

Здравко М. ДЕЛЕТИЋ*

РЕФОРМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЦРНОЈ ГОРИ 1879–1905.

Сажетак: Међународно признавање Црне Горе, проширивање територије, промјена структуре становништва и застарјелост државне управе условили су да књаз Никола 1879. године изврши реформу државне управе. Умјесто да мијењају праксу, такви кадрови били су чувари апсолутистичке праксе и главарске традиције. У племенски организованој држави било је потребно обичајно право и праксу племенске самоуправе замијенити ефикаснијом државном управом. Увођење грађанске државе у друштво без грађанске класе ометала је племенска свијест, недостатак кадрова школованих у духу грађанске демократије и владавине права, недостатак новца за финансирање бирократског апарата.

Уз неразвијену друштвену свијест, политичку препреку представљала је аутократска власт и политика књаза Николе, који није хтио да дијели власт са органима и институцијама, није имао потребна знања, искуство или домаћу традицију демократске владавине. То је важно истаћи зато што су идеје о промјенама полазиле од књаза, све промјене и нове прописе он је одобравао. Реално ограничење било је и то што књаз није имао сараднике који би га подстицали на промјене. На свим важним функцијама од села до Двора налазили су се људи које је он именовао и који су му били послушни, при томе без образовања и знања која тражи државна управа, али са угледом и утицајем заснованим на ратним заслугама и имовини стеченој захваљујући положају.

* Проф. др Здравко М. Делетић, Филозофски факултет, Универзитет у Косовској Митровици

Иако споро и дјелимично, државна управа је реформисана, увођени су нови органи власти и институције, проглашавани су закони и акти са законском снагом. Уз реформе 1879. године, посебан значај имало је проглашење *Ойшијеі имовинскоі законика* марта 1888. године. Нове реформе уведене су 1902/3. године и биле су праћене низом закона. Општа је одлика промјена и нових закона да је све зависило од воље књаза Николе, да је пракса споро мијењана, да су досљедно чувани власт и интереси књаза Николе, привилегије главарске олигархије на коју се ослањао у вршењу власти. Промјене су биле више формалне него суштинске. Умјесто да промјене слиједе из развоја друштвене свијести, реформама управе и новим законима увођена је нова пракса и мијењано црногорско друштво.

Кључне ријечи: Црна Гора, књаз Никола, државна управа, друштво, аутократија

Међународно признање Књажевине Црне Горе као независне европске државе на Берлинском конгресу омогућило је, истовремено и условило, реформу државне управе и доношење низа законских аката којима је регулисана организација и функционисање власти. Усавршавање органа власти захтијевале су промјене у државној структури изазване проширењем територије. Добијање новог становништва и варошких насеља економски и социјално различитих од оних у границама претходне државе, нарасла свијест о значају ефикасности органа власти могли су бити подстицај књазу Николи да модернизује државну управу.

Било је потребно да модерније организована држава квалитетније одржава економске и дипломатске односе са сусједима и великим европским државама. Требало је државу афирмисати у очима европских дворова и показати да Црна Гора није хајдучко склониште, да може да оправда одлуку о међународном признању. Све су европске државе тада имале модернију организацију власти и развијенији привредни, културни и друштвени живот, укључивање у њихов „клуб” тражило је другачије понашање. Књаз Никола је настојао да одговори потребама у складу са знањима и могућностима, може се рећи и потребама црногорског друштва (питање је које би резултате дале радикалније промјене), водећи при томе рачуна о интересима династије на власти. Може се говорити о томе да су реформе управе уводиле ефикасније процедуре у односима

са становништвом, при чему је задржавана апсолутна власт главара које је именовао књаз Никола, а тиме и остваривани интереси централне власти. Стварна права и слободе становништва зависиле су од главарара и књазара — он је и даље именовао, награђивао, кажњавао и праштао, књаз је био највиша инстанца којој се могла изразити жалба на пресуду или се тражити помоћ (милост).

Разматрање у овој студији омеђено је стицањем међународног признања и прокламовањем првог *Устава* као највишег и основног правног акта модерне црногорске државе. Период уставности има јасне карактеристике: дипломатски односи су разноврснији и сложенији, више је државних органа и институција, чине се први кораци страначког политичког организовања, развијенији је просвјетни и културни живот, на пословима и дужностима је све више људи школованих на страним универзитетима. Управни и нормативни апарат био је у служби контроле и принуде, одржавања реда и поретка. Каснија уставност је битна промјена и одлика државности Црне Горе, без обзира на то каквог су карактера и домета одредбе *Устава* или како је он стварно примјењиван. Црна Гора је и после проглашења *Устава* суштински била апсолутистички уређена, власт је зависила од воље господара, сердара, војвода, начелника и племенских капетана.

