

Наталија Н. Тодоровић¹, истраживач-приправник

Јован Б. Цонић², истраживач-приправник

Универзитет у Нишу

Иновациони центар

Србија

ЗАКОН О ДРЖАВНОМ САВЕТУ ИЗ 1861. ГОДИНЕ У КНЕЖЕВИНИ СРБИЈИ

Апстракт: Државни савет је био државни орган са веома динамичном историјом, тако да су му се моћ и надлежности стално мењале, сужавале и проширавале. Корени му потичу још из доба Првог српског устанка, али прави облик, као државни орган, добија тек Сретењским уставом 1835. године. Тада постаје „десна рука кнезу” и заједно са њим почиње да дели законодавну и извршну власт у земљи. Касније је постао орган који је играо значајне улоге у промени тока историје и збацивање владара са власти. Разлику у моћи Државног савета између ова два периода, описао је Слободан Јовановић у својој књизи са речима: „Под Карађорђевићем, Савет је био све, а кнез ништа; под Михаилом је обрнуто, кнез је све, а Савет ништа”. Овакав пад Државног савета са трона државе извршен је уз помоћ уставног закона кнеза Михаила, односно Законом о Државном савету. Намеће се питање, на који начин је кнез успео да једном тако јаком државном органу одузме сву моћ, која се годинама градила, срушивши му углед и створивши од његових чланова само послушне чиновнике?³

Кључне речи: Државни савет, кнез Михаило, Кнежевина Србија, уставни закони, уставно уређење

Развој Државног савета

Државни савет је био државни орган чија се снага и надлежност непрекидно мењала током историје. Њене корене можемо наћи још из доба Првог

¹ natalija.n.bogdanovic@gmail.com, ORCID: 0009-0000-9630-6810; Natalija Todorović, University of Niš, Innovation Center, Serbia

² jovanconic96@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7887-3317; Jovan Conić, University of Niš, Innovation Center, Serbia

³ Овај рад је подржан од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација бр. 451-03-136/2025-03/ 200371.

српског устанка, када је 15. августа 1805. године основан Правитељствујушчи совјет србски на Народној скупштини у селу Борак. Идеја је била да се формира једно врховно тело које би сјединило контролу управне, судске и законодавне власти. Као творци овакве идеје нашли су се прота Матеја Ненадовић и Божа Грујовић.⁴ Оснивањем таквог врховног органа, старешине су виделе могућност да ограниче Карађорђеву власт.⁵ Међутим и сам Карађорђе је пристао на његово формирање како би му Совјет пружио помоћ у решавању многобројних државних проблема, а и видео је у њему средство за јачање централне власти и спречавање старешинске побуне. По акту из 1808. године, који је имао свега два члана, првим чланом је Карађорђе признат за наследног кнеза, а другим је Правитељствујушчи совјет, по својој функцији, представљао неки облик владе. Наиме, њиме је речено „да ће све заповести издавати Карађорђе преко Совјета и у договору са Совјетом”. Исти односи између врховног војводе и Правитељствујушчег совјета задржани су и по уставном акту из 1811. године, с том разликом што је Правитељствујушчи совјет поред улоге владе добио и улогу великог суда.⁶ Тада се у оквиру Совјета формирао Велики народни суд⁷ а Совјет је и по свом саставу добио неку врсту зачетка данашње владе. Именовано је шест попечитеља (министра) и то војни, иностраних дела, правде, просвете, унутрашњих дела и финансија.⁸

Током прве владавине кнеза Милоша Обреновића, Совјет бива укинут, да би опет заживео Хатишерифом из 1830. године. Тим хатишерифом је кнезу Милошу призната наследност кнежевског достојанства, и поверена му је унутрашња управа земљом, чиме је Србија добила пуну самоуправу. Овим хатишерифом се нашем владару намеће једна отежавајућа околност, односно њиме се званично уводи постојање Савета са концепцијом колегијалног државног органа. Тачније, Савет је био створен како би ограничио Милошеву апсолутну власт у Србији. Чланом 15. Хатишерифа из 1830. године, саветницима се признаје непокретност, али нису били предвиђени посебни берати (исправе) за њих, нити је надлежност Савета била стриктно одређена.⁹ Са тако исхитреним државним органом Милош је још увек могао, без неких већих проблема, да се носи.

Државни савет добија свој прави облик тек Сретењским уставом 1835. године¹⁰ и то као „десна рука кнезу” која заједно са њим дели извршну и законодавну

⁴ Право име Теодор Филиповић, Србин који је био професор права на Харковском универзитету.

⁵ Жељко Бартуловић и Небојша Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2012, 22.

⁶ Градимир Ненадовић, Д. Маравић, Т. Стојчевић, Ј. Љубичић и Ј. Бенмансур, *Приручник за полагање државног стручног испита*, Београд 2019, 27.

