

РУСИЈА И УСТАВНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ У ПРВОЈ ПОЛОВИНИ XIX ВЕКА — ДО 1839.

Интерес Русије за Србију и њен унутрашњи развој произилазио је због стратешког положаја који је имала Србија на Балкану и интереса великих сила да то веома значајно подручје потчине сфери свог утицаја. Та борба око утицаја испољавала се нарочито у односу на две велике силе — Русију и Аустрију, мада су повремено долазили до изражаја и интереси Француске и Енглеске. Међутим, Русија је имала и дубљих разлога да оствари свој утицај. Она није имала територијалних претензија у односу на Србију, али је настојала да трајније веже Србију преко новог система власти у чијем је стварању активно учествовала. У поменутом периоду, па и касније, Србија није била увек пријатан савезник у низу политичких и дипломатских акција које је преузимала Русија, зато је Србија организована под утицајем Русије, одговарала стремљењима руске дипломатије. Вероватно су и неки други разлози били присутни у опредељивању и односу словенске Русије према Србији.

Није намера аутора да у овом чланку разматра све аспекте руске политике према Србији, већ да се из низа тих односа прикаже њена улога у уставној борби која се водила у Србији са већим или мањим интензитетом до конца XIX века.

У Србији је борба за уставност имала друге облике и изражаје у односу на европске земље. Док се борба за уставност у Европи седамдесетих година осамнаестог века одвијала у настојању буржоазије да сруши феудални друштвени поредак а заједно са њим и политички систем феудалне државе, у Србији се борба за уставни поредак у првој половини деветнаестог века а посебно у држави Првог устанка одвијала у специфичним условима борбе за национално ослобођење против турске феудалне државе као и против утицаја и мешања великих сила заинтересованих за исход устанка и унутрашњу организацију државне власти. С друге стране, на унутрашњем плану, уставни развитак у Србији одвијао се у условима значајних политичких сукоба између појединих политичких група или слојева носилаца нових, палијативних или конзервативних концепта политичког уређења српске државе. Но заједничко је за све њих да су сузили оквире уставне борбе посматрајући уставно питање првенствено са аспекта односа постојећих врховних органа власти и места и улоге тих органа у постојећем политичком систему. Овако схваћена садржина уставности нашла је свој одраз преко првих уставних пројеката и уставних

аката у држави Првог устанка а затим уставних пројеката и устава за време прве владе Милоша и Михаила Обреновића а касније и Александра Карађорђевића.

Русија није остала по страни ових догађаја и њен допринос односно допринос њених представника који су се бавили Србијом и српским питањем није безначајан у оваквом схватању уставног питања. Није без значаја да се истакне да су прве идеје о организовању државне власти у држави Првог устанка потекле од Русије (оснивање Правитељствујућег совјета после повратка проте Матије Ненадовића из Русије где је имао контакте и разговоре са руским дипломатским представницима о организовању државне власти у ослобођеној Србији) и да су прве уставне пројекте састављали војвођански Срби који су били житељи тадашње царске Русије (Грујовићев пројекат а касније и Југовићев). Не задовољавајући се посредничком улогом какву је имала у обликовању политичког уређења до 1807. године, Русија је преко својих представника Паулучија и Родофиникина директно учествовала у пројектовању будућег уређења Србије.

Први руски пројекат о уставном уређењу Србије потиче из 1807. године а познат је као Паулучијева конвенција. Конвенција у делу који се односи на политичко уређење Србије предвиђа једног „землеуправитеља“, који би био врховни орган државне власти, и чиновнике који би били постављени у име руског цара⁽¹⁾. По причању савременика, Карађорђе је осетио дух и смисао Конвенције па због тога није ставио свој печат на овај документ, што је практично значило не прихватање Конвенције. Конвенција је у нашој историографији оцењена као покушај Русије да се Србија претвори у руску губернију са руским или другим чиновницима преко којих би спроводила свој утицај⁽²⁾. Ова Конвенција, као први формални руски пројекат, заиста представља акт чији је циљ био стварање механизма државне власти који би био прилагођен политичким односима и систему власти који су постојали у Русији.

После Паулучијеве конвенције донета су два руска уставна пројекта 1807. и 1808. године и везани су за име руског изасланика Родофиникина. Родофиникин је дошао у Србију 1807. на захтев српске депутације и до 1809. боравио је у Београду као руски представник.

Родофиникинов пројекат из 1807. донет је у веома заоштреној унутрашњој ситуацији. У Србији у то време постојали су оштри политички сукоби између старешина — Карађорђевих противника и његових присталица у борби око власти. Оријентација водећег старешинског слоја према уставним пројектима произилазила је из њихове концепције о систему државне власти у Србији. Пројекат из 1807. познат као „Основније правитељства сербскога“ односи се највећим делом на организацију Правитељствујућег совјета. По овом пројекту Совјет би био састављен из три групе совјетника: у прву групу ушле би војводе које нису били чланови Совјета. Они би добили титулу „сијателни вожди“ и прво место у Совјету. Другу групу чинили би дотадашњи совјетници са титулом „превасходни сенатори“ и трећу, изабрани совјетници чији би мандат трајао три године. Прве

(1) Стојан Новаковић, Уставно питање и закони Карађорђева времена, Београд, 1907, 24—25.

(2) Драгослав Јанковић, Правитељствујући совјет, Историјски гласник 1—2, Бгд. 1954.

две групе сенатора су доживотни чланови Совјета, с тим што би они и њихова деца били записани у сенатски протокол „да би се тако до века и они сами и њихова племена у народу знали и помињали“⁽³⁾. По овом пројекту председник Совјета је врховни вожд, но делокруг његове власти сведен је на минимум. Он је морао посебну заклетву положити да законе државне чува и испуњава као и да се стара о испуњавању одлука Совјета. Одлуке у Совјету се доносе већином гласова. Вожд има три гласа, а у случају поделе гласова „она се страна слуша гди је кнез“. Нарочито су значајни они делови пројекта који се односе на надлежност Совјета. Предвиђено је да сви приходи земље спадају у његову надлежност и да нико осим њега никаква „требовања“ ни под којим условом не може тражити од народа. Главне војводе бира Совјет; о миру и одбрани земље нико не може одлучивати без знања Совјета и ниједан члан Совјета не може бити искључен из Совјета без једногласног договора и сагласности кнеза и Совјета. Пројекат предвиђа организацију локалне управе и судства по нахијама као и стварање стајаће војске⁽⁴⁾.

У нашој историографији и Родофиникинов пројекат оцењен је као покушај пресађивања друштвених односа и политичког уређења феудалне Русије на Србију. Ова констатација, као и претходна, углавном остаје. Родофиникинов пројекат не разрешава супротности једног новог друштва које се изграђује на бази давања политичких права и слобода широким слојевима, па макар и у рудиментарном облику, већ уставно питање поставља као однос између два врховна органа власти — Караборђа и Совјета — при чему је Совјет замишљен као неки облик сталешке скупштине са наследним и изабраним сенаторима. Према томе, Родофиникинов уставни пројекат, с једне стране, уводи нове облике преживелог политичког система, а с друге, истиче законитост као основни регулатор државног и правног живота. Ове две на први поглед противуречне тенденције у основи се допуњују и једини им је циљ — ограничавање врховног војводе као централног органа власти. Уосталом то је била пракса у низу феудалних земаља (Енглеска, Угарска и др.) у којима аристократија, ограничава апсолутизам средњовековних владара политичким актима који су претходили првим буржоаским уставима. Родофиникиново схватање о изградњи српског апарата државне власти објективно није одговарала унутрашњим приликама у Србији, јер су са националним ослобођењем раскинути феудални односи, нити времену у којем се стварала и изграђивала српска држава.

Други Родофиникинов уставни пројекат о уређењу Србије настао је 1808. године. Пројекат је прављен после Ерфуртске конвенције (12. X 1808. године) по којој је Русија требало да добије Влашку и Молдавију и покровитељство над Србијом која би и даље остала у склопу турске царевине. Статус Србије према овој Конвенцији би се изменио у односу на Порту и Русију, па је у том смислу тадашњи руски министар иностраних дела тражио од Родофиникина да направи нови уставни пројекат за Србију. Овај пројекат се разликује од првог Родофиникиновог пројекта. На пример, положај Совјета по овом пројекту је другачији. Док је Совјет по устав-

(3) Залтазар Богшић, Разбор сочинени Н. А. Поповз, Русија и Србија, 1872, 419.

(4) Исто, 120—121.

ном пројекту из 1807. најзначајнији врховни орган власти, по новом пројекту он је подређен руским чиновницима — заштитницима руске политике. Родофиникин је предвидио да у Совјету заседа један руски конзул који би Караборђа могао „уздржати“ од поступака супротних Русији. (Очигледно да овај пројекат има доста заједничких елемената са Паулуџијевом конвенцијом). Из читавог текста пројекта као и примедби које је дао Прозоровски на пројекат, произилази да није реч више о ограничењу Караборђеве власти преко Совјета у интересу старешина, већ о ограничавању и онемогућавању оних Караборђевих делатности које су супротне руским интересима. И овим пројектом предвиђено је увођење руских закона⁽⁵⁾. Пројектом из 1808. Србија би добила пуну аутономију а веза са Портом изражавала се преко признавања њене врховне власти. Остварење овог пројекта није спроведено, не само због тога што није дошло до реализације Ерфуртске конвенције односно делова који су се односили на Србију, већ много више што и овај пројекат не полази од реалне процене политичке ситуације у Србији и перспективе развоја српске државе и друштва. Треба истаћи и чињеницу да војна и политичка ситуација у Србији у периоду од 1807—1809. године није ишла на руку руским плановима. Устаници су захваљујући успешним војним операцијама ослободили велики део територије на којој је организована нова власт. Осим тога, код многих српских старешина била је присутна идеја велике независне Србије у којој би се нашле и друге српске земље. У том правцу делала је српска депутација крајем 1808. године у разговорима које је водила са кнезом Прозоровским⁽⁶⁾. Са Родофиникиновим пројектима се углавном завршава директан утицај Русије на изградњу система власти у држави Првог српског устанка преко формалних уставних пројеката.

Родофиникинова политичка активност у Србији имала је утицаја на Караборђа и његове присталице да убрзају доношење нових уставних аката који би онемогућили примену руских пројеката. У два маха 1808. и 1811. донета су два уставна акта о унутрашњем уређењу Србије. Садржина тих аката се у великој мери разликује од руских пројеката, јер су им и полазне тачке различите. Оба српска пројекта предвиђају чврсто организовану државу са наглашеном улогом монарха као органа власти, што је Србији у периоду од 1804—1813. далеко више одговарало у односу на уређење које су Руси преко својих пројеката нудили Србији. Пропашћу државе Првог устанка прекинута је за извесно време могућност самосталног унутрашњег уређења Србије, али је идеја уставности присутна мада се изражавала и на други начин у већ знатно промењеним унутрашњим политичким односима и међународним околностима.

У периоду од 1815—1830. године Србија је своје унутрашње уређење изграђивала водећи истовремено упорну политичку борбу са Портом за добијање што ширих самоуправних права, тражећи истовремено подршку великих сила — Русије и Аустрије које ни у овом периоду, нарочито Русија, нису остале по страни, већ су утицале више или мање на политичку ситуацију и односе Србије према Порти. Према томе, све до 1830. годи-

(5) Исто, 181—184.

(6) Васа Чубриловић, Историја политичке мисли у Србији XIX века, Бгд 1956, 88.

не када је Србија добила аутономију и статус вазалне државе у склопу турске царевине, она је свој политички систем изграђивала имајући у виду одредбе међународноправних уговора који су почивали на VIII тачки Букурешког уговора. У периоду од 1815—1830. нема формалних уставних пројеката, међутим, има неколико српских молби упућених Порти које садрже српске захтеве о унутрашњем уређењу Србије. Нарочито је значајна молба из 1820. године у којој су изнети српски захтеви о унутрашњем уређењу. Неки историчари с правом називају српске захтеве из 1820. уставним нацртом или пројектом⁽⁷⁾. Руска дипломатија ни овом приликом није остала по страни приликом коначног обликовања српских захтева на бази захтева из 1820. године. У српској историографији је још увек спорно питање у којој мери су руски представници директно учествовали у састављању српских захтева који су предати Порти. Међутим, неспорна је чињеница да су они преко свог представника у Цариграду, Строганова, врло активно учествовали у свим разговорима које је српска депутација водила са Портиним функционерима. Постоји неколико варијанти захтева из 1820. године. Међутим, неколико основних захтева ушло је у коначни текст молбе која је упућена Порти. Захтеви из 1820. године изражавали су постојеће ставове о унутрашњем уређењу Србије у оквиру турске царевине. У том правцу значајне су тачке које се односе на систем власти и друштвене односе, јер у великој мери оживљавају неке идеје које су руски представници већ раније презентирали у држави првог српског устанка преко поменутих уставних пројеката. У поглављу молбе или пројекта из 1820. који се односи на систем власти, предвиђени су следећи врховни органи власти: наследни кнез (из породице Обреновића) и Совјет са веома значајним функцијама власти. Совјет би био састављен од доживотних сенатора (сличну идеју као што је већ речено имао је и Родофиникин) који су могли бити уклоњени са положаја, по пресуди или кад дају оставке. Ингеренција кнеза у погледу састава Совјета и одлука које би доносио била је минимална. Кнез је само формално потврђивао његове одлуке. Значајне су тачке о увођењу сталежа. Предвиђена је подела српског становиштва на: свештенство, племство, чиновнике, трговце и земљораднике. Поменути категоријама би се судило по општим законима и по законима сталежа којим припадају. Такође је кнез у договору са Совјетом могао даривати чинове и степене заслужним људима. Порта је одбила поменуте српске захтеве, јер бе њиховом реализацијом Србија фактички постала вазална држава, што она у том тренутку није желела да прихвати. У крајњој линији, Порту није много интересовало како ће се Србија организовати тј. да ли ће се Србија преко рестаурације преживелих друштвених односа развијати као полуфеудална земља, на што је садржина захтева из 1820. године указивала, или ће се кроз промену постојећих друштвених односа и механизма државне власти развијати као модерна држава. Она је, пре свега, била заинтересована да што чвршће и дуже веже Србију за себе и са тог аспекта је одређивала свој став према постојећем унутрашњем уређењу а посебно према тадашњим врховним органима

(7) Јаша Продановић, Уставне борбе у Србији, Бгд. Михаило Гавриловић, Милош Обреновић.

власти. Међутим, у пракси ова два питања се нису могла одвојити јер су условљена и тесно повезана.

Пројекат из 1820. године као докуменат уставног карактера има велики значај јер је представљао основу за будуће српске захтеве као и за активност руске дипломатије на реализацији самоуправних права предвиђених Акерманском конвенцијом и Једренским уговором.

Хатишерифима 1829, 1830. и 1833. године отворено је ново раздобље за унутрашњи развој Србије, јер је поменутим хатишерифима, као што је познато, Србија добила статус аутономне вазалне државе у склопу турске царевине. У коначном формулисању садржине поменутих хатишерифа, руски дипломатски представници имали су веома велики утицај. Хатишерифи нису у формалном смислу уставни акти већ интерни акти између Порте и Србије, али, фактички, они имају све елементе уставних аката, јер многе њихове одредбе регулишу унутрашње уређење Србије. Руски утицај на формулисање коначног текста ових докумената остварио се преко руског изасланика на Порти Рибопјера, који је имао честе контакте са српском депутацијом која је преговарала са Портом, а који је истовремено у својству званичног руског представника контактирао и са Портиним високим чиновницима задуженим за српско питање.

Упоређујући одредбе ових аката а посебно хатишерифа из 1830. године са ранијим документима, нарочито са захтевима из 1820, могу се приметити извесне сличности и разлике које су произилазиле из дотадашњег развоја српске државе. Чињеница да су хатишерифом од 1830. укинута феудални друштвено-економски односи утицала је да су изостале одредбе о подели српског становништва на сталеже. Међутим, битнијих промена није било у организовању и функционисању централних органа власти, мада су одредбе хатишерифа које су се односиле на ово питање довољно прецизне и недоречене. На пример, одредбе о Совјету у молби од 1820. су знатно прецизније формулисане, а и однос кнеза и Совјета био је јасније одређен. Совјет би и по једном и по другом акту био и даље састављен од непокретних совјетника. Чл. 15. хатишерифа из 1830. предвиђа да „докле год чланови Совјета о којима је речено не упадну у тежу какву кривицу или против моје високе Порте, или против закона и уређења земаљских, онда не могу се без причине ни сбацити ни удаљити од званија своји”⁽⁸⁾. Одредба овакве садржине, као што је познато, пружала је широке могућности Порти да се меша у унутрашње послове Србије. У хатишерифу од 1830. године није прецизније одређен ни положај кнеза. Поред титуле наследног кнеза која је предвиђена и пројектом из 1820. године, кнезу је дато „правленије унутрашњи дела земље кои приведеније у дјелство извршиват ће се у договору са скупштином састављеном из поглавара земље”⁽⁹⁾.

Одредбе хатишерифа о врховним органима државне власти одговарале су и Порти и Русији. Првој због тога, јер се отварала могућност арбитража у политичким сукобима који су са свом жестином избили управо после добијања статуса вазалне државе. Русија је пак, у одредбама које су се односиле на положај кнеза и Совјета могла да види продуже-

(8) Душан Матић, Јавно право књажества Србије, Бгд. 1351, 33—41.

(9) Исто, 33—41.

так остварења својих идеја о унутрашњем уређењу Србије. Међутим, концепт унутрашњег уређења који је нудила полуфеудална Русија није одговарао ни тада ни касније, јер и поред чињенице да је Србија била недовољно развијена земља, она није остала затворено подручје за многе напредне политичке идеје и догађаје који су се догађали у Европи.

Хатишерифима је завршен један период у историјском развоју Србије у којем се водила борба за остварење самоуправних права од Порте, на бази међународних уговора који су та самоуправна права потврђивали, али је борба за остварење тих права имала обележје политичке борбе око будућег уређења Србије.

Од 1830—1835. тј. до Сретењског устава, Русија углавном није учествовала у догађајима око доношења устава. Сачувано је неколико пројеката⁽¹⁰⁾ који су претходили Сретењском уставу. Њихови аутори су били или познати законописци тога времена — углавном Срби из Војводине, или странци који су по Милошевом налогу састављали пројекте устава, но и једни и други су у тим пројектима уносили и своја размишљања и ставове, који често нису имали подлогу у дотадашњем политичком и економском развоју Србије, а каткада су одступали и од кнежевих упутстава. У поменутом периоду, Русија није имала ни основа да се на било који начин меша у унутрашње уређење Србије јер је то право Србија добила на основу поменутих хатишерифа. Она је, као што је већ речено, у периоду од 1815—1830. своју интервенцију базирала на реализацији међународноправних уговора који су се односили на Србију, но када је дошло до реализације тих уговора, Русија је за извесно време остала по страни, да би поново поводом Устава 1835. и тзв. Турског Устава 1838. „дала свој допринос” уставном развоју Србије који је праћен великим политичким конфликтима и сукобима.

Укидањем Сретењског устава пре него је такорећи ступио на снагу, настаје период веома интензивне борбе за уставни поредак, који се завршава Милошевом абдикацијом 1839. године. У овом релативно кратком временском интервалу од 1835—1838. године када је донет и други српски устав било је много политичких сукоба, а опозиција према Милошу која је стекла значајно преимућство Сретењским уставом, организовано је наступала тражећи устав који би дефинитивно ограничио власт кнеза а у први план ставио Совјет као противтежу свим другим централним органима власти.

Рад на другом српском уставу отпочео је још 1835. године, одмах после укидања Сретењског устава уз велики утицај и притисак руске а донекле и енглеске дипломатије.

Руски изасланик барон Рикман одмах по свом доласку у Србију 1835, активно је учествовао у свим догађајима око доношења устава. Непосредно пре Рикмановог доласка у Србију формирана је Уставна комисија у саставу: Адам Петронијевић, Јокса Милосављевић, Алекса Симић, Борбе Протић, Јаков Живановић и секретар Стеван Радичевић, која је направила пројекат устава. Међутим, пројекат није разматран јер се чекао долазак руског конзула Рикмана па да се заједно са њим утврди основа за

(10) АСРС, Збирка Мите Петровића, 2112/1831 и Фонд Илије Гарашанина, бр. 5.

нови српски устав. Барон Рикман је био против свих оних одредаба Срењског устава и новог пројекта устава које су истицале државност Србије. Он се залагао да се одржи постојећи систем власти предвиђен хатишерифом 1830. године⁽¹¹⁾. На крају је ипак састављен нови пројекат који је у седам глава обухватио следећу материју: опредељење Србије; знаци Србије; владалац Србије; унутрашња управа „Део први — Совјет законодавно тело, Део други — Совјет законодавно извршно тело, подељено на дирекције под којима стоје одговорне власти политичке, економске, судске, школске, како окружне тако и среске по степенима“; општа права личности и сопствености; црква и глава седма Народна скупштина⁽¹²⁾. На овом пројекту су радили Живановић и Паун Јанковић а главу о Скупштини саставио је Давидовић. Рикман није био задовољан ни овим пројектом, но он га је ипак послао у Русију на разматрање. Са овим је била завршена његова мисија, након чега је напустио Србију да би крајем 1836. поново послао писмена упутства преко Михаила Германа. Упутства је требало да представљају базу за нови српски устав, а истовремено су представљала и критику Живановићевог пројекта. По упутству, први део уставног пројекта — политички — требало је изоставити а у другом — административном делу — требало је у пет глава обухватити проблематику о Совјету, унутрашњој управи, финансијама, правосудју, положају цркве и просвете⁽¹³⁾. Кнезу није одговарао Рикманов пројекат, јер није обухватио многе одредбе које су наглашавале државност Србије а унете су одредбе које су предвиђале ограничење Милошеве власти. У међувремену дошло је и до нових пројеката који је требало да представљају основу за нове уставне пројекте. Као што је познато, енглески конзул Хоџес својим предлозима о уставном уређењу Србије настојао је да парализује рад опозиције која се ослањала на руску подршку у спровођењу својих планова. Основне тачке Хоџесовог пројекта биле су: укидање кулука, право приватне својине, слободна трговина, укидање тортуре. Врховни органи власти по овом пројекту били би: кнез, Скупштина и Совјет. По Хоџесовој замисли Совјет би био потчињен кнезу. Састављен би био од већег броја чланова које би Милош по свом нахођењу постављао. На овај начин би се реализовале одредбе Хатишерифа, а утицај кнеза на државне послове не би се смањио. До потпуне реализације овог пројекта није дошло, али су све тачке, изузев оних које су се односиле на Скупштину и Совјет, нашле места у Милошевом Указу из 1837. године.

Опозиција је такође била веома активна. Она је преко руских дипломатских представника настојала да реализује одредбе хатишерифа о Државном совјету па је и мисија руског представника кнеза Долгоруког била усмерена у том правцу. Долгоруки је по доласку у Србију октобра 1837. настојао да у будући српски устав обавезно уђе одредбе о Совјету. Совјет би био састављен од најистакнутијих представника округа са значајним функцијама власти. Кнез би по овом пројекту био само извршни орган власти. Кнез Долгоруки није дуго боравио у Србији, па је после његовог одласка поново изабрана комисија у саставу: Тома Хербез, Цвето

(11) Нил Попов, Србија и Русија, Бгд. 1870, 298—299.

(12) Исто, 302.

(13) Исто, 317.

Рајовић, Стеван Радичевић и Јаков Живановић да изради пројекат устава. Међутим и у овој комисији основно и спорно питање било је какво ће место и улогу имати Совјет у новој организацији државне власти. У два маха је прављен посебан пројекат о Совјету а фебруара 1838. године поново је формирана комисија да изради нови пројекат устава, но ни тај се пројекат није допао кнезу па је средином фебруара 1838. састављена велика уставотворна комисија у саставу: Јеврем Обреновић, Матија Ненадовић, Лазар Теодоровић, Цвето Рајовић, Стеван Радичевић, Јаков Живановић, В. Лазаревић и Јован Хаџић. У комисији су постојале две струје; једна, на челу са Живановићем, залагала се за Милошеву концепцију политичке власти у Србији и друга, на челу са Хаџићем, имала је другачији концепт организације државне власти. Русија је и овог пута учествовала у састављању новог уставног пројекта преко свога изасланика Вашченка. Он је фебруара 1838. дошао у Србију и одмах је направио притисак на кнеза да се оконча рад на уставу⁽¹⁴⁾. Кнез је након тога пристао да се Хаџићев пројекат устава узме као основа за нови устав, иако су многе одредбе овог пројекта биле неприхватљиве за кнеза. Уставобранитељској опозиционој групи у великој мери одговарао је Хаџићев пројекат устава, иако ни она у потпуности није била задовољна концептом политичког уређења који је Хаџић нудио. Уставна материја у Хаџићевом пројекту распоређена је у десет глава. Врховни органи власти јесу: кнез, Совјет и Скупштина. У глави II овог пројекта одређен је положај кнеза. Значајно је истаћи да се у овој глави ништа не говори о функцијама власти које би кнез имао. Одредбе које се односе на положај кнеза углавном предвиђају услове доласка и одласка са кнежевског престола. Међутим, одредбе у глави III о Совјету много су одређеније у предвиђању функција власти које би Совјет добио. „Под врховном управом и надзором кнежевим Државни совет управља земљом и народом у свим гранама државних послова... Одлука Совета у пословима за које је он надлежан извршне су... Законодавне одлуке Совета зависе од кнежева одобрења. Ако то одобрење не би било дато после две представке, ове одлуке износе се пред Народну скупштину на разматрање и дефинитивно решење”⁽¹⁵⁾. По нацрту није одређен број совјетника већ је предвиђена сталност совјетника који не могу бити збачени „сем ако учине неки тежак преступ против Порте или против закона и устава”. Положај Скупштине одређен је главом IV овог пројекта. Скупштина није замишљена као народно представничко тело. Састављена је од титуларних представника и изабраних лица. Скупштина такође није добила неке значајније функције власти. Она је одређивала и разрезивала порез. Одређивала цивилну листу кнезу и породици; вршила избор депутација; одлучивала о приходима и расходима и др. Но најважнија одредба о Скупштини свакако је била она која је предвиђала да Скупштина прима или одбацује законске предлоге Државног совјета којима је кнез одбио потврду. Овом одредбом Скупштина би добила истакнуто место у законодавству. У ствари она је требало да буде арбитар у законодавству између кнеза и Државног совјета⁽¹⁶⁾. Одредбе о врховним органи-

(14) Исто, 350—360.

(15) Ј. Продановић, сп. дело 73.

(16) Слободан Јовановић, Живот и рад Др-а Јована Хаџића-Светића, Нови Сад, 1899, 31.

ма власти, по Хаџићевом пројекту устава, разликују се од одредаба Сретењског устава, но, и у овом пројекту дата је предност Државном совјету у односу на кнеза и Скупштину. Сл. Јовановић, међутим, сматра да је Хаџићевим пројектом успостављена равнотежа између кнеза и Совјета⁽¹⁷⁾. Значајна је и глава IX Хаџићевог пројекта формулисана као „Гарантије нарочитих права становника”. У овој глави поновљене су многе одредбе XI главе Сретењског устава о „Општенародним правима Србина”. Уставом, Хаџић је изричито и навео да је за основу свога пројекта, поред осталих пројеката, имао и Сретењски устав. Но, основна начела Хаџићевог пројекта разликују се од начела Сретењског устава. Док је у Сретењском уставу углавном заступљено начело поделе власти, овде није учињено. На пример, судска власт није била одвојена од управне. Хаџић је ово тумачио „ниским ступњем културе, недостатком способних људи и уштедом трошкова”.⁽¹⁸⁾

У припремама око доношења устава, Порта такође није остала по страни. Руска и енглеска дипломатија, уставобранитељска опозиција као и Милошеви приврженици сматрали су да преко Порте могу вршити одређени утицај и добити устав који би одговарао њиховим тежњама и циљевима. Милош је поводом Портиног позива да се пошаље српска депутација у Цариград ради коначног утврђивања текста устава рекао Лазару Теодоровићу: „Е мој Лазо, устав не може да се изради овде него у Цариграду, тим боље, тамо су кошеви, тамо је и ветар па нека се тамо и млати и веје”⁽¹⁹⁾. После Портиног позива формирана је и депутација у саставу: Аврам Петронијевић, Јаков Живановић и Јованча Спасић која је у Цариграду учествовала у састављању текста устава са Портom. Међутим, међу њима није било пуне сагласности. Петронијевић се залагао за оне одредбе устава из претходних пројеката које су ограничавале кнежеву врховну власт, при чему ни њему ни уставобранитељској групи којој је припадао нису била јасна многа питања о функционисању те власти после доношења устава. У том смислу он је нешто касније писао Константину Николајевићу: „Какви смо сви овде били у оно време кад је устав дошао и то због оне претераности бившег Кнеза у владању своме апсолутноме, па кад су се устројенија администрације правила, нико од нас није мислио и сматрао на будућност, већ сваки је допуштао да се све оно ради и устројава што би књажевску власт што више могло ограничити”⁽²⁰⁾.

Политичка клима која је створена у Цариграду око устава одржавала се у Србији. Милош је био незадовољан радом депутације и све већим мешањем и утицајем руских представника на формулисање текста устава. Милош је наложио депутацији да се мора придржавати његових упутстава у коначној редакцији текста устава, иначе неће прихватити промењену садржину устава. Упозорење које је дато депутацији у ствари је алузија на велики утицај руског посланика у Цариграду Бутењева на де-

(17) Исто, 98, примедба 1.

(18) Ј. Продановић, сп. дело 78.

(19) Н. Попов, сп. дело 363.

(20) АСРС, ЗМП, 2320/1835.

финитивно формулисање текста устава⁽²¹⁾. Күниберт наводи да је Бүтењев у споразуму са Петронијевићем поднео султану нови пројекат устава који се разликовао од званичног који је био основа за вишемесечну дискусију са највишим Портиним чиновницима који су учествовали у формулисању текста устава. Петронијевић је имао веома значајну улогу у свим радњама око доношења новог устава, што се да закључити и из напред поманутог писма Константину Николајевићу. Када се депутација упознала са новим текстом пројекта — будућим Уставом из 1838. године, она је ставила веома значајне примедбе. Најзначајније су биле оне које су се односиле на статус Србије и њен положај према Порти и положај кнеза и Совјета. Депутација је сматрала да је положај Србије и однос према Порти одређен постојећим хатишерифима па да није потребно да се поново регулише уставом. Кнез Милош је такође био категоричан у захтеву да се ништа не мења у тексту устава који је депутација званично поднела Порти. Милош је инсистирао између осталог да се у текст устава не уноси члан хатишерифа о непокретности чланова Совјета јер је „противан части и достојанству кнежевом, свима чиновницима и народу а осим тога отвара путеве упливу сваке стране силе и свакојаким интригама, које лако могу пореметити мир у Србији⁽²²⁾. У противном уколико Порта не би прихватила ове сугестије депутација би се морала вратити у Београд. Учешће Петронијевића у српској депутацији као што је већ истакнуто одвијало се по дуплом колосеку. Званично он је прихватао упутства и био сагласан са осталим члановима депутације но истовремено је био повезан са руским представником и са истакнутим Портиним функционерима чији је утицај био одлучујући приликом састављања коначног текста устава⁽²³⁾.

Нови текст устава као што је познато састављен је концем 1838. године а објављен је у виду султанског хатишерифа децембра 1838. године. Основа за Устав од 1838. је, по нашем мишљењу, донекле измењен Хатићев пројекат устава, хатишериф од 1830. године као и нека поглавља Срећеског устава. Уколико је постојао посебан пројекат устава руског представника Бүтењева, како тврди Күниберт, он је сигурно имао у виду одредбе претходних пројеката који су ограничавали кнежеву власт, а нарочито одредбе из хатишерифа о Совјету. Одредбе о Совјету у хатишерифу пружале су могућност руском представнику да се легално залаже за једну концепцију система власти у Србији која је постојала у држави првог устанка и која је континуирано заступана са већим или мањим одступањима неколико деценија тј. све до средине XIX века. Нисмо склони, иако није без значаја, да руску политику и њен однос према Србији одређујемо на основу моменталних односа и догађаја. Сл. Јовановић, на пример, сматра да је Русија почела губити веру у кнеза зато што је 1830. без њене помоћи добио од Порте берат о наследном кнежевском достојанству и

(21) Бартолемео Күниберт, Српски устанак и прва владавина Милоша Обреновића, 1804—1850, Бгд. 1901, 687; Н. Попов, сп. дело 373.

(22) Нил Попов, сп. дело 384.

(23) Јован Хатић, Огледало Српско, св. 9, 257—267.

што је преко енглеског конзула Хоџеса настојао да се „извуче испод руског покровитељства” и стави под заштиту великих сила⁽²⁴⁾.

Врховни органи власти по уставу од 1838. године јесу кнез, Совет (Совјет) и влада од три министра. Кнежева власт по овом уставу је знатно ограничена. И претходни пројекти устава ограничавали су кнежеву власт, међутим, сада је он потчињен само Совјету, јер члан 11. предвиђа да „никаква уредба неће моћи бити примљена и никакав налог неће моћи бити сабран, без да би он најпре и претходитељно од Совјета одобрен и примљен био”⁽²⁵⁾. Ако се томе дода и члан 17. Устава о сталности и непокретности совјетника, стиче се права слика о односу кнеза и Совјета. У ствари, ове две одредбе устава парализују низ функција власти које је кнез имао. Кнез је, истина, као извршни орган власти по уставу добио значајне компетенције: право да поставља совјетнике, владу, чиновнике, затим врховно заповедништво над војском, право да издаје наредбе и упутства чиновницима и да извршава законе и уредбе. У судству је имао право помиловања и ублажавања казне.

Совјет је по уставу законодавни орган власти. Међутим, он се меша истовремено у извршну власт. На основу члана 11. овлашћен је да одређује плате чиновницима и уводи нова звања, да одређује надлежност владе и врши контролу њеног рада. Он је добио право доношења буџета, што је раније било у надлежности Скупштине и др.

Влада од три министра (унутрашњих послова, финансија и правде) је извршни орган власти; поставља је кнез, међутим, као што је већ истакнуто, она се налази под контролом Совјета, иако су формално министарства самостална у оквиру својих ресора. У систему власти које је предвидео Устав од 1838. значајне су одредбе о чиновницима и судству као и одредбе о политичким правима и слободама грађана.

Упоређујући Хаџићев пројекат устава са уставом од 1838. могу се уочити значајне разлике у тексту оба документа. Мислим да је са правом Сл. Јовановић истакао да су најважније одредбе устава од 1838. године одговарале идејама уставобранитеља и биле њихово дело а не Хаџићево⁽²⁶⁾, иако Живановић, један од писаца Устава од 1838, тврди да је све „противуставне одредбе” унео у устав Хаџић⁽²⁷⁾. Хаџић такође наводи да многе одредбе из његовог пројекта нису узете а и оне које су узете добиле су други смисао⁽²⁸⁾: Преко анализе садржине одредаба и форме оба уставна текста може се закључити да Хаџићев пројекат третира Србију као самосталну државну заједницу везану за Порту само преко личности владара, док Устав од 1838. пре личи на хатишериџ којим Порта одређује статус Србији као аутономној покрајини. Према томе и по форми самог текста устава а и по садржини многих одредаба овај устав је био корак назад у односу на устав од 1835. и уставне пројекте који су му претходили.

(24) Сл. Јовановић, сп. дело, 30.

(25) Зборник закона и уредба, Бгд. 1840.

(26) Сл. Јовановић, Наше уставно питање у XIX веку, Бгд. 26.

(27) АСРС, ЗМП, 2320/1835.

(28) Ј. Хаџић, сп. дело, св. VI.

Устав од 1838. ни по принципима који су унети не представља модеран буржоаски устав. Запажа се да није извршена стриктна подела власти па у том смислу ни разграничење између законодавне и извршне власти. Међутим, судска власт је одвојена од законодавне и извршне. Принцип поделе власти није био непознат Хаџићу јер је у то време у Европи овај принцип примењиван у великом броју земаља. Но Милошевој опозицији — уставобранитељима, такав систем власти није одговарао јер би оставио неокрњену извршну власт кнезу. Треба истаћи да у једном примитивном државном механизму какав је био у Србији у то време и доста дуго после доношења Устава од 1838. године, извршна функција власти је била једна од најважнијих у систему државне власти. Уставобранитељској опозицији било је важније да ограничи кнежеву извршну власт него законодавну. План уставобранитеља „није био да кнеза Совјетом ограниче, него је био да га Совјетом замене... Они нису били из начела противни неограниченој власти; они су само ишли на то да је с једног човека пренесу на једно тело — с једног човека с којим су стајали у непријатељству на једно тело у коме би они сами заседавали”⁽²⁹⁾. Предвиђено устројство власти по Уставу од 1838. године није отварало перспективу даљег развоја демократских институција у Србији. На пример, Скупштина у Србији у претходном периоду све више је добијала карактер представничког органа са изабраним представницима; њеним елиминисањем из устава онемогућен је за дужи временски период развој ове институције, а у крајњој линији и развој парламентаризма у Србији. И поред овакве оцене устава од 1838. године треба истаћи да се у њему налазе и неке напредне одредбе које су углавном, биле у претходним пројектима. То су, пре свега, одредбе о политичким правима и слободама, одредбе о судству, о укидању феудалних односа и др. Из свега што је речено и оцена које су већ дате о Уставу од 1838. године може се закључити да је овај устав успорио бржи развој политичког система у Србији управо у оно време када се у многим европским земљама изграђивао класичан буржоаски политички систем. Устав од 1838. такође представља, с једне стране, комбинацију преживелих политичких идеја чији су носиоци представници једне још увек полуфеудалне земље, каква је била Русија у то време. Чињеница да су феудални друштвеноекономски односи укинуги у Русији 1861. године са укидањем кметства говори сама по себи, тј. да руски представници, творци уставних пројеката нису могли креирати политичке документе који би предвиђали организацију модерне буржоаске власти. С друге стране, други партнер — Отоманска Порта која је била једна од најконзервативнијих држава тадашње Европе није могла да прихвати за Србију која је била још увек у склопу њеног царства, ново уређење и нове политичке идеје које није ни сама имала. Уставобранитељска опозиција састављена највећим делом од богатих старешина — тадашњих политичких првака у основи је била конзервативна јер је целокупну политичку борбу око доношења устава сводила на преузимање власти преко органичења власти кнеза до његове фактичке елиминације, мада су формално били за постојање

(29) Сл. Јовановић, Живот и рад др. Јована Хаџића—Светића, 39.

кнеза као органа власти. На овај начин, уставобранитељи, па и кнез Милош сужавали су политички простор, и уставно питање сводили као и старешине у првом устанку на однос између кнеза и Совјета. Нема сумње да је дотадашњи политички и економски развој Србије ишао на руку таквим схватањима уставобранитељске опозиције. Међутим, као што је већ речено, у уставу су нашли места неки нови принципи и идеје чији су носиоци углавном били образовани људи из Војводине који су више пута преко уставних пројеката а посебно преко Устава 1835. и 1838. године истакли нова начела и нове идеје дотада непознате у Србији, али које су могле бити прихваћене, јер су у Србији, у то време, били укинута феудални односи. Истакнути принципи отварају перспективу демократског развоја Србије у којима би законитост, једнакост грађана пред законом и уставност била супротстављена постојећим злоупотребама, сталешкој неједнакости и самовољи органа власти.

Др Љубица Кандић

РЕЗИЈОМЕ

Россия и конституционное развитие Сербии в первой половине XIX века до 1839 года

В первой половине XIX века русское влияние постоянно чувствовалось в Сербии и сказывалось во многих проявлениях внутренней и внешней политики. Свое влияние на внутреннее, а также на конституционное развитие Сербии Россия осуществляла главным образом с помощью формальных проектов конституций, вырабатываемых ее дипломатическими представителями, а также с помощью проектов конституций, которые преимущественно составляли образованные сербы из Воеводины или сербские вожди. На их содержании также более или менее сказывалось влияние России.

В указанных проектах конституций Россия проводила свое понимание конституционных вопросов, сводя их главным образом на вопросы отношений между существующими верховными органами власти, а также на место и роль этих органов в существующей политической системе Сербии.

Понимаемое в таком разрезе содержание основных законов нашло свое выражение и первых проектах конституций и конституциях в государстве Первого сербского восстания, а в дальнейшем и в проектах конституций первых правительств князей Милоша и Михаила Обреновичей. Тем самым были ограничены значение и сфера действия данного вопроса как раз в то время, когда во многих европейских странах создавалась классическая буржуазная политическая система и когда в этих государствах борьба за конституционные права имела другие формы и выражения.

Несомненно, полуфеодалная Россия в указанном периоде не могла явиться создателем современных политических документов и не могла провозглашать устройство и политические принципы, не имея их сама.

Подобная позиция, занятая Россией, отвечала взглядам вождей Первого восстания, а позже и оппозиционных „защитников конституции“, также сводивших вопросы конституции к вопросам взаимоотношений между верховными органами власти — князем и Советом.

SUMMARY

Russian and Constitutional Development of Serbia in the First Half of the XIXth Century Until 1839

In the first half of the XIXth century Russian influence was continually present in Serbia and manifested itself in many forms of internal and foreign policy. Russia influenced the internal development, i.e. constitutional development of Serbia, primarily through formal constitutional projects and through constitutional projects made directly by Serb scholars from Voivodina, or Serbian leaders, having a greater or smaller influence on their contents.

Russia exposed in the said constitutional projects its concepts of the constitutional matter, reducing it mainly to the issue of relations among the existing supreme organs of power, and of place and role of these organs in the political system of Serbia of that time.

This concept of constitutional matter was reflected in the first constitutional projects and constitutions in the state established after the First Insurrection, and then in the constitutional projects and constitutions of the first reigns of Miloš and Mihailo Obrenović. In this way the scope and significance of this matter was narrowed, just at the time when in many European countries the classic bourgeois political system was being established, where struggle for constitutionality had different forms and manifestations.

It is evident that semi-feudal Russia could not be, in the mentioned period, the mentor of modern political documents, and consequently could not proclaim the system and political principles it did not possess itself.

Such an attitude of Russia suited the concepts of the First Insurrection leaders and later the pro-constitutional opposition, who also reduced the constitutional problem to the question of relations among the supreme organs of power — the prince and the Council.

RÉSUMÉ

La Russie et le développement constitutionnel de la Serbie dans la première moitié du XIXe siècle jusqu'en 1839

Dans la première moitié du XIXe siècle l'influence russe se faisait sentir continuellement en Serbie et elle se manifestait sous de nombreux aspects dans la politique intérieure et la politique extérieure. La Russie réalisait son influence sur le développement intérieur c'est-à-dire sur le développement constitutionnel, en premier lieu par les projets constitutionnels formels qui étaient rédigés par leurs représentants diplomatiques et par les projets constitutionnels qui étaient généralement rédigés par les Serbes instruits originaires de la Voïvodine ou par les chefs serbes, d'autre part sur leur contenu la Russie avait aussi exercé plus ou moins son influence.

Dans les projets constitutionnels mentionnés la Russie avait exposé ses conceptions sur la question constitutionnelle, en réduisant la question constitutionnelle surtout à la question des rapports existants entre les organes suprêmes du pouvoir et la place et le rôle de ces organes dans la système politique existant de la Serbie.

La constitutionnalité ainsi conçue se reflétait dans les premiers projets constitutionnels et les constitutions du premier règne de Miloš i Mihailo Obrenović. De cette manière a été restreinte la portée et l'importance de cette question, justement dans une époque quand dans de nombreux Etats européens on édifiait le système politique bourgeois classique, où la lutte pour la constitutionnalité avait d'autres formes et d'autres expressions.

Il est évident que la Russie féodale de cette époque ne pouvait pas être l'auteur de documents politiques modernes, en conséquence elle ne pouvait pas proclamer l'organisation et les principes politiques qu'elle n'avait pas réalisé dans son propre pays.

Une telle attitude de la Russie correspondait aux conceptions des chefs de la Première insurrection serbe, et plus tard à celles de l'opposition des défenseurs de la constitution qui réduisaient aussi la question constitutionnelle à la question des rapports entre les organes suprêmes du pouvoir — le prince et le Conseil d'Etat.