијерархије има велики значај у поступку прецизног одређивања појма сталних чиновника, који су важни чиноци у раду јавних служби, како оних у саставу разних администрација државе, тако и оних у саставу других јавно-правних тела. Ово је било важно и због тога што се у духу француске теорије овде радило о правим административним јавним службама државе и других јавно-правних лица. Наиме, свако лице које је у склопу јавних служби на један сталан начин везано за кадрове тих служби, исто тако је инкорпорисано за сталне чинове или степене административне хијерархије, и према томе налазе се у оквиру саме те хијерархије. На основу тога се дошло до закључка да хијерархија као битна карактеристика, мора бити унета у појам административног чиновника. Управо следећи такво мишљење, чиновници из чисто административних јавних служби, поред сталности кадрова и сталног учествовања у служби, имали су и хијерархију као важну карактеристику свог чиновничког својства. Због тога су ови чиновници у правом смислу те речи, у француској теорији и пракси, означавани као „хијерархизовани чиновници“ (*fonctionnaires hiérarchisés*).⁴²⁵

Као што је било постављено у француској теорији и у југословенском чиновничком законодавству су послови из склопа звања једног чиновника,

⁴²⁵ L.Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, p. III/248–252.

званичника или служитеља у административним службама били регулисани по принципу административне хијерархије. То значи да су у југословенском чиновничком законодавству звања распоређивана по принципу хијерархијских чинова при чему се узимао у обзир степен подређености и надређености, стручна квалификација, група, време, година службе и датум рођења.⁴²⁶

Међутим, идеја административне хијерархије, у правом смислу, не може обухватити све сталне инкорпорисане чиновнике, јер постоје чиновници који не испуњавају овај услов, посебно због тога што се у смислу функционалног односа према служби не налазе подређени хијерархији. Наиме, овде је реч о оним чиновницима (професори универзитета, судије и други) са службеним местима или звањима у сталним службеним кадровима једне јавне службе, која нису уређена и организована по принципу административне хијерархије у стриктном смислу. Односно, у овом случају ради се о оним звањима која су по својој природи и по своме значају таква да их је законодавац ставио ван ове хијерархије. У њиховом случају не постоји хијерархија са обележјима подређености и надређености, они у свом раду функционишу без ње, јер служба у којој се налазе није уређена по начелима хијерархије.

Тако, када је реч о свим сталним чиновницима у оновременим модерним државама, од којих су административни чиновници само један део, идеја хијерархије није могла да представља карактеристику општег чиновничког квалитета. Моменти попут обавеза да се врши служба, верност и послушност, потчињеност под претпостављену власт, хијерархијска и дисциплинска власт, могу се довести у везу са последицама чиновничког својства, али се они не могу користити као основ за утемељење чиновничког квалитета. Ови моменти везани су за службени однос и њима се одсликавају само дужности чиновника и уопште јавних службеника, али нису појам којим се назначује чиновнички квалитет.⁴²⁷

Поред ових разлога, својство чиновника не може се одређивати по постојању подчињености под хијерархијску или дисциплинску власт, и због тога што има кадрова који су у служби, како јавној тако и приватној, потчињени једној често строжијој дисциплинској власти од чиновника, а да они сами нису

⁴²⁶ Видети о томе више: „Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“ од 1923; „Закон о чиновницима“ од 1931.

⁴²⁷ Ernst Eckstein, „Der Beamtenbegriff im privaten und öffentlichen Recht“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, XXVII, Heft 4, Tübingen, 1911, s. 505–508.

чиновници. Најбољи пример за ову категорију кадрова су војници који нису чиновници, али су потчињени једној изразитој хијерархијској и дисциплинској власти. Уз њих, у ову категорију могу се сврстати лекари-стажери у државним болницама и волонтери код редовних судова, који су потчињени хијерархијској власти, али нису у дефинитивном смислу инкорпорисани за сталне службене кадрове дотичних јавних служби.

На основу резултата истраживања могу се издвојити барем две основе због којих се административна хијерархија терба да изостави из типског појма сталног чиновника. Како је већ утврђено да својство чиновника не може почивати само на критеријумима као што су: постојање, степен јачине и обим дисциплинске и хијерархијске власти, пошто они у појединим случајевима могу бити сведени на минимум. Односно, једно лице не може да постане чиновник само због тога што је потчињено хијерархијској власти. Овде треба још додати и то да су прописи о хијерархијској власти и дисциплини били општи и подједнако су важили, односно примењивани су како за инкорпорисане кадрове сталног и редовног службеног особља тако и за све категорије привремених службеника (*agents temporaires*), у које се на пример могу уврстити и контрактуални чиновници и дневничари. Због свега тога, у теорији је изведен један општи ства да само моменат хијерархије не одређује својство чиновника, и да појам сталног чиновника треба да се ограничи на моменат сталности службених кадрова и моменат инкорпорације чиновника за ове кадрове. Овакав став посебно мора да се усвоји и због тога што постоје и такви чиновници који нису обухваћени хијерархијом, односно у јавној служби се могу наћи и лица која по свом карактеру нису чиновници.

Плата се у правној теорији сматра за редовну и постојећу карактеристику чиновника. На основу тога су сви кадрови, који су службу вршили са једном сталном платом и под условом да је та плата била предвиђена у закону и у буџету, могли да се одреде као чиновници. Плата посебно треба да се узме као редовна и постојећа карактеристика, онда када је стална и редовна појава код чиновника. У том случају, она је од веома великог значаја у одређивању чиновничког квалитета. У појму јавног чиновника као и у односу на само својство чиновника, потребно је истаћи да се правни основ плате темељио у општем пропису (закону или уредби).

Правни основ плате није могао да се утемељи у једном уговору који би произашао на основу тога што би га држава или било које јавно-правно лице закључили са чиновником у тренутку његовог уласка у јавну службу. Само закон или уредба као један једностранни правни акт могу да буду правни основ плате, и због тога она у систему буџетирања може да се оствари само у буџету, који је предвиђен за државу и самоуправно или било које друго јавно-правно тело, у смислу праве материјалне егзистенције. Зато је плата у материјално-буџетском смислу буџетска плата.

Потреба да се у немачкој правној теорији прецизније одреди појам правог чиновника, као и да се из овог појма искључе сви кадрови који привремено врше службу или је врше као споредно занимање, утицала је да економски моменат, који се огледао у плати, добије веома важно место у дефинисању категорије чиновника од струке или позива.

Ова потреба за дефинисањем појма правог чиновника настала је у моменту када се у правној теорији отворило питање да ли плата може да буде основ по коме се одређује својство чиновника. Као повод таквом питању послужили су почасни чиновници (Ehrenbeamten), који су узимани као доказ да плата не може да буде основ за то. Овакав став почивао је на схватању да је чиновнички однос као јавно-правни службени однос одређен тиме да се чиновник налази под хијерархијом, и да је основна карактеристика појма чиновника садржана у овом јавно-правном односу. С обзиром на то да су и почасни чиновници били у јавно-правном односу и њих је требало сматрати за праве јавне чиновнике у смислу њихових обележја.

Међутим, везујући појам чиновника за јавно-правни однос, у случају почасног чиновника (Ehrenbeamte) није могла да се занемари чињеница да се овај чиновник од једног чиновника по позиву (Berufsbeamte) разликује у две основе: по отсуству плате и по отсуству професионалног упражњавања службе. Наиме, када се ове две основе узму у обзир онда постаје јасно да служба једног почасног чиновника представља споредно занимање за које он не добија плату.

Сходно томе је и основу на којој је почивао појам чиновника по позиву представљала плата, која је у директној у вези са сталним вршењем службе.

Односно, на тај начин су плата и стална везаност за службу потврђени као важни елементи на којима се конституише идеја чиновника по позиву.⁴²⁸

Тако је у немачкој теорији, управо на примеру почасног чиновника, оспорена концепција по којој плата није битна за појам чиновника. Утемељење ове концепције било је у томе што се почасни чиновник разликује од правог јавног чиновника пре свега у самој основи везе према јавној служби, а потом и зато што нема плату.

Готово истоветан став о плати као о битном елементу који учествује у обликовању својства јавног чиновника појавио се и у одлукама Државног савета за време Француске Треће републике. До таквог закључка Савет је водило схватање, по коме право на једну сталну плату има велики значај за чиновника приликом његовог ангажовања у служби, јер без остваривања права на сталну плату не може да се оствари статус сталног чиновника. Чиновник има обавезу да приликом вршења јавне службе буде ангажован са свим својим способностима и временом. Вршење јавне службе представља највећи приоритет за чиновника, и он је дужан да према њој опредељује све своје слободне активности ван службе. У том смислу је и плата са материјалног, практичног или позитивно-правног гледишта свакако представљала један од конститутивних елемената на којем се заснива својство јавног чиновника. Сходно томе је административна пракса Државног сталеза утврдила да се за чиновнике не могу да сматрају они кадрови, који су привремено били ангажовани у служби. Овакви чиновници нису добијали једну редовну и буџетску плату, која следује једном јавном звању.⁴²⁹ На тај начин истакнута је идеја материјалне инкорпорације за буџетску плату, и самим тим плата је представљала један од елемената који одређује квалитет чиновника. Професионална садржина делатности сваког чиновника испољавала се у обављању једне сталне друштвене, односно државне функције која је почивала на функционалној инкорпорацији за јавну службу и материјалној инкорпорацији ове функције преко плате за буџет.

⁴²⁸ Arthur Brand, *Das Beamtenrecht*, Auflage 3, Berlin, 1928, s. 24–27; Hans Peters, *Ehrenbeamte, Handbuch des Deutschen Staatsrecht*, Band II, Tübingen, 1932, s. 100–107.

⁴²⁹ „Saunac“, 9 janvier 1920, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, Tome quatre-vingt-dixième, deuxième série, année 1920, Paris: Librairie de la société du Recueil Sirey, 1920, p. 22. „Sieur Aubry“, 30 juillet 1920, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, Tome quatre-vingt-dixième, deuxième série, année 1920, Paris: Librairie de la société du Recueil Sirey, 1920, p. 800; „Sieur Bourbon“, 27 juillet 1933, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, Tome cent troisième, deuxième série, année 1933, Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1933, p. 908–909.

У правној теорији и пракси, појмовно установљење својства чиновника обухвата и плату као једну редовну, сталну и органску спону између чиновника и његове функционалне везаности за службу. Ово се, исто тако, може рећи и за оне чиновнике који уживају сталност, јер самим тим што су чиновници уопште морају имати плату. На основу тога и у њиховом својству плата представља врло важну карактеристику, и њен недостатак је у основи само један техничко-буџетски недостатак, који се по правилу мора да уклони. Чиновник има пуно право на плату, чак и у ситуацији када је нема у буџету, она се чиновнику признаје све док се поново не постигне редовно стање.

На основу теоријско–емпиријских сазнања може се закључити да плата има сложену компоненту коју сачињавају:

– Материјална инкорпорација чиновника у јавну службу која се испољава у остваривању права на добијање једне сталне плате. Тиме се потврђује везаност чиновника за плату, што је његова важна карактеристика, која не зависи од тога да ли чиновник ужива сталност. Материјална инкорпорација представља важну одлику у својству чиновника уопште.

– Материјална везаност плате за буџет која као технички знак треба да постоји код сваког чиновника. Међутим, плата у смислу материјалне везаности за буџет не представља појамну карактеристику у својству свих редовних чиновника, јер има таквих ситуација у којима не постоји једна таква материјална везаност, а да се при том својство чиновника не мења, као што је то у случају оних чиновника који уживају сталност.

Иако значајна, плата, издвојено, сама по себи са професионалном, економском и социолошком карактеристиком не представља довољан правни елемент за одређивање чиновничког квалитета. Да би стекла пуну снагу правног елемента она, још, мора имати и правно својство. Овакво правно својство происходи из идеје сталних кадрова и идеје инкорпорације. У ужем смислу инкорпорација представља функционалну везу за јавну службу, која се правно одржава на основу материјалне инкорпорације или везе чиновника за службу. У основи материјалне инкорпорације налази се стална плата, и због тога ова функционална карактеристика не представља сама по себи потребан услов за својство јавног чиновника. Због свега овога целокупну инкорпорацију треба схватити као једну појамну целину, јер тако више одговара стварној ситуацији

чиновника. Као појамна целина инкорпорација се састоји од два међусобно повезана или интегрисана елемента: функционалне инкорпорације у смислу функционалне везаности чиновника и материјалне инкорпорације која је оличена у плати као спољна, материјална манифестација функционалне везе. У основи ове две карактеристике налази се иста социјално-правна чињеница која налаже постојање узајамне везе између остваривања функционалне инкорпорације и материјалне подлоге. Наиме, та чињеница има два лица плату (и све остале принадлежности) и функционалну везаност за службу, и она се уочава у једном случају са социолошко-материјалног аспекта, а у другом са чисто правног аспекта. Уколико се плата као социјална чињеница путем законске основе претвори у правну, тада она као материјална инкорпорација чиновника за службу представља важан елемент општег типског појма чиновника.

У првом реду плата, али и остале принадлежности, биле су врло важна правна чињеница и у југословенском позитивном службеничком праву. Сходно томе, јасно је да су редовне принадлежности и по југословенском позитивном службеничком праву биле једна појамна карактеристика у својству државног службеника. Плата и остале принадлежности су имале посебну улогу у дефинисању својства државног службеника управо због тога што имају релативну сталност, и њихов износ је увек предвиђен и утврђен. Тако је у југословенском позитивном службеничком праву било потврђено да принадлежности имају предвиђен, сталан и утврђен карактер. Државни буџет је био најважнији инструмент у коме су предвиђане и утврђиване принадлежности. Њиме су тачно одређиване принадлежности за свако службено место и за свако звање у државној служби. На основу ових карактеристика у југословенском позитивном службеничком праву принадлежности су појамно биле везане за стање активне службе. Принадљности су тако припадале само државним службеницима који су се према држави налазили у једном стварном и ефективном односу. Ови службеници могли су редовно и стално да примају принадлежности за све време трајања њиховог односа према држави. Због тога су принадлежности имале јавно-правни карактер, а то је происходило из правне ситуације државног службеника која је била јавно-правне природе. Таква његова природа била је одређена јавно-правним службеним односом према држави, који је био регулисан јавно-правним прописима југословенског позитивног

службеничког права.⁴³⁰ Због тога су, по мишљењу француских правних писаца, принадлежности које су представљале један од чиниоца јавно-правне ситуације морале да имају јавно-правни карактер, и на њих је примењиван режим јавног а не приватног права.⁴³¹ Будући да однос службеника према држави нема приватно-правни уговорни карактер, због тога у случају промене принадлежности он не може протестовати против тога. У југословенској пракси, по ступању на снагу Чиновничког закона од 1931. године, законским путем је долазило до промене принадлежности, и чиновници – државни службеници нису после тога имали ни једно правно средство да се против тога боре и жале. Одсуство правног средства било је условљено легалном, општом и једностраном јавно-правном ситуацијом државних службеника, која је увек могла да се промени општим прописима, законима и уредбама, уколико би се на основу општих интереса за тим указала потреба.

У општем режиму државне службе принадлежности државних службеника одређивале су три опште карактеристике:

- законска или уредбска предвиђеност, релативна сталност и утврђеност;
- везивање за активну службу;
- јавно-правни карактер.

У немачкој и француској правној теорији се правни појам принадлежности дефинише:

- у смислу једне одређене суме, као што је алиментација, за издржавање службеника и његове породице у времену док се налази у активној служби и
- у смислу једне еквивалентне накнаде-награде за рад који је извршен у служби.

Службеник као носиоц једног јавног звања и због уложеног рада у извршавању државне службе има право на принадлежности, које због тога представљају једну врсту накнаде – оштете. Према томе службеник има право на

⁴³⁰ Чл. 27–46 „Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“ од 1923, стр. 3 и 4; чл. 18–30 „Закон о чиновницима“ од 1931, стр. 375 и 376; чл. 20–32 „Закон о државном саобраћајном особљу“, стр. 1002–1004.

⁴³¹ L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, p. III/98–101.

принадлежности, што је у директној вези са вредношћу, квалитетом и временом извршеног или вршеног рада.⁴³²

Алиментација је у позитивно-правном смислу најбољи појам којим се могу објаснити плата и остале редовне принадлежности службеника. Овај појам је најближи духу и смислу југословенског позитивног службеничког права и његових прописа. У духу тога права, плата и све остале принадлежности припадају државном службенику све време док активно врши службу. Ипак, у службеничком праву су били предвиђени изузеци, по којима службеник није фактички вршио никакву службу а примао је редовне принадлежности. Ови изузеци били су време у којем је службеник на годишњем одмору, на боловању⁴³³, на отсуству по приватном послу до два месеца итд.⁴³⁴ На основу ових случајева може се са поузданошћу тврдити да је у југословенском позитивном службеничком праву принадлежностима дат карактер неке врсте алиментације. То је значило да принадлежности нису схватане у смислу одговарајуће накнаде или оштете за извршен рад у служби. Када би се схватиле као накнада то би значило да их службеник у горе наведеним ситуацијама не би могао да прима, јер одговарајућа накнада се не даје службенику за време за које није радио. Опште је прихваћено да рад и накнада иду упоредо и истовремено. Међутим, службеник који је на отсуству или боловању тога нема, он прима принадлежности али у суштини не ради. По југословенском позитивном службеничком праву државни службеник је примао своје принадлежности унапред и није био дужан да на њих плаћа самоуправне прирезе. На те принадлежности се могла ставити административна забрана за државна потраживања из службеног односа највише до 50% активних принадлежности, као и то да се свега једна трећина тих принадлежности могла узети за остала

⁴³² P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, s. I/496–499; O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, s. II/224. M. Hauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public général*, pp. 598–602.

⁴³³ Боловање је било ограничено на 12 месеци од дана када је један службеник престао да долази на дужност. Ипак, за то време службеник је имао права на све принадлежности. Касније, рок боловања од највише 12 месеци у континуитету је остао, али је додато то да он није могао да буде дужи од 15 месеци укупно у две узастопне године. Чл. 111 „Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“ од 1923, стр. 10; чл. 104 „Закон о чиновницима“ од 1931, стр.384.

⁴³⁴ Чл. 108, 109, 110 „Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“ од 1923, стр 10; чл. 84, 86, 87 „Закон о чиновницима“ од 1931, стр. 382; чл. 86, 87, 88 „Закон о државном саобраћајном особљу“, стр. 1009.

потраживања.⁴³⁵ Овим је јасно потврђено да припадности имају карактер издржавања, да се одређују у складу са функционалном важношћу звања или функције, као и по основу материјалног стања и потребе службеника и његове породице.⁴³⁶

На основу свега изложеног може се закључити да се у југословенском позитивном законодавству са материјално-правног аспекта појам сталног државног службеника састојао од истих елемената који су се налазили у теоријском, општем, типском појму чиновника.

Јавни службеници–нечиновници обухватају све остале категорије јавних службеника које се не могу уврстити у категорију јавних чиновника. У ову групу убрајају се: почасни, принудни, помоћни службеници, као и службеници са приватно-правним карактером. У основи разматрају се њихови службени односи и сакупљају се заједнички елементи како би се конституисао типски појам службенике ових категорија, који би садржао све опште карактеристике појма јавног службеника односне категорије који се испољавају у свакој од земаља.

Почасни службеници су ангажовани у служби државе и других јавно-правних тела. Институција почасних службеника има своје социолошко-политичко оправдање у настојању модерне државе да се и шири народни слојеви укључе у функционисање јавних служби. Управо је са стварањем модерних држава настала и потреба да се у њихове службе уведу и шири народни слојеви.⁴³⁷

Почасни службеници учествују у раду једне службе на сасвим другачији начин од оне професионалних чиновника. Код почасних службеника не постоји позивно обављање поверене функције, „они нису инкорпорисани на један сталан начин за своју службу или функцију“. Основу животне егзистенције ових службеника чини њихова приватна делатност, јер се они према држави и служби ангажују у складу са чињеницом да нису инкорпорисани на један сталан начин. Њихов ангажман је делимичан јер они не учествују у раду службе целом својом

⁴³⁵ Чл. 120, 127 „Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда“ од 1923, стр. 11 и 12; чл. 94, 97 „Закон о чиновницима“ од 1931, стр. 383; чл. 96, 105 „Закон о државном саобраћајном особљу“, стр. 1010 и 1011.

⁴³⁶ На основу Закона о чиновницима за Кнежевину Србију од 1864. године у пракси Државног савета Краљевине Србије било је заступљено мишљење да је плата по својој природи накнада за извршени рад.

⁴³⁷ I. Krbek, *Upravno pravo*, II, Zagreb, 1932, str. 123.

радном способношћу и активношћу, они службу извршавају привремено јер раде само извесно време, и поверену службу врше узгредно јер упоредо раде на свом редовном и сталном занимању. Поред наведених постоји још једна карактеристика ових службеника, који због природе почасног звања не поседују професионалну спрему за њега и послове у вези са њим. На крају, треба рећи да ова категорија службеника поверене функције врши из почасти која за њих представља јавну част, и сходно томе се и називају почасним службеницима.⁴³⁸ Због овакве њихове ситуације за њих није предвиђено да имају право на добијање једне редовне и сталне плате. Они имају право на новчана примања, али она немају карактер сталне плате са сврхом да омогуће средства за живот или да награде ангажовање, већ је у њиховом случају реч о *накнадама*, *дневницама* или *наградама за седнице*.⁴³⁹

Службени однос почасног службеника почиње његовим претходним пристанком на наименовање или избор за службу. Схватање да се почасна служба може засновати и принудом почивало је на тумачењима у немачкој теорији да постоје почасни службеници (поротници) који ступају у службу без обзира на то да ли су дали свој пристанак. На основу тога изведен је закључак да је пријем функције могућ и под принудом, односно да воља није одлика почасне службе. Тако су почасне службе могле да буду вољне и принудне (обавезне).⁴⁴⁰

Међутим, у случају почасне службе на кандидата се може утицати у смислу моралног притиска на вољу, али је у циљу пријема почасне службе искључена директна принуда,⁴⁴¹ која постоји у случају поротника у Француској или Немачкој, или код војника уопште. Почасни службеник може да буде само оно лице које је сагласно са именовањем, постављењем или избором за почасну службу. Једино на основу његове сагласности, која може да претходи или да уследи накнадно по наименовању, остварује се правна пуноважност за пријем почасне службе. Управо је такав начин заснивања јавно-правног службеног односа основа на којој почива разлика између почасне и принудне службе.

⁴³⁸ H. Gerber, „Vom Begriff und Wesen des Beamtentums“, op. cit. s. 57.

⁴³⁹ H. Peters, *Ehrenbeamte, Handbuch des Deutschen Staatsrecht*, B. II, B. 7–9, Berlin, 1930, s. 101.

⁴⁴⁰ W. Jellinek, „Die Rechtsformen des Staatsdienstes. Begriff und rechtliche natur des Beamtenverhältnisses“, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. II, 1–3, 1930, s. 28; I. Krbek, *Upravno pravo*, II, Zagreb, 1932, str. 120–122.

⁴⁴¹ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, B. II, Auf. 3, Berlin, 1924, s. 174.

Наиме, у случају принудне службе искључена је могућност добровољног пријема функције.

Установа почасне службе има четири елемента на којима почива њен правни механизам: јавна служба; вољни пријем функције-службе; привремено и узгредно вршење ове функције, тј. одсуство сталне инкорпорације и вршење службе из почасти, тј. одсуство једне сталне и редовне плате. Поред овог важно је истаћи да својство почасних службеника није директно одређено природом и врстом аката коју они врше, јер они могу да врше и ауторитативне и неауторитативне функције.

Правна теорија заступа једно опште мишљење по коме се у почасне службенике могу да уврсте чланови локалних и самоуправних тела. На основу тога, посебно је немачка правна теорија заступала ства по коме је самоуправна служба (градски већинци и општински одборници) најбољи пример почасне службе. Категорију почасних јавних службеника састоји се од: сенатора, народних посланика, банских и градских већника, општинских одборника. У Француској такав статус имали су чланови комисије за разрез пореза. Француска теорија није имала јединствен став о томе где треба сврстати општинске и окружне одборнике, наиме мишљења су била подељена око тога да ли се ради о правим јавним чиновницима или не.⁴⁴²

У групу почасних јавних службеника убрајају се народни посланици и сенатори. По француској теорији они су сврстани у посебну категорију *владајућих* (*gouvernants*).⁴⁴³ Народни посланици и сенатори имају све важне одлике почасних јавних службеника. Уз њих и бански и градски већници и општински одборници само удружени могу да врше функције чланова парламената у којима се налазе и да решавају о стварима и предметима из њихове надлежности.⁴⁴⁴ У административном смислу народни посланици и сенатори немају једно одређено *звање*. Они могу потпуно слободно да делују у току својих мандата и нису обавезни да поступају по било чијим инструкцијама и наредбама.

Принудни јавни службеници су она категорија службеника која сарађује у државним пословима, мада нису прави чиновници, ни почасни јавни службеници.

⁴⁴² G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 241; L. Duguit, *Traité de Droit const.*, p. 17.

⁴⁴³ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 226; L. Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel*, éd. 3, Paris, 1918, p. 128.

⁴⁴⁴ L. Duguit, *Traité de Droit const.*, p. 17.

На установљење ове категорије службеника утицале су потребе од општег интереса за јавни живот. У случајевима када је претила опасност да ови интереси остану незаштићени уколико се препусти појединцима да по слободној вољи одлучују о томе да ли ће преузети понуђену службу или не, законодавац је одредио да се за одређене случајеве установе ванредне и повремене наметнуте службе. Овакав поступак законодавца уследио би уз свесно жртвовање личних интереса појединаца и потпуно суспендовање момента добровољности за вршење службе. Овако утемељена концепција о наметнутој служби заступљена је у теорији.

Принудна јавна служба се по теорији састоји од следећих карактеристика:

– Једностраним актом надлежне власти установљује се принудна служба. Надлежна власт има могућност да у законом предвиђеним ситуацијама спроводи принудну службену делатност. Једнострани акт надлежне власти одређује обавезу за службеника по којој се њему ставља у дужност извршавање конкретних службених радњи или функција. Принуда је важна одлика појма принудне службе и самим тим принудних службеника, јер представља саму основу ове институције.

– Једна наметнута обавеза готово по правилу обавезно садржи личну активност службеника. Принудна службена обавеза не заснива се на материјалним и новчаним давањима, јер у противном обавезе које би се на њима заснивале не би могле да дају обавезу принудног карактера. У складу са овим, свака особа која би за време рата или принудног стања била обавезна да војним властима даје материјална средства за војску, или која би имала обавезу да плаћа порез, не би могла да се одреди као јавни принудни службеник. Наиме, посебно када се ради о пореском службенику за њега се не може рећи да је принудни јавни службеник, јер његова обавеза се састоји у томе да је он дужан на давање престације, извесне суме новца, а не да врши активну личну службу.⁴⁴⁵ Немачки писци, по којима је верност у служби темељна одредница појма службеника, исто тако сматрају да у случају материјалних давања не постоји услов на основу кога би се то означило као јавна службена дужност. Ови писци закључују да се у овом случају не ради о дужности на верност, већ је у оваквим случајевима реч о јавним

⁴⁴⁵ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 229.

теретима који су наметнути грађанима.⁴⁴⁶ Ипак, поузданији основ за одређење о којој врсти службеника је реч од момента верности представља то да ли је обавеза по свој природи једна лична активност или материјална престрација.