Период 1879–1905. у историји црногорске државности значајан је по обиму и разноврсности промјена у организацији државе и управљања, по броју и разноврсности нових законских аката у односу на стање прије 1878. године, мање у смислу реформи дугог трајања и увођења демократије. Промјене су биле значајне у односу на претходно стање, мада нијесу у потпуности пратиле стварне потребе или могућности у односу на узоре у сусједним државама. То се може разумјети: племенски организовано сељачко становништво није имало свијест шта све треба и како уредити, носиоци власти мијењали су и нормирали колико су знали, али и колико је било у складу с тиме како су пројектовали своја овлашћења и сигурност положаја. У условима неограничене и апсолутне наследне власти не треба очекивати рјешења европског типа (истина, демократија тада ни у европским земљама није била нарочито пожељна).

Модернизација државне управе у Црној Гори тада није била резултат унутрашњег друштвеног напретка, развијеног политичког

живота и нарасле друштвене свијести. Органи и институције стварани су зато што их није било или што постојећи нијесу пратили потребе. Друго ограничење била је чињеница да се то одвијало у условима неограничене власти књаза Николе и уз учешће главара који су према књазу били послушни, а према народу и институцијама арогантни и самовољни. Државно уређење зависило је од потребе или схватања књаза Николе да нешто треба или може да се унаприједи, али и пројекције како се то одражава на његов положај или будућност. Он није имао разумијевања за интересе народа и државе изван интереса књаза и династије, Црну Гору је доживљавао и водио као своју баштину. Мијењало се колико је књаз желио и како је мислио да треба. Његови „сарадници” аминовали су и извршавали, и кад су имали другачије рјешење, нијесу смјели да ризикују доводећи у питање ауторитет књаза. Институционалне промјене и нови закони нијесу значили битну промјену праксе. На свим нивоима власт је више зависила од појединца којем је дато да неку дужност обавља него од постојања органа или правних норми. Већина носилаца власти и друштвене моћи није имала потребна знања и искуства да модерније влада, још мање воље да себе и власт унапређују. „У Црној Гори постојала је, од прије и послије рата, једна гомила људи старога кова, а страшнога уплива, који су били моћни супоставити сваког напреднијег предузећа, која је упорном противношћу паралисала напредак и сваку помисао за ма какву промјену у земљи. Све је морало бити затуцано у мозак, само да се ничега новог, доброга установити не би смјело. Девиза им је била: ‘Све по старом.’”¹ Послушност и чување привилегија били су додатна сметња, и ако су имали неку идеју, главари и књажеви изабраници нијесу смјели да иницирају промјене, свак је гледао да сачува и повећа моћ и имовину. Ко је покушао „да таласа”, могао се удавити у таласима. У Николиној држави „није било здраво” другачије мислити, нарочито не другачије „зборити”, све се могло доживјети или тумачити као намјера против господара. То је одлика апсолутистичких друштава тог времена: буди послушан господару, чувај положај, буди према потчињенима силан и суров, „уграби” што можеш и док можеш. Кад паднеш у немилост, поклони се и моли или „бјеж’ куд знаш”.

¹ Гавро Вуковић, *Мемоари 3* (Цетиње, Титоград: Побједа, 1985): 191.

Може се примијетити да се књаз Никола према главарима који су имали ратну славу односио с више пажње и уважавања. Свјесни искуства и значаја у племенима, и они су показивали више самосвијести. Млађи, који нијесу имали таква искуства, заслуге и славу ратника, будући су постављани и смјењивани вољом књаз Николе, показивали су мање иницијативе, били су послушнији, иако су и они често потицали из заслужних породица. Поданички менталитет формиран под турском влашћу погодовао је поданичком понашању према главарима и ових према господару. Клањање, љубљење у скут и у руку био је одраз таквог менталитета. Пољубити књазу руку био је израз поштовања и покорности, доживљаван и као привилегија — исказ књажеве наклоности или милости.

У реалном друштву ефикасни органи власти и систем закона, у суштини, многима нијесу ни били потребни. Уређен систем ограничава личну власт и тражи одговорност према становништву и институцијама, а то је неспојиво с неограниченом влашћу монарха, који се понаша као власник земље и народа, и поданици прихватају такав начин владања.² У таквим друштвеним и политичким околностима промјене нијесу биле циљ у интересу друштва, већ средство да се врши и очува власт. Радикалне промјене није било лако ни увести: домаће правне и институционалне традиције као основе није било, страни узорни нијесу одговарали друштвеним, административним и економским приликама. Није лако увести нове институције и моделе живота у племенски организовано друштво (уз то и несложном), није било школованих кадрова који би вршили модерно организовану власт (коју „народ” не разумије или не жели), тешко је увести праксу уређених држава у патријархалној средини навикнутој на обичајно право и доминацију снаге (оружја).