⁷ Такође је познат под називом Земаљски суд.

⁸ Жељко Бартуловић и Небојша Ранђеловић, *op. cit.*, 25.

⁹ Војислав Ђурђић, Небојша Ранђеловић и Горан Илић, *Српско државно институционално право 1804–2004.*, Ниш 2004, 30.

¹⁰ О Државном савету као својеврсном горњем дому у XIX веку видети: Н. Ранђеловић и С. Митић, „Идеја дводомног система у историји парламентаризма Србије у XIX веку”, *Пешичаник*, год.

власт у земљи. Овим уставом се врши подела власти на „законодатељну, законо-извршитељну и судејску”. Државни савет чинило је шест попечитеља различитих надлежности и то правосуђа, војске, финансија, унутрашњих дела, иностраних дела и просвете. Поред њих постојао је неодређени број саветника, председник Савета и главни секретар Савета. Одредбама овог устава било је предвиђено да ће саветнике именовати лично кнез, са тим да им није била изричито одређена сталност њихове саветничке функције. Прописано је било и да ће на даље закон доносити кнез и Савет уједињеним снагама. То је требало да функционише на прописан и установљен начин, тако што су министари могли да износе своје предлоге, који би били у оквиру њихове надлежности, и такав предлог би се даље разматрао у Државном савету. Када би предлог био прихваћен, он би се даље упућивао кнезу. Кнез овде није био врховни законодавац будући да је располагао са ограниченим правом на вето, што је значило да је могао само два пута да враћа предлог Савету. То даље значи да уколико би му Савет упутио предлог и трећи пут, кнез је такав предлог, уз „нова и исцрпљена доказатељства”, имао могућност само да га потврди.

Државни савет је играо велику улогу у Милошевом губитку борбе против опозиције, имајући у виду да се доношењем Устава из 1838. године¹¹ власт пренела на Државни савет, који је углавном био сачињен Милошевим противницима. Овим уставом је Милошу Обреновићу била потврђена наследност кнежевског достојанства, али је Порта на то инсистирала пре свега како би, потврђивањем свог хатишерифа, задржала неспоривост свог суверенитета. Русија је била та која је желела да Србијом влада Државни савет са кнезом, а не кнез са Државним саветом. У складу са њиховим плановима, Државни савет би био претежно под руским утицајем.¹² Овакви ставови су били и пресудни за стварање садржине новог устава. Уставом из 1838. године, Савет је, сем законодавне власти коју дели са кнезом, имао и надлежност у организовању државне управе и вржењу извршне власти. Уставом је Савету изричито дато право законодавне иницијативе. Посебну сметњу кнезу Милошу је представљао члан 17. Устава којим је био утврђен доживотни и непокретни статус саветника.¹³ Они нису могли бити смењени без доказане кривице код Порте, односно такав потез је једино био могућ уз њено одобрење. Без могућности кнеза да их смени, а уз обавезу да за чланове Савета поставља своје противнике, овај државни орган је постигао свој основни циљ, тачније, извршио је ограничење кнежевске власти. Услед таквих новонасталих околности, кнез Милош је абдицирао са власти 1839. године, а слично је пао и његов син, кнез Михаило, током своје прве владавине.

Под периодом уставобранитеља можемо назвати и прву владавину кнеза Михаила Обреновића, која се завршила падом младог кнеза са власти тако што је

22, бр. 25, 2024, 185–199.

¹¹ Познатији и као Турски устав.

¹² Жељко Бартуловић и Небојша Ранђеловић, *op. cit.*, 42.

¹³ Исто, 45–46.

био приморан да напусти престо након Вучићеве буне. Међутим, владавина уставобранитеља, у правом смислу те речи, поклапа се са раздобљем владавине кнеза Александра Карађорђевића. Током уставобранитељског режима, Државни савет је био и једино уставом предвиђено средство ограничавања кнежеве власти, али оно је било и довољно да у потпуности засени моћ тадашњег кнеза Александра. То можда и није било тешко постићи, будући да су кнеза Александра савременици и историчари описивали као човека без политичке идеје и са одсуством сваке иницијативе. Функција Савета је била јасна, али се јављала дилема око његовог организовања. Временом се Савет претворио у врх бирократског државног апарата. Новонастали државни систем, са Саветом на врху, требао је да ограничи личну власт кнеза, али се он изродио у владину олигархије, одвојене од народа и често заузете својим поделама и сталним борбама за превласт у земљи. И ако је Државни савет довео до великог полета у законодавном раду, то није било довољно да у Србији завлада законитост. Уставобранитељски режим је више могао да се посматра као режим издавања закона, него режим законитости¹⁴ Наиме, апсолутно је било нереално да се очекује од неписмене Србије да преко ноћи постане земља владавине права.