Принудна службена дужност у теорији се још означава и као законска службена дужност, док се војна обавеза одређује и као грађанска дужност. Извршавање ове грађанске дужности почива на закону и спроводи се преваходно у интересу остваривања једне опште друштвене потребе: јавне службе народне одбране. Народна одбрана је по свом склопу једна јавна функција.

– Према општим прописима једна активност, односно обавеза или дужност мора тачно да буде предвиђена, и да има привремен карактер. Природа утврђеног посла, односно функција коју је потребно извршити одређује време трајања обавезе, која свакако има да се извршава привремено. Привремени карактер службе значи да наметнута обавеза или функција нису њихове главне професије, односно њихова каријера није везана за извршавање тих обавеза или функција. Службе, функције и послови овог типа, без обзира што су предвиђени законом, не врше се стално и редовно као перманентне јавне функције. Тако је на пример у случају војске време унапред одређено, док је служба поротника, на пример у Француској или Немачкој, временски ограничена на време у коме поротни суд заседава и решава. Односно, почетак и крај вршења поротничке дужности везан је за моменат када поротни суд почиње своје заседање и завршава се у исто време када тај суд заврши своје заседање. Са моментом закључења судске седнице поротници завршавају своју службу са свим дужностима која та служба подразумева. Поротници своју службу врше на основу закона, која је временски одређена само док су они присутни код суда. Време њихове службе одређено је фактичким вршењем наметнуте им дужности, а по завршетку те дужности поротници су опет слободни људи.⁴⁴⁷ Поротник је за своје звање везан само за време док присуствује суђењу, без обзира на то што закон предвиђа такво звање, и што је оно због тога има стални карактер. Слично мишљење било је

⁴⁴⁶ W. Jellinek, „Die Rechtsformen des Staatsdienstes. Begriff und rechtliche natur des Beamtenverhältnisses“, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. II, 1–3, 1930, s. 26.

⁴⁴⁷ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, B. II, Auf. 3, Berlin, 1924, s. 171; W. Jellinek, „Die Rechtsformen des Staatsdienstes. Begriff und rechtliche natur des Beamtenverhältnisses“, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. II, 1–3, 1930, s. 28.

заступљено и у француској доктрини. По њој, грађани, који на основу закона сарађују у кривичном процесу и који за то имају тачно утврђено и одређено звање, не представљају део сталних кадрова судског особља. Они се не могу изједначити са редовним судијом, јер се налазе у посебној правној ситуацији, и за њих важи један посебан режим (принуде, казне итд.). Будући да не учествују у вршењу јавне службе на сталан начин, они не могу да се сматрају за део сталних кадрова службе.⁴⁴⁸

У случају војске у категорију јавних чиновника уврштени су који чине саставни део сталних кадрова војне јавне службе: официри, подофицири и други војни службеници. У случају војника сталног кадра који се сваке године у одређено време позивају на отслужење обавезног рока могу се издвојити два основна гледишта. По једном војници се сматрају као прави јавни чиновници, а по другом њих су сматрали за принудне јавне службенике.

У француској теорији било је мишљења да с обзиром на то да војна служба као наметнута функција може да се одреди као једна функција. У складу са тим мишљењем статус редова је изједначаван са оним јавних чиновника, а то је објашњавано тиме да и ону врше јавну службу на један уобичајен и сталан начин.⁴⁴⁹ У прилог томе да су редови јавни чиновници истицано је то да су они ангажовани у једној јавној служби и да су у војне кадрове укључени на један уобичајен начин, те да на такав њихов статус не утиче чињеница да су они позвани у ту службу како би испунили своју војну обавезу коју прописује закон.⁴⁵⁰ Сходно овим размишљањима војна служба се у основи може одредити као јавна служба, и не може се одредити као принудна служба што се објашњава тиме да је основна карактеристика реквизиције једна тачно одређена престација, док војник целу своју личну активност ставља у службу.⁴⁵¹ Међутим, и поред тога што наведене карактеристике стоје за војника, ипак потпуно апсорбовање за вршење службе не може послужити као довољан основ на којем би се заснивало својство чиновника.

⁴⁴⁸ L. Duguit, *Traité de Droit const.*, p. 15; R. Bonnard, *Précis élémentaire de Droit administratif, Partie générale*, Paris, 1935, p. 364.

⁴⁴⁹ L. Duguit, *Traité de Droit const.*, p. 16.

⁴⁵⁰ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 239.

⁴⁵¹ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 240.

На основу изложеног треба рећи да за својство принудног службеника као најважнија одлика не може да се издваја постојање „само једне тачно одређене престације“.⁴⁵² За одређење појма принудног службеника треба уочити да нису пресудно важне природа и садржина личне активности. Наиме, наметнута обавеза може се испољити и као једна тачно утврђена престација, међутим, исто тако, та обавеза може да подразумева, чак и у једном одређеном временском периоду, „потпуно апсорбовање личне активности и личности принудног службеника“.⁴⁵³ Поред тога, наметнута обавеза може да се састоји од једне тачно одређене обавезе, али и више различитих обавеза. Због тога је за једну принудну активност довољно да буде унапред одређена и да је закон предвиди. На структура једне такве активности, односно какав ће бити њен састав одређиваће многе околности у конкретном случају, и оне могу да се испоље као „позив обвезницима на лични рад у случају елементарних непогода“.⁴⁵⁴

У конструисању појма поред сталности звања, функције или службеног места важне карактеристике су стално учествовање у служби и вољни пријем функције од стране наименованог лица. Међутим, у случају војника недостаје вољни пријем функције и они подлежу врло строгим санкцијама у случају да се успротиве. Управо овај моменат подложности санкцији представља основу по којој се војник разликује од чиновника, и то је дало повода се војници-редови не сматрају као чиновници, већ као принудни службеници. Сходно томе, према оновременом позитивном праву, војник је могао да се одреди или као принудни јавни службеник или као чиновник. Ипак, војник не може бити чиновник, јер није на један сталан и утврђен начин инкорпорисан у сталне војне кадрове. Војник је, пре свега, привремено везан за службу и нема одређену функцију.⁴⁵⁵ Његова служба је принудна и представља једно активно стање. У својству војника моменат принуде има велики значај, као што је то случај и са велом установом принудних службеника. У прилог томе да војници нису чиновници иде и то што код њих не постоји наименовање од стране државе, нити избор од стране једног државног органа. Регрути постају војници једноставно тако што досегну одређену животну доб за војну службу, а из службе се отпуштају искључиво по

⁴⁵² G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 240.

⁴⁵³ *Ibidem*.

⁴⁵⁴ *Ibidem*.

⁴⁵⁵ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, B. II, Auf. 3, Berlin, 1924, s. 171.

истеку обавезног служења. Када се све ово узме у обзир као најисправнија констатација намеће се да су војници принудни јавни службеници.

Принудни јавни службеници могу да се нађу у многим другим случајевима у којима њихова обавеза подразумева личну активност која се састоји у вршењу личног рада „на позив или по наредби надлежне власти“, а у једном ограниченом временском року. Тако се у принудној јавној служби могу да нађу: сведоци, вештаци и адвокати у оним случајевима када их суд постави за званичне браниоце у кривичним процесима. Односно, сва она лица којима су надлежни јавни органи наредили да појачају редовно особље једне службе у ванредним околностима попут великих поплава, пожара и томе слично. Тако је, на пример, у Краљевини Југославији бан имао овлашћење да у случају елементарних непогода изда наређење о употреби народне радне снаге и организацији помоћне службе.⁴⁵⁶

У категорију принудних јавних службеника могу да се уврсте сва она лица која су на основу једностраног акта (позива, наредбе) надлежне власти стављена у једну јавно-правну ситуацију, и то са циљем да изврше неку привремену и општим прописом утврђену личну активност.

Помоћни јавни службеници су посебна категорија јавних службеника која има извесна специфична обележја. Они су помоћници једне праве јавне службе, њени помоћни јавни службеници (*employés auxiliaires, agents auxiliaires*, или само *auxiliaires; Angestellten, Dauerangestellten*).

Учествовање у извршавању једне праве јавне службе представља главно обележје ове категорије службеника – помоћних јавних службеника. На основу тога може се рећи да сви они кадрови који не сарађују у једној правој јавној служби, чак и онда када се у односу према држави или неком другом јавно-правном телу налазе у једном радном односу, не могу се уврстити у ред јавних службеника у правом смислу речи, већ једино се могу да одреде као обични најамни радници-намештеници. Сходно овом, све кадрове који не сарађују у јавној служби треба одређивати као намештенике, док се они који у јавној служби учествују у било ком виду и по било ком основу треба означити као јавне службенике.

⁴⁵⁶ Чл. 14 Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја.

Другу важну одлику помоћног јавног службеника представља функцијски карактер његовог односа који постоји између њега и државе, односно јавно-правне установе у којој ради. Природа овог односа не испољава се као код чиновника у смислу једностраног јавно-правног односа, већ је овде реч о једном уговорном, радном односу. Уговор се налази у основи службеног односа помоћних јавних службеника, односно службеници ове категорије ангажују се на основу двостраног правног посла – уговора. Уговор на основу кога се ови службеници ангажују, у оквиру правног режима коме су потчињени, представља један уговор о најму службе и то „било приватног права (*droit privé*), било јавног права (*droit public*)“.⁴⁵⁷

Између ова два момента по којима се врши ангажовање постоји разлика у томе што: приватно-правни уговор доводи појединца и државу у један однос који по свему одговара приватно-правном односу који постоји између најамника–радника – и послодавца; јавно-правни уговор као административни уговор потпада у целости под специјална правила режима јавног права, те тако надлежност за суђење има административни суд а не редовни грађански суд.⁴⁵⁸ Поједини писци као битне карактеристике помоћне службе наводе моменат привременог и рада у служби у изузетном смислу. Службеници помоћне службе „привремено, изузетно, тренутно дају своју личну активност ради осигурања функционисања једне јавне службе“.⁴⁵⁹ Службеници који у администрацијама нису обухваћени сталним кадровима и особља и звања, већ су за њу везани на основу уговора о раду, не могу се уврстити у чиновнике већ једино у обичне помоћнике (*auxiliaires*).⁴⁶⁰ Помоћници се могу одредити као она врста службеника која је у функционисању једне јавне службе ангажована привремено, за један моменталан посао, са сврхом да се ванредно и у једном одређеном року помогну редовни чиновници, као и стално са сврхом да извршавају дужности у вези са звањем које није предвиђено у кадровима службе.⁴⁶¹ У случају када помоћни јавни службеници учествују у раду јавне службе на један сталан начин,

⁴⁵⁷ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 224.

⁴⁵⁸ G. Jèze, *Cours de Droit public, Théorie générale des contrats de l'administration. Formation et exécution*, Paris, 1931 p. 3.

⁴⁵⁹ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 224.

⁴⁶⁰ M. Hauriou, *Précis élémentaire de Droit adm*, Paris, 1930, p. 264.

⁴⁶¹ R. Bonnard, *Précis élémentaire de Droit administratif, Partie générale*, Paris, 1935, p. 364.

њихов положај је исти као приватно-правна ситуација која почива на уговору о најму службе.

Активност помоћних јавних службеника који се најчешће ангажују на обављању једног материјалног личног рада (посла), за један одређен новчани износ условљава да се у теорији њихов статус одређује у смислу обичних најамних радника, те да држава путем уговора не ангажује ове кадрове у смислу извршавања функција власти. У основи ови кадрови не врше правну активност него обављају обичне просте личне престације у служби. У државном апарату помоћник је обележен као приватни службеника, намештеник који се налази у приватно-правном односу. Статус помоћника искључује значај јавног органа и сходно томе он не може да врши строго ауторитативну службу.⁴⁶² Ипак, у теорији природа функције помоћника није пресудна за појам помоћног јавног службеника. Важно је то да ови службеници не представљају сталне кадрове особља једне јавне службе, да свој однос према држави заснивају на моменту воље а не на моменту принуде, као и да им за обавезу да врше посао следјуе новчана награда. На крају, законодавац има пресудну улогу у дефинисању обима и домета у коме ће функционисати службеници свих врста.⁴⁶³

Ситуација помоћних јавних службеника одређана је на основу уговора о најму службе из кога произилазе њихова права и обавезе. Оваква њихова ситуација различита је од оне коју имају јавни чиновници код којих је она законска, легална и једнострана.

У основи правни положај помоћника одређен је на основу две различите правне ситуације:

- уговора о служби по којем се појединац налази у једној личној ситуацији и
- закона или уредбе које ситуацију помоћника одређују као општу и законску, и то тако што су законом утврђени временски оквир рада, забрана плаћања у натури, одмор и друго.⁴⁶⁴

Постојање две различите праве ситуације индивидуалне и легалне условљавало је и начин њихове промене. Индивидуална правна ситуација која је утврђивана путем уговора била је подложна промени само у случају обостране

⁴⁶² I. Krbek, *Upravno pravo*, II, Zagreb, 1932, str. 117.

⁴⁶³ L. Duguit, *Leçons de Droit général*, 1926, p. 234.

⁴⁶⁴ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 225.

сагласности, односно сагласности помоћника и државе. Легална ситуација могла је да се промени у било ком тренутку искључиво на основу одлуке надлежне власти која их је организовала и створила. Осим тога, различите правне ситуације налагале су надлежност различитих судова у споровима између помоћника и администрације. У случају да је спор настао по питању уговора о служби из приватног права надлежан је био редован суд, односу у случају спора из јавног права – административног уговора надлежан је био административни суд.

У случају изненадног и колективног прекида рада, односно у случају штрајка приватни намештеници и радници приватних предузећа могу да се позову на примену прописа заштитног законодавства приватних радника. Када је реч о помоћницима јавне управе, и с обзиром на то да они учествују у функционисању јавних служби које почивају на принципу континуитета, мишљење већине писаца је да им треба забранити штрајк. За помоћнике постоји само обавеза о поштовању рокова отказа, и дужности да их се стриктно придржавају.⁴⁶⁵ Начелно, принцип је таква да законодавство о радницима важи и за помоћнике. Да би се помоћници изузели од овог прописа било је потребно да се једним изричним текстом дерогира.

Свака земља својим законодавством дефинише службене односе према сопственим потребама, погледима и приликама социјалним, политичким и другим. Начин по којем је своје службене односе регулисала и установила Француска имао је заједничку основу и са другим земљама. У Немачкој су код државних и комуналних власти поред чиновника радили и намештеници–службеници (*Angestellten*) и радници (*Arbeiten*). Намештеници и радници у службу су примани на основу приватног уговора о служби, а њихов правни однос заснивао се на тарифном уговору (*Tarifverträge*). Тарифни уговор закључиван је између власти и заступника намештеника. Овај уговор састојао се од одредби о постављењу, дужностима, начину плаћања, додацима за станарину, гарантованом дечијем додатку, праву на отсуство, основама за отпуст и отказ, и друго.⁴⁶⁶ Стални намештеници („*Dauerangestellten*“) су као специјална категорија службеника у немачкој теорији одређивани у истом смислу као *agents auxiliaires*. Ова категорија службеника испољава сличност са положајем чиновника и у

⁴⁶⁵ Gaston Jèze, *Cours de Droit public*, p. 225.

⁴⁶⁶ A. Brand, *Das Beamtenrecht*, Auf. 3, Berlin, 1928, s. 57–58.

спољашњем смислу међу њима нема велике разлике. У трагању за правним одређењем сталног намештеника као посебне класе службеника – намештеника важно је уочити да се ради о творевини „тарифног уговора“. Односно, овакав тип службеника – намештеника поставља се у службу на основу уговора и према томе његова ситуација је приватно-правна. На основу тога, разлика између ових службеника – намештеника и чиновника испољава се у правној ситуацији, која је код чиновника јавно-правна.⁴⁶⁷

У југословенској правној мисли било је појединих која су указивала на јасну разлику између намештеника (Angestellte) и јавног службеника. По овом мишљењу једно лице које је намештено на основу обичног приватног уговора не може да има статус јавног службеника, већ обичног намештеника (Angestellte, l'employé), чији се правни однос заснива на правилима грађанског, а не јавног права.⁴⁶⁸ Исто тако, било је и мишљења по којима се реч намештеник имала да користи само у случају таквих кадрова који су били ангажовани на пословима који нису представљали организациони склоп јавне службе. Ово мишљење је истицано с обзиром на то да је *намештеник* учествовао у функционисању једне јавне службе, и према томе он је један јавни учесник уопште. У прилог томе ишла је и чињеница да уговор који службеник–намештеник закључује са администрацијом поред приватно-правног може да буде и јавно-правни. У складу са овом констатацијом један службеник–намештеник би се са теоријског и функционалног аспекта могао тачније да одреди као јавни учесник посебне врсте.

У теорији се службени однос помоћника врло често одређује као привремени уговорни однос. Међутим, исто тако, у основи не постоји препрека да се службени однос заснује једностраним актом управне власти. У том случају правна ситуација би као и у случају сталних, професионалних чиновника почивала на општим прописима. Будући да је установљавање помоћне службе била дужност законодавца, те да је он одређивао да лица која врше такву службу не представљају саставни део сталног службеног особља, ипак је имао могућност да законом одреди начин на који се улази у ову службу. Један начин је могао да буде путем приватно-правног уговора, а други путем једностраног акта управне власти. Овај акт управне власти могао је да садржи услове за улазак у помоћну

⁴⁶⁷ Arnold Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin, 1928, s. 150.

⁴⁶⁸ I. Krbeč, *Upravno pravo*, II, Zagreb, 1932, str. 117.

службу, да одреди која власт је надлежна за доношење одлуке о пријему, да дефинише права и дужности, да наведе узроке по којима престаје служба итд. У зависности од уговорне ситуације, начин на који помоћник улази у службу могао је да буде приватно-правни или јавно-правни, односно у случају једностраног акта управне власти та ситуација је могла да буде једнострана, законска и општа. Правна ситуација помоћника може бити разноврсна, међутим иста појамна ознака може све да их обухвати у основи и по појединим заједничким функционалним цртама. Комбинација једне правне ситуације може садржати и уговорне и једностране односе. Ипак, у конституисању појма помоћника важну улогу имају следећи елементи: вољно улажење у службу, одсуство једне сталне и потпуне инкорпорације и примање једне одређене награде. С обзиром на то да помоћник не заузима једно стално и утврђено службено место или звање у сталним кадровима јавне службе, а самим тим се не налази у сталном и редовном особљу појам помоћника се може извести само на основу наведених елемената. Сви остали елементи, попут времена трајања помоћне службе и чињенице да лице вољно учествује у функционисању јавне службе, не представљају довољну основу за појам чиновник. У стварном животу, пракса помоћне службе је таква да се лице у њој може ангажовати подједнако на једном изненада појављеном и тренутном послу или на једном привременом послу у току дужег временског рока, као и у случајевима када једно лице обавља такву функцију или звање која представља сталне послове јавне службе. Ипак, без обзира на то ако се лице налази ангажовано на дужности у једној сталној функцији, оно не може са правног гледишта да буде чиновник. Чиновник не може да буде због тога што му недостаје једна стална инкорпорација за редовне службене кадрове јавне службе. Чињеница која раздваја помоћника од осталих сталних, редовних чиновника испољава се у томе да међу њима никад не постоји једна органска, чврста и дефинитивна веза.

Јавни службеници са приватно–правним карактером су они јавни службеници који се налазе у служби појединаца. Деловање ове врсте службеника подразумева једну специјалну групу службених односа, који могу да се испоље у разноврсним функционалним варијантама и комбинацијама. Службени односи везани за јавне службенике са приватно–правним карактером представљају најкомпликованије односе, јер обухватају службенике са приватно–правним и

јавно–правним карактером.⁴⁶⁹ У немачкој доктрини ови службеници су означавани и као јавни чиновници са приватно правним службеним дужностима (*öffentlicher Beamten mit zivilrechtlicher Dienstpflicht*).⁴⁷⁰ Службеницима ове категорије у пракси обично припадају железничко–полицијски службеници које ангажују приватна железничка друштва, заклетни чувари приватних шума и ловишта и други.⁴⁷¹

У правној теорији јавни службеници са приватно–правним карактером одређени су као службеници који подједнако испољавају приватно–правно и јавно–правно својство. Као службеници са двоструким својством, они се одређују као јавни службеници који су ангажовани у јавној активности, јавној служби, и обављају законом установљену сталну јавну функцију. Поред овог својства, код ових службеника постоји и друго својство везано за чињеницу да су ови службеници у исто време приватни намештеници појединаца који су власници или закупци приватних добара (шума, лова, железнице, итд.). Службеници ове категорије сходно свом двоструком својству имају специфичан положај и ситуацију у служби. Њихов положај и ситуација као јавних службеника у приватној служби одређују се на основу приватно–правног уговора о најму службе (*bürgerliche Dienstvertrag*; *louage de service*) у односу према приватном послодавцу, и на основу јавно–правног уговора као код правих јавних службеника у односу који је сличан ономе који се заснива код ступања у јавну службу.

На примеру чувара шуме или ловишта цео поступак може да се представи у две етапе. Прва етапа подразумева да лице које је кандидат за чувара прво мора да ступи у службу приватних власника или закупца добара (шуме, лова и томе слично), а затим, у другој етапи, потребно је да добије од стране надлежне власти одобрење за вршење полицијске службе на дотичном добру. Пошто се комплетира процедура кроз наведене етапе ово лице може да постане један јавни службеник са приватно–правним карактером. Односно, поред приватног уговора између чувара добра и приватног власника (закупца) потребна је и изјава воље надлежне државне власти на основу које се дотичном чувару даје пристанак и одобрење да извршава одређену функцију или законом предвиђен и тачно

⁴⁶⁹ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 268–271; I. Krbek, *Upravno pravo*, II, Zagreb, 1932, str. 117.

⁴⁷⁰ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, B. II, Auf. 3, Berlin, 1924, s. 163–165.

⁴⁷¹ Чл. 135 Закона о шумама од 21 децембра 1929; чл. 117 француског Закона о шумама; чл. 41 Закона о лову од 1931; чл. 22 француског Закона о лову од 1844.

утврђен круг послова. Сходно претходно реченом, својство јавног службеника у приватној служби заснивало се на уговору и једностраном административном акту који је подразумевао давање дозволе или овлашћења. Тако су ова два правна акта потребна за улазак у јавну службу. Од којих се овај други у правној литератури означава као акт услов (l'acte-condition), јер тек на основу њега приватни чувар улази у правну ситуацију јавног службеника, односно са тим актом добија својство јавног службеника. Ипак, овим се не занемарује значаја првог акта, приватно-правног уговора, који директно ствара услов за постојање другог акта, односно за давање дозволе по којој се врше функције – јавне службе. У случају да не постоји први акт не би било услова да се установи други акт. У пракси би то значило да уколико се у једном тренутку приватни власник одлучи да отпусти из службе једног већ заклетог и примљеног чувара од стране јавне администрације, онда би директно отпао и однос који постоји између истог тог чувара и јавне администрације, и у таквој ситуацији чувар више не може да буде јавни службеник са приватно-правним карактером у служби појединца. Насупрот томе, повлачење дозволе од стране управне власти не обавезује приватног власника да и он отпусти чувара. Једина последица која настаје у тој ситуацији јесте да тај чувар више не би могао да врши полицијске функције јавних органа. Такав чувар више не би био јавни службеник и орган јавне безбедности, већ само један приватни намештеник. На тај начин његова ситуација остала би уређена само на основу уговора. Уговорна ситуација чувара директно одређује и утиче на његову ситуацију као јавног службеника, док његова ситуација као приватног службеника појединца није условљена присуством и постојањем јавно-правне ситуације коју има као јавни службеник.

Двострана природа службеног односа датог службеника одређује различиту структуру права и дужности коју он има према приватном послодавцу и јавној управи. Његова права и дужности према послодавцу одређена су на основу уговора о најму службе, док су према држави одређена на основу самог својства јавног службеника која су одређена општим прописима, законима или уредбама. Права и дужности које службеник има према послодавцу потпуно су независна од оних које има према држави, и послодавац се због тога не може да меша у вршење чуваревих функција као јавног службеника, односно јавног органа. Другим речима, ако се ради о једном чувару, он као јавни службеник не

може да прихвати да спроводи наређења од свог послодавца, већ једино и само од надлежне администрације.⁴⁷²

Са обележјима која имају јавни службеници са приватно правним карактером они не могу да буду чиновници, јер немају потребна обележја. Прво, ова категорија службеника није на један дефинитиван и органски начин инкорпорисана за сталне кадрове служби у којима се налази. Друго, овим службеницима за својство чиновника недостаје формално наименовање, односно постављење од државе. У том смислу, њихов службени однос почиње једино на основу факта да су положили прописну заклетву. На крају, стоји чињеница да је њихово звање (функција) установљено законом, што значи да има сталан карактер. Међутим, ови службеници нису хијерархизованом везом везани за своју функцију, и самим тим не заузимају стално место или звање у хијерархији дотичне јавне службе коју врше, зато што у стварности врше само једну функцију по овлашћењу управне власти.⁴⁷³

Ако се опет вратимо на чуваре, а у вези са претходно реченим, може се уочити да између њих и управно-полицијске власти не постоји један непосредни однос. Наиме, између функције која је основ за вршење звања чувара (шуме, ловишта итд.) и јавне службе полиције нема директне функционалне хијерархијске везе. Зато се чувар не налази у сталним хијерархизованим службеним местима или звањима која чине непосредан састав сталних службених кадрова јавне службе.

У групу јавних службеника са приватно-правним карактером може се уврстити концесионар са својим службеницима, који са овим типом службеника има одређене сличности. Положај концесионара испољава на основу правне ситуације и јавно-правни и донекле приватно-правни карактер. Ова двостраност правног положаја одређена је, с једне стране, учествовањем концесионара у функционисању једне праве јавне службе, а са друге стране, тиме што је он у ствари обичан појединац, приватни предузетник, и према томе за његово укупно својство може се рећи да има приватно-правни карактер.

У француској теорији постојало је неколико виђења својства концесионара и његових службеника. Прво виђење је концесионара и његове службенике

⁴⁷² Gaston Jèze, *Cours de Droit public*, p. 270.

⁴⁷³ *Ibidem*, p. 268.

одређивало као праве чиновнике уколико су на уобичајен и сталан начин учествовали у активности концесиониране јавне службе.⁴⁷⁴ Друго виђење није концесионара и његове службенике сматрало за чиновнике, зато што никада не заузимају једно стално јавно звање које је део сталне структуре кадрова једне јавне службе. На основу тога, иако је ангажован у функционисању једне јавне службе, концесионар се види као обичан појединац који се налази изван административне хијерархије сталних службених кадрова.⁴⁷⁵ Треће виђење концесионара одређује као јавног службеника али не и чиновника. Ово виђење образлаже се тиме што он учествује у функционисању јавне службе, и само због тога може да се одреди као јавни службеник. С обзиром на то да му не достају важне одлике чиновника, то својство не може да има. Наиме, концесионар не заузима једно стално звање у кадровима јавне службе и професионално не врши то звање.⁴⁷⁶ На крају, постоји и такво виђење које правну ситуацију концесионара и његових службеника види као веома сложену. Разлог за то је што је концесионар обавезан одредбама закона или уредбе у смислу директног функционисања концесиониране јавне службе, и самим тим налази се у једној легалној и општој ситуацији. У том смислу својство концесионара је индентично са оним правог чиновника. Поред ове карактеристике, својство концесионара је одређено и на основу једне уговорне ситуације, посебно у том смислу да су извесна његова права и дужности одређене самим уговором о концесији. У овом случају испољава се једна индивидуална ситуација заснована на уговору, који може да се измени само сагласном вољом и концесионара и администрације. Када се у обзир узме ова страна концесионарског својства не види се сличност са јавним чиновником, јер се у овом смислу положај концесионара јавне службе јасно разликује од положаја јавних чиновника.