Модернију и ефикаснију управу захтијевало је територијално проширење државе, при чему је Црна Гора добила неколико варошких насеља, природно и привредно богатије крајеве. Промијењена је етничка и вјерска структура становништва, повећао се број становника албанске етничке припадности, повећао се број

² О друштвеним приликама: Ђоко Д. Пејовић. *Друштвено-филозофски погледи у Црној Гори од почетка XIX до средине XX вијека* (Титоград: Црногорска академија наука и умјетности, Одјељење друштвених наука, књ. 1, 1980).

становника исламске и католичке вјероисповијести. Дио новог становништва припајање Црној Гори није прихватио као ослобођење, многи су изгубили привилегије владајуће структуре у Османлијском царству, „преко границе” остали су њихови сународници, родбина и пријатељи, имања. Нове крајеве и становништво требало је организовати, ставити под контролу власти и „утегнути” у нову државну структуру. Међу становништвом Старе Црне Горе и припојених крајева било је разлика у говору, обичајима, начину живота, односу према земљи и пољопривреди, разликовале су се привредне могућности. Стварну корист од новог земљишта, пашњака и шума стекли су господар и „заслужни” главари. Очекивања становништва у новим околностима (богатији живот, веће слободе, могућност државне службе и сл.) разликовала су се, била су изнад стварних могућности, и то је релативно брзо довело до разочарања и незадовољства.

Промјене настале међународним признавањем независности и територијалним проширењем дале су нови значај изградњи или учвршћивању свијести о државној и националној припадности. Није случајно да после 1878. године у званичној комуникацији и службеним актима нема назива „Црна Гора и Брда”. Назив Књажевина Црна Гора јасно је означавао промјену стања или погледа на нове прилике, показује „снагу државе”. Црна Гора и Црногорци су појмови који су имали јасан садржај и значај, како у земљи, тако и код поробљеног становништва у „заграничним” крајевима у Херцеговини и Брдима (Затарју и Полимљу), које је од Црне Горе очекивало заштиту и помоћ у ослободилачкој борби. При томе, свијест о етничкој припадности код балканских народа, без обзира на чињеницу да су све балканске државе у XIX вијеку настајале као националне државе, није имала значај и садржај какав се том питању придаје у другој половини XX вијека. Етничка припадност се цијенила према вјероисповијести, вјера је била основна одредница националног идентитета. То је одраз чињенице да Османлијско царство до друге половине XIX вијека није било национална држава, било је уређено на темељима шеријатског права, код покорених народа (милета) се јасно разликовао друштвени, економски статус и учешће у власти хришћанске раје и припадника исламске вјере (без обзира на вјерске слободе православног становништва).

Књажевина Црна Гора (и Брда) била је друштво сељака и ратника (као и код осталих балканских народа), племенски подијељено и често на ивици оружаног сукоба међу племенима због старих „дугова” и освета, због „планине” и пашњака. Племена и појединци од угледа и утицаја показивали су жељу да доминирају више него да сарађују и да се помажу (осим кад „дође нужда”), мало је било спремности да се прихвати други и другачији, нарочито слабији. У реалним приликама мало је ко знао шта су му достижна права, често и то што му је припадало није могао да оствари. Међутим, сви су знали шта не смију, да морају бити покорни господару и главарској олигархији. Или се покори или се уклони, другачије је тешко сачувати главу, породицу и имовину. И поред приче о чојству (заштитити другог од себе), у пракси је доминирала економска и физичка моћ и принуда. „Главари” су знали да се тако опстаје и напредује, зато су се трудили да повећају економску моћ и да не „испусте власт из руку”, према јачем покорношћу — према слабијем силом. Све то је требало кроз нове органе, законске акте и праксу владања умиривати и доводити у склад. Кроз провођење правде и законитости у црногорском друштву требало је мијењати друштвену (племенску) и појединачну свијест, доживљај и прихватање нужности промјене понашања, поштовања законских норми и извршавања одлука државних и судских органа. Друштвени односи мијењали су се промјеном и примјеном закона, а требало би да друштвени односи буду извор законских норми (живот поставља задатке и тражи законска рјешења).