Када се кнез Михаило вратио по други пут на престо Србије, Државни савет губи значај најважнијег тела у држави. До тога долази јер је кнез Михаило увидео грешке свог оца и кнеза Александра и није хтео да дозволи да утицај Државног савета поново превлада и засени владареву моћ. Ступио је на престо са јасном визијом за унутрашње уређење државе, и успео је да лукаво изврши промену тадашњег устава, избегавају мешање Порте у тај посао.

Закон о Државном савету из 1861. године

Кнежева велика жеља да се изврши промена устава се првенствено јављала из потребе да ојача своју власт у земљи, што је било готово немогуће да се учини током важења Устава из 1838. године. Порта се није противила да до промене устава дође, али до јачања кнежеве власти се не би дошло под условима које би Порта наметнула за тај поступак. Наиме, Порта би захтевала да се нови устав изда поново у облику султановог хатишерифа, што би само довело до још једне потврде Турске моћи над Србијом. Из тог разлога, све да је кнезу Михаилу Порта понудила и најповољнији устав, он га из њених руку не би примио. Европска дипломатије је успела да пронађе решење за овај спор између српског кнеза и Порте, која је могла задовољити обе стране. Михаилу је допуштено да сам изда нов устав, али не у његовој оригиналној форми, него у виду обичних закона.¹⁵ Тако је направљен компромис за обе стране, јер је и Михаило био срећан што је избегао

¹⁴ Исто, 47–48.

¹⁵ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада, Друџа влада Милоша и Михаила*, Београд 1930, 358.

Портино мешање у уређење наше земље, а Порта је била задовољна пошто те законе није видела као устав у правом смислу те речи. Кнез Михаило је послушао овај предлог европске дипломатије и донео низ закона, који представљају приказ његовог политичког и административног система.

Тим чином Устав из 1838. године није био укинут, он формално и даље остаје на снази, али његове најважније одредбе се мењају низом закона, који су представљали основ Михаиловог политичког и административног система.¹⁶ Један такав закон, који је довео и до најбитнијих промена одредаба Турског устава, био је Закон о Државном савету, познатији као Устројеније Државног совјета, донетог 17. августа 1861. године. Овим законом је кнез Михаило уклонио свог можда и највећег наметнутог непријатеља, који му је стајао на путу у остваривању својих циљева, за које је сматрао да ће бити остварљиви само након што би преузео команду над целом земљом и успоставио апсолутизам. Наиме, његова основна политичка замисао је био рат са Турцима поводом коначног ослобођења Србије и других балканских народа, након чега би створио једну велику југословенску државу у којој би Србија имала водећу улогу. Кнез Михаило је сматрао да кључ у остваривању тако великог циља, ослобођења и уједињења земаља, лежи искључиво у концентрисаној моћи власти, која мора да буде у рукама једног владаоца. По њему, врховна власт земље не сме бити разбацана по државним органима, већ мора бити усредсређена у једној фигури. Сматрао је да ће само тако власт у земљи постати снажна и неприкосновена, чиме би се учврстила законитост и благостање у земљи, која би, након тога, била спремна за рат.

Један од разлога зашто је кнезу пошло за руком да успе у остваривању својих планова, и да изврши промену Турског устава, био је и тај што га је народ дочекао као спасиоца и што је полагао велике наде у његов нов режим. Имајући у виду да се Савет претворио у врх бирократског државног апарата, створен да „заштити народ” тиме што би ограничио кнежеву власт, он је временом створио владавину олигархије, одвојене од народа, који је имао слободу да Устав сам тумачи па и да га гази. Тиме су се права народа бацила у други план и остала незаштићена. Додатан разлог зашто је народ замрзео Државни савет и није га желео као свој највиши државним орган у земљи, био је члан 17. Устава, по којем се члановима Савета могло судити само пред Високом портом, чиме су саветници били уздигнути изнад свих закона.

Због свега тога народ је разумљиво полагао велике наде у другу владавину кнеза Михаила која им је доста обећавала и због које је кнез добио велику подршку у свом сукобу са Државним саветом. Како је кнез Михаило ступио на чело земље по други пут, сада као интелектуалац и образован владар са јасним плановима и визијом, тако је сваки уставни закон донео са одређеним мотивом, поводом остваривања својих планова. Главни разлог доношења Закона о Држав-

¹⁶ Љубомирка Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Нови Сад, 2002, 259.

ном савету, односно Устројеније државног Совјета, био је тај да се Савету одузме утицај и моћ коју је имао у земљи, и због које су претходници кнеза Михаила, а и он сам током своје прве владавине, били срушени са власти.

Устројеније државног Совјета је суштински изменило положај Савета, који се од овог закона назива Државни савет. Одредбе Устава из 1838. године су саветнике чиниле сталним и непокретним, имајући за циљ утемељено ограничење кнежеве власти. Значајна новина, која је уведена уставним законом из 1861. године, јесте та што се одржава претходна одредба на снази, да кнез не може отпустити саветнике, али их је сада, по њему, могао у сваком тренутку пензионисати. Тиме су они могли остати у својим звањима докле год их кнез жели за саветнике, што је довело до тога да Савет више није био независтан орган од кнеза.¹⁷ Та независност се губи и у члану 17 (§. 17.) Закона о Државном савету, по коме: „Чланове Државнога Совјета бира и поставља сам Кнез”, као и „Председатеља и Подпреседатеља Совјета поставља Кнез из средине Совјета”.¹⁸ Дакле, овим уставним законом је било прописано да саветнике и остале чиновнике, који су првобитно уведени да би били ограничавајуће средство кнежеве власти, сада их бира и поставља управо кнез. Тиме се укинуо онај пропис саветског устројства из 1839. године по коме су саветнике постављали кнез и Савет споразумно.¹⁹ Тиме је одузета независност Државном савету, што је био довољан показатељ намере кнеза Михаила, да је нагло кренуо у отклањање свих препрека, како би преузео целокупну унутрашњу власт земље, и тиме увео Србију у доба просвећеног апсолутизма. Порта је Уставом из 1838. године штитила саветнике тиме што је одредила да се они могу сменили једино ако се њихова кривица докаже пред Високом портом, штитећи их тиме од кнежеве власти. Овим законом из 1861. године саветници губе и тај вид заштите, јер је он предвиђао да се њима, као и осталим чиновницима, суди пред редовним судовима. У извесној мери, кнез је над саветницима имао чак и дисциплинску власт. Наиме, у Закону од 1861. године стоји да Савет, ако се покажу да су недовољне казне које је он сам овлашћен да изриче над својим чиновницима, може тражити од кнеза и строже мере.²⁰ Дошло је и до укидања прописа Устава из 1838. којим је било одређено да се код било каквог суђења саветницима предвиђа и учешће извесног надзора Порте.²¹ Тако да је овим законом био оспорен и заобиђен сваки вид заштите која је Порта обезбеђивала саветницима путем свог устава.

Значај Закона из 1861. године се огледа у томе што су њиме саветници постављени у исти ред с осталим државним чиновницима. До тада, они нису били ни посматрани као чиновници, односно кнез им није био шеф, него су саветници чинили његов надзорни орган. Зато су они, до доношења овог уставног закона,

¹⁷ Љубомирка Кркљуш, *op. cit.*, 259.

¹⁸ Закон о Државном савету из 1861.

¹⁹ Слободан Јовановић, *op. cit.*, 359.

²⁰ Слободан Јовановић, *op. cit.*, 359.

²¹ Љубомирка Кркљуш, *op. cit.*, 259.

били од шефа државе независни и за њега неприкосновени орган власти. Овим законом се извршио велики обрт између ове две политичке моћи, тако што је кнез саветницима доделио улогу тек обичних чиновника, додуше највишег ранга, али то је представљало знатно смањење моћи Савета у односу на претходни период који је био уређен Турским уставом. Саветници више нису уживали никакве нарочите, ванчиновничке привилегије. Тиме је кнез укинуо онај пропис Устава из 1838. године по којем су они били непокретни. Сада су могли да остану у својим звањима само докле год их је кнез буде желео ту. То је нарочито постигнуто стварањем новог права, по којем је кнез могао да их пензионише кад год то пожели, и због те вечите претње од пензије, саветницима је наметнуто осећање чиновничке потчињености и послушности.²² Изједначеност са чиновничком функцијом се могла приметити и у погледу обичних кривица, где би се саветницима, као и код осталих чиновника, судило пред редовним судовима. Саветници нису били одговорни за говор и мишљења који су давали у Савету, тако да су могли без страха од кривично-правних последица да говоре шта желе.²³ У сенци те „слободе говора” се налазила опасност од пензионисања, као једина присутна санкција која је, додуше, била веома утицајна, те је самим тим била и потпуно довољна као мера предострожности од „претеране” слободе изражавања њиховог мишљења. Дакле овај закон је Државном савету донео низ последица, које су му на разне ефикасне начине одузеле утицај и независност у раду, па је тим чином постао државни орган који је у потпуности потчињен кнежевој вољи.

Надлежност Државног савета

Након што се од саветника, који су чинили некадашње средство ограничења кнежеве власти, направили његови послушни чиновници, за промену надлежности овог органа није ни било потребе, тако да је она остала иста. Он је и даље био други уставни фактор, који је имао и учешће и у законодавној власти.²⁴ Чак је остала и одговорност министара пред Саветом за невршење закона, која се наводи у члану 8., додуше у једној не баш јасној форми.

Обичан чиновнички положај, у које је кнез довео чланове Савета, није се слагао са законодавним функцијама које су Савету предате у овлашћење. По Уставу из 1838. године, Савет је био исто што је данас Народна скупштина, тачније био је носилац законодавне власти. Привидно му је таква функција остала и Законом од 1861., тако да, начинити од његових чланова обичне чиновнике, није имало никаквог смисла. Савет више није био партнер кнезу у вршењу законо-

²² Слободан Јовановић, *op. cit.*, 359.

²³ Сара Митић, *Начин решавања уставне кризе кроз призму Уставних закона кнеза Михаила*, у: Игор Милинковић, Бојан Влашки и Стојана Петровић (ур.), *Изазови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку*, Бања Лука, 2024., стр. 51

²⁴ Љубомирка Кркљуш, *op. cit.*, 259.

давне власти, такође није могао ни ограничавати кнеза нити вршити надзор над његовим министрима. Уколико би саветници покушали да се супроставе кнезу и његовој влади, он је имао право да им запрети пензијом.²⁵ Такав државни орган, састављен од обичних чиновника, представљао је само средство за прикривање кнежеве свемоћи, за стварање илузије постојања неког органа који кнеза ограничава, док је у реалности он могао да влада како је желео. Однос снаге Савета и кнеза Михаила у вршењу законодавне власти се знатно променио. Савет је могао да износи законске предлоге кнезу, као што би и кнез Савету, али ни један закон не би ступио на снагу без кнежеве воље. По параграфу 5. овог закона који гласи: „Кнез може одрећи своје потврђење предложеном закону”²⁶ кнез се могао одрећи на давање своје сагласности Савету за доношење закона, али за тим наравно није било потребе ни логике да би тако нешто урадио.

Под режимом кнеза Михаила, дошло се до видног смањења политичког значаја Савета у земљи, чиме његов државни утицај постаје скоро неприметан поред кнеза. Савет је изгубио своју првобитну надлежност и дошло је до тога да му је политичка функција опадала, а административна јачала. Све више се претварао у једно тело правне и финансијске контроле, са административном судском надлежношћу.²⁷ Можемо закључити да је кнез овим законом постигао управо оно чему је закон и био намењен, тј. отклоњена је некадашња главна надлежност Државног савета, који је био формиран као средство контроле кнежеве моћи. Њиме му је наметнуто потпуно супротно задужење, и то као средство подршке кнезу у стварању његовог апсолутизма.

Састав Државног савета

Услови које саветници морају да испуне како би ушли у Државни савет, одређени су у параграфу 1. Устројеније Државног совјета из 1861. године. Како је у њему прецизирано, саветници могу бити људи који поседују одређена стечена знања и имају искуство у државној служби. Даље, саветник не може бити човек који није српски држављанин, који нема бар 35 година, који не поседује непокретну имовину у Србији, и који није провео најмање 10 година у државној служби. У параграфу 2. Закона, ближе се одређује број саветника заједно са осталим службеницима у њему. Број државних саветника, заједно са председником и потпредседником, не може бити већи од седамнаест. Даље се наводи да Савет има свог главног, а по потреби, и више млађих секретара, као и остало канцеларијско особље, који ће се одређивати по потреби.²⁸

²⁵ Слободан Јовановић, *op. cit.*, 359–360.

²⁶ Закон о Државном савету из 1861. године

²⁷ Љубомирка Кркљуш, *op. cit.*, 260.

²⁸ Закон о Државном савету из 1861. године

Разлику у моћи Државног савета описао је Слободан Јовановић у својој књизи са речима: „Под Карађорђевићем Савет је био све, а кнез ништа; под Михаилом је обрнуто, кнез је све, а Савет ништа”.²⁹ Додатан разлог његове немоћи је проистекао и због личне неспособности његових чланова. Кнез Милош, ступивши на престо земље по други пут, извршио је постављање нових саветника, тако што је напунио Савет својим старим присталицама, који нису имали ништа ни да понуде интелектуално, осим своје верности династији Обреновића. Кнез Михаило, свестан мане састава овог државног органа, који је добио од оца у аманет, покушавао је да га ојача увођењем образованих младих људи у његове редове. Међутим, он је у основи остао орган старих Обреновићевских старешина, које је време прегазило. Од седамнаест саветника, само четворица су били дорасли саветничкој функцији и поседовали веће образовање. То су били: Јован Мариновић, Филип Христић, Димитрије Црнобарац и Ђорђе Ценић. Такав састав Савета је било још једно средство успостављања свемоћи кнеза у земљи, али, уколико би и таквом Савету пала на памет формирање опозиције, Михаило и његова влада су били спремни да је одмах угуше.³⁰ Током Михаилове владе, јавио се само један покушај формирања опозиције у Савету. До тога је дошло када је саветник Филип Христић покренуо питање министарске одговорности. Критиковао је одсуство њихове одговорности тиме што је истакао да су све кризе и револуције у нашој земљи проистекле од 1839. године па на даље, зато што нисмо умели да министарску одговорност уредимо на адекватан начин. Истакао је нелогичност која се дешавала у земљи од тада, односно нагласио је да су се кнежеви непрестално мењали, а министри су остајали исти. Уместо да се за незаконитост у државној управи криве министри, народ се бунио против владара. Овакав став и говор су директно били и ударац на Михаилов режим, будући да је кнез прави шеф владе, а његови министри само извршиоци његове воље. Овај говор је саветницима привукао пажњу, поготово део о томе како су се до сада смењивали само кнежеви, док су министри остали исти. То се директно односило на Илију Гарашанина, јер је од свих Михаилових министара, он био једини који је био на тој функцији и под Карађорђевићем и под Обреновићем. Гарашанин се лично појавио у Савету како би, као шеф владе, одговорио на Христићев говор. Михаило се и сам огласио поводом оваквог говора, тако што је тврдио да су министри чисто кнежеви органи, који због тога не могу одговарати пред Саветом. Поставио је начело да Савет мора да се ограничи на решавање закона и одобравање буџета. Кнез је даље констатовао да, у послове владе, Савет нема шта да се меша, будући да је то кнежева стар, који је могао да влада по свом слободном схватању државног интереса. Након што је било јасно да је Христић прикупио већину саветника, са идејом да се министарска одговорност треба установити пред Саветом, Михаило је препустио Гарашанину да истакне свој ауторитет. Он

²⁹ Слободан Јовановић, *Уставобраништели и њихова влада, Друга влада Милоша и Михаила*, Београд 1930, 360.

³⁰ Слободан Јовановић, *op. cit.*, 360.

је позвао саветнике да се изјасне да ли хоће да оставе кнезу одрешене руке да води државне послове, у границама закона и буџета, и у складу са државним интересом. Овако јасно постављено питање је принудило Савет да одустане од сваког покушаја формирања опозиције. Тиме се доказало да је Савет, у страху од принудне пензије, био далеко од својих старих бунтовних дана.³¹ Христићев покушај формирања опозиције је био први и последњи у Михаиловој земљи. Након тога Савет се више није усуђивао да доводи у питање кнежев ауторитет већ га је безусловно прихватио и у потпуности му се покорио.

Став српског народа о Михаиловом режиму

Увођењу уставних закона је било могуће и чињеницом да је Михаило ступањем на престо по други пут, 1860. године, био дочекан као спасилац, где је народ полагао и велику наду у његов режим. Са једне стране он је био подржан од стране народа да се супростави Савету, поготово индиректно се супроставивши Порти, тако да је овај закон било могуће спровести и због тога што је народ видео спас у његовој владавини, очекивавши да ће се, у вазалној земљи Србији, коначно доћи до законитости. Прокламација кнеза Михаила, након што је он поново ступио на власт, потврдила је веру народа у његов владалачки дух и програм. Једна прокламација је гласила: „Докле је Кнез Михаило на влади, нек сваки зна : да је Закон највиша воља у Србији, којој се сваки без разлике покоравати мора”.³² Упркос томе што је његов режим био испрва популаран, он је касније изгубио на својој популарности због тога што је кнез Михаило свој политички режим отерао у другу крајност од оне очекиване. Како наводи Слободан Јовановић, о томе сведоче чланци из 1860. године који хвале Михаилову владавину, јер се тумачењем тих чланака примећује да се његов режим замишљао другачијим него што се показао у пракси. Народ је и желео да кнез влада сам, спроводивши свој апсолутизам, али није желео да се под кнежевом заштитом, његови саветници, министри и чиновници, врше разне злоупотребе, остваривајући своје хирове. Будући да они нису одговарали ни пред Саветом, Скупштином нити Портом, већ само пред кнезом, који често није ни могао да увиди њихове злоупотребе, или им је само гледао кроз прсте, имајући у виду да су то његови људи, њихова одговорност се аутоматски губила, што је све више будило бес у народу. То је било и у супротности са цитираном прокламацијом коју је изнео 1860. године, ступивши на престо, по коме је требало да су сви људи, без изузетака, пред Законом једнаки и да нико не буде изнад Закона.

Зато је народу на неки начин била потребна слобода штампе, која би износила на видело све врсте чиновничке злоупотребе, међутим, такве врсте слободе

³¹ Слободан Јовановић, *op. cit.*, 361–363.

³² Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века*, Београд, 1923, 65.

током Михаилове владе, није било ни у најскромнијем облику. Тако се у Савету стварала једна притајана опозиција, која се поклапала са мишљењем интелектуалног сталежа, који је све више сматрао да заслужује слободу штампе, а неки су ишли и даље, тражећи да законодавна власт припадне и Народној скупштини.³³ Незадовољство се полако нагомилавало у народу, прелазећи од интелектуалног слоја и на сељаке, будући да новонастали режим, и ако доноси неки вид слободе нашој земљи на спољнополитичком плану, унутар државе, власт не штити народ од саме себе.

Устројеније централне државне управе од 1862. године

Закон о Државном савету од 1861. године је допуњен Устројенијем централне државне управе од 10. марта 1862, које је даље заменило Устројеније Совјета од 1839. Долази се до увођења једне новине по којој су министри непосредно одговорни кнезу, који их је постављао али и смењивао. По ранијем законодавству, министри су узимани из реда саветника, и након престанка дужности, враћали су се у Савет. Овим законом је јасно одређено да је сада читава влада одговорна само кнезу, и функционисала је као непосредан његов орган, односно представљали су извршитеље кнежеве воље. Уставом из 1838. године било је предвиђено формирање министарства финансија, правосуђа и унутрашњих послова, као и постављање кнежевог заступника, који је фактички био министар спољних послова. Уз постојећа четири министарства, уведена су још и три нова: министарство војске, министарство просвете и министарство грађевина.³⁴ Прецизно је наведено да ће нови број министарства бити седам и они су набројани у члану 2. (§ 2) Устројеније централне државне управе у Књажеству Србији од 1862. године. Раније су попечитељи (министри) били и под кнезом и под Саветом, будући да их је кнез постављао, али увек из реда саветника. Попечитељи су увек и заседали са саветницима на седницама Савета. Међутим, сада су министри били потпуно одвојени од Савета, тако да је кнез био слободан да их бира и изван њега.³⁵ Устројенијем од 1862. године, дошло се и до измене њиховог назива, односно уместо некадашњег „попечитељства” уводи се нов назив „министарство”.

Још једна значајна промена која је уведена овим Устројенијем било је увођење института Министарског савета, која је претеча данашње владе. Раније су министри деловали самостално, свако у складу са својим надлежностима које су му додељена. Они су свакако били дужни да сарађују, али нису зависили један од другог. Зато се увела институција Министарског савета која је све министре сједињавала „под истим кровом”. Министри су морали све важније предмете да износе пред Министарски савет, како би се о њему дискутовало. Предлози који

³³ Слободан Јовановић, *op. cit.*, 403–404.

³⁴ Жељко Бартуловић, Небојша Ранђеловић, *op. cit.*, 60.

³⁵ Љубомирка Кркљуш, *op. cit.*, 260.

су се доносили Савету, више нису били појединачни предлози једног министра, него предлози целе владе. Установљен је био и председник Министарског савета. У односу на Савет, овај орган се јавља као једно посебно колегијално тело, будући да министри више нису потицали из редова саветника.³⁶ Из свега напред наведеног, можемо увидети да се Устројенијем од 1862. године укида сваки вид повезаности између Државног савета и попечитеља, сада званих министара. Повећао се број министарстава и између њих се успоставља заједнички орган који их сједињава, односно Министарски савет. У њему се фокусира сва управа, а министри постају непосредно одговорни кнезу.

Закључна разматрања

Друга владавина кнеза Михаила је била од огромног значаја за развој Србије. Представљало је време националног, друштвеног и државно-правног узлета младе вазалне земље и њеног усмеравања на пут ка независности. Кнез је знао да је један од важних атрибута развоја младе државе ка независности и сопственом формирању управо њено законодавство, које представља темељ стабилне државе. Такође је знао да је битно да Србија треба да поседује потпуну унутрашњу самосталност, која би требала да се огледа кроз њене домаће законе, па и уставне, без наметања било чијег спољног утицаја. Његово решење о промени Устава из 1838. године је било увођење уставних закона, чиме је спречио поновно мешање Порте у унутрашње уређење државе и тиме је начињен први корак ка суверености. Најзначајнија промена Устава учињена управо Закон о Државном савету, познатији као Устројеније државног Совјета, донетог 17. августа 1861. године. Овај закон је променио најбитније одредбе Турског устава и њиме је кнез Михаило уклонио свог, можда и највећег, наметнутог непријатеља, који му је стајао на путу у остваривању својих амбиција. Закон је довео до тога да се Државном савету суштински мења функција и он губи свој утицај и моћ, коју је стицао и градио годинама пре тога. Најбитније постигнуте промене су те да, пре свега, саветнике сада поставља кнез. Даље, кнез је њиме увео себи право да саветнике може да пензиониса кад год пожели, тако да они више нису уживали посебне привилегије, односно више нису били непокретни. Такође је уведено да се саветницима, везано за питања обичних кривица, суди пред редовним судовима. Законом о Државном савету из 1861. године се оспорио и заобишао сваки вид заштите која је Порта обезбеђивала саветницима путем свог Устава, притом наметнувши им осећање потчињености кнезу.

Овим законом је кнез постигао управо оно чему је и био намењен, тј. отклоњена је опасност коју је представљао Државни савет, умањењем његовог значаја. Саветници су стављени у исти ред с осталим државним чиновницима, тако

³⁶ Љубомирка Кркљуш, *op. cit.*, 260.

да се режимом кнеза Михаила дошло до обрта у њиховим политичким моћима. Закон је Савету одузео независности коју је раније поседовао и отклонио му је првобитну надлежност, што се аутоматски резултирало опадањем политичке функције овог органа.

Допуна закона је извршена 1862. године Устројенијем централне државне управе, које је касније заменило Устројеније Совјета од 1839. Најбитнија ствар која је постигнута овом допуном јесте та да се њом укида сваки вид повезаности између Државног савета и попечитеља, који се сада називају министрима. Повећао се број министарстава на седам, и између њих се успоставља заједнички орган који их сједињава, тзв. Министарски савет. У том новонасталом органу се фокусира сва управа, а министри постају непосредно одговорни кнезу.

Михаило је успео да изведе увођење уставних закона и због тога што је народ полагао велику наду у његов режим, те је имао и њихову подршку да се супростави Савету, чиме се индиректно супроставио и Порти. Незадовољство у народу је потицало из чињенице да је Турски устав успео да постави саветнике изнад сваког закона, те се, очекивано, веома и радовао одузимањем прекомерне моћи овом органу. Можемо приметити да се сваки вид политичко-правне промене у историји остваривале кроз комплексност државноправних, политичких и друштвених односа у некој земљи. Србија је претрпела велики губитак у виду њеног даљег развоја и формирања, тиме што је кнез Михаило изненада био заустављен у даљем спровођењу своје визије. Кнежев живот је нагло окончан његовим убиством у Кошутњаку, 29. маја 1868. године. Уочава се да је тадашњој Србији био преко потребан образован и способан владар какав је управо био кнез Михаило, који је имао јасну визију испред себе и поставио планове у остваривању својих амбиција.

Извори и литература

Извори:

Закон о Државном савезу из 1861.

Литература:

Бартуловић, Жељко, и Небојша Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*. Ниш 2012.

Ђурђић, Војислав, Небојша Ранђеловић, и Горан Илић. *Српско државно шугиљаштво 1804–2004*. Ниш, 2004.

Живановић, Живан. *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века*. Београд, 1923.

Јовановић, Слодобан. *Уставобраниоци и њихова влада, Друга влада Милоша и Михаила*. Београд 1930.

- Кркљуш, Љубомирка. *Правна историја српског народа*. Нови Сад, 2002.
- Митић, Сара. *Начин решавања уставне кризе кроз њризм Уставних закона кнеза Михаила*, у: Игор Милинковић, Бојан Влашки и Стојана Петровић (ур.), *Изазови и њерсијективне развоја њравних система у XXI вијеку*. Бања Лука, 2024. 43–56.
- Митриновић, Чедомил, и Милош Брашић. *Југословенске народне скупштинине и сабори*. Београд 1937.
- Ненадовић, Градимир, Д. Маравић, Т. Стојчевић, Ј. Љубичић, и Ј. Бенмансур. *Приручник за њолајање државног сиручног истииа*. Београд 2019.
- Продановић, Јаша М. *Уставни развииак и уставне борбе у Срдији*. Београд, 1936.
- Ранђеловић, Небојша. *Историја њрава II: Основи српске историје њрава*. Ниш 2012.
- Ранђеловић, Небојша, и Сара Митић. „Идеја дводомног система у историји парламентаризма Србије у XIX веку”. *Пешчаник*, год. 22, бр. 25, 2024, 185–199.

Natalija N. Todorović
Jovan B. Conić

THE LAW ON THE STATE COUNCIL OF 1861 IN THE PRINCIPALITY OF SERBIA

Summary: The State Council was a governmental body with a highly dynamic history, whose powers and competences were constantly changing—expanding and contracting in accordance with political circumstances. Its origins can be traced back to the period of the First Serbian Uprising, yet it acquired the character of a formal state institution only with the Sretenje (Candlemas) Constitution of 1835. At that time, it became “the right hand of the Prince” and began to share legislative and executive authority with him. Later, the Council would play a decisive role in altering the course of history and even in the deposition of rulers. The contrast between these two phases of its power was aptly summarized by Slobodan Jovanović in his famous observation: “Under Karađorđević, the Council was everything, and the Prince nothing; under Mihailo, the opposite – the Prince was everything, and the Council nothing.” This decline from the pinnacle of state authority occurred through the constitutional reform of Prince Mihailo, enacted by the Law on the State Council. The key question arises: how did the Prince manage to strip such a powerful institution – one that had built its authority over decades – of all its influence, reducing its members to obedient bureaucrats and destroying its former prestige?

Keywords: State Council, Prince Mihailo, Principality of Serbia, constitutional law, constitutional order

Примљено: 14. 6. 2025.
Прихваћено: 1. 8. 2025.