Особље концесионара, његови радници и службеници деле се на: службенике примљене од администрације и на друге службенике и раднике.

Службеници примљени од администрације (*Les employés agréés par l'administration*) могу да се одреде као јавни службеници у служби појединца. Њихово својство је двоструко и састоји се од својства чиновника које добијају по одобрењу администрације и од својства приватних службеника концесионара

⁴⁷⁴ L. Duguit, *Traité de Droit const.*, p. 20.

⁴⁷⁵ L. Rolland, *Précis de Droit administratif*, éd. 4, Paris, 1932, p. 93.

⁴⁷⁶ R. Bonnard, *Précis élémentaire de Droit administratif, Partie générale*, Paris, 1935, p. 364.

које настаје са моментом закључења уговора о најму службе између њих и концесионара.

Сви остали службеници и радници који нису ангажовани од стране од администрације не могу се уврстити у јавне службенике у правом смислу те речи. Њихово својство одређено је уговором о најму службе којим су везани за концесионара.

Будући да ни сама теорија нема једну одређену дефиницију концесионара и његових службеника, као најправилније мишљење треба узети то да су они јавни службеници уопште, и то због тога јер директно и непосредно учествују у функционисању једне праве јавне службе. Међутим, зато што не припадају сталним кадровима јавне службе не треба их сматрати за јавне чиновнике.⁴⁷⁷

Југословенска правна теорија била је на становишту да концесионар и његови службеници заузимају један положај који је на средини између оног правих јавних службеника и оног обичних предузетника, најамника-радника. Међутим, коначни закључак о њима био је да се они не могу сматрати јавним службеницима. Разлог за то био је да се положај службеника краљевске јавне службе суштински разликује у битним тачкама од положаја службеника јавне управе, и поред тога што је у појединостима, као што су питање штрајка или интервенције државе код доношења прописа о статусу службеника краљевске јавне службе, била присутна намера да се положај ових службеника приближи и изједначи са положајем службеника јавне управе.⁴⁷⁸

Најзад и адвокати су могли да се уврсте у категорију јавних службеника са приватно-правним карактером. Они учествују у споровима или процесима код редовних судова када заступају странку. Поред њих у исту категорију су могли да се уврсте још и стараоци имовинских маса, тутори, управитељи стечајних маса итд.

⁴⁷⁷ G. Jèze, *Cours de Droit public*, p. 268–270.

⁴⁷⁸ I. Krbek, *Upravno pravo*, II, Zagreb, 1932, str. 96.

V Промене и развој савремене државне управе

Појава све веће повезаности људи, у мисли и делу, која свет претвара у једну целину назива се глобализација. Многи од облика који је карактеришу су глобалног карактера, и испољавају се као међузависност људи у свету. Они доводе до све веће отворености локалних заједница за утицаје из света, као и њиховог повезивања и укључивања у светске токове. Облици глобализације видљиви су у хомогенизацији света и стандардизацији животног стила, ширењу локалних карактеристика на свет и све потпуније уклањање граница међу људима. Глобализација се, пре свега, испољава у економији, култури и политици.

На појаву процеса глобализације утичу многи фактори: једни су везани за повећање друштвене густоће света коју изазивају демографски раст, развој знања и убрзани напредак у области комуникација; други су везани за стварање стабилизационих структура које спречавају стихијско распадање уређених система, што посредно утиче на увећање друштвеног богатства; код трећег, повећана фреквенција интеракције међу људима широм света, како међу појединцима, тако и међу организацијама, погодује стварању услова за сарадњу; на крају, долази до промене унутар основа саме друштвене структуре која се сада све више мења кроз хоризонталну функционалну диференцијацију и тако доприноси смањивању друштвене неједнакости, али и везивању људи за велике функционалне системе.⁴⁷⁹

Процес глобализације затекао је државу у моменту када је достигла историјски врхунац у свом изражавању као једне од кључних основа националног идентитета. Током 20. века национална држава је посредством величанственог научног и технолошког напретка вишеструко изградила и усавршила своју основу, која се заснива на монополу организоване физичке силе. Због тога се спрам њене техничко–технолошке моћи све више указивала потреба за проналажењем алтернативних решења у виду нових организација и институција које би биле у стању да обављају јавне послове разумном

⁴⁷⁹ Видети о томе више: Christopher Chase-Dunn, *Global Formation: Structures of the World Economy*, New York, 1989; Martin Albrow, *The Global Age: State and Society beyond Modernity*, Cambridge, 1996.

ефикасношћу и економичношћу, и којима би се пре свега умањио ризик од ирационалних аберација тако добро упамћених кроз историју националне државе за време 20. века. Упоредо са овим трендом, унутар националне државе, код њених грађана, све више је долазила до изражаја лојалност како према локалним, тако и према супранационалним институцијама. Поред тога, грађани су губили поверење у њене јавне службе, као и у могућност да пружи адекватну социјалну сигурност. На крају, држава је морала да прихвати да лојалност својих грађана према себи мора да дели са већим бројем других организација којима људи у исти мах припадају. Интензитет глобализације се највише испољио кроз економске процесе, у смислу мобилности капитала, људи и информација, што је највише утицало на промену положаја државе у класичном смислу. Ова промена се испољила кроз умањење ауторитета државе, док се њен суверенитет у извесној мери одржао. У истом правцу као економски процеси на промену положаја државе деловао је и технолошки напредак. Насупрот овим процесима, превазилажењу класичне форме националне државе такође су допринели глобални проблеми савременог човечанства од еколошких до организованог криминала. Сви ови облици кроз које се манифестовао процес глобализације извршили су снажан притисак на управни систем националне државе. Под њиховим дејством неминовно је морало доћи до промена у сруктури управних система, форми њихове аутономије, управних метода који се у њима примењују, и самим тима промени опсега самих тих система. У том смислу, у исто време су се појавили захтеви и за већом централизацијом и за већом децентрализацијом. Једни су требали да реше питање лакшег уклапања државе у наднационалне управне мреже, а други да створе боље услове за укључивање недржавних чиниоца у глобалну акцију.

Ипак, промене и развој савремене државе не карактерише само процес стварања све сложенијих супранационалних институција, већ и процес локализације у односу на државу. Овакав правац кретања ка локалном нивоу означио је супштање појединих послова с централног државног апарата на подржавне територијалне јединице, регије, локалну управу и самоуправу. Оносно, овај процес се испољио као једна врста хоризонталне

трансформације којом су биле обухваћене недржавне организације и други чиниоци.

Изложена свим овим променама, држава се све више преображава у складу са примарном улогом коју јој ови процеси намећу, а то је да постаје чвориште у све сложенијој мрежи глобалних односа. Држава као чвориште врши врло важну посредничку функцију у односима између, с једне стране, појединца и непосредних локалних односно интересних заједница, а с друге стране, супрадржавних континенталних и светских механизма регулације. Остваривање ове функције, у савременом свету, учвршћује значај државе као инструмента глобалних процеса и поредака.⁴⁸⁰

5.1. Процес глобализације у Европи

Процес глобализације довео је у Европи до несвакидашњег подухвата економске и политичке интеграције која је обухватила цео континент. Подухват европског уједињења практично је почео већ са првим годинама мира по завршетку Другог светског рата. У његовој основи било је економско повезивање појединих западноевропских држава, које је 1957. године озваничено Римским уговором као формалним правно-политичким оснивачким актом. Овај пројекат се наставио кроз споразуме и закључивање уговора, којима је учвршћивано економско и политичко повезивање. Тако је Европским јединственим актом (Single European Act) из 1986. године створено јединствено европско тржиште, док је на основу уговора у Мастрихту из 1992. Европска заједница прерасла у Европску унију. Процес се потом наставио увођењем заједничке валуте у оперативну употребу 2002. године, да би се на основу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. Европска унија конституисала као јединствен ентитет са својством правног лица. На основу тога Европска унија је стекла међународни субјективитет. Интеграције су тако из године у годину постајале све динамичније, и испољавале су се у постепеном преласку од координације, преко кооперације до регулације која

⁴⁸⁰ Roger King, Gavin Kendall, *The State, Democracy and Globalization*, Basingstoke, 2004, pp. 151–165; Philip McMichael, „Globalization“, *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, New York, 2005, pp. 587–606; P. Shankar Jha, *The Twilight of the Nation State: Globalisation, Chaos and War*, pp. 96–140.

је била обавезна за све државе чланице. У пракси је то значило стварање заједничких организација, доношење јединствених формалних решења и образовање супранационалних институција са аутономним обликом деловања. Концепт функционисања у овим организацијама и институцијама почивао је на деловању радних група састављених од стручњака, одржавању састанака одговорних високих државних чиновника и заседањима политичких званичника и представника држава чланица.⁴⁸¹

Уједињавање Европе је процес од светског значаја, који суштински мења услове опстанка и развитка свих земаља Европе. У односу на саму Европу значај овог процеса је подједнако важан како оним земљама које су чланице Европске уније, тако и оним које то нису. Цео процес је веома сложен и испољава се врло широко од економских и политичких до техничко-технолошких облика наднационалне сарадње и интеграција. Овако широк распон сарадње заснива се на најважнијим тековинама за организовање заједничког живота људи: поштовању људског достојанства; слободи изражавања уверења и слободи истраживања, стварања и вођења личних животних пројеката; коришћењу механизма за системско ограничавање сваке владавине; стварању основа за солидарност међу људима и њихову социјалну заштиту. Обухваћене овим процесом све земље, како земље чланице, тако и оне које су у процесу придруживања, настоје да сачувају сопствену самосталну и суверену државу.

Процес европског уједињавања нашао се у квалитативно новој фази оног момента када је Европска унија у своје редове почела да прима земље кандидате из Централне и Источне Европе. Овај моменат представљао је остваривање идеје која је била у самим основама Европске уније као политичке интеграције. У контексту сарадње међу европским државама и

⁴⁸¹ *Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957)*, http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html, прегледано 8. јануара 2014; „Single European act“, *Official Journal of the European Communities*, L 169, Volume 30, 29. 06 1987, <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>, прегледано 7. јануара 2014; *The Lisbon Treaty: The Readable Version*, Editor Jens-Peter Bonde, Third edition, Foundation for EU Democracy, 2009. Доступно на: <http://en.euabc.com/upload/books/lisbon-treaty-3edition.pdf>; Kevine H. O'Rourke, „Europe and the Causes of Globalization“, *Europe and Globalization*, Edited by Henryk Kierzkowski, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 64–83; Verner Vajdenfeld, „Evropsko ujedinjenje, istorijski pregled“, *Evropa od A do Š: Priručnik za evropsku integraciju*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, 2010, str. 18 i 19, 20–22, 39–43.

заједничког живота њихових грађана укључени су и становници земаља из бившег Источног блока. Процес њиховог придруживања и пријема у пуноправно чланство Европске уније био је врло дуготрајан и подразумевао је сложену транзицију. Она је требала да обухвати стварање потпуно нових организација и ревизију постојећих политичких и економских институција. У првом реду транзиција се односила на напуштање облика социјалистичке, централно планиране економије и стварање функционалне тржишне демократије. Овакав облик транзиције превасходно је захтевао значајне институционалне реформе. Као кључан фактор у остваривању основних циљева транзиције види се организован и ефикасан јавни сектор. Централно место у сектору треба да добије професионална и стручна јавна администрација. У случају готово свих земаља бившег Источног блока, под комунистичком владавином, сектор јавних служби је био високо политизован. Државна администрација функционисала је само као апарат за извршавање који није учествовао у креирању политике. Делатност јавних служби била је под пуном политичком контролом Комунистичке партије.⁴⁸²

У приступном процесу Европској унији, земље бившег Источног блока морале су да спроведу одлучну реформу јавне администрације као врло важан предуслов за интеграције. Суштина ових реформи била је у јачању административних капацитета ових земаља, како би се постигао што сврсисходнији оквир за посредовање у друштвеним (политичким, економским, социјалним и културним) околностима, које су требале да прате њихов развој у складу са европским интеграцијама. Јачање административних реформи био је један од поступака, поред подједнако важних стварања демократског друштва, владавине права, поштовања људских и мањинских права, уређења економије на принципу тржишта, изградње делотворних државних институција и других, који су за циљ имали стварање кредибилитета у бившим социјалистичким земљама за приступање Европској унији.⁴⁸³

⁴⁸² V. Vajdenfeld, „Evropsko ujedinjenje, istorijski pregled“, *Evropa od A do Š: Priručnik za evropsku integraciju*, str. 17 i 18, 22–39; Henryk Kierzkowski, “Central Europe: A la recherche du temps perdu”, *Europe and Globalization*, pp. 229–245.

⁴⁸³ Видети о томе више: *Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 1993, 7.A.III*. Доступно на: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf; Резолуција о придруживању Европској унији коју је Народна Скупштина Републике Србије усвојила 13.

На процес придруживања и спровођења управне и административне реформе, у земљама кандидатима, за пријем у чланство Европске уније, великог утицаја имала је сама њена структура, као међународне организације, која је утицала да управе ових земаља приступе спровођењу права Европске уније. На тај начин земље кандидати су се припремале да усвоје исти принцип вођења управе, који је важио појединачно у државама чланицама Европске уније и у Унији као целини.⁴⁸⁴

Управна и административна реформа у земљама кандидатима за чланство у Европску унију требала је да следи концепт Европског управног простора. У пракси Европски управни простор утиче на обликовање организације, делатности и функционисања органа државне управе на основама правне стечевине Европске уније (*acquis communautaire*). Сходно томе, он има велики значај у утврђивању основа за стварање модерне државне управе у Европи.⁴⁸⁵

октобра 2004. године, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/specijal.php?id=13004>, прегледано 15. фебруара 2014.

⁴⁸⁴ Појам управе Европске уније одређује се у функционалном смислу као примењивање права Уније у индивидуалним случајевима или конкретним ситуацијама. Њен организациони склоп заснива се на њеним телима, канцеларијама и агенцијама. Основна сврха ових тела састоји се у примени права и спровођењу политике Европске уније, као и у доношењу обавезујућих одлука. Контролу над одлукама ових тела, по основу Лисабонског споразума, врши Суд правде Европске уније. Управне функције унутар Европске уније врше се на три начина: посредством управе држава чланица, радом Комисије Европске уније и заједничким радом Комисије ЕУ и управе држава чланица. Иако су овако изведени, сваки од ових начина управе садржи и национални и наднационални елемент. На овако сложен садржај управе утицали су, како заступљеност појединачних националних прописа, тако и наднационалних прописа, и у управним функцијама држава чланица и у управној делатности Комисије Европске уније. Stevan Lilić, *Upravno pravo: Upravno procesno pravo*, четврто издање, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 258–262.

⁴⁸⁵ Цео концепт Европског управног простора замишљен је у складу са практичним потребама будућих чланица Европске уније, и њега је осмислио програм Сигма (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), који представља заједничку иницијативу Центра за сарадњу са нечланицама Заједнице у оквиру ОЕЦД-а и Европске уније (у оквиру реализације некадашњег *Phare Programme*). Циљ програма Сигма је унапређење владе и управе у централним и источним европским земљама. Видети о томе више: *Preparing Public administration for The European Administrative space (SIGMA Papers: No. 23)*, р. 120, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006800.pdf>, прегледано 22. јануара 2014; András Torma, „The European Administrative Space (EAS)”, *European Integration Studies*, Volume 9. Number 1, Miskolc: University of Miskolc, Centre of European studies, 2011, pp. 149–150; Јелена Тодоровић, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској Унији“, *Политичка ревија*, 2, Београд: Институт за политичке студије, 2009, стр. 266 и 267.

5.2. Европски управни простор

Сам појам „Европски управни простор“ односи се на збир управних принципа, вредности и стандарда, који дефинишу Европско управно право. Исто тако, он подразумева оквир дефинисаних смерница, које управе будућих чланица Европске уније требају да следе у сврху стицања способности за што кохерентнији рад како са управама земаља чланица Уније, тако и са управом Европске уније.

Један од врло важних принципа Европског управног простора је право на добру управу. Овај принцип има велики утицај на управно право свих бивших социјалистичких земаља, које настоје да постану пуноправни чланови Европске уније.⁴⁸⁶ Он полази од схватања да је основно право грађана Европске уније да имају добру управу.⁴⁸⁷ Схватање о праву грађана на добру управу има ширу основу која обухвата:

- право сваког појединца на непристрасан, поштен, и благовремен третман свих предмета од његовог интереса у институцијама и телима Уније;
- право сваке особе да буде саслушана пре спровођења било какве појединачне мере против ње;
- право сваког лица да може да оствари увид у сопствени досије, уз уважавање свих легитимних интереса у погледу поверљивости професионалне и пословне тајне;
- дужност администрације да образлаже све одлуке које доноси;
- право грађана да им се надокнади штета која је учињена од стране институција Уније, односно њених службеника приликом вршења њихових дужности, и придржавајући се при томе општих принципа који су заједнички законима држава чланица;

⁴⁸⁶ *Preparing Public administration for The European Administrative space (SIGMA Papers: No. 23)*, p. 120–124; A. Torma, „The European Administrative Space (EAS)”, *European Integration Studies*, (2011), 9 1, pp. 149–161.

⁴⁸⁷ Право на добру управу садржано је у чл. 41 Повељи Европске уније о основним правима. Доступно на: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf; Повеља Европске уније је 2009. године на основу Лисабонског споразума постала правно обавезујући документ. Видети више о томе: „Consolidate version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 83, Volume 53, 30 March 2010. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>.

– право сваког лица да се користећи један од уговорних језика може писмено обратити институцијама Уније, и обавеза да му се одговори на истом том језику.⁴⁸⁸

У смислу што боље изведености права на добру управу нарочит значај има *Европски кодекс доброг административног понашања*.⁴⁸⁹ Овај Кодекс је сачињен као основа добре управе и општи оквир правилног административног понашања, и по њему су дужни да се управљају органи јавне власти и јавни службеници. У њему су исказани сви стандарди и етички критеријуми професионалног понашања који се очекују у вршењу службених дужности и вођењу комуникације са грађанима. Једном речију *Кодекс* у правној форми уоквирава најважније материјалне и процесне принципе управног права, те уставне одредбе којима се штити достојанство грађана и гарантује поштовање људских права и слобода. Сви ови принципи и одредбе донешени су у складу са најбољом праксом и стандардима држава чланица Европске уније, као и саме Европске уније. Односно, они представљају темеље Европског управног простора.⁴⁹⁰

Сходно свему томе што је речено *Кодекс* обавезује органе јавних власти и јавне службенике да у вршењу своје дужности поступају у складу са:

– Законима и да се придржавају правила и поступака који су садржани у важећим прописима Европске уније. Најважније је да одлуке које доносе органи јавне власти и јавни службеници, и које се тичу права, обавеза или законом потврђених интереса грађана буду законите и усклађене са законом.⁴⁹¹

– Принципима којима је гарантована једнакост грађана пред законом, и то нарочито у оним случајевима када су позвани да доносе одлуке и

⁴⁸⁸ Article 41 “Right to good administration”, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, European Parliament, 7 December 2000, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, прегледано 15. фебруара 2014.

⁴⁸⁹ Резолуцијом од 6. септембра 2001. године Европски парламент је, плазећи од посебног извештаја Европског омбудсмана и на основу његове иницијативе, усвојио *Европски кодекс доброг административног понашања*. Исто тако, Европски омбудсман је званично позван од стране Европског парламента да континуирано и у сваком моменту приликом испитивања правилности рада органа Уније примењује *Кодекс* са циљем да се ојачају права грађана на добру управу. *European Code of Good Administrative Behaviour*. Досатупно на: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>

⁴⁹⁰ *European Code of Good Administrative Behaviour*. Досатупно на: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>

⁴⁹¹ Article 4 “Lawfulness”, *European Code of Good Administrative Behaviour*.

решавају о њиховим захтевима. Органи јавних власти и јавни службеници не смеју да спроводе дискриминацију,⁴⁹² већ су дужни да поступају једнако према свим грађанима који се налазе у истој правној и фактичкој ситуацији. Свако другачије поступање, услед специфичне правне или фактичке ситуације, од онога које је уобичајено, органа јавне власти или јавног службеника према грађанима, може да се прихвати само под условом да је до тога дошло услед објективних и релевантних разлога конкретног случаја.⁴⁹³

– Сразмерношћу и сврсисходношћу како би мере које предузимају у моменту када одлучују и извршавају службене радње биле у складу са циљем којем се у поступку тежи, односно да и поступак буде у функцији циља због кога је покренут. Ово значи да грађани у контакту са органима јавне власти и јавним службеницима морају своја права да остварују основано и рационално, те да им се не могу наметати непотребни трошкови, који немају основа са законитошћу циља поступка или радње која се предузима. У суштини као врло важна истиче се потреба сразмерног одлучивања и деловања органа јавне власти и јавних службеника, како би се задовољили појединачни интереси грађана и све оно што је законом утврђено као јавни интерес.⁴⁹⁴

– Овлашћењима која су им дата, тако да их ни на који начин не злоупотребљавају или да врше прекорачења у односу на оквир који им је тим овлашћењима дат.⁴⁹⁵

– Уздржавањем, како од самовоље, тако и од свих других поступака којима би се могла да начини штета грађанима. Односно, исто тако јавни службеници не смеју у току свог рада да неосновано грађанима дају повлашћен третман. Сходно томе јавни службеници су обавезни да непристрасно и самостално раде. Они не смеју да се у свом раду поводе за личним, породичним, етничким, политичким или другим интересима и

⁴⁹² Грађани не смеју да буду изложени дискриминацији по основу пола, расе, боје коже, друштвеног порекла, рођења, генетских одлика, језик, вероисповести или веровања, сопствених политичких и свих других уверења, припадности одеђеној држави, одређеном народу, националној мањини или мањинској групи. Исто тако грађанин не сме да буде дискриминисан због свог имовинског стања, по основу свог рођења, инвалидитета, здравственог стања, физичког изгледа, животне доби, радног идентитета, брачног и породичног стања, сексуалне оријентације, осуђиваности и другим стварним или претпостављеним личним својствима. Article 5 “Absence of discrimination”, *European Code of Good Administrative Behaviour*.

⁴⁹³ Article 5 “Absence of discrimination”

⁴⁹⁴ Article 6 “Proportionality”

⁴⁹⁵ Article 7 “Absence of abuse of power”

мотивима. Исто тако, они не трба да учествују у поступцима у којима се одлучује о њиховим интересима, као и интересима њима блиских људи. Односно, они не би смели да учествују у поступцима у којима имају економске или било које друге интересе.⁴⁹⁶

– Објективношћу која подразумева обавезу органа јавних власти и јавних службеника да се приликом одлучивања и обављања службене делатности руководе само релеватним чињеницама и да само њима придају одговарајући значај, а да све остале које немају одлучујући значај искључују.⁴⁹⁷

– Сагласношћу са добром праксом јавне власти. То значи да су органи јавне власти и јавни службеници дужни да делују у складу са оправданим и разумним очекивањима, која грађани имају у односу на континуите добре праксе створене радом органа јавне власти. Дужност органа јавне власти и јавних службеника је да разумно делују како би се избегло стварање нереалних и нетачних очекивања код грађана. Њихова обавеза је да грађане уредно информишу о току и начину вођења поступка, као и о начину на који се остварују њихова права и интереси.⁴⁹⁸

– Разборитошћу, правичношћу и непристрасношћу, и то у свакој прилици када воде поступак и врше службу, односно код одлучивања и директног обраћања грађанима.⁴⁹⁹

– Услужношћу и учтивошћу, што значи да су дужни да са грађанима комуницирају коректно и љубазно, те да њихови одговори морају да буду потпуни и недвосмислени. Када у датом случају не постоји одговорност и надлежност појединог органа јавне власти или јавног службеника, онда је он или она дужан да упути грађанина на надлежног органа или службеника. Уколико дође до грешке која може да оштети права и интересе грађана, званичници јавне власти су дужни да се због тога извине и да што хитније приступе исправљању своје грешке, као и да грађанина обавесте о праву на жалбу које им стоји на располагању.⁵⁰⁰

⁴⁹⁶ Article 8 “Impartiality and independence”

⁴⁹⁷ Article 9 “Objectivity”

⁴⁹⁸ Article 10 “Legitimate expectations, consistency, and advice”

⁴⁹⁹ Article 11 “Fairness”

⁵⁰⁰ Article 12 “Courtesy”

– Спремношћу званичника јавне власти да се оним грађанима и свим осталим припадницима јавности који се обраћају институцијама на једном од званичних језика одговори управо на том језику. Исто ово правило у најширој могућој мери треба да се примени и на правна лица као што су удружења (Невладине организације) и компаније.⁵⁰¹

– Доследношћу да се потврди пријем дописа и дају обавештења о надлежном службенику који води поступак по поднеску грађанина. Овим је утврђена обавеза органа јавне власти да грађанима потврде пријем сваког њиховог дописа, и да, у односу на то да ли је допис достављен лично или упућен поштом, у предвиђеном року доставе мериторан одговор. Исто тако, орган јавне власти је дужан да, у потврди пријема, достави све важне податке о јавном службенику, који по поднеску грађанина води поступак. Једино у случајевима када су обраћања увредљива, учестала преко разумне мере или неоснована органи јавне власти нису у обавези да шаљу потврду пријема нити одговор.⁵⁰²

– Савесним прослеђивањем и исправљањем оних поднесака које су грађани изричито упутили погрешној организационој јединици унутар органа јавне власти. Дужност је органа јавне власти и јавних службеника да сваки поднесак упућен погрешној организационој јединици интерно проследе надлежној организационој јединици, те да о томе обавесте грађанина и да му приложе све потребне податке о томе где је поднесак прослеђен. Поред овог, јавни службеник је обавезан да грађанима скрене пажњу на пропусте и грешке учињене у поднесцима и документацији, и да им укаже на начин како да их исправе.⁵⁰³

– Правима грађана која им гарантују да, у свакој прилици када треба да се одлучи о њиховим правима, обавезама или интересима, могу бити саслушани и да им треба омогућити давање изјаве. Органи јавне власти и

⁵⁰¹ Article 13 “Reply to letters in the language of the citizen”, *European Code of Good Administrative Behaviour*. Обавеза да орган јавне власти и јавни службеник у вршењу своје дужности одговори на истом језику на којем им се обраћају грађани и сви остали стоји у непосредној вези са правилом да се свима омогући да обавештења и одговоре добијају на језику и писму које разумеју, што, такође, подразумева да им се током поступка омогући и помоћ преводиоца. Article 41 “Right to good administration”, *Charter of Fundamental Rights of the European Union European; European Code of Good Administrative Behaviour*.

⁵⁰² Article 14 “Acknowledgement of receipt and indication of the competent official”.

⁵⁰³ Article 15 “Obligation to transfer to the competent service of the institutions”.

јавни службеници морају водити рачуна о овим правима грађана, којима им је омогућено да буду саслушани, да дају усмена објашњења и да изнесу своје ставове пре доношења одлуке.⁵⁰⁴

– Настојањем да се одлуке по захтевима и притужбама грађана доносе у разумном року, односно у складу са тим како је то предвиђено законским решењима. Иста ажурност органа јавне власти и јавних службеника очекује се и у случају када треба да се одговори на дописе грађана, као и у случајевима када јавни службеници очекују од претпостављених одговор на службени допис, у којем траже упутства у погледу поступка који се води. Свака ситуација која налаже дужи временски рок од предвиђеног, у коме је потребно да се донесе одлука, обавезује органе јавне власти и јавног службеника да о томе обавесте грађанина, и да предузму све потребне мере како би се одлука што пре донела.⁵⁰⁵

– Обавезом да се свака одлука мора образложити, а пре свега оне које могу да имају негативан утицај на права, обавезе и на закону засноване интересе грађана. Образложење одлуке мора да садржи правни основ по којем је одлука донета, релевантне чињенице и околности, те прецизне разлоге који су утицали на доношење такве одлуке. Основ за доношење одлуке морају да буду утемељени и индивидуални разлози. Ипак, како доношење одлуке може да обухвати велики број грађана, онда се уместо појединачних образложења, може дати једно стандардизовано и уопштено за све. Међутим, важно је истаћи да грађани у свакој прилици имају право да траже и морају да добију индивидуализовану образложену одлуку.⁵⁰⁶

– Поуком о правном средству коју орган јавне власти и јавни службеник у случају када решавају о питањима грађана морају да искажу у својој одлуци. Суштина поуке о правном средству је у томе да се њом укаже на правно средство које може да се искористи против одлуке којом је решено питање грађана. Поред тога у поуци о правном средству мора да се каже који су органи пред којима се средство може да искористи, као и да се наведе рок у коме оно треба да се поднесе. Једна таква поука о правном средству

⁵⁰⁴ Article 16 “Right to be heard and to make statements”.

⁵⁰⁵ Article 17 “Reasonable time-limit for taking decisions”.

⁵⁰⁶ Article 18 “Duty to state the grounds of decisions”.

грађанима обично садржи упутство о судском испитивању одлуке, односно о могућности подношења притужбе Заштитнику грађана.⁵⁰⁷

– Обавезом органа јавне власти и јавних службеника да се одлука која се односи на права, обавезе или интересе грађана доставља дотичном грађанину кога се тиче у писаном облику и у што краћем времену. Дужност је органа јавне власти и јавних службеника да одлуку не саопштавају другим лицима пре но што о њој буде обавештен грађанин на кога се одлука односи.⁵⁰⁸

– Потребом да се заштите подаци о личности, што значи да су органи јавне власти и јавни службеници дужни да приликом обраде података о личности поступају у складу са законским прописима и важећим стандардима о њиховој заштити. У пракси то значи да је јавни службеник дужан да спречава злоупотребу личних података, односно да их користи у нелегитимне сврхе и да их не доставља на увид неовлашћеним особама.⁵⁰⁹

– Дужношћу да се грађани, на њихов захтев, информишу о поступку који се води код органа јавне власти и јавних службеника. Овим се указује на то да су органи јавне власти дужни да грађанима пруже све информације о поступку, односно да их упуте на начин како да изврше увид у стање поступка. Уз ово органи јавне власти су дужни да грађане информишу о правним радњама које они треба да предузму у циљу остваривања својих права и интереса. При томе, они су дужни да грађанину све информације о поступку буду јасно и разумљиво предочене. У случају када се захтев у вези са поступком односи на питања која нису у надлежности јавног службеника, он је дужан да грађанина упуту на одговорног службеника односно на надлежну институцију. Исто важи и за случај када грађанин захтева информацију, и тада је званични орган јавне власти дужан да њега, у зависности од предмета захтева, упуту на установу одговорну за пружање информација јавности.⁵¹⁰

– Правом на приступ документима од јавног значаја, тако што су органи јавне власти и јавни службеници дужни да обезбеде најпотпуније и

⁵⁰⁷ Article 19 “Indication of appeal possibilities”.

⁵⁰⁸ Article 20 “Notification of the decision”.

⁵⁰⁹ Article 21 “Data protection”.

⁵¹⁰ Article 22 “Requests for information”.

најефикасније остваривање тог права. Своју дужност да поштују ова права они су обавезани да врше у складу са законом који регулише приступ документима од јавног значаја и правилима која важе у органу јавне власти. Уколико званичник не може да поступи на основу усменог захтева, он ће упутити грађанина да свој захтев поднесе писменим путем.⁵¹¹

– Принципом уредног вођења евиденције, по којем су органи јавне власти и јавни службеници дужни да евидентирају сву пошту, примљену документацију и све предузете мере.⁵¹²

– Правима која грађани имају на основу *Кодекса*, у саставу ових права је и обавеза да Европски заштитник грађанина предузме неопходне мере за информисање јавност о правима која имају на основу овог *Кодекса*. Исто тако, грађанима је остављена могућност да у случају повреде *Кодекса*, од стране органа јавне власти и јавног службеника, упуте тужбу руководиоцу органа јавне власти и Заштитнику грађана. Остваривање овог права има велики значај за праксу Заштитника грађана, и због тога су институције дужне да прате примену *Кодекса*, те да у одређеном временском року о резултатима те примене обавесте Заштитника грађанина.⁵¹³

5.3. Реформа управе у бившим социјалистичким земљама

Реформа управе, у бившим социјалистичким земљама, у складу са интеграцијама у Европску унију, иде ка томе да омогући стварање такве управе која ће ефикасно, економично и рационално да остварује своје циљеве. Ове тежње су у складу са савременим тенденцијама које полазе од практичног принципа да је добра само она управа која се покаже као успешна. У спровођењу реформе, полази се од суштинских задатака управе: остваривања и заштите људских слобода и права, те повећања опште добробити друштва као целине. Мотивисана овим циљевима реформа треба да омогући

⁵¹¹ Article 23 “Request for public access to documents”.

⁵¹² Article 24 “Keeping of adequate records”.

⁵¹³ Информације о начину примене *Кодекса* имају велики значај за Заштитника грађанина који својим одлукама, ставовима, мишљењима, препорукама и другим актима директно утиче на практичну примену *Кодекса* и о томе обавештава органе јавне власти и јавност. Article 25 “Publicity for the Code”, article 26 “Right to complain to the European Ombudsman”, article 27 “Review of operation”.

рационалност, високу професионалност, брзину и умањење трошкова јавне управе како би се створила основа за правну државу.⁵¹⁴ Стављање савремене јавне управе зависи од одређених претпоставки:

– Права на добру управу чиме се означава увођење транспарентности и тачности у управну процедуру и тиче се односа између управе и грађана. Њиме се означава право грађана да се обратe органу управе, али и суду опште надлежности, као и другом специјализованом управном суду, у сваком моменту када је у питању неко њихово право или интерес. Остваривање овог права је претпоставка добре управе, и њиме је омогућено да се тачно утврди ко је и када донео неку управну одлуку, као и да свака управна одлука мора да почива на тачно утврђеним чињеницама. На тај начин се постиже ефикасност управног деловања, и тиме је остварено једно од важних очекивања савременог доба. Ефикасност управног деловања у рад управе и у управно одлучивање уноси економичност и рационалност. Њом се подједнако испуњавају сви критеријуми економичности, као и политички императиви који налажу поштовање људских права у остварењу управних циљева. Сходно томе, савремена управа се не може позивати на законитост њеног поступања, односно утемељеност у формалним законским и другим прописима, већ се легитимитет управног деловања стиче само на основу вредносне оправданости конкретне управне акције или деловања.⁵¹⁵

– Правне државе, која у односу на управу омогућава легалитет односно законитост управних одлука, чиме она представља темељ на коме почива сваки савремени управни систем. Ипак, с обзиром на опште демократске тековине, данас више није довољан само концепт правне државе, који почива на схватању по којем је оправдан сваки поступак власти уколико је легалан, односно да је у складу са неким прописом. Будући да је концепт правне државе само неопходна претпоставка за владавину права, остављавање

⁵¹⁴ *Country profiles of civil service training systems (Sigma papers: No. 12)*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml6g5hxl6.pdf?expires=1413938654&id=id&acname=guest&checksum=15C5B0ECE2761BE1161C32F638F61C04>, pp. 13–15, прегледано 21. фебруара 2014; *Preparing Public administration for The European Administrative space (SIGMA Papers: No. 23)*, p. 111–114; Klaus H. Goetz, „Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?“, *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Issue 6, Abingdon: Taylor & Francis, 2001, pp. 1032–1036.

⁵¹⁵ *Preparing Public administration for The European Administrative space (SIGMA Papers: No. 23)*, pp. 28–29, 53–55; Alan Lawton, Alan Doig, „Researching Ethics for Public Service Organizations“, *Public Integrity*, Volume 8, No. 1, Armonk: M.E. Sharpe, 2006, pp. 12–15.

уставности и законitosti, правде и правичности, због тога је за вршење власти држави, поред легалитета, неопходан и легитимитет, како би оправдала сопствено деловање у сваком конкретном случају. На основу овога, један поступак који држава донесе и спроведе, као што су закони, уредбе или појединачна акта, самим тим не може да постане легитиман, већ се процена оправданости сваког конкретног поступка или акта подједнако врши и на основу оправданости његове садржине. Када се све ово сведе на управу, јасно се издваја само једно, а то је делатност управе, осим тога што је легитимна односно оправдана, јер се врши на легалан начин, мора да буде и одговарајућа, односно мора да има легитимитет. Због тога, савремено схватање управног деловања више пажње придаје њеном легитимитету односно оправданости у односу на концепт легалитета управне власти. То значи да је тежиште легитимитета власти више у њеном делању, него у њеном настанку. Оваква промена тежишта довела је до тога да свремена управа није више след поступака дословно заснованих на правном поретку, већ да она заузима значајно место у механизму који покреће друштвене токове.⁵¹⁶

– Деловања јавних служби као основе на којој почива јединствен модел управе, утемељен у концепцији социјалне функције државе и управе, са примарном функцијом да остварује опште интересе и друштвену добробити. Модел управе као јавне службе своју друштвену улогу пре свега остварује кроз вршење јавних служби које грађанима треба да обезбеде све неопходне услове за њихов свакодневни живот и рад, односно да створе такве услове који ће подстаћи општи развој и напредак друштва у целини. На тај начин овај модел управе превазилази вршење управних активности државне јавне власти као пуко вршење власти, односно издавања заповести и вршења радње принуде према својим поданицима, и преображава их у јавне службе у области школства, социјалне политике, здравства, научних истраживања, заштите природе и животне околине, привредног развоја и др. Савремени

⁵¹⁶ *Preparing Public administration for The European Administrative space (SIGMA Papers: No. 23)*, pp. 136–141; Melanie Smith, “Developing Administrative Principles in the EU: A Foundational Model of Legitimacy”, *European Law Journal*, Volume 8, No. 2, Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2012, pp. 270–278.

концепт управе, тако, државу, поставља у положај организације чија је најважнија функција вршење јавних служби и услуга.⁵¹⁷

– Социјалне регулације која услед великог замаху општег развоја привреде и друштва, уз све изразитију државну интервенцију и нормативну регулативу, заузима све важније место у вођењу јавних послова у односу на основне друштвене процесе. Савремена управа све се теже може замислити без социјалне регулације, која и сама сада постаје основни друштвени процес и има велику улогу у постизању економске ефикасности, културног развоја и општег друштвеног напретка у околностима високо развијене индустрије и урбанизације. Социјална функција управе као регулатора друштвених процеса неопходна је у сложеним савременим условима живота, у којима се само по одређеним правилима може да управља великим управним системима (јавне управе, урбани конгломерати, саобраћајне мреже, здравствене службе и индустријске корпорације). Управљање великим управним системима захтева стручну, рационалну и континуирану управну делатност, коју обављају професионални и деполитизовани управни службеници. Сложена и динамична природа савременог живота налаже претварање управе у организацију састављену од великог броја стручних кадрова са стручним и специјалистичким знањима, који ефикасно располажу материјалним ресурсима у циљу социјалне регулације као друштвеног процеса.⁵¹⁸

Мађарска се 1989. године, након пада комунистичког режима, спроводећи мирну и координисану политичку транзицију, у којој су демократске институције замениле један ауторитарни режим, а плуралистичко друштво доминацију комунистичке идеологије, конституисала као демократска, унитарна и парламентарна држава. Основе мађарске демократије почивале су на: представничкој влади, парламентарном систему,

⁵¹⁷ *Preparing Public administration for The European Administrative space (SIGMA Papers: No. 23)*, pp. 145–149; Mirko Klarić, “Basic aspects of public services in law of European Union”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 46, 3, Split: Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu, 2009, str. 572–576.

⁵¹⁸ M. Klarić, “Basic aspects of public services in law of European Union”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 46, 3, str. 576–583; Mirko Klarić, Mia Nikolić, “Ustrojstvo javnih službi u Evropskom pravnom poretku”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48, 1/2011, str. 89–102.

независном судству, омбудсману за заштиту најважнијих права, и Уставном суду који је требао да испитује уставност закона.⁵¹⁹

У времену после политичких промена из 1989. и 1990. године и током транзиције, државну структуру Мађарске и најважније одлике њеног политичког система одређивали су следећи елементи и карактеристике:

– Јако законодавно тело које је располагало са бројним извршним функцијама, вршило надзор над јавним предузећима и имало право да бира најважније функционере у другим областима.

– Промена великог броја закона могла је да се изврши само на основу квалификоване двотрећинске већине;

– Снажан и чврст систем контроле и равнотеже изван извршне власти, који је укључивао вероватно најјачи Уставни суд⁵²⁰ у Европи и јавно тужилаштво које није било под контролом извршне власти;

– Деловање потпуно самосталне правосудне администрације и

– Континуирана изградња и ширење система различитих омбудсмана.⁵²¹

Ове карактеристике и елементи представљали су најважније достигнуће политичких договора, који су се водили око промене система.

Основни мотиви за њихово дефинисање били су:

⁵¹⁹ Правни оквир за увођење демократије у Мађарској створили су амандмани који су 1989. и 1990. године поднешени на стари Устав из 1949. Модификације у Уставу из 1949. године изведене су у складу са међународним стандардима за људска права и новијим уставним принципима водећих западних држава. На основу тих уставних принципа и на њима створене институционалне основе, Мађарска се, као и остале земље Средње Европе, сврстала у ред модерних либералних демократија. Уставни оквир, створен на основу амандмана, следи западноевропску традицију парламентарног система и преузима немачки канцеларски систем са слабом председником кога у парламенту бирају народни представници. Премијер (Председник владе) који се налази на челу извршне власти и владе, представља највиши орган ове гране власти и одговоран је парламенту. Узимајући у обзир Уставом одређен однос између законодавне власти и шефа државе, равнотежа политичке моћи између ове две институције се у редовним околностима испољава кроз ограничено право председника на вето. Jon Elster, „Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction”, *The University of Chicago Law Review*, Volume 58, No. 2, Chicago: The University of Chicago Law Review, 1991, pp. 455–458, 462–463, 465–480; Istvan Pogany, “Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary’s Transition to Democracy”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Volume 42, No. 2, Cambridge: The Cambridge University Press, 1993, pp. 339–346.

⁵²⁰ Уставни суд је најважнија институција за одржавање уставне равнотеже власти. Будући да тумачи и подржава фундаментална права призната у Уставу, суд је на тај начин вршио контролу над радом парламента. Dr. István Balázs (et al.), *The Hungarian public administration in the system of state organs*, Budapest: The Prime Minister’s Office and the Ministry of the Interior, 2005, pp. 58.

⁵²¹ Gábor Halmai, „The reform of constitutional law in Hungary after the transition”, HeinOnline (<http://heinonline.org>), прегледано 16. фебруара 2014; András Körösnéyi, *Government and Politics in Hungary*, Budapest: Central European University Press, 1999, pp. 227–230, 253–254, 255–259.

– Намера да се у будућности спречи сваки евентуални покушај нарушавања и угрожавања либерално демократских достигнућа и стандарда утврђених у време политичких промена из 1989. и 1990. године.

– Потреба да се учврсте самоорганизујући и контролни капацитети политичко–административног система у Мађарској, како би се спречио негативан ефекат клатна у смислу поновног враћања тоталитарне прошлости – а то је представљало идеализам главних учесника и носиоца политичких договора из времена политичких промена.⁵²²

Уставним променама којима су уобличени државна структура и политички систем, одређена је и извршна власт. Она је добила сложена структуру, која се делила на три нивоа.

Први ниво извршне власти односио се на централну владу, коју су сачињавала министарства.⁵²³ На челу Владе Републике Мађарске налази се Кабинет Председника Владе са Председником Владе као шефом. Надлежност министара у влади односи се на стварање политике.

Послове и задатке које одреди централна влада на подручју целе земље обављају агенције. С тога, други ниво извршне власти, испод нивоа министарства, припада бројним агенцијама, које представљају јавне организације. Њихов рад који се односи на обављање послова и задатака у земљи надгледају поједина министарства или Кабинет Председника Владе. Своје надлежности на територији целе земље агенције врше преко канцеларија које раде у окрузима и на локалном нивоу. У овим канцеларијама ради велики број државних службеника.

Трећи ниво извршне власти у земљи представљају административне јединице локалне власти. Локална власт у Републици Мађарској представља систем, који је подељен у два нивоа: виши се састоји од 19 округа и главног града Будимпеште и нижи са скоро 3.200 општина којима управљају изабрани савети ових јединица локалне власти. Све до 2011. године локалне власти су имале широке надлежности. На основу закона ове надлежности су се

⁵²² Видети о томе више: Attila Ágh, „The Paradoxes of Transition: The External and Internal Overload of the Transition Process“, *Hungary: The Politics of Transition*, Edited by Terry Cox and Andy Furlong, Londo: Frank Cass, 1995, pp. 15–32.

⁵²³ Пре ступања Виктора Орбана на место Председника Владе, у времену од 1990. до 2010. године, број министарстава у владама Републике Мађарске кретао се између 12 и 18. I. Balázs, *The Hungarian public administration in the system of state organs*, p. 40.

испољавале у вршењу јавних служби, које су се односиле на бригу о деци, образовање, здравство и локалну инфраструктуру.

На основама ове структуре, њених саставних елемената и најважнијих карактеристика настао је у Мађарској такав систем јавне управе, који се понекад означава као регулаторна импотенција (“regulatory impotence”). Основна замерка која се упућује том систему односи се на ограничавање и спутавање способности руководиоца да креирају политику, што онда доводи до примене нефункционалних мера.⁵²⁴

Током целог периода транзиције Мађарска је углавном врло доследно примењивала сва упутства и спроводила све захтеве из Европске уније и међународних економских институција. Владе које су састављали социјалисти удружени са либералима, предводиле су Мађарску кроз цео период транзиције доследно спроводећи највећи део реформи које су споља тражене. У складу с тим, настојало се да се исти тренд примени и код спровођења реформи јавног сектора и јавних служби.⁵²⁵ На спровођењу ових реформи радиле су све коалиционе владе из времена транзиције, и утицај њихових одлука на оквир реформи био је велики. У приступу овим реформама Мађарска је предњачила у односу на све земље у региону.

Мандат за спровођење институционалног оквира реформе у Мађарској добили су: Министарство унутрашњих послова које је било надлежно за локалну самоуправу, док је Канцеларија Председника Владе преузела обавезу спровођења реформе у органима централне државне управе. За координацију програма обуке и едукације на националном нивоу био је задужен Национални институт за јавне службе. Овај институт установљен је 1969. и реорганизован 1989. године у складу са захтевима које је налагала промена режима.

⁵²⁴ A. Körösenyi, *Government and Politics in Hungary*, pp. 173–177, 194–197, 207–212, 217–222; I. Balázs, *The Hungarian public administration in the system of state organs*, p. 30–46.

⁵²⁵ Историјски развој државне управе у Мађарској у многоме је почивао на немачким правним традицијама. Због тога Мађарска попут Немачке дели сличну традицију, која је оријентисана на законе и правила. Државни службеници више цене резултате, стручност и ефикасност у односу на сарадњу и представљање друштвених интереса. Они већу предност дају Веберовском бирократском етосу. То практично значи да је фокус њихове пажње пре свега на правилима и држави, уместо на резултатима и тржишту. С друге стране, они слабије уважавају моралну димензију државне службе, и томе претпостављају једну више технократску улогу. István Balázs, „The Transformation of Hungarian Public administration”, *Public Administration*, Volume 71, Oxford: Basil Blackwell, 1993, pp. 75–77.

Осавремењивање правног оквира јавног сектора у Мађарској је почело 1992. године са усвајањем законских аката којима су регулисане јавне службе. У оквиру тога донешени су посебни закони који су се односили на статус државних и јавних службеника, и прописани су услови за њихово школовање и унапређивање. Осавремењивање правног оквира, међутим, није било спроведено на основу јединствене законске основе, којом би био регулисан правни положаја свих запослених у јавном сектору. Уместо тога, примењени су различити правни акти на особље у разним телима и институцијама јавног сектора.

Законску основу по којој је изведено осавремењивање јавног сектора и регулисање јавних служби сачињавају: Закон о правном положају државних службеника, који се односи на лица запослена у централној или локалној јавној администрацији. Овај закон усвојио је Парламент 1. априла 1992. године. Закон о положају јавних службеника којим је регулисан положај запослених у буџетским институцијама у оквиру државних или локалних власти. Закон о правном положају официра у оружаним снагама који се односи на особље граничне службе, тела за спровођење закона (полиције, цивилне заштите, царине, казних установа, ватрогасне бригаде) и националне службе безбедности. Уз ове законе, на снагу је ступио и посебан закон, који се примењује на запослене у правосуђу: судије, судско особље и јавне тужиоце.⁵²⁶

Ова акта су донела већину прописа, које је касније Европска унија одредила као минимум стандарда потребних за спровођење реформе државне управе. Осим тога, неке од реформи које је предузела Мађарска утицале су и на уобличавање европских принципа управе и основних праваца (SIGMA) по којима је требало да се спроведе управна реформа у земљама на путу придруживања. У том смислу, Мађарска је јединствен пример међу земљама Централне и Источне Европе, превасходно због тога што је могла да утиче на

⁵²⁶ I. Balázs, „The Transformation of Hungarian Public administration”, *Public Administration*, Volume 71, 1993, pp. 77–81, 86–87; Imre Verebelyi, „Options for administrative reform in Hungary”, *Public Administration*, Volume 71, Oxford: Basil Blackwell, 1993, pp. 105–111, 117–120; Theo A. J. Toonen, „Analysing Institutional change and administrative transformation: A comparative view”, *Public Administration*, Volume 71, Oxford: Basil Blackwell, 1993, pp. 151–168; Michal Illner, „The Territorial Dimension of Public Administration Reforms in East-Central Europe”, *Polish Sociological Review*, Volume 1, No. 117, Warsaw: Polish Sociological Association, 1997, pp. 38–39.

обликовање, а не само да преузима и следи, политику Европске уније у погледу приступа нових чланица.

Иако се Мађарска, током транзиције и предприступног периода Европској унији, залагала на доследном спровођењу свих реформи и у том смислу успевала да одржи разумну прилагођеност стандардима Уније, тренд реформе јавног сектора и јавних служби био је негативан. Спровођење реформе јавног сектора у Мађарској било је политизовано већ од момента када је донешен први закон, а политизација се наставила и касније. За све време транзиције и предприступног процеса у Мађарској је константно растао број владиних агенција, као и различитих организација које се могу да одреде као агенције. Међутим, овакав нагли пораст агенција и других сличних организација није пратило и доношење јединственог законског оквира, који би највише одговарао њиховом оснивању и раду.

Основни реформски програми из времена транзиције предприступног периода стварани су 1997. и 2001. године. Међутим, ови програми нису испунили очекивања својих аутора.

Тако је реформа 1997. године увела дискреционе мере плаћања по учинку. Ове мере имале су за циљ да модернизују систем награђивања, али испоставиле су се као проблематичне из перспективе Европске уније. Односно, у смислу вођења политике јавних служби у земљама које су у процесу придруживања.

Следећа реформа из 2001. године ишла је ка томе да отклони неке недостатке у систему плата. Поред тога, ова реформа је установила посебан систем виших јавних служби. Овај систем виших служби нападнут је у зачетку када је Орбанова влада исполитизовала процес избора чланова новог корпуса високих званичника.

Кратак период у којем социјалисти за време транзиције нису били на власти представљала је прва Орбанова влада од 1998. до 2002. године. За време ове владе пажња је усмерена на заштиту националних интереса пре свега у пољопривреди. Оваква политика није наишла на одобравање Брисела и западних влада. Они су због тога, али и Орбанове политике идентитета, све учесталије његову владу означавали као „националистичку“. Управо је то било пресудно да Запад после четири године одлучно помогне повратак

социјалиста на власт, како би баш они формално Мађарску увели у Европску унију.

Поновни долазак социјалиста на власт 2002. године, у коалицији са Алијансом либерала, односно Слободних демократа, означио је почетак осмогодишње владавине, будући да је ова иста коалициона влада добила и наредне изборе 2006. године, те је тако постала прва влада која је добила други мандат после 1990. Промена у политичком вођству до које је дошло у лето 2004. године, довела је на место председника владе социјалисту Ђурчањија (*Gyurcsány*) уместо Међесија (*Medgyessy*). Ова промена значила је уједно и промену правца у вођењу политике. После приступања Европској унији, у Мађарској је започео амбициозан програм за ширу реформу јавног сектора, укључујући и реформу јавних служби која је у великој мери била под утицајем новог поимања јавне управе (NPM). Влада је у јуну 2006. године спровела реформу јавног сектора, која је по неколико основа утицала у краткорочном и средњерочном периоду на начин како влада управља јавним службама на централном и локалном нивоу. Ова реформа је, исто тако, укључивала и велике промене високих кадрова у влади.⁵²⁷

По окончању приступног процеса, Европска унија није успела да утиче на континуитет реформе у Мађарској и услед не постојања адекватних инструмената није могла да спречи њено назадовање у области управљања јавним сектором. С друге стране, како у Мађарској нису постојали адекватни механизми, који би могли да утичу на очување достигнутог нивоа реформе из предприсступног периода, она се после приступања Европској унији нашла под великим утицајем унутрашњих политичких односа. Спровођење реформе у духу стандарда које је одредила Европска унија зависило је пре свега од воље коалиционих влада. На њен ток у великој мери је утицао став политичких странака, као и однос тих странака унутар коалиционих блокова који су сачињавали владу.

⁵²⁷ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, „Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation“, *West European Politics*, Volume 27, No. 1, London: Frank Cass, 2004, pp. 71–100. I. Balázs, *The Hungarian public administration in the system of state organs*, pp. 50–53; Mártonné Karoliny, József Poór, „Human Resource Management in the Hungarian Public Sector“, *5th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking*, June 1-2, 2007, Budapest, Hungary, Доступно на: http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf.

Услед зависности од односа међу политичким странкама унутар коалиционих блокова, у Мађарској је после приступања Европској унији дошло до промене реформског курса, и могла је да се примети извесна амбивалентност, пошто су аспекти управљања јавним службама у одређеном смислу показивали и подударност са стандардима Европске уније и удаљавање од тих стандарда. Извесно је да је удаљавање од стандарда значило и удаљавање од идеја на којим се заснивао концепт управних реформи из предприступног периода. Односно, неке од реформи које су примењене биле су у духу предприступне политике Европске уније о реформи јавних служби, док друге нису. Реформа из јуна 2006. била је само делимично у складу са стандардима о јавним службама које је прописала Европска унија, док је реформа спроведена у 2007. години са формално–правног гледишта садржала неке аспекте, који су били у већој мери усклађени са тим стандардима. Овакав концепт примене реформских решења отварао је питање о томе да ли ове промене могу да се означе као облик наставка реформи. Посебно због тога што је резултат реформи био споран, веома неизван и није сасвим био у складу са стандардима које је одредила Европска унија. Такав исход значио је да је Мађарска променила правац реформи након приступа Европској унији. Због свега тога врло је тешко класификовати развој јавних служби у Мађарској после приступања Европској унији. Сходно томе, реформа јавног сектора и професионализација јавне службе у Мађарској испољила се као несигуран процес, који је уједно обједињавао и елементе настављања реформе и њеног назадовања.⁵²⁸

Ђурчањијева влада је повела нову политику у вези са приступом спровођењу административне реформе и одређивању основа државне структуре. Међутим, овој реформи, као и већини претходних, недостајала је

⁵²⁸ György Hajnal, *Country profile – Hungary*, Working Group on Public Sector Quality, NISPAcee 14th Annual Conference, Ljubljana, Slovenia, 11-13 May 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025554.pdf>, прегледано 20. фебруара 2014; Lars Johannsen, „Europeizacija i implementacija u Sloveniji, Češkoj Republici, Mađarskoj i Poljskoj“, *Anali hrvatskog politikološkog društva*, Volume 3, No. 1/2006, Zagreb: Hrvatsko politološko društvo, 2007, str. 247–259; György Hajnal, *Policy failures in Hungary – in search of new failure mechanisms*, Public Policy and Administration: Challenges and Synergies, NISPAcee, Bratislava, Slovakia, 15-17 May 2008, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan037446.pdf>, прегледано 20. фебруара 2014; Jan-Hinrik Meyer-Sahling, „The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession“, *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Volume 24, No. 2, Chichester: Wiley Periodicals, 2011, pp. 246–248, 251–255.

неопходна политичка снага да сруши баријере, које су стваране како би се спречиле веће промене. Управо због тога се створио утисак да ни овај покушај неће имати успеха.

У настојању да спроведе реформни процес, посебно је друга Ђурчањијева влада предузела бројне покушаје да ојача централну политичку контролу над административним апаратом и политичким процесом. Због тога је Влада дала иницијативу за закон, којим је требало да се регулишу основне структуралне карактеристике владиних организација и агенција. Сходно оваквим намерама владе, закон је прецизно одредио шта агенције тачно представљају, и то су морале да поштују све постојеће и нове агенције које су се оснивале. Исто тако, Влада је иницирала програм превенције корупције у јавној управи. Овај програм се заснивао на једностраном приступу, који је пре свега почивао на казним мерама против корупције. Њен наредни корак, из 2007. године, односио се на допуну законске основе о јавним службама, која је довела до успостављања новог кадровског центра у самој Влади. Овај центар је постао надлежан за спровођење новог конкурсног испитног система, управљање слободним радним местима и вршење предизбора међу кандидатима за јаване службе. Исто тако, било је институционализовано обавезно оглашавање слободних радних места у јавним службама. У времену док су се налазиле у процесу придруживања, оваква процедура о оглашавању радних места била је стандардна у свим земљама, осми Чешке републике, које су 2004. године из Централне и Источне Европе ушле у Европску унију. Поред ових мера, Влада је иницирала велику реорганизацију апарата централне власти, која је укључивала пребацивање државних секретара и њихових заменика из категорије највиших места у државној управи у она изван делокруга државне управе, на која се долази посредством политичких постављења. У том смислу, најважнија промена била је та да је главна одговорност за управљање људским ресурсима из надлежности државне управе прешла у надлежност оних који се именују на политички начин. Реформа је још утврдила и нов систем евалуације заснован на способности и реформисала је платни систем заснован на учинку, и тим поводом је увела годишњи бонус за изузетан учинак у висини шест месечних плата. Нови платни систем заснован на учинку био је много јасније регулисан од

претходног, али се заснивао на примени система за принудну расподелу, што је довело до проблема у имплементацији и, изнад свега, изазвало велику озлојеђеност међу јавним службеницима.

Већ на почетку реформе, у току 2006. и 2007. године, у већој мери почели су да одлазе виши (старији) руководиоци – људи у четрдесетим или педесетим – из централних владиних организација. Упоредо са овим догађајима, влада је од 2006. до 2008. прихватила да се званичници са веома скромним, чак минималним административним искуством са својих тридесет година ангажују на месту заменика државних секретара.

Када је марта 2008. године дошло до нестабилне политичке ситуације, она је утицала на обављање послова, који су се налазили у надлежности кабинета Председника владе. У првом реду то су били послови везани за централну државну управу, који су, у вези са реорганизацијом управе, као последицу имали одлазак искусних кадрова и промене у руководству. Поред ових слабости изазваних политичком кризом, такође је каснио реформни процес у области регрутовања и селекције кадрова.⁵²⁹

Наредне 2009. године у јануару Бајнаи (*György Gordon Bajnai*) је образовао нову Владу, која се суочила са првим последицама светске економске кризе. Ове последице су се испољиле кроз веома неповољне макроекономске, финансијске и социјалне услове. У приступу решавања кризе, Влада се суочила са сличним захтевима Европске уније и ММФ-а, који су се односили на сузбијање јавног дефицита и дуга. Овакви захтеви су представљали озбиљан и додатни изазов за Владу Мађарске. Она је са намером да постигне дугорочни ефекат приступила спровођењу структурних мера, које су обухватале побољшање буџетског биланса и обуздавање домаће потражње и приврдног раста.

⁵²⁹ *State reform operational programme*, Government of the Republic of Hungary, Commission Decision No B (2007) 4012, 21 August 2007, pp. 20–22, http://www.terport.hu/webfm_send/203, прегледано 24. јануара 2014; G. Hajnal, *Policy failures in Hungary – in search of new failure mechanisms*; György Hajnal, *Patterns of administrative policy pre- and post- NPM: An analysis of the institutional dynamics of Hungarian central government agencies*, ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Third Biennial Conference: 'Regulation in the Age of Crisis', June 17-19 2010, Dublin, <http://regulation.upf.edu/dublin-10-papers/1D2.pdf>, прегледано 20. фебруара 2014; J. Meyer-Sahling, „The Durability of EU Civile Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession“, *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Volume 24, No. 2, 2011, pp. 246–248, 251–255.

Непосредне мере Владе односиле су се на замрзавање плата у јавном сектору. Међутим, као што је поменуто, овој мери је претходио велики пораст плата за 50% у току 2002. године. Од осталих владиних мера примењене су укидање тринаестомесечне пензије и уштеде које су 2010. године спроведене приликом усвајања владиног буџета, уз кога су ишле и планиране пореске олакшице. Влада је 2009. године имала срећу у погледу финансирања из иностранства, будући да је атмосфера на финансијском тржишту била нешто боља, што је олакшало продају мађарских државних обвезница.⁵³⁰

На пролеће 2010. године, после убедљиве победе коју су на изборима добиле Фидес и демохришћани, формирана је нова Влада. По ступању на дужност, Влада је најавила мере за спровођење економске консолидације и штедње.⁵³¹ Упоредо са овим мерама Влада је почела са смањивањем и модернизовањем јавне управе, те применом нове политике у вези са административном реформом и основама државне структуре. Исто тако, њена намера је била да још више побољша политичку контролу административног апарата.⁵³²

Намеравајући да спроведе све ове структурне мере, Влада је желела: да се ослободи система контроле и равнотеже, који је био оријентисан на

⁵³⁰ György Hajnal, *Public Sector Reform in Hungary: Views and Experiences from Senior Executives*, Country Report as part of the COCOPS Research Project, May 2013, <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/Hungary-WP3.pdf>, прегледано 20. фебруара 2014.

⁵³¹ Са циљем да се консолидује економија, почетком 2011. године спроведена је национализација приватних пензијских фондова. На тај начин се дошло до износа од 7–8% БДП-а, који је у потпуности искоришћен за уравниотежење буџета. Затим је Влада предузела подстицајне мере за спровођење програма структурних реформи (Сејл Калманов план), које су имале за циљ да преуреди и смање јавну потрошњу. У ту сврху, у министарствима су примењена циљана смањивања, док су равномерна смањивања примењена на теренским услугама. Суштина ових мера била је да се остваре уштеде у буџету. Приликом предузимања ових мера, Влади је погодовала ситуација на тржишту, јер се форинта стабиловала на јаким курсу. Односно, имала је и подршку међународних финансијских институција. У току 2012. године, упоредо са мерама штедње како би уравниотежила приходе, Влада је повећала постојеће и увела нове порезе. *National reform programme of Hungary: Based on the Széll Kálmán Plan*, Government of the Republic of Hungary, April 2011. Доступно на: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_hungary_en.pdf

⁵³² У последњој декади, за време док су социјалисти били на власти, општи учинак Мађарске значајно је опадао по питању транспарентности рада владе, степена корупције у предузећима, и у опште, у квалитету јавних услуга, укључујући и јавну управу. Квалитет јавне управе континуирано се погоршавао услед гломазности апарата, недостатка транспарентности и административних оптерећења. Такав апарат постао је један од најзначајнијих рестриктивних фактора у обављању и спровођењу пословних активности. Због таквог функционисања државе дошло је до погоршања конкурентности Мађарске у поређењу са земљама у окружењу. György Hajnal, Éva Kovács, *Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-step-government reforms*, Budapest: Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences, 2012, pp. 12–13.

одржавање постојећег стања ствари; да појача хијерархијску и политичку контролу у свим сферама и сегментима државне организације и да увећа радиус политичког деловања извршне власти. Спровођење многих од реформских мера захтевало је подршку двотрећинске већине у парламенту, па чак и темељне уставне промене. Због тога је у децембру 2011. године и дошло до усвајања потпуно новог Устава.⁵³³

Једна од ствари које је Влада предузела у складу са програмом реформи, била је централизација јавног сектора. Ово је била основна мера која је требала, с једне стране, да спречи неефикасност и злоупотребе у јавној управи, а с друге стране, да створи предуслове за реформу државе и јавних финансија.⁵³⁴ Централизација је почела од саме Владе и означила је далекосежне структуралне промене у самим министарствима. Резултат тог процеса био је формирање осам интегрисаних министарстава. (У том смислу је Орбанова влада представљала најмању владу у последњих двадесет година.) У исто време је и Канцеларија Председника Владе била реструктурирана у Министарство правде и државне управе (које је добило шире надлежности) са ширим задатком портфеља. Унутар тог већег ентитета појавила се нова, поново названа, Канцеларија Председника Владе, која је вршила контролу над бројним и политички веома битним областима.⁵³⁵

⁵³³ Нов Устав (Основни закон) је својим прописима променио надлежности представничких органа, судства, медија и Уставног суда. На тај начин овим променама је ослабљен систем институционалне контроле и равнотеже, као и уставна контрола. Исти акт је уводећи још и пропис да о преобликовању политике владе може да одлучује само двотрећинска већина, у значајној мери ограничио деловање парламентарне већине у том смислу. Двотрећинска већина се тражи како у случају када се одлучује о актима која се односе на фундаментална уставна права и институције, тако и за она акта која се односе на питање свакодневне политике. У вези са тим, промена многих закона, посебно оних о националним средствима, порезима, пензионом систему и породичној политици захтевала је ову врсту квалификоване већине. Овим је Основни закон отежао будућим парламентарним већинама процедуру за политичке промене и ограничио све наредне владе у остваривању њиховог сопственог програма. Kriszta Kovács and Gábor Attila Tóth, „Hungary's Constitutional Transformation”, *European Constitutional Law Review*, Volume 7, Issue 2, June 2011, pp 183–203, doi:10.1017/S1574019611200038, http://journals.cambridge.org/abstract_S1574019611200038, приступљено 16. фебруара 2014.

⁵³⁴ Miša Đurković, „Mađarska:Orbanov netipični pokušaj izlaska iz krize“, *Međunarodni problemi*, vol. 63, br. 2, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2011, str. 310 i 311.

⁵³⁵ Attila Ágh, „Bumpy Road of the Hungarian Administrative Reforms: From Political Over-Centralization to Public Policy Failures”, *Hrvatska i komparativna javna uprava: Croatian and comparative public administration*, 13, 4, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2014, str. 1124–1128; Eva Kovacs, „Analysing the New Patterns of Hungarian Government from a Coordination Perspective“, *Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond*, Edited and reviewed by Polonca Kovač, Bratislava: NISPAcee Press, 2014, pp. 25–27.

После структуралних промена у Влади, талас централизације и реорганизације обухватио је и ниво локалне власти. На регионалном нивоу, у сваком од 20 округа (19 округа и главни град Будимпешта), Влада је спровела интеграцију. Том приликом је спојила огранке и јединице свих агенција и ставила их у надлежност владиних канцеларија. Основни циљ ове мере био је да се елиминишу сувишни капацитети и да се побољша ефикасност. Упоредо са тим, спроведена је реорганизација и рационализација великог броја агенција на централном нивоу власти. Влада је над окружним канцеларијама завела строг надзор и контролу, и на њихово чело је политичким путем именовала шефове из редова народних посланика, државних секретара итд. Спроводећи ове мере на локалном нивоу, Влада је приступила смањивању послова и надлежности локалних власти. Тако је многе важне функције из области школства и здравства преузела на себе. Заокружујући процес централизације јавног сектора, Влада је предузела мере да се уједначе капацитети владиних и окружних служби. Поред уједначавања, приступљено је и рационализацији организационих структура и процедура у већини јавних служби.⁵³⁶

Поред централизације јавног сектора, Влада је наставила програм превенције корупције у јавној управи. Она је превасходно настојала да у борби против ње уведе превентивне мере у комбинацији са добро избалансираном применом инструмената за санкционисање криминала и других прекршаја. Најважнији део овог програма односи се на развој интегрисаног система контроле над телима јавне управе, стварање новог система за заштиту информација, регулисање односа између заинтересованих страна, придруживање у Отвореној влади (Open Government Partnership – OGP), упознавање са Кодексом професионалне етике, свеобухватни програм обуке по питању моралног интегритета свих учесника у јавној управи, и спровођење кампање у сврху подизања свести о превенцији корупције.

Резултати овог програма очекују се пре свега у транспарентнијем и економичнијем функционисању државе. То пре свега треба да има позитиван

⁵³⁶ Gábor Dobos, *Changing Local Relations: Effects of Political and Administrative Reforms in Hungary*, 8th ECPR General Conference, University of Glasgow, Glasgow, 3-6 September 2014, <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/476b1c9b-b78a-474e-8579-e8b0aa9d1abc.pdf>, прегледано 23. октобра 2014.

утицај на буџет, у првом реду кроз јефтине јавне набавке. У ширем смислу, овај програм би у Мађарској требао да побољша услове за пословање и инвестиције, и тиме да подстакне конкурентност њене привреде.⁵³⁷

У спровођењу запошљавања, Влада је у централни државни апарат увела меру вертикалне координације. Ова мера је била новина у односу на уобичајену праксу. Њеним увођењем је регрутовање и запошљавање у централни државни апарат стављено под строгу вертикалну (административну и политичку) контролу Министарства државне управе и правде. Надлежности Министарства у погледу контроле биле су такве да је у случају именована руководићих кадрова могло да административно–техничким претпостави примену политичких разлога.⁵³⁸

Поред овог, Влада је новим законом о државној служби одредила лојалност као услов за запошљавање сваког државног службеника. Уколико се тај услов не испуни, то је прилично лако могло да доведе до отпуштања. Такође, овај услов је врло лако могао да се употреби и као начин да се уклоне непожељне особе. Односно, закон је створио услове да се именована руководиоца у целој државној служби повуку без најаве и без обавезе да се оправдају.

Истим законом послодавцу је омогућено да отпушта државне службенике без икаквог оправдања. Тиме је заштита службеника значајно ослабила у односу на оно што се обично предвиђа у закон о раду. Иако је Уставни суд касније поништио закон у овом делу, то није утицало да се врати радни статус онима који су били уклоњени са радних места. У првом реду овде се радило о руководиоцима.

У вези са овом мером отпуштања државних службеника, у Мађарској је после избора из 2010. године, у односу на период пре тога, дошло до убрзаног поступка принудних (чак и незаконитих) пензионисања из органа

⁵³⁷ György Hajnal, Sándor Csengődi, Judit Kálmán, *Political „superpower” under fiscal pressure: The changing patterns of political control and politicization: The case of austerity management in Hungary (2010–2012)*, ECPR General Conference 2013, Bordeaux, France, 4-7 September 2013, <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/90526f95-4a18-4dca-8e2d-ff253d3bcddeb.pdf>, прегледано 29. јануара 2014.

⁵³⁸ G. Hajnal, É. Kovács, *Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-step-government reforms*, pp. 24–28; E. Kovacs, „Analysing the New Patterns of Hungarian Government from a Coordination Perspective“, *Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond*, pp. 27–35.

државне управе. У органима централне владе овај поступак је попримио размере егзодуса, и означио је још масовнији одлазак великог броја виших (старијих) руководилаца, искусних људи са преко четрдесет односно педесет година старости. На њихова места, као званичници или заменици државних секретара, наставили су да се ангажују млади људи са тридесет година старости, који су имали веома скромно, чак минимално административно искуство. Поступак пензионисања се изван оквира централне владе као талас спустио према локалној власти и захватио ширу основу јавног сектора: здравство, школство и правосуђе.

Овај убрзани процес пензионисања заснивао се на грубим законским мерама, од којих је неке оспорио Европски суд правде. Исто тако, синдикати и многе грађанске организације покушале су да се одупру овим променама, али у већини случајева њихов отпор није донео већег резултата.⁵³⁹

Основни циљ Владе у наставку процеса модернизације јавне управе јесте предузимање мера за побољшавање конкурентности Мађарске. Владин план је да унапређујући првенствено ефикасност јавне администрације, утиче на пружање услуга што већег квалитета предузећима и грађанима. Спроводећи модернизацију јавне управе, између осталог, Влада жели да створи финансијски што здравију управу. Основе ове управе треба да се заснивају на спровођењу јавних набавки. Као део процеса модернизације предвиђа се поједностављивање законског оквира за оснивање и рад предузећа кроз смањивање административних оптерећења и формалности. Исто тако, Влада жели да побољша квалитет, независност и ефикасност правосудног система, те да осигура да се предмети решавају у разумном року. Од осталих мера, треба поменути намеру Владе да спроведе дигитализацију у управи и појача онлајн услуге. На крају, жеља Владе је да побољша коришћење структурних фондова ЕУ.

На окружном нивоу Влада намерава да у првом кораку побољша рад окружних органа државне управе, који послују ван оквира владиних

⁵³⁹ G. Hajnal, *Public Sector Reform in Hungary: Views and Experiences from Senior Executives*; György Hajnal, *Unorthodoxy at work: An assessment of Hungary's post-2010 governance reforms*, IRSPM XVIII. Annual Conference, Ottawa, Canada, April 9-11 2014, <http://irspm2015.com/index.php/irspm/IRSPM2014/paper/viewFile/293/290>, прегледано 23. октобра 2014.

канцеларија. Касније, у другом кораку она би спровела њихову накнадну интеграцију у одговарајуће владине службе.

Унапређење ефикасности функционисања јавне администрације Влада жели да спроведе кроз примену метода за управљање пословним процесима. Ове методе подстичу ефикаснији и економичнији начин употребе ресурса, те доводе до побољшања учинка и квалитета услуга. Да би се ове методе што боље примениле у централној државној управи, Влада намерава да их што више саобрази потребама јавне управе у Мађарској. У том смислу, она жели што јаче да подржи организациону основу за њихову примену. Ову основу чини пет елемената управљања (учинком, процесима, знањем, квалитетом и променама). Како би што боље овладала сваким од ових елемената, Мађарска влада је приступила увођењу методе општег оквира процене (The Common Assessment Framework – CAF), оптимализацији методологије за спровођење (The Lean implementation methodology – LEAN), промена методологије управљања, и употреба управљања знањем како би се створила индивидуална и организована мапа знања.

Упоредо са управљањем пословним процесима, као део мера за развој нових модела у каријерама државних службеника, Влада намерава да искористити средства Европског социјалног фонда (European Social Fund – ESF). Ова средства Влада жели да искористи у сврху припреме услова за спровођење система заснованог на способности да се обави посао (job-based system). Припремна фаза овог пројекта треба да укључи још шири развој нове класификације система заснованог на урађеном послу и да обухвати инструменте из склопа управљања људским ресурсима. Упоредо са моделовањем каријера државних службеника, Влада намерава да настави са унификацијом испитног и система обуке државних службеника. Оба система треба да доведу до хармонизованог и интероперабилног система, који би створио услове да се што боље искористи обука и могућности обуке у будућности. Коначан резултат треба да буде смањивање материјалних трошкова обуке, стварање обједињене базе података која би обухватила и професионалаце и инструкторе, и утврђивање јединствене институционалне основе будућег програма обуке.

Као подрушку раду јавне администрације, Влада такође намерава да формира стратешку базу података засновану на искуству добијеном од стратешких истраживања појединих министарстава. Стратешки катастар представља основу вишеслојног система мониторинга, који је примарно усмерен на спровођење владиног програма и подршку планирању развоја у периоду 2014–2020. Обнова стратешке управе даје оквир за сумирање свих података у јединствену базу података, који се односе на стратешко планирање и спровођење. Ова база ће се користити у министарствима и служиће за развој владине мета-базе података. Управљање променама је прихваћено са циљем да стратешка управа Владе постане општа пракса и да се унапреди јединствена и регуларна употреба напредних инструмената.

Целокупна реформа јавне управе у Мађарској треба да допринесе ефикаснијем, једноставнијем и јефтинијем систему јавне управе, који би грађанима и предузећима пружио многе погодности у свакодневном животу и пословању.⁵⁴⁰

Србија је своју традицију државне управе уградила у темеље прве југословенске државе. Југословенска државна управа се тако, почивајући на традицијама српске државне управе, темељила на свеобухватном правном регулисању и принципу политичке непристрасности. Концепт овакве управе заснивао се на принципу каријерног система, који је пружао могућност да се временом постепено напредује у каријери на основу година радног стажа и квалитета обављеног посла.⁵⁴¹

Социјалистичка Југославија је, за разлику од већине земаља комунистичког блока у Централној и Источној Европи као и Совјетског Савеза, имала непристрасну бирократију. За разлику од других земаља народне демократије, сектор државних и јавних служби у Југославији није у изразитој мери био политизован и поред извршне функције он је имао извесног удела у креирању политике.⁵⁴²

⁵⁴⁰ *National reform programme 2013 of Hungary*, Government of Hungary, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_hungary_en.pdf, прегледано 2. фебруара 2014; *National reform programme 2014 of Hungary*, Government of Hungary, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_hungary_en.pdf, прегледано 23. октобра 2014.

⁵⁴¹ Видети о томе више: Л. Костић, *Административно право*, Змену–Београд, 2000.

⁵⁴² Видети о томе више: Zoran R. Tomić, *Upravno pravo: (upravna kontrola)*, Београд: Savremena administracija, 1990.

Последњу деценију 20. века (време Слободана Милошевића) обележило је напуштање оних управних основа, које су важиле у социјалистичкој Југославији. Уместо тих основа уведен је концепт управне функције, по којој је вршење послова и задатака државне управе Србије искључиво представљало функцију власти. Сходно томе, послови државне управе су представљали вршење власти у смислу извршавања закона и других прописа. Односно, послови државне управе били су одређени као ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката и предузимањем управних радњи. Овакво схватање управне функције као функције власти било је утемељено у Уставу Србије из 1990. године,⁵⁴³ док су уставне одредбе о пословима државне управе детаљније биле разрађене у *Закону о државној управи Србије* из 1992.⁵⁴⁴

⁵⁴³ Уставом Србије из 1990. године било је одређено да се у надлежности министарстава стави:

- Примена закона и других прописа, општих аката Народне скупштине и Владе, као и општих аката председника Републике.
- Решавање у управним стварима.
- Спровођење управног надзора.
- Извршавање свих других послова и задатака утврђених законом. Чл. 94 „Устава Републике Србије“ из 1990. године, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1990.pdf>, прегледано 3. фебруара 2014; Stevan Lilić, *Upravno pravo Upravno procesno pravo: univerzitetski udžbenik za osnovne akademske, master i doktorske studije*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2010, str. 254.

⁵⁴⁴ У Закону о државној управи Србије, који је касније имао неколико измена и допуна, државна управа је схваћена на традиционални начин, тако да је код одређивања послова државне управе превасходно наглашено ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката и предузимањем управних радњи. Извршавање послова и задатак државне управе, како је то већ било и у Уставу одређено, и по овом закону дошло је у надлежности министарстава.

- Законом су у надлежност министарстава стављени следећи послови и задаци:
- Министарства су могла да путем доношења управних и других аката, спровођењем управних и других мера и извршавањем управних и других радњи непосредно примењују законе и друге прописе и опште акте доношењем управних и других аката.
 - Дужност им је била да се старају о извршавању закона, других прописа и општих аката доношењем прописа, спровођењем управног надзора, пружањем стручне помоћи и бригом да се акта благовремено и законито извршавају.
 - Имала су могућност да доносе решења у вези са управним стварима по питању права, обавеза и правних интереса грађана, правних лица или других странака.
 - Надлежност министарстава је била да, уколико је тако законом утврђено, врше управни надзор над законитошћу рада предузећа, установа и других организација. Исто тако, њихова дужност је била да врше проверу законитости аката предузећа, установа и других организација у случајевима када они на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и осталих правних лица. На крају, она су имала право да врше инспекцијски надзор.
 - У складу са надлежностима које су имала, министарства су припремала законе и друге прописе и опште акте из свог делокруга.
 - Министарства су могла да обављају све послове у вези са развојем, програмирањем, организовањем и унапређивањем рада у области за коју су образована.
 - Поред овде наведених послова, министарства су могла да извршавају и све друге послове утврђене законом. Чл. 8 „Закон о државној управи“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999, 79/2005, 101/2005-28,

Поред напуштања управних основа из времена социјалистичке Југославије, у управи су се догодиле и промене који су довеле до њеног слабљења и пада квалитета јавних услуга. На ове промене у управи утицали су одређени фактори: јачање централизације насупрот децентрализацији, волунтаризам који је из сфере политичких односа све више истискивао легализам, као и отежавајуће напредовање у каријери уколико се оно заснивало само на стручним квалитетима и способностима. Систематско кашњење зарада чиновника и службеника директно је утицало на слабљење улоге и умањење значаја државне управе. Ово је као своју непосредну последицу, пре свега, имало напуштање послова у државној управи од стране способних, стручних и искусних кадрова.

У Србији је после политичких промена које су се догодиле у октобру 2000. године почео процес демократизације друштва и транзиције српске економије. Упоредо са овим променама пред Владу Србије се поставило питање реформе државне администрације и сектора јавних служби. На тај начин ова реформа је у Србији дошла са закашњењем у поређењу са реформама у другим земљама у транзицији.

Стање у државној управи у времену након политичких промена из 2000. године било је веома лоше. Државна управа је почивала на малом броју стручних и искусних кадрова. Међу кадровима је било врло мало младих и школованих људи, који су били спремни и вољни да се ангажују на раду у управи. У друштву, управа није имала посебно велики углед, а томе су посебно доприносили слаб квалитет њених услуга и раширено мишљење о њој као о потрошачу државних средстава.⁵⁴⁵

У првих десет година после октобарских политичких промена из 2000. године, а исто се може рећи и за период пре, у јавној управи Србије

<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/zakoni/Zakon%20o%20drzavnoj%20upravi.pdf>, прегледано 3. фебруара 2014; S. Lilić, *Upravno pravo Upravno procesno pravo*, str. 254 i 255.

⁵⁴⁵ *Serbia and Montenegro Public administration development: Creating the conditions for effective economic and social reform policy note*, Document of the World Bank, Report No. 28553-YU, May 15, 2004, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/01/000009486_20040701151421/Rendered/PDF/285530YU.pdf, прегледано 26. фебруара 2014; *Srbija i Crna Gora: Republika Srbija: Program za ekonomski rast i zapošljavanje*, Dokument Svetske banke, Izveštaj br. 29258-YU, Decembar 6, 2004, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/21/000090341_20060321110334/Rendered/PDF/292580SERBIAN0SEMSrpski.pdf, прегледано 26. фебруара 2014.

преовлађивао је бирократски модел. Овај модел одређивали су: хијерархијска структура, подела задатака, формална правила и прописи. Према њему државна администрација је била изразито централизована са пирамидалном структуром. У врху те структуре формулисале су се политика и доносиле су се одлуке, док се на њеним вишим нивоима одлучивало о одговорности и задацима. Целокупна политика и све одлуке су посредством хијерархијског ланца командовања додељиване нижим нивоима у пирамидалној структури. Организација успостављена у овим оквирима има чиновнички карактер и у великој мери њу одликује ниска организациона посвећеност због слабе везе између учинка и награде. Овако конципирана организација подражава бирократску културу, што као последицу има то да јавна управа постаје неефикасна, нефлексибилна и неодговорна према грађанима. Бирократска култура са овим карактеристикама испољава ауторитативни манир управљања, тежи високом степену контроле и одликује се малом комуникативношћу која се углавном одвија од врха на доле. Концепт овакве културе код појединца ствара потребу за остваривањем стабилности, ограничава обим његове иницијативе и усмерава га преваходно на извршавање наредби. Осим тога, она намеће централизован процес одлучивања који се као такав редовно понавља, и уопште њу одликује велика одбојност према иновацијама и променама, као и висок степен конформитета.

У истом временском периоду, функционисање јавних служби у Србији обележили су недостаци и мане који су се испољавали у државној управи и администрацији. Државна управа издељена на ресорна министарства са министрима на челу и чиновницима и службеницима унутар сваког министарстава представљала је скуп посебних тимова. Свако од ресорних министарстава тежило је да за себе обезбеди што је могуће више средстава, како би унапредило сопствени положај унутар владе. Овакве тежње министарстава довеле су до захтева за све већим буџетима, упошљавањем већег броја службеника у односу на стварне потребе и настојањима да се за себе створе што бољи услови. Овакво понашање државних ресора за последицу је имало неефикасну расподелу средстава.⁵⁴⁶

⁵⁴⁶ *Serbia and Montenegro Public administration development: Creating the conditions for effective economic and social reform policy note*, Document of the World Bank, Report No. 28553-YU, May 15,

У институционалном смислу функционисање јавних служби у Србији није почивало на принципу меритократског регрутовања кадрова. Приступање, каријера и напредовање у управи и администрацији веома много је зависило од постојања што блискијих веза или чланства, а понекад и једног и другог, у најутицајнијој политичкој странци. Ова оријентација на политичке странке директно је утицала на умањивање сигурности посла, и оног тренутка када би владајућа странка изгубила изборе, каријере актуелних службеника могле су да буду угрожене. Управо, приликом промена на власти долазило је и до промена у државној администрацији, или најављиване су свеобухватне реформе. Поред овога, оријентисаност на и зависност од политике условила је висок степен политизације виших управних положаја у државној администрацији, што је имало негативног утицаја на развој система јавних служби. Разлог за то налазио се, између осталог, у томе што су се државни секретари и помоћници министара постаљали политичким путем, те су се, тако, они први мењали приликом политичких промена и са ступањем на функцију новог министра. Овакав висок степен политизације у државној управи негативно се одражавао на степен ефикасности деловања министара, што у крајњем лоше утицало и на процес стварања политике и на њену примену.

Функционисање државне управе отежавало је то што надлежности државне администрације нису биле јасно дефинисане и изведене до краја, те је због тога долазило до њиховог преклапања. Исто тако, систему државне управе недостајала је неопходна и адекватна кадровска структура, и оптерећивале су га слабости у координацији међусобног рада и сарадње

2004; *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/strategija_reforme_drzavne_uprave_i_akcioni_plan_za_sprovodenje_reforme_drzavne_uprave_2009-_do_2012-_godine.pdf, прегледано 12. јануара 2014; Svein Eriksen, *Unfinished Transition – Public Administration Reform in Serbia 2001–2004*, Paper presented to the 13th NISPAcee Annual Conference, Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow, May 19 – May 21, 2005, pp. 5–7, 10–12, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispancee/unpan021452.pdf>, прегледано 22. фебруар 2014; Jasmina Džinić, „Public Administration Reform in Serbia“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: Croatian and comparative public administration*, 11, 4, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2011, str. 1075–1084.

Jelena Jovičić (2012/2013). *The principle of good administration in the Western Balkan countries – case studies: Croatia and Serbia*. Dottorato in Diritto Pubblico Comparato e dell'Unione Europea, Udine: Università degli Studi, p. 188–194, <https://dspace.uniud.cilea.it/bitstream/.../PhD-Thesis-Jelena%20Jovicic.pdf>, прегледано 13. фебруара 2014.

министра. Додатне потешкоће стварала је и административна култура, коју су у великој мери карактерисали проблем мотивације, оријентација на правила, одбојноста и аверзија према ризику, те изразита централизација и самим тим усмереност на то да одлуке доносе ауторитети.

Поред тога што су функционисање државне управе оптерећивале потешкоће, материјални издаци за администрацију су били велики и представљали су оптерећење у односу на БДП (брuto друштвени производ) Србије. Насупрот тим великим издацима, систем плата, у државној управи, сам по себи, није пружао основа за довољну мотивацију, односно није био довољан мотив за останак млађих категорија квалификованих службеника у администрацији.

Незадовољавајући квалитет државне службе у Србији кроз дужи временски период створио је у јавности потребу и утицао је на ширење захтева за ефикаснијом, не тако скупом и одговорнијом државном администрацијом.⁵⁴⁷

Овакви захтеви јавности све више су добијали на значају због тога што је државна администрација Србије велики и комплексан систем. Она се састоји од разноврсних типова и различитих величина јавних организација, које обезбеђују све врсте државних служби (здравствене, образовне, социјалне услуге, економске, развојне и културне услуге итд.). У саставу њених тела и установа (министарства, владин сектор, специјалне организације, агенције, државни фондови, итд.) раде бројни државни чиновници и службеници.⁵⁴⁸

⁵⁴⁷ S. Eriksen, *Unfinished Transition – Public Administration Reform in Serbia 2001–2004*, pp. 12–14; *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004; Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA paper No. 48, pp. 44–60, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k4c42jrm35.pdf?expires=1414185210&id=id&accname=guest&checksum=928FA2D6400B6A40A51DA522CE179468>, прегледано 26. фебруара 2014; Petar Veselinović, „Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije“, *Ekonomski horizonti*, Volumen 16, Sveska 2, Kragujevac: Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2014, str. 142–147.

⁵⁴⁸ У првој деценији после октобарски политичких промена из 2000. године могао се приметити континуиран процес увећања државне администрације у Србији. Тако на пример, само у времену од 2004. па до краја 2009. године, број запослених у државној администрацији увећао се са 27.613 на 30.730, што је представљало увећање од 11%. При томе треба рећи да у овај број нису били урачунати они који су радили у привременом радном односу. Односно да у укупан број запослених у државној администрацији нису били укључени запослени у локалној управи. Њихов број је крајем 2009. године приближно износио 22.000. Видети о томе више: *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004; *Извештају*, Министарство правде Републике

Спровођење реформе државне управе у Србији било је инспирисано приступним процесом Европској унији. Због тога је процес европских интеграција добио велики утицај на стварање оквира у којем треба да се спроведе реформа. Процес приступања Европској унији подразумева потребу Србије да модернизује државу и хармонизује укупан правни систем. У свему томе, модернизација њене државне администрације, у складу са препорукама Уније, има врло важно место. Унапређење управних капацитета неопходно је због уласка Србије у Европски управни простор. Један од примарних праваца којим је пошла реформа био је усвајање нових закона. Ови закони су требали да буду донешени у складу са правним тековинама Европске уније.⁵⁴⁹ За Србију је функционисање јавне управе врло важно да би се успешно утемељила демократија и успоставила владавина права.

Оријентисаност реформе ка приступном процесу, поставило је пред српску државну управу као организациони систем институционално окружење Европске уније. Самим тим, институционални образац који Србија следи, представља организациони модел јавне администрације у земљама Уније. Примена институционалног образаца, у првом реду, значи да се иде ка одређивању величине државне администрације, док се остале карактеристике стављају у други план. У реформном процесу, Европска унија је Србији наметнула институционални образац, који је веома сличан корпоративном и органском организационом моделу, што је представљало новину у односу на бирократски модел организовања који постоји у Србији. Због тога се циљ управне реформе односио на прелазак са бирократског на корпоративни модел државне управе, који се означава као *Нова јавна управа* (New Public Management – NPM). Суштина ових реформи које почивају на принципима *Нове јавне управе* састоји се од тога да државне организације пређу на вид организовања и функционисања управе по моделу приватног сектора.

Србије. Доступно на: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/documents.php?id=60>; Nebojša Janićijević, Biljana Bogićević Milikić, „Public management in Serbia: From imitation to status quo“, *Sociologija*, Volumen LIII, No. 4, Beograd, 2011, str. 440.

⁵⁴⁹ Реформа законодавства у Србији условљена је и потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, којим се подразумева спровођење поступка усклађивања домаћих прописа са комунитарним прописима, у областима одређеним Споразумом. *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њених држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране*, http://seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, прегледано 25. фебруар 2014.

Основни елементи из којих се састоји овај вид управе су: професионализација, децентрализација, рационализација и деполитизација. Сходно томе, у основи, реформа државне управе има институционални карактер. У овом процесу Република Србија помоћ у саветима добија од Подршке за унапређење управе и управљања у земљама Централне и Источне Европе (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – SIGMA)

Најважнији циљеви реформе односили су се на то да се врати изгубљено поверење заједнице у способност Владе да буде одговорнија према заједници и структурним променама. Исто тако, важно је било да се централизована и затворена бирократија, која је била окренута самој себи, преобрази у транспарентну и флексибилну организацију јавне (државне) управе, пре свега способне да стратешки мисли и одговорно испуњава захтеве свих заинтересованих.⁵⁵⁰

Од почетка је исход овог реформног процеса зависио од утицаја два фактора: степена професионализације државних службеника и рационализације односно смањивања саме управе. Сврха професионализације била је у томе да се државна управа устроји и усмери у правцу доследне примене професионалних правила и прописа у одлучивању, да се оспособи за управљање људским ресурсима, да сходно томе установи праксу која се састоји од регрутовања, селекције, обуке, класификације послова, промоције итд. На другој страни, смањивање државне администрације било је важно због реструктурирања државне управе и смањивања укупног броја запослених, а самим тим и радних места, организационих јединица и хијерархијских нивоа.

Упркос бројним иницијативама да се унапреди структура државне администрације, реформни процес је током периода 2000–2010. био спор и без видљивих резултата, те је целокупни систем администрације у великој

⁵⁵⁰ *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, октобар 2004; Александар Мартиновић, „Државна управа Републике Србије и Европски административни простор“, *Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду*, ХЛП, 1–2, Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 2008, стр. 664–666; Катарина Ђулић, Тања Кузман, „Корпоративно управљање у државним предузећима“, *Реформе: Политичка воља и административни капацитет*, уредница Ана С. Трбовић, Београд: Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, 2011, стр. 130–132; J. Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, pp. 17–21.

мери остао непромењен. Током ових десет година од политичких промена из октобра 2000. године реформа државне управе и администрације ишла је у правцу оснивања различитих владиних тела од административних савета и агенција до закључно са образовањем Министарства за државну управу и локалну самоуправу који су требали да допринесу стварању институционалног оквира и подршке за спровођење тог процеса. Такође, у сврху спровођења реформе државне управе приступило се донешењу: Стратегије за реформу државне управе у Републици Србији за период од 2004. до 2008. године и акционог плана за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за време од 2009. до 2012. Стварање јасне стратегије за реформу државне управе и доношење конкретног акционог плана за њено спровођење био је врло важан корак у циљу остваривања ефективне реформе, која је, с једне стране, требала да отклони опасност од угрожавања могућности за стварањем и спровођењем адекватне економске и социјалне политике, односно, с друге стране, да доведе до стварања реформисане управне структуре са јасно одређеним задужењима и одговорностима. Најважнији циљ требала је да буде изградња деполитизованих јавних служби заснованих на заслугама.

Стратегија реформе државне управе у Србији од 2004. године пре свега је била мотивисана ставом да треба променити ауторитативни теоријски модел управе, и уставне и законске последице које из њега произлазе како би се стекли што повољнији услови да у Србији дође до социјалног и економског опоравка. Основу реформе представљало је уверење да је јавна управа преваходно сервис грађана, а не инструмент власти.

Основни циљеви реформе државне управе у Србији су изградња и утемељење демократске државе на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности. Исто тако, реформа мора државну управу да усмери у правцу грађана, да је учини приступачнијом за грађане и компетентнијом и ефикаснијом за пружање услуга високог квалитета.

У приступу реформи државне управе пошло се од схватања да је она у земљама у транзицији сложен и дугорочан процес, будући да је оптерећена низом проблема и слабости, које се подједнако испољавају и на централном и

на локалном нивоу. Исто тако, уочено је да реформа у земљама у транзицији испољава исте трендове везане за промену схватања према којим:

– Јавни сектор у друштву треба да има такав положај, који ће омогућити уобличавање оптималног нивоа његове регулације, како би био у функцији јавног интереса.

– Државна управа мора да функционише као сервис грађана, а не да се испољава као моћно оруђе власти.

– На централном нивоу државне власти и управе мора доћи до деконцентрације, делегације и децентрализације усмерене ка нижим нивоима власти и управе. Циљ свега овога је у тежњи да се део власти препусти нижим нивоима, односно органима локалне самоуправе, како би се што више јавне услуге приближиле грађанима.

Према акционом плану Владе реформом државне управе треба да се постигну следећи резултати: децентрализација, професионализација и деполитизација, рационализација и координација јавних политика. У ту сврху још је потребно спровести модернизацију државне управе, учинити ефикаснијим контролне механизме и развити е-управу.

У избору модела реформе државне управе неопходно је узети у обзир уставноправни концепт саме државе. Полазна основа и крајњи циљ управне реформе су принцип организације и начин функционисања државне управе у земљама чланицама Европске уније.

Процес управне реформе Србије подједнако треба да се заснива на искуствима других земаља у транзицији, пре свега оних које су већ постале пуноправне чланице Европске уније, али и на искуствима државних управа високо развијених земаља изван оквира Уније попут САД и Канаде.

Узимајући у обзир искуства земаља у транзицији, како би се избегле потешкоће у реформном процесу, потребно је повести рачуна да то буду земље са сличним карактеристикама по величини и броју становника, организацији државе, затечном стању у области државне управе, структури економије и привреде, али и по правним системима и правним институтима.⁵⁵¹

⁵⁵¹ Видети о томе више: *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији; Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године,*

У току прве деценије, од октобарских политичких промена, највећи удео у реформи добиле су активности на доношењу закона, због чега је она у великој мери постала легалистичка.⁵⁵² Овакав ток реформе још више је дошао до изражаја кроз основе за редефинисање положаја и послова државне управе, које су постављене у стратегији саме реформе. Оне су подразумевале напуштање концепције ауторитативних послова извршне власти државне управе, која се састојала од извршавања закона, решавања у управним ставрима и вршењу управног надзора. Ступањем на снагу новог управног законодавства било је потребно да се створе услови за израстање државне администрације из традиционалних оквира у сервис грађана. Садржај и функције управе морали су да се прошире, тако да њен превасходни циљ постане пружање јавних услуга грађанима, како би им се омогућили што оптималнији услови за свакодневни живот.⁵⁵³

Нормирању послова државне управе приступљено је у складу са савременим стандардима који важе у овој области. Уобличавање управе као социјалне функције државе, којом се та функција превасходно исказује као сервис грађана, прописано је у *Закону од државној управи*. Истим актом је проширен садржај управних послова и у квантитативном и у квалитативном смислу. У структури послова органа државне управе, поред управне власти у смислу извршавања закона, врло важно место је добила стручно–политичка функција учествовања у обликовању владине политике, праћење стања у одговарајућој области, старање о јавним службама, развојни послови и др.⁵⁵⁴

Београд: Министарство за државну управу и локалну самоуправу, 2009; *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*. Доступно на: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

⁵⁵² Током овог периода, реформа државне управе је спроведена на основу девет закона: Закону о влади, Закону о државној управи, Закону о јавним агенцијама, Закону о државним службеницима, Закону о платама државних службеника и намештеника, Закону о електронском потпису, Закон о Заштитнику грађана, Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, и Закону о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција. Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>

⁵⁵³ Видети о томе више: Стеван Лилић, „Модернизација српске државне управе“, *Реформе: Политичка воља и административни капацитет*, стр. 7–21.

⁵⁵⁴ Наглашавајући улогу коју органи државне управе имају у пружању подршке Влади Републике Србије при креирању и вођењу политике, Закон о државној управи је у дефиницији послова органа државне управе обухватио и припрему аката за Владу и праћење и утврђивање стања из области њиховог делокруга, као и доношење предлога и одређивање мера по којима би Влада могла да донесе одређене прописе, односно да приступи спровођењу одређених мера из своје надлежности. „Закон о државној управи“. Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/народна->

Поред прописаног начина на који органи државне управе учествују у формулисању и вођењу владине политике, дефинисане су још надлежности Владе Републике Србије у погледу рада органа државне управе, послови органа државне управе и обавезе Заштитника грађана.⁵⁵⁵

Надлежност Владе састоји се од послова усмеравања и усклађивања рада, као и вршење надзора над радом органа државне управе. Одговорност Владе пред Народном скупштином утврђена је за вођење политике Републике Србије, за спровођење закона и других општих аката Народне скупштине, као и за рад органа државне управе.⁵⁵⁶

Државна управа слободно делује уз обавезу да се у извршавању послова придржава Устава и закона, те да за свој рада одговара Влади. Послове државне управе врше министарства на челу са министрима и другим органима ове управе.⁵⁵⁷ У надлежности владе било је уређење министарства и

[скупштина.115.html](#); Зоран Лончар, „Предговор Закону о државној управи Србије“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79, Београд 2005, стр. 10 и 11.

⁵⁵⁵ Заштитник грађана (омбудсман) одређен је као независни орган, и његова дужност је да штити права грађана и контролише рад органа државне управе. Он је такође задужен да се стара о правној заштити имовинских права и интереса Републике Србије, као и свих осталих органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Видети о томе више: Чл. 138 „Устава Републике Србије од 2006“, *Службени гласник Републике Србије*, 83, Београд 2006.

⁵⁵⁶ Видети о томе више: Чл. 123 и 124 „Устава Републике Србије од 2006“.

⁵⁵⁷ Послови органа државне управе које су обављала министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације састојали су се од:

– Припреме нацрта закона, других прописа и општих аката, једном речију учествовање у обликовању политике Владе, послови су које за Владу обављају органи државне управе. Они Влади, такође, предлажу стратегију развоја и примену одређених мера у сврху обликовања њене политике. У случају органа управе у саставу министарства обликовање политике владе спроводи се преко министарства.

– Праћења и утврђивања стања у области државне управе и анализа утврђеног стања и резултата до којих се дошло. На основу тога и у складу са надлежностима које имају органи државне управе су дужни да сами предузимају мере, или да их предлажу Влади како би донела прописе и предузела мере на основу овлашћена које има.

– Извршавања закона, других прописа и општих аката које су донеле Народна скупштина и Влада. Дужност органа државне управе је да на основу ових аката доносе прописе и решавају у управним стварима, воде евиденцију, издају јавне исправе и обављају управне послове и радње.

– Испитивања и утврђивања начина на који се спроводе закони и други прописи. Овај посао органи државне управе предузимају тако што остварују непосредни увид у начин рада и поступање физичких и правних лица. На основу сазнања до којих том приликом дођу, они изричу мере за које имају овлашћења.

– Старања о томе да јавне службе раде у складу са законом био је један од најпречих задатака органа државне управе.

– Подстицања и усмеравања развоја. Органи државне управе су овај посао обављали према политици Владе у оквирима свог делокруга.

– Стручних послова везаних за прикупљање и проучавање података релевантних за државну управу. Органи државне управе редовно спроводе анализе, извештавају и достављају информације и друге материјале, те обављају све друге стручне послове који треба да послуже развоју и унапређењу државне управе. Чл. 12–21 „Закон о државној управи“.

других органа државне управе и организација. Обављање одређених послова из надлежности Републике Србије може се на основу закона поверити аутономним покрајинама и локалним јединицама самоуправе. Ово нарочито може да се уради са циљем да се грађанима омогући ефикасније и рационалније остваривање права и обавеза, те задовољавање свих потреба од непосредног интереса. У погледу појединих јавних овлашћења остављена је могућност да се она законом могу поверити предузећима, установама, организацијама и појединцима. Исто тако, на основу закона, овлашћења се могу да повере и посебним органима који су имали капацитет да врше регулаторне функције у појединим областима или делатностима. Право да оснивају јавне службе омогућено је како Републици Србији, тако и аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Све што се односи на јавне службе, њихову делатност и послове, њихово уређење и рад мора претходно законом да се пропише.⁵⁵⁸

Законитост управе гарантована је на основу Устава Републике Србије, а то значи да на закону морају бити засновани појединачни акти и радње свих државних органа, организација које имају јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.⁵⁵⁹ Поред овог постоји и судска заштита, а она значи да преиспитивању пред судом у управном спору подлеже законитост коначних управних аката и коначних појединачних аката, у којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу. Исто тако, за одређене случајеве могућа је и другачија судска заштита.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ Чл. 136 и 137 „Устава Републике Србије од 2006“.

⁵⁵⁹ Чл. 139 „Устава Републике Србије од 2006“.

⁵⁶⁰ Упрани спор има двоструки циљ:

- да се заштите субјективна права грађана и правних лица;
- да се обезбеди заштита законитости.

Изузев ако није предвиђена другачија судска заштита, у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, о законитости коначних појединачних аката којима се решева о праву, обавези или на закону заснованом интересу. Односно, када је тако законом потврђено, у управном спору суд одлучује и о законитости других коначних појединачних аката. Примена одредби о управном акту из Закона о управним споровима могућа је и на другим актима против којих се може водити управни спор.

У управни спор, по Закону, уведен је принцип правичности суђења. Право на правично суђење уведено је у управни спор на основу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Устава Србије. Принцип правичног суђења подразумева да суд у управном спору одлучује на основу закона и у разумном року на основу чињеница које су претходно утврђене на усменој јавној расправи.

Спровођење реформе у пракси наилазило је на потешкоће. С једне стране, њен наглашени легалистички ток потенцијално је могао да доведе до тога да јавне службе постану ригидне и круте, што би промену система јавних служби учинило тежом. На другој страни, закони се недовољно ажурно припремају и споро и неуједначнео спроводе. Поред тога, примена закона је отежана због недостатка техничких средстава и људства у судовима и управним органима. Такво стање успорава процесе у судству али и привреди, који трају дуго и врло често дуже од временског рока утврђеног законом. Све то има врло негативне последице, како на прилив инвестиција, тако на привреду у опште. Слабости у владавини права прати и преовлађујућа корупција, што нарушава правну сигурност и продубљује неповерење у правни систем међу привредним организацијама, посебно када су у питању ефикасни механизми за остваривање имовинских права. Исти осећај неповерења и несигурности постоји и у друштву у целини. Успорено доношење одговарајућих закона умањује ефекат реформе и у крајњем угрожава њено извођење у свим осталим сегментима државне управе. Осим тога, у таквим условима код доношења закона могу се догодити и пропусти, као што је то у случају *Измена закона о државним службеницима*.⁵⁶¹ Овим актом, свим службеницима је уведено тромесечно оцењивање рада, уместо годишњег оцењивања. Међутим, изостало је адекватно унапређење система напредовања у каријери заснованог на заслугама и делотворног управљања људским ресурсима.

Исто тако, управни спор је по Закону базиран на начелу једностепености управно судског одлучивања, и као аргумент за то навођена је садржинска „повезаност управног и судског рада“ ради конкретног правног одлучивања о истој управној ставри у контексту „интегралности управе и судске делатности“.

У Закону о управним споровима из 2009. године садржана су одређена правна средства, као што су: приговор против одбацивања тужбе, понављање поступка, захтев за преиспитивање судске одлуке. Жалба као правно средство против одлука суда у управном спору не постоји. Узимајући све то у обзир, може се закључити да нови Закон о управним споровима, у области управног спора Србије није усклађен са стандардима европског управног права. Видети о томе више: Чл. 32 „Устав Републике Србије“; Чл. 2 и 3 „Закон о управним споровима“; *Службени гласник Републике Србије*, 111/09. Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/у-сазиву-од-11-јуна-2008.1533.html>; Чл. 6 „Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf, прегледано 22. фебруара 2014. године; Зоран Томић, Коментар закона о управним споровима, Београд 2010, стр. 101.

⁵⁶¹ Видети о томе више: „Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима“, *Службени гласник Републике Србије*, 104/09. Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/у-сазиву-од-11-јуна-2008.1533.html>

Начин за унапређење реформе, барем у њеном легалистичком делу, види се у побољшању законодавног оквира и чвршћем опредељењу да се доследније поштује мандат независних регулаторних тела. У ту сврху потребно је још обезбедити и одговарајуће ресурсе за потпуније деловање регулаторних тела. Овакав приступ је неопходан, с обзиром на то да се српско право од момента када је Србија приступила Савету Европе нашло под утицајем стандарда овог тела. Питање унапређења реформе, тим пре се јаче поставља, јер су тековине европског управног права у погледу стандарда Савета Европе и стандарда Европске уније само делимично уважене у управном законодавству Србије. Због тога је потребно да се судска власт укључи у стварање права у складу са новим изазовима како би се достигле ове тековине. У том смислу, врло је важно укључивање судске власти у овај процес, иако ова власт није испољила потребну флексибилност за примену међународних стандарда. Стандарди у области људских права које је поставио Савет Европе имају обавезујући карактер, и поред позваности Уставног суда Србије да испитује законе и праксу у светлу тих стандарда, врло је важно да и сви други државни органи у Србији, па и јавна управа, приликом примене националних закона обавезно поштују и примењују ове стандарде, посебно у раду управе. Хармонизација праксе и поступања институција за заштиту права грађана у Србији са европским стандардима је од великог значаја, и она се истиче управо због тога да би се остварили прокламовани политички циљеви о владавини права, правној сигурности и заштити јавних и приватних интереса.⁵⁶²

Интензивнији ангажман српске владе на спровођењу реформе државне управе у њеном институционалном делу почео је тек 2009. године, као објашњење за то се могу навести три основна разлога:

Влада Србије одлагала је и задржавала институционалну реформу државне управе, јер није била спремна да се суочи са свим непопуларним последицама које једна таква реформа носи са собом.

⁵⁶² Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010 и 2011. годину.* Доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_na_pretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

Подстицај који је процес приступања Европској унији добио 2009. године, истакао је неопходност да Влада Србије прилагоди сопствену државну управу начину организовања и функционисања државне управе у земљама чланицама Европске уније. Прилагођавање државне управе била је обавеза Владе од како се ангажовала на приступању Европској унији. Међутим, како је због политичких разлога приступни процес био значајно успорен, Влада је оклевала да спроведе болне и посебно међу државним службеницима непопуларне промене.

Последице које је светска економска криза оставила на српску економију утицале су на Владу Србије да као најважнију компоненту општег одговора државе на кризу препозна уштеду у трошковима државне администрације. На тај начин је потреба за уштедом подстакла и јачање реформног процеса, који је као један од приоритетних праваца реформе одредио смањење државне администрације. Управо је економска криза била довољно снажан разлог за Владу Србије да приступи разматрању мера усмерених на реформу сектора државне управе.

У поступку спровођења реформе државне управе у Србији могу се препознати три стране, које имају веома изражен интерес у погледу тог процеса.

Једну заинтересовану страну представља међународно окружење, кога заједно представљају Европска унија и ММФ. Обе ове организације имају веома јак и јасан интерес да се изведе успешна реформа државне управе у Србији. Оно што их разликује су мотиви: Европска унија кроз реформу жели да се у Србији створи пун капацитет државе за окончање приступног процеса Унији; ММФ у првом реду жели да дође до смањења јавних трошкова, односно да се трошкови државне администрације одрже у оквирима, који не нарушавају монетарну и фискалну стабилност српске економије.

Другу заинтересовану страну чине државни чиновници, који имају несумњив интерес да избегну реформске промене. У суштини, њих од реформи одбија сама чињеница да промене често подразумевај смањивање капацитета, и са тим неизбежан губитак посла за многе од њих. Исто тако, не желе да дође до промене радних рутина, и подозриви су према промени личних и организационих ставова и вредности, као и према унапређивању

индивидуалног знања, способности и вештина. Због свега тога код државног чиновништва је веома изражена жеља да се одржи исто стање, и да не дође до промена.

Трећу заинтересовану страну, у ужем смислу, представља Влада Републике Србије. У ширем смислу, полазећи од основа на којима се Влада конституише, ова страна поред саме Владе обухвата још и политичке странке и грађане. У овој страни садржан је читав круг интереса. Најбројнији су, свакако, грађани. Они свој интерес артикулишу кроз политичке странке, које се, затим, групишу у већину, из које настаје Влада. Политичке партије, посебно оне на власти, имају вишеструког интереса да до реформе дође. На основу успешних реформи оне стварају услове за приступање Европској унији, а то је само по себи за њих велики политички циљ. Осим тога, поступају у складу са циљевима које је поставио ММФ. Коначно, реформа би требало да повећа капацитет и ефикасност државне администрације и тиме допринесе побољшању живота грађана. Сама Влада има амбивалентан став о реформи, јер страхује од могућих последица, које би могле да се испоље кроз незадовољство чиновника, штрајкове, као и да утичу на политичку нестабилност у земљи.⁵⁶³

Реформа државне управе у Србији била је подстакнута, мотивисана и вођена на основу потребе да се њена државна администрација институционално устроји (оквир институционалне теорије) према шеми структурирања и функционисања какву је захтевала Европска унија. Овај захтев за институционалним устројством још више је подстакнут притиском за смањивањем јавне администрације од 10%, који је наметнуо ММФ због потребе да се реше питања фискалног дефицита и смањивања јавних трошкова. Према захтевима из међународног окружења реформа је планирана

⁵⁶³ International Monetary Fund, *Republic of Serbia: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, December 25, 2008, <http://www.imf.org/external/np/loi/2009/srb/122508.pdf>, прегледано 21. фебруара 2014. године; International Monetary Fund, *Republic of Serbia: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, April 30, 2009, <http://www.imf.org/external/np/loi/2009/srb/043009.pdf>, прегледано 21. фебруара 2014. године; Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010 и 2011. годину; Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*; N. Jančićević, B. Bogićević Milikić, „Public management in Serbia: From imitation to status quo“, *Sociologija* str. 444–448.

и спроведена са јавно прокламованим циљем радикалног смањивања броја државних службеника. Управо, на основу ових захтева, реформа државне управе у Србији усмерена је ка томе да се са масовног бирократског организационог модела пређе на мањи и ефикаснији корпоративно–органски организациони модел. Претходно су политичари и државни чиновници, у складу са реформским моделом који се примењује на земље у развоју, прихватили ову идеју о реформи под утицајем међународних донаторских организација, међу којима је најзначајнија Светска банка, као и под утицајем менаџера–саветника, који пружају консултантску подршку у реформама. Коначан исход био је широк консензус политичке, пословне и стручне јавности о потреби да се реформа спроведе. На основу свега, реформа је требала да допринесе јачању капацитета државне управе у свим секторима и бољој координацији међу њима. У оквиру управних капацитета, било је веома важно да се посебна пажња поклони оним основама које би допринеле јачању европских интеграција. Сходно томе, иако су економска криза и јак притисак јавности налагали Влади Србије примену радикалне реформе државне управе како би се постигле уштеде у буџету, из поступка смањивања броја запослених у управи, имали су да буду изузети сви они који раде у области европских интеграција, те је тако њихов укупан број требао да остане исти.⁵⁶⁴

На правац реформе државне управе су поред прихватања новог модела јавне (државне) администрације утицали и захтеви за њеном рационализацијом и смањивањем које је поставио ММФ. На тај начин реформа је објединила институционалне промене са смањивањем.

Институционалне промене у Србији одређене су таквом ситуацијом, у којој међу заинтересованима не постоји истоветан интерес и оријентација према променама и реформи у државној управи. У пракси то значи да успех и коначни исход реформе државне управе зависи од конкурентског односа и различитих ставова које по том питању заузимају три кључна фактора:

⁵⁶⁴ International Monetary Fund, *Republic of Serbia: Stand-By Arrangement–Second Review Mission, Aide Mémoire*, Belgrade, September 1, 2009, <http://www.imf.org/external/np/ms/2009/090109.htm>, прегледано, 21. фебруара 2014. године; Република Србија–Влада, *Извештај о спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из Годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину, ради убрзавања стицања статуса кандидата*. Додатно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_za_brze_sticanje_statusa_kandidata.pdf; *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*.

међународне организације ЕУ и ММФ које стварају притисак у правцу спровођења реформи, државно чиновништво које пружа отпор спровођењу тих реформи и жели да сачувају статус кво и Владе Србије која по том питању има амбивалентан став. У оваквој констелацији, коју одређује притисак ЕУ и ММФ-а у правцу спровођења реформи и отпор државног чиновништва тим реформама, позиција Владе Србије види се као посредничка.

Институционални оквир реформе државне управе у Србији може се ојачати кроз спровођење промена у структури власти и ширење процеса демократизације политичког система.

На промене у структури власти одређеног утицаја могу да имају међународне организације: Европска унија и ММФ. Европска унија, посредством процеса приступања, може значајно да утиче на процес спровођења реформи у Србији. Унапређење овог процеса позитивно ће утицати на процес реформе државне управе. Насупрот томе, свако успоравање приступног процеса, било због промена у самој Европској унији или због сукобљавања Србије са новим политичким условљавањима, као исход може имати слабљење утицаја Уније на Владу Србије, а са тим и њеног притиска на спровођење реформе. Пред Европске уније, утицај међународног фактора на спровођење реформног процеса у Србији испољава се кроз однос са ММФ. Наиме, услед светске економске кризе, Влада Србије директно је упућена на аранжмане са ММФ, и сходно томе, самим тим повећава се утицај ММФ-а на реформу државне управе у Србији.

Исто тако, демократизација политичког система, која би се огледала кроз: увећање одговорности политичких партија према грађанима Србије, притисак којим би се омогућила већа ефикасност јавне администрације и смањење трошкова, као и стварање одговорнијег чиновништва, може унапредити институционални оквир реформе државне управе.⁵⁶⁵

⁵⁶⁵ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010 и 2011. годину; Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*; N. Janićijević, B. Bogićević Milikić, „Public management in Serbia: From imitation to status quo“, *Sociologija*, str. 444–448.

Будући да се процес реформе државне управе у Србији налази у надлежности институција Владе, као што су Министарство државне управе и локалне самоуправе и Савет за реформу јавне управе. Важно је истаћи још и то да реформни процес, у великој мери, такође, зависи од капацитета који за његово спровођење имају владине институције. Искуства у спровођењу реформе показала су врло скромне могућности јавних институција у спровођењу промена, као и недовољног стручног знања потребног за спровођење управне реформе. Поред овог, ситуацију у реформном процесу додатно отежава и непостојање јединственог центра који има надлежност над тим процесом. Управо постојање различитих институција, које су истовремено деловале у спровођењу реформе, у многоме је утицало на то да се умањи могућност српске јавне администрације и њених руководилаца на управљању променама у државној управи.⁵⁶⁶

Потреба за смањивањем јавне администрације директно је била условљена светском економском кризом и неопходношћу државе да смањи јавне трошкове.⁵⁶⁷ На ову потребу утицало је и мишљење које је у јавности владало о томе како је државна администрација гломазна, те да много кошта саму државу.

У карактеру и обиму смањивања државне администрације у Србији примењен је метод редизајнирања организационе структуре.⁵⁶⁸ Међутим, оно што је карактеристично, процес смањивања државне администрације

⁵⁶⁶ Видети о томе више: Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010 и 2011. годину.*

⁵⁶⁷ У другој половини 2009. године, у преговорима са ММФ о новом аранжману, који би обезбедио стабилност буџета, Влада Србије је сазнала да је један од кључних услова за постизање договора требало да буде смањивање јавних трошкова. Испоставило се да је у сврху смањивања трошкова јавне потрошње политички најприхватљивији начин био редукација јавне администрације. Тако је под притиском, који је створио ММФ, како би се дефицит одржао на прихватљивом нивоу (4,5%) до краја 2009. године, Влада Србије изразила спремност да рационализује администрацију и на републичком и на локалном нивоу. Видети о томе више: International Monetary Fund, *Republic of Serbia: Stand-By Arrangement—Second Review Mission, Aide Mémoire*, Belgrade, September 1, 2009.

⁵⁶⁸ Метод редизајнирања организационе структуре као приступ смањивању државне администрације има за циљ да постигне умањење капацитета путем микроорганизационог реструктурирања. За овај вид реструктурирања уобичајено је смањивање степена специјализације, спајање радних места и организационих јединица, те уклањање хијерархијских нивоа. На основу свих ових промена долази се до смањивања броја запослених, које се нужно намеће кроз уобличавање нове редизајниране структуре. Број запослених у новој организацији која настаје после примене ове методе директно зависи од испољавања саме организације. Видети о томе више: Jay R. Galbraith, „The Evolution of Enterprise Organization Designs“, *Journal of Organization Design*, 1, 2, Aarhus: Organizational Design Community, 2012, pp. 1–13.

примењен је обрнутим редоследом у односу на онај који је дат у овој методи. Поступак је прво ишао од тога да Влада и Скупштина Републике Србије донесу одлуку и закон који се односе на максималан број запослених.⁵⁶⁹ Након тога Влада је давала инструкцију свим министарствима и осталим административним телима, као и локланим властима, да спроведу микроорганизационо реструктурирање у сврху достизања прописаног броја запослених.⁵⁷⁰ Ово је за последицу имало то да број запослених у редукованој државној администрацији буде одређен на основу креираног циљаног броја који је одредила влада Србије, уместо да се до тог броја дође кроз конституисање и испољавање нове микроорганизације. На овакав приступ реформи великог утицаја имала је потреба да се убрза спровођење неопходних промена.

У стварности је овакав приступ процесу реформе државне администрације у Србији испољио неколико негативних ефеката. Наиме,

⁵⁶⁹ У децембру 2009. године, под притиском бројних фактора, донешене су важне одлуке, на основу којих је формално почео процес значајног смањивања јавне администрације. Влада Србије је донела одлуку о максималном броју запослених у државној администрацији, коју је својим законима од 11. децембра исте године потврдила Народна скупштина Републике Србије. Једним законом Скупштина је прописала циљни број запослених у републичкој администрацији, и тај број је износио 28. 400 људи. Други закон је одредио максималан број запослених у администрацијама локалних власти. Осим тога, у законима је прописан и начин на који је требало да се изведе смањивање броја запослених на републичком и на локалном нивоу власти. Више о томе: Видети о томе више: „Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији“ и „Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији“. Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>

⁵⁷⁰ Инструкције Владе Србије састојале су се у давању истог задужења свим телима јавне администрације на републичком нивоу о томе да се изврше микроорганизационе промене и направе листе нових радних места, које су до 31. децембра 2009. године требале да одреде циљни број запослених. У складу са тим, Влада се одлучила да примени јединствени проценат смањивања, како у односу на одређивање укупног броја запослених у републичкој администрацији, тако и у утврђивању циљног броја запослених у сваком министарству, посебним организацијама, као и у републичким агенцијама и фондовима. За разлику од републичког, Влада није одредила број запослених у администрацији на локалном нивоу. Она је уместо тога одредила законски репер, на основу кога је утврђено да у локалној администрацији на преко 1.000 становника локалне заједнице треба да буду запослена четири службеника. Овакав приступ Владе у организацији и функционисању локалне заједнице био је добро одмерен и утврђен на основу за заједницу важних фактора попут: величине, мултикултурног и мулти језичког аспекта, те степена економског развоја. Исти рок, 31. децембар 2009. године, добила је и локална заједница како би спровела владине инструкције у смислу да изврши организационо реструктурирање својих тела и да створи листу нових радних места, која би одговарала задатим критеријумима. Међутим, локалне заједнице су добиле могућност да не смањују број запослених у својој администрацији, те тако ако број запослених пређе циљани број, онада су тај вишак запослених заједнице имале да финансирају из средстава локалног буџета. Видети о томе више: „Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији“ и „Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији“.

Влада Србије је произвољно донела одлуку о броју запослених у државној администрацији, која није пошла од систематично редизајниране организационе структуре и њених реалних потреба. У поступку редизајнирања организације изостављен је критеријум ефикасности, и због тога није извесно да је могуће достићи интуитивно одређен циљани број запослених. Будући да намера редизајнирања организационе структуре државне администрације није био да се достигне циљани број запослених, већ да се унапреди општа ефикасност државне администрације, као исход су уследили изразито различити резултати реформног процеса. Приступ реформи државне администрације на овакав начин није имао позитиван утицај на заједничко деловање процеса смањивања и институционалних промена. Охрабривање државних службеника да добровољно и без ограничења напусте организацију, пре свега је довело до одласка веома квалификованих и способних државних чиновника. Ови чиновници су били спремни да оду, тим пре јер су били у могућности да нађу други посао. Услед тога, увећао се ризик од губитка институционалног знања. У поступку отпуштања запослених као пресудан испоставио се критеријум политичке прихватљивости. То је значило да су појединци са добрим политичким везама, били у предности да избегну отпуштање и задрже посао без обзира на своју способност и знање. Осим тога, будући да се рад у државној администрацији Србије сматра за изузетно сигуран посао премда недовољно плаћен, у српској администрацији се као веома наглашено показало уобичајено правило, по којем приликом смањивања броја запослених руководство губи њихово поверење, с обзиром на то да смањивање свог броја запослени осећају као непоштовање „психолошког уговора“ од стране руководства.⁵⁷¹

⁵⁷¹ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010 и 2011. годину; Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*; J. Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, pp. 44–60.

Завршна разматрања

На основу резултата досадашњих теоријско–емпиријских истраживања, критички смо промишљали и спровели смо упоредну анализу државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије. Процес организовања и функционисања државне администрације, на основу теоријских сугестија, схватили смо као универзални процес. Придржавајући се свега овога, наше истраживање било је мотивисано и сличношћу, односно потребом да се упореде државе које су обухваћене овом упоредном политиколошко–историјском анализом, неистраженошћу појединих проблема организације и функционисања државне администрације. Наша истраживачка намера била је да проникнемо у организацију и функционисање државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије, како би се на основу сазнања истраживаних државних администрација могла да савлада савремена пракса. Ово посебно због тога што је она у многоме одређена процесима глобализације и глобализма, регионализације и регионализма, и трибализма. Приступајући предмету истраживања, пошли смо од претпоставке да су карактеристике и суштине политичких система Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије у времену између два светска рата детерминисале промене надлежности и деловања државне администрације у овим земљама.

У поступак анализе пошли смо од разматрања историјских димензија промена и развоја модерне државе у Француској, Немачкој и Југославији. На основу резултата до којих смо дошли можемо закључити да је формирање апсолутистичке монархије у Европи од 15. до 18. века, као прве модерне државе, довело до настанка јединствене политичке заједнице уређене на основу правила, односно да је дошло до настанка посебног облик друштвене организације са јединственим моделом управе. Овај модел управе имао је јединствену улогу, која је била сасвим у складу са потребама ове политичке заједнице као прве модерне државе. Разматрајући основе које су у Европи настале стварањем феудалног поретка наша пажња усмерена је на преображај институција феудализма. Резултати до којих смо дошли показали су да је процес преображаја довео до

стварања оног владавинског поредка који се у историјско–политичком смислу означава као апсолутистичка монархија. Важан моменат који је подстакао процес преображаја била је намера владара да спроведе централизацију и монополизује власт. Ово је био дуготрајан и сложен процес који је обухватао појаву и уобличавање идеја државе и апсолутистичке монархије. На ток овог процеса велики утицај су имали потреба да се установе одговарајућа тела која би решавала учестале кризе унутар феудалног поредка, као и напредак у техници, а пре свега у техници ратовања која је наметнула потребу за стварањем професионалних армија. Сам процес преображаја у многome је зависо од професионалне војске као основе владаревог ауторитета над конкретним подручјем, од деловања организоване и сталне државне управе и од успостављања финансија заснованих пре свега на систему опорезивања. Резултати наше анализе показују да су управо ова три чиниоца била важна за процес државноправног развитка у Француској краљевини, Светом римском царству немачке народности и у јужнословенским земаља.

Даљи ток анализе односио се на наставак процеса државноправног развитка и обухватио је карактеристике и специфичности основних саставних елемената политичких система: шефове држава, извршну власт, законодавну власт, судску власт, територијалну организацију власти, као и елементе политичког система у настајању попут политичких странака и покрета и интересних група у Француској Трећој републици, Вајмарској републици и Краљевини СХС/Југославији. Резултати до којих смо дошли указују на то да је уобличавање либералне теорије државе сугерисало утемељење начела владавине права и на том начелу засноване правне државе, и уз њега идеје демократије као најоптималнијег политичког поредка који је одредио концепт народног суверенитета. На овако створеним основама могла је да поникне грађанско–демократска држава. Резултати до којих се дошло указују на то да су развој и промене грађанско–демократске државе на њеном организационом и институционалном нивоу, у току 19. и у првој половини 20. века, под утицајем револуција и других друштвених токова, довели до промена у појмовима и у установама државног права, као и да се основа старих установа временом ширила увођењем нових које су потицале из сасвим друкчијег схватања државе и њених задатака. Резултатима истраживања потврђено је да су овакав развој и промене, у

времену између два светска rata, у Европи, допринеле стварању једног новог типа државе који је имао карактеристике особене политичке еволуције. Такође, на основу резултата истраживања до којих се дошло види се да се државна администрација као политичка институција у стварној пракси прожимала са свим појмовним одликама политичког система. Ово је уједно значило да су се промене у појмовима и у установама државног права одразиле на организацију и функционисање државне администрације – а то је опет утицало на стварање нове структуре њених задатака.

Резултати истраживања су потврдили да државну администрацију, односно државну управу пре свега треба одређивати као скуп организација у којима људи на основу трајне поделе дужности и овлашћења обављају друштвене послове као своје стално занимање. Приступајући анализи државне управе па све до јавног управљања као државног организацијског и институцијског система, који се састоји од две примарне врсте задатака: једне која се односи на реализацију системских циљева и друге помоћу које се чува и одржава сам систем, може се закључити да је почев од примарне структуре задатака њихов развој био у директној вези са развојем и фазама кроз које је пролазила држава. Сходно томе, у циљу што ефикасније организације и што бољег вођења послова, појаву великог броја задатака, морала је да прати и ресорна подела самог подсистема државне управе. Резултати истраживања до којих смо дошли показали су да су велики утицај на развој саме управе имали процеси индустријализације и урбанизације који су створили многе социјалне потребе за велики број људи. Један од основних разлога за то био је тај, што је индивидуални облик привређивања постао доминантан. То је условило, што су резултати наших истраживања и показали, да потребе социјалног карактера својом снагом, и пре свега својом организацијом и начином функционисања, једино може да задовољи држава. Такво стање утицало је да се организација државне управе заснује на концепту јавних служби. Централно место у обављању јавних служби добила је непристрасна и професионална државна администарција.

Као најважнији чинилац за обављање друштвених послова државна управа је у савременом свету подложна променама и стално се развија. У том смислу на њу велики утицај има процес глобализације, који је у Европи довео до економске и политичке интеграције која је обухватила цео континент. Резултати наших

истраживања су показали да је најважнији израз овог процеса уједињавање европског континента, а квалитативно нову фазу у овом смислу представља моменат када је Европска унија у своје редове почела да прима земље кандидате из Централне и Источне Европе. Пријем ових земаља налагао је да оне морају да прођу кроз период сложене транзиције, која се односила на напуштање облика социјалистичке централно планиране економије и стварање функционалне тржишне демократије. Овакав облик транзиције превасходно је захтевао значајне институционалне реформе. Као кључан фактор у остваривању основних циљева транзиције истицао се организован и ефикасан јавни сектор. Централно место у овом сектору треба да добије професионална и стручна јавна администрација.

Сходно томе, у приступном процесу Европској унији, што су резултати наше анализе потврдили, земље бившег Источног блока морале су да спроведу одлучну реформу јавне администрације као врло важан предуслов за интеграције. Управна реформа, односно реформа јавне администрације имала је да почива на концепту Европског управног простора. Сам појам „Европски управни простор“ односи се на збир управних принципа, вредности и стандарда, који дефинишу Европско управно право. Због тога је суштина ових реформи била у јачању административних капацитета земаља из бившег Источног блока, како би се постигао што сврсисходнији оквир за посредовање у друштвеним (политичким, економским, социјалним и културним) околностима, које су требале да прате њихов развој у складу са европским интеграцијама. На основу резултата анализе потврђено је да је јачање административних реформи био је један од поступака, поред подједнако важних стварања демократског друштва, владавине права, поштовања људских и мањинских права, уређења економије на принципу тржишта, изградње делотворних државних институција и других, који су за циљ имали стварање кредибилитета у бившим социјалистичким земљама за приступање Европској унији. Исто тако, на примеру Мађарске и Србије, полазећи од резултата наших истраживања, може се видети да је реформа управе имала сличну форму и да је следила исти задати оквир. Ово све било је у складу са савременим тенденцијама које полазе од практичног принципа да је добра само она управа која се покаже као успешна. Односно да се омогући стварање такве управе која ће ефикасно, економично и рационално да остварује своје циљеве. Уз ову тенденцију било је важно да се следе и суштински задаци управе у смислу

остваривања и заштите људских слобода и права, као и повећања опште добробити друштва као целине.

Завршавајући разматрања као закључак треба истаћи да државна администрација има централно место у политичком систему и у ширем смислу у друштвеном систему. Овако важно место она има пре свега због тога што непристрасна и професионална државна администрација много може да допринесе смањивању ризика од угрожавања јавног интереса и нарушавања демократског поретка. Због тога је основни задатак државне администрације у политичком систему да ефикасно, економично и рационално управља пословима од јавног интереса, и да на тај начин уз остваривање свих задатака и обављању свих послова штити људске слободе и права, те да повећава општу добробит целог друштва.

Извори и Литература

Објављена документа и законска акта:

– The National Archives, Catalogue Reference: cab/66/31/27, *War Cabinet: Social Insurances and Allied service: Summary of Report by Sir William Beveridge*. Доступно на: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-66-31-wp-42-547-27.pdf>

– „Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, *Полицијски зборник закона и законских прописа по струци управно–полицијској и самоуправној*, Београд, 1924.

– *La loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>

– *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>

– *Loi du 14 août 1884, portant révision partielle des lois constitutionnelles*. Доступно на: <http://www.elysee.fr/la-presidence/les-lois-constitutionnelles-de-1875/>

– *Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichswehr. Vom 6. März 1919*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/vorl-reichswehr_ges.html

– *Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichsmarine. Vom 16. April 1919*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/vorl-reichsmarine_ges.html

– *Gesetz zur Ausführung des Artikel 13 Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reichs. Vom 8. April 1920*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/verfassung-deutsches-reich-art13_ges.html

– *Reichswahlgesetz. Vom 27. April 1920*. Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/reichswahlgesetz_1920.html

– *Gesetz, betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen. Vom 28. April 1920*. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1920/grundschulgesetz.html>

– *Lichtspielgesetz. Vom 12. Mai 1920*. Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1920/lichtspielgesetz.html>

- *Gesetz über die Versorgungsbehörden. Vom 15. Mai 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/versorgungsbehoerden_ges.html
- *Gesetz, betreffend Gewährung einer Entschädigung an versetzte Beamte und von Umzugskosten beim Wohnungswechsel am Orte. Vom 21. Mai 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/beamtenentschaedigung_ges.html
- *Gesetz über die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und die Regelung der Dauer der Dienstverpflichtung. Vom 21. August 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/wehrpflicht-allgemeine-abschaff_ges.html
- *Gesetz, betreffend die Ein- und Ausfuhr von Kriegsgerät. Vom 22. Dezember 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/kriegsgeraet-im-export_ges.html
- *Wehrgesetz. Vom 23. März 1921.* Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1921/wehrgesetz.html>
- *Gesetz über die Vertretung der Länder im Reichsrat. Vom 24. März 1921.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1921/laendervertretung-reichsrat_ges.html
- *Gesetz, betreffend die Änderung des Bankgesetzes vom 14. März 1875. Vom 9. Mai 1921.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1921/bankgesetz-aenderung_ges.html
- *Anordnung über die Regelung der Arbeitszeit gewerblicher Arbeiter. Vom 23. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/arbeitszeit-arbeiter_ao.html
- *Verordnung über Erwerbslosenfürsorge. Vom 13. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/erwerbslosenfuersorge_vo.html
- *Verordnung über die Post- und Telegrammüberwachung im Verkehr mit dem Ausland. Vom 15. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/post-telegramm-ueberwachung_vo.html
- *Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalabwanderung in das Ausland. Vom 21. November 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1918/kapitalabwanderung-massnahmen_vo.html

- *Verordnung über die Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung (Reichswahlgesetz). Vom 30. November 1918.* Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1918/reichswahlgesetz.html>
- *Wahlordnung für die Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. Vom 30. November 1918.* Доступно на: <http://www.documentarchiv.de/wr/1918/wahlordnung-nationalversammlung.html>
- *Verordnung, betreffend die Übertragung des Oberbefehls über die Wehrmacht des Deutschen Reichs auf den Reichswehrminister. Vom 20. August 1919.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/rwm_oberbef_vo.html
- *Verordnung, betreffend die Außerkurssetzung der Silbermünzen. Vom 13. April 1920.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1920/silbermuenzen-ende_vo.html
- *Verordnung des Reichspräsidenten über die Bildung außerordentlicher Gerichte. Vom 29. März 1921.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/1921/ausserordentliche-gerichte_vo.html

- *Bekanntmachung über die Gültigkeit der während des Krieges von den Bundesrate, dem Reichskanzler, der Heeresverwaltung und den militärischen Befehlshabern erlassenen wirtschaftlichen Verordnungen. Vom 28. Dezember 1918.* Доступно на: http://www.documentarchiv.de/wr/gk_wirt_best.html

- *Recueil des arrêts du Conseil d'État, Tome quatre-vingt-dixième, deuxième série, année 1920, Paris: Libraire de la société du Recueil Sirey, 1920.*
- *Recueil des arrêts du Conseil d'État, Tome cent troisième, deuxième série, année 1933, Paris: Libraire du Recueil Sirey, 1933.*

- „Закон од 25. новембра 1921. године о устројству Санитетског савета Краљевине С. Х. С.“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, XIII, 290, Београд, 1921.
- „Закон од 6. септембра 1929. године о устројству војске и морнарице“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, LXXXIX, 222, Београд, 1929.

- „Закон од 21. септембра 1929. године о производњи, увозу и продаји барута, експлозива и осталих распрскавајућих смеша, муниције и оружја, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, XCII, 228, Београд, 1929.
- „Закон од 28. новембра 1929. године о администрацији војске и морнарице“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, CXXI, 291, Београд, 1929.
- „Закон од 14. јула 1930. године о земаљској одбрани“, *Службене новине Краљевине Југославије*, LX, 161, Београд, 1930.
- „Закон од 16. јула 1931. године о пошти, телеграфу и телефону“, *Службене новине Краљевине Југославије*, LV, 170, Београд, 1931.
- „Уредба од 9. јула 1923. године о војној дисциплини“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, I, 1, Београд, 1923.
- „Уредба о Војној академији од 30. јула 1927. године“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, LXXXV, Београд, 1927.
- „Уредба од 4. јула 1929. године о уређењу Министарства војске и морнарице“, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, LXVII, 163, Београд, 1929.

Речници и енциклопедије:

- RJEČNIK hrvatskoga ili srpskoga jezika, Zagreb: JAZU, 1880 (više izdanja).

Монографије и студије:

- Abdy, J. T, *Feudalism: Its rise, progress, and consequences*, London: George Bell & Sons, 1890.
- Albrow, Martin, *The Global Age: State and Society beyond Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1996.
- Алексић, Драган, *Држава и привреда у Краљевини СХС: нацрт привредног плана са инвестиционим програмом Краљевине Југославије*, Београд: Институт за новију историју Србије, 2010.

- Андерсон, Метју С, *Европа у осамнаестом веку: 1713–1789*, Београд: Клио, 2003.
- Ansell, Christopher K, *Schism and Solidarity in Social Movements: The Politics of Labor in the French Third Republic*, Cambridge University Press, 2001.
- *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edited by Patricia Kennett, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004.

- Бајагић, Душан Р, *Управљање Министарством просвете Краљевине СХС*, Београд: Институт за новију историју Србије, 2009.
- Baring-Gould, Susane, *Germany*, London: T. Fisher Unwin – New York: G. P. Putnam's Sons, 1886.
- Beloff, Max, *The Age of Absolutism 1660–1815*, New York: Harper Torchbook, 1962.
- Бернс, Сесил Делајл, *Политички идеали*, Београд: Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, 2010.
- Bobio, Norberto, *Liberalizam i demokratija*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 1995.
- Bonnard, Roger, *Précis de droit public*, sixième édition, Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1944.
- Bouvier, Jean, Germain-Martin, Henry, *Finances et financiers de l'Ancien Régime*, Paris: Presses Universitaires de France, 1964.
- Brand, Arthur, *Das Beamtenrecht*, Auflage 3, Berlin: C. Heymann, 1928.
- Brandt, Miroslav, *Srednjovjekovno doba povjesnog razvitka*, Knj. 1, Zagreb: Sveučilišna naklada Liber, 1980.
- Breban, Gi, *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica: CID; Beograd: Službeni list SRJ, 2002.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Brissaud, Jean, *A History of French Public Law*, Boston: Little, Brown, and Company, 1915.
- Brodel, Fernan, *Mediteran i mediteranski svet u doba Filipa II*, T. 1. i 2, Beograd: Geopoetika; Podgorica: CID, 2001.
- Brunet, René, *The New German Constitution*, New York: Alfred A Knopf, 1922.

- Wallerstein, Immanuel, *Suvremeni svjetski sistem*, Zagreb: Centar za kulturnu djelatnost Zagreb, 1986.
- Waugh, William Templeton, *Germany*, London: T. C. & E. C. Jack, Limited – New York: Frederick A. Stokes Co, 1916.
- Visković, Nikola, *Teorija države i prava*, Zagreb: Birotehnika, 2001.

- Гавриловић, Милан, *Држава и право*, Београд: Правни факултет, Центар за публикације, 2007.
- Славко Гавриловић, *Из историје Срба у Хрватској, Славонији и Угарској (XV–XIX век)*, Београд: Филип Вишњић, 1993.
- Гедис, Џон Л, *Хладни рат: ми данас знамо*, Београд: Клио, 2003.
- Грујић, Радослав М, *Апологија српског народа у Хрватској и Славонији*, (Фототипско издање из 1909.) Београд: Просвета, 1989.
- Guzina, Ružica Dr, *Opština u Srbiji 1839–1918*, Beograd: Izdavačko preduzeće „Rad“, 1976.
- Guizot, M, Guizot, Madame de Witt, *France*, I–VIII, New York: Peter Fenelon Collier, 1898.

- Дабић, Војин С, *Војна крајина: Карловачки генералат (1530–1746)*, Београд: Свети архијерејски синод Српске православне цркве, 1993.
- Damjanović, Mijat, *Menadžerska revolucija: stanje i perspektiva teorije organizacije i teorije upravljanja*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 1990.
- Damjanović, Mijat, Đorđević, Snežana, *Izazovi modernej upravi i upravljanju*, Beograd: Timit; Pravni fakultet; Fakultet političkih nauka; Institut za političke studije, 1995.
- *Democracy and the Welfare State*, Edited by Amy Gutmann, Princeton University Press, 1988.
- Денковић, Драгаш Ђ, *Вршење државне службе и одговорност за штету проузроковану грађанима*, Београд: Правни факултет Универзитета, Центар за издаваштво и информисање, 2011.
- Денковић, Драгаш Ђ, *Доба управа*, Београд: Правни факултет Универзитета, Центар за издаваштво и информисање, 2010.

- Derlien, Hans-Ulrich, Böhme, Doris, Heindl, Markus, *Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag, 2011.
- *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, texte authentique avec commentaire par Eugène Blum, Paris, 1909.
- Dibi, Žorž, *Umetnost i društvo u srednjem veku*, Beograd: Clio, 2001.
- Диги, Леон, *Преображај јавног права*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за публикације, 1998.
- Duguit, Léon, *Manuel de Droit constitutionnel: Théorie générale de l'État*, troisième édition, Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 1918.
- Duguit, Léon, *Traité de Droit constitutionnel: La Théorie générale de l'État*, Tome 2, deuxième édition, Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 1923.
- Duguit, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel: La théorie générale de l'État*, Tome 3, Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, Editeurs, 1923.
- *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Edited by Francis G. Castles, Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- Drilmajer, Ulf (et al.), *Kratka istorija Nemačke*, Beograd: IP „Albatros plus“, 2009.
- Dutton, Paul V, *Origins of the French Welfare State: The Struggle for social reform in France 1914–1947*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- Đorđević, Snežana, *Renesansa lokalne vlasti: uporedni modeli*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta; Čigoja štampa, 2003.

- Eyden, Ton van der, *Public Management of Society: Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*, IOS Press, 2003.
- Esmein, Adhémar, *Éléments de Droit constitutionnel Français et comparé: Le Droit constitutionnel de la République française*, septième édition, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921.
- Živojinović, Dragoljub R, *Uspon Evrope: 1450–1789*, Novi Sad: Matica srpska, 1985.

- *Između autoritarizma i demokratije: Srbija, Crna Gora i Hrvatska, Knj. 1, Institucionalni okvir*, urednici: Dragica Vujadinović, Beograd: Cedet, 2002.

- Илић, Михаило, *Административно право и други радови*, Београд: Службени лист СРЈ, 1998.
- Irvine, William D, *The Boulanger Affair Reconsidered: Royalism, Boulangism, and the Origins of the Radical Right in France*, Oxford University Press, 1989.
- *Istorija država i prava jugoslovenskih naroda (Do 1918. godine)*, Београд: Научна knjiga, 1962.
- *Istorija Jugoslavije*, I–III, Београд: Nolit, 1988.
- *Историја народа Југославије*, Књ. 1, Београд: Просвета, 1953.
- *Историја народа Југославије*, Књ. 2, Београд: Просвета, 1960.
- *Историја Османског царства*, приредио Робер Мантран, Београд: Клио, 2002.

- Janjić, Dušan, *Država i nacija*, Zagreb: Informator: Fakultet političkih nauka, 1987.
- Jèze, Gaston, *Cours de Droit public*, Paris: Marcel Giard, 1924.
- Јовановић, Слободан, Кумануди, Коста, *Основи јавног права Краљевине Србије*, Београд: Књижара Геце Кона, 1909.
- Јовановић, Слободан, *Држава*, Књ. I и II, Београд: Геца Кон, 1936.
- Јовановић, Слободан, *Из наше историје и књижевности*, Београд, 1931.
- Јовановић, Слободан, *Политичке и правне расправе*, Књ. I–III, Београд: Геца Кон, 1932.
- Слободан Јовановић, *Примери политичке социологије: Енглеска – Француска – Немачка: 1815–1914*, Сабрана дела, том 10, Београд: Српска књижевна задруга, 1990.
- Јовановић, Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд: Службени лист СРЈ, 1995.
- Jovičić, Dr Miodrag, *O Ustavu: Teorijsko-komparativna studija*, Београд: Savremena administracija, 1977.
- Young, George, *The New Germany*, London: Constable and Company Limited, 1920.

- Kagarlitsky, Boris, *The Twilight of Globalization: Property, State and Capitalism*, London: Pluto Press, 2000.
- Kalmet, Žozef, *Feudalno društvo*, Sarajevo: „Veselin Masleša“, 1964.

- *The Cambridge Medieval History: The Rise of the Saracens and the Foundation of the Western Empire*, Edited by H. M. Gwatkin and J. P. Whitney, Volume II, New York: The Macmillan Company, 1913.
- Canon, Victor, *Précis d'histoire de la finance française depuis ses origines jusqu'à nos jours*, Paris: En Vente, 1905.
- Kanfora, Lučano, *Demokratija: istorija jedne ideologije*, Beograd: Clio, 2007.
- Carré de Malberg, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris: Librairie de la société de Recueil Sirey, 1922.
- Carls, Stephen Douglas, *Louis Loucheur and the Shaping of Modern France 1916–1931*, Louisiana State University Press, 1993.
- Casey, Catherine, *Critical Analysis of Organizations: theory, practice, revitalization*, London: SAGE publications Ltd, 2002.
- Kahan, Alan S, *Liberalism in Nineteenth-Century Europe: the political culture of limited suffrage*, New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Kaufmann, Franz-Xaver, *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*, Berlin: Springer-Verlag, 2013.
- Kelsen, Hans, *Opšta teorija prava i države*, Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke, 1951.
- Келзен, Ханс, *Главни проблем теорије државног права*, Подгорица: ЦИД; Београд: Службени лист СРЈ, 2001.
- Kern, Eduard, *Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts*, München und Berlin: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1954.
- *Comparative Public Administration*, Edited by J. A. Chandler, London–New York: Taylor & Francis Routledge 2000.
- Cohn, Samuel, *When Strikes Make Sense—and Why: Lessons from Third Republic French Coal Miners*, Plenum Press, 1993.
- Кенигсбергер, Хелмут Г, Боулер, Џери К, Моуз, Џорџ Л, *Европа у шеснаестом веку*, Београд: Клио, 2002.
- Kiely, Ray, *Industrialization and development: a comparative analysis*, London: UCL Press, 1998.
- King, Roger, Kendall, Gavin, *The State, Democracy and Globalization*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

- Klaić, Vjekoslav, *Povjest Hrvata od najstarijih vremena do svršetka XIX. stoljeća*, III, 1, Zagreb: Tisak i naklada knjižare L. Hartmana, 1911.
- Кол, Џорџ, Кол, Маргарет, *Основи савремене политике*, Београд: Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, 2010.
- Костић, Лазо М, *Уставно право*, Земун: ЗИПС; Београд: Српска радикална странка, 2000.
- Костић, Лазо М, *Административно право*, Земун: ЗИПС; Београд: Српска радикална странка, 2000.
- Köttgen, Arnold, *Beamtenrecht*, Breslau: F. Hirt, 1929.
- Кошутић, Будимир П, *Увод у велике правне системе данашњице*, друго издање, Београд: Правни факултет Универзитета; Подгорица: ЦИД, 2008.
- Крбек, Иво, *Управно право: Организација јавне управе*, II, Zagreb: Tisak i naklada jugoslovenske štampe D.D, 1932.
- Kumlin, Staffan, *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Laband, Dr. Paul, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Band I, Tübingen: Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1876.
- Laband, Dr. Paul, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Band II, Tübingen: Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1878.
- Labourdette, André, *Les administrations publiques: Environnement, fonctionnement interne et modes de gestion*, Paris–Montréal: Editions L'Harmattan, 1998.
- Лакер, Волтер, *Историја Европе: 1945–1992*, Београд, 1999.
- Lefas, Alexandre, *L'État et les fonctionnaires*, Paris: M. Giard & É. Brière, 1913.
- Lefebvre, Charles, *Études sur les Lois Constitutionnelles de 1875*, Paris, 1882.
- Лефевр, Жорж, Пугас, Шарл Х, Бомон, Морис, *Историја Француске: Од 1774 до наших дана*, II, Београд: Просвета, 1961.
- Lefort, Claude, *Democracy and Political Theory*, Cambridge: Polity Press, 1988.
- Lilić, Stevan, *Управно право*, Београд: Savremena administracija, 1995.
- Lilić, Stevan, *Evropsko upravno право*, Београд: Правни факултет Универзитета, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011.
- Лово, Филип, *Велике савремене демократије*, Сремски Карловци–Нови Сад: Издавачка књижница Зорана Стојановић, 1999.

- *Local Direct Democracy in Europe*, ed. Theo Schiller, Verlag für Sozialwissenschaften; Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2011.
- Lodge, Richard, *Richelieu*, London: Macmillan and Co. Limited, 1920.
- Lockwood, Henry C, *Constitutional history of France*, Chicago–New York: Randy, McNally & Company, Publishers, 1890.
- Lowell, Lawrence A, *The Government of France, Italy, and Germany*, Cambridge: Harvard University Press, 1914.
- Luban, David, *Legal Ethics and Human Dignity*, New York: Cambridge University Press, 2007.
- Lukić, Radomir D, *Politička teorija države*, Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije, 1962.

- Mazover, Mark, *Mračni kontinent: Evropa u dvadesetom veku*, Beograd: Arhipelag, 2011.
- Mayer, Otto, *Deutsches Verwaltungsrecht, Zweiter Buch*, Leipzig: Verlag von Duncker & Humboldt, 1896.
- Макијавели, Николо, *Владалац*, Београд: Фамилет, 2002.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, 19. прегледано и поправљено издање, Београд: Правни факултет Универзитета, Центар за издаваштво и информисање, 2014.
- Marriot, John Arthur Ransome, Robertson, Charles Grant, *The Evolution of Prussia. The Making of an Empire*, Oxford: The Clarendon Press, 1917.
- Меринг, Франц, *Историја Немачке: Од краја средњег века*, Београд: Култура, 1951.
- Маликовић, Драги, Растовић, Александар, Шуваковић, Урош, *Парламентарне странке у Краљевини СХС–Југославији. Књ. 1, Настанак, развој и партијски систем*, Косовска Митровица: Филозофски факултет; Београд: Трећи миленијум, 2007.
- Маликовић, Драги, Растовић, Александар, Шуваковић, Урош, *Парламентарне странке у Краљевини СХС–Југославији. Књ. 2, Партијски програми*, Косовска Митровица: Филозофски факултет; Београд: Трећи миленијум, 2008.
- Masson, Gustave, *France*, London: Society for promoting Christian knowledge, 1879.

- Mattingly, Garrett, *Renaissance Diplomacy*, Baltimore: Penguin Books, 1964.
- Милосављевић, Славомир, *Основи методологије политичких наука*, Београд: Службени гласник, 2000.
- Митровић, Андреј, *Време нетрпељивих: политичка историја великих држава Европе*, Београд: Српска књижевна задруга, 1974.
- Митровић, Андреј, *Фашизам и нацизам*, Београд: Политика, 1979.
- McCabe, David, *Modus vivendi Liberalism: theory and practice*, New York: Cambridge University Press, 2010.
- Mouré, Kenneth, *Managing the franc Poincaré: Economic understanding and political constraint in French monetary policy, 1928–1936*, Cambridge University Press, 1991.

- Neulander, Joelle, *Programming National Identity: The Culture of Radio in 1930s France*, Louisiana State University Press, 2009.
- Neumann, Franz, *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Zagreb: Naprijed, 1974.
- New, Alfred H, *The History of Austria from earliest ages to the present time*, London: James Blackwood, Paternoster Row, 1859.
- Nézard, Henry, *Éléments de Droit public*, troisième édition, Paris: Librairie Arthur Rousseau, 1922.

- *Одлуке Државног савета 1919.–1923*, средио и коментарисао Љуб. Радовановић, Београд: Штампарија „Сокић“, 1924.

- Parks, Henri Bemford, *Istorija SAD*, Beograd: Rad, 1985.
- Passmore, Kevin, *From Liberalism to Fascism: The Right in a French*, Cambridge University Press, 1997.
- *Patterns of European Industrialization: The nineteenth century*, Edited by Richard Sylla and Gianni Toniolo, London–New York: Routledge, 1991.
- Пеинтер, Сидни, *Историја средњег века: 284–1500*, Београд: Клио; Бања Лука: Глас српски, 1997.
- Пенингтон, Доналд Х, *Европа у седамнаестом веку*, Београд, Клио, 2002.

- Пероа, Едуард, Дусе, Роже, Латреј, Андре, *Историја Француске: Од најстаријег времена до 1774*, I, Београд: Просвета, 1961.
- Pestoff, Victor A, *A Democratic Architecture for Welfare State*, London–New York: Routledge, 2009.
- Petković, Mirjana, *Organizacija*, Београд: Економски факултет, 2002.
- Попов, Чедомир, *Грађанска Европа: (1770–1914). Основи европске историје XIX века: (1770–1815)*, Београд: Завод за уџбенике, 2010.
- Попов, Чедомир, *Грађанска Европа: (1770–1914). Политичка историја Европе: (1815–1871)*, Београд: Завод за уџбенике, 2010.
- Попов, Чедомир, *Грађанска Европа: (1770–1914). Друштвена и политичка историја Европе: (1871–1914)*, Београд: Завод за уџбенике, 2010.
- Попов, Чедомир, *Од Версаја до Данцига*, Београд: Службени лист СРЈ, 1995.
- Поповић, Васиљ, *Историја новог века (1492–1815)*, Београд: Задужбина Луке Ђеловића–Требињца, 1941.
- Pusić, Eugen, *Upravni sistemi*, 1 i 2, Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1985.
- Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, 12. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Školska knjiga, 2002.
- Робертс, Џон М, *Европа: 1880–1945*, Београд: Клио, 2002.
- Robertson, A. F, *People and the state: An anthropology of planned development*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Рокаи, Петар, *Историја Мађара*, Београд, 2002.
- Rothstein, Bo, *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Rousset, Michel, Rousset, Olivier, *Droit administratif: L'action administrative*, I, Deuxième édition, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2004.
- Swift, Adam, *Politička filozofija*, Београд: Clio, 2008.
- Senjobes, Šarl, *Uparedna istorija evopskih naroda*, Београд: Dereta, 1991.
- Seel, Hanns, *Das neue Beamtengesetz*, Berlin: Junker und Dünnhaupt Verlag, 1937.
- Sirotković, Hodimir, Margetić, Lujo, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Zagreb: Školska knjiga, 1988.
- Smailagić, Nekrez, *Historija političkih doktrina*, I i II, Zagreb: Naprijed, 1979.

- Спекторски, Евгеније Васиљевич, *Држава и њен живот*, Београд: Правни факултет Универзитета, Центар за публикације, 2000.
- *The State of Sovereignty: Territories, Laws, Populations*, Edited by Douglas Howland and Luise White, Bloomington: Indiana University Press, 2008.
- Стојадиновић, Милан М, *Немачки буџет*: докторска дисертација, Београд: Штампарииа „Доситеј Обрадовић“, 1912.
- Stuart, Robert, *Marxism at Work: Ideology, class and French socialism during the Third Republic*, Cambridge University Press, 1992.

- Тарановски , Федор Васиљевич, *Енциклопедија права*, Београд: Правни факултет, Центар за публикације, 2003.
- Тасић, Ђорђе, *Проблем оправдања државе; Увод у правне науке: енциклопедија права*, Београд: Службени лист СРЈ, 1995.
- Тејлор, Ален Џон Персивал, *Хабзбуршка монархија: 1809–1918: Историја Аустријске царевине и Аустроугарске*, Београд: Клио, 2001.
- Thijsse, J. P, „The Process of Urbanization – the Magnitude“, *Urbanization in Developing Countries*, International Union of Local Authorities, The Hague: Martinus Nijhoff, 1986.
- *Third world urbanization*, Edited by Janet Abu-Lughod, Richard Hay Jr, New York–Toronto–London: Methuen, 1986.

- Ћоровић, Владимир, *Историја Југославије* , Београд: Народно дело, 1933.

- Fears and Hopes for European urbanization, The Hague: Martinus Nijhoff, 1972.
- Фире, Франсоа; Озуф, Мона, *Критички речник француске револуције*, Сремски Карловци–Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановић, 1996.
- Fleiner, Fritz, *Deutschen Verwaltungsrechts*, Dritte (vermehrte) Auflage, Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr, 1913.

- Hadley, Arthur Twining, *The Relations between Freedom and Responsibility in the Evolution of Democratic Government*, New York: Charles Scribner’s sons, 1903.
- Hale, Dana S, *Races on Display: French Representations of Colonized Peoples 1886–1940*, Indiana University Press, 2008.

- Hazareesingh, Sudhir, *Intellectual Founders of the Republic: Five Studies in Nineteenth-Century French Republican Political Thought*, Oxford University Press, 2001.
- Hauriou, Maurice, *Précis de Droit administratif et de Droit public général*, quatrième édition, Paris: Librairie la Société du Recueil général des lois & des arrêts, 1900.
- Hejvud, Endru, *Politika*, Beograd: Clio, 2004.
- Хердер, Хари, *Европа у деветнаестом веку: 1830–1880*, Београд: Клио, 2003.
- Huber, Dr Alfons, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des Öffentlichen Rechts*, F. Tempsky, 1895.

- Chase-Dunn, Christopher, *Global Formation: Structures of the World Economy*, New York: Blackwell, 1989.

- James, Herman Gerlach, *Principles of Prussian Administration*, New York: The Macmillan Company, 1913.
- Jha, Prem Shankar, *The Twilight of the Nation State: Globalisation, Chaos and War*, London: Pluto Press, 2006.
- Jones, Stuart H, *The French state in question: public law and political argument in the Third Republic*, Cambridge University Press, 1993.

- Chardon, Henri, *L'administration de la France: Les Fonctionnaires*, Paris: Librairie Académique, 1908.
- Chevallier, Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, septième édition, Paris: Dalloz, 1985.
- Schmidt, Vivien A, *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*, Cambridge University Press, 1990.
- Šišić, Ferdo, *Pregled povijesti hrvatskog naroda: od najstarijih dana do potkraj 1918*, Zagreb, 1925.
- Шишић, Фердо, *Како је постао данашњи географски појам Далмације и питање сједињења с Хрватском*, Београд, 1927.
- Šulce, Hagen, *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Beograd: „Filip Višnjić“, 2002.

Чланци и расправе:

- Веселиновић, Рајко Л, „Срби у Хрватској у XVI и XVII веку“, *Историја српског народа*, III, 1, (друго издање) Београд: Српска књижевна задруга, 1994.
- Веселиновић, Рајко Л, „Срби у Великом рату 1683–1699.“, *Историја српског народа*, III, 1, (друго издање) Београд: Српска књижевна задруга, 1994.
- Веселиновић, Рајко Л, „Србија под аустријском влашћу 1718–1739“, *Историја српског народа*, IV, 1, (друго издање) Београд: Српска књижевна задруга, 1994.

- Гавриловић, Славко, „Срби у Хрватској од бечког рата до рата 1716–1718“, *Историја српског народа*, IV, 1, (друго издање) Београд: Српска књижевна задруга, 1994.
- Galston, William A, *Expressive Liberty, Moral Pluralism, Political Pluralism: Three Sources of Liberal Theory*, 40, 3, *William & Mary Law Review*, 1999, <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol40/iss3/9>
- Gerber, Hans, „Vom Begriff und Wesen des Beamtentums“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Band 18, Heft 1, Tübingen: Mohr Siebeck Verlag, 1930.

- Delegation from Society of Civil Servants „The French Civil Service“, *The Development of the civil service: Lectures delivered before the Society of Civil Servants 1920–1921*, London: P. S. King & Son, Ltd, 1922.
- Duguit, Léon, „The Law and the State: French and German Doctrines“, *Harvard Law Review*, Vol. 31, No. 1, Cambridge: The Harvard University Press, 1917.

- McMichael, Philip, „Globalization“, *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, New York: Cambridge University Press, 2005.

- „Notes de Jurisprudence: Jurisprudence administrative“, *Revue du Droit public et de la Science politique en France et a l’Etranger*, Tome XXX, No 3, Paris: M. Giard & E. Briere, 1913.

- Peters, Hans, „Ehrenbeamte“, *Handbuch des Deutschen Staatsrecht*, Band II, Tübingen: Mohr, 1932.

- Поповић, Драгољуб М, „Устав од 1835. године (‘Сретењски устав‘)“, *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, Београд, 1988.

- Самарцић, Радован, „Српски народ под турском влашћу“, *Историја српског народа*, III, 1, (друго издање) Београд: Српска књижевна задруга, 1994.
- Самарцић, Радован, „Срби у ратовима Турске до 1683.“, *Историја српског народа*, III, 1, (друго издање) Београд: Српска књижевна задруга, 1994.
- Самарцић, Радован, „Срби у Турском царству од Београдског мира до првог устанка 1739–1804. – Унутрашњи живот“, *Историја српског народа*, IV, 1, (друго издање) Београд: Српска књижевна задруга, 1994.

Биографија аутора

Душан Бајагић рођен је у Пожаревцу 1973. године. Основну школу и Земунску I гимназију завршио је у Београду. Дипломирао је историју на Катедри за историју Југославије Филозофског факултета Универзитета у Београду 2000. године. Магистрирао је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду – смер *Управа и управљање* –2008. године.

Непосредно након дипломирања Душан Бајагић је почео да ради у Институту за новију историју Србије у Београду. У Институту је до сада учествовао у реализацији три научно–истраживачка пројекта. Све пројекте финансирало је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.