Специфичност модерне црногорске државе је да је она стварана силом: ратовима, вољом великих сила, али и уз унутрашње сукобе и отпор несложних племена и самовољних племенских „главара”, који су често располагали значајном имовином и наоружаном фамилијом и присталицама. Ратови са Османлијским царством су престали, сукоби су сведени на минимум, у народу је било много оружја и људи васпитаваних да га користе. Употреба оружја у међусобним расправама није била случајност, била је то прихваћена пракса — обавеза (срамота је да не браниш част, шта год то у моменту значило). То је могла бити опасност за ред и мир какав је власт жељела у држави. Влашћу и законима требало је увести

ред и послушност „у народ” — научити реду људе који су одра-сли у нереду.

Грађанска држава изграђивана је брже од изградње грађанског друштва — без довољних привредних капацитета и ресурса, ефикасног правног система, политичких странака, самим тим и без јасне и дјелатне свијести о потреби, суштини и функцијама грађанског друштва и државе (довољно се сјетити уз какве отпоре и казне је уведено плаћање пореза). Чињеница је да су тако стваране и остале балканске државе.³ Сличност са другим балканским државама у XIX вијеку је и да се при стварању државе свијест о средњовјековној државној традицији и позивање на стару славу и историјска права користило као покретачка снага и мотивација, али и као аргумент у спорењу око територија са сусједима, што је водило у сукобе око територија, самим тим и онемогућавало заједничку и успјешнију борбу против Османлијског царства. Грађанском друштву у настајању била је потребна територија која природним ресурсима омогућава привредни развој и економску снагу, што је био јак разлог за инсистирање на обнови старих царевина, али се то могло остварити једино ратом. На другој страни, ратовање је тражило чврсту државну структуру, материјалне и људске ресурсе које сиромашна и разједињена племена нијесу могла да остваре.

Модерну црногорску државу није створио „народ”, колико год да су племена кроз традицију о ранијим државама и господари-ма имала свијест о заједништву, или су кроз потребу веће снаге у ослободилачкој борби увиђала потребу садејства. Држава је стварана с врха, митрополит, касније књаз, био је снага која је прокламовала државност, заједништво и позивала на јединство, што је подразумевјевало и покоравање заједничкој власти и интересима. Централна власт и назив државе током времена учврстили су код племена свијест о модерној државности и прихватање назива државе и народа, али су се до данашњих дана задржали и племенска традиција, племенски називи, прича о територији, слави и заслугама. Увијек су били живи и дјелатни племенски митови и традиција која је често сукобљавала племена и породице. То је

³ Више о томе. Димитрије Ђорђевић. *Опелди из новије балканске историје* (Београд: Српска књижевна задруга, 1989); Димитрије Ђорђевић. *Националне револуције балканских народа (1804–1914)* (Београд: Службени лист СРЈ, 1995).

често било сметња функционисању институција; локални и групни идентитети траже неки облик суверенитета, имају потребу истицања и надметања и кад то није корисно. Могло би се рећи да је идеја о заједничкој држави и свијест о њеној снази лакше прихвата у „заграничним” племенима него у подловћенским нахијама — Црној Гори. Нужда тјера људе да се окупљају и буду солидарни. У Црној Гори је очување племенске индивидуалности и надметање међу племенима имало дубље коријене и другачији значај. Постојање заједничког непријатеља и свијест да су за национално ослобођење потребне организација и снага, утицали су да се у пограничним областима ослањају на Црну Гору. Модерној држави потребни су органи, закони, институције које ће даље усавршавати национално и државно јединство на натплеменским принципима и о томе учврстити свијест код становништва. Милом или силом.

Суштина настанка модерне црногорске државе „састоји се у претварању једног бескласног специфичног сељачког племенског друштва у класно, у овом случају грађанско друштво, које као орган своје владавине изграђује државну организацију”.⁴ При томе, грађанску државу и грађанско друштво чини сељаштво, без обзира на економску снагу појединаца и главарство у племену. Главари су се од сиротиње разликовали имовином и влашћу, али не и ширим знањем (и неписмени главар је могао да стекне или увећа имовину захваљујући повластицама), културом, традицијом или спремношћу да шире демократију, права и слободе. Неколико насеља која се, условно, могу назвати градовима била су без грађанске класе у смислу друштвено утицајног субјекта. Неколико продавница свега и свачега, пар занатских радњи, зеленаши који нијесу имали инвестиционо значајан капитал и не послују по неким нормама, нијесу грађанска класа која би могла да утиче на формирање државних органа и владавину права у потребној мјери.⁵ Дио те

⁴ Димитрије Димо Вујовић. *Прилози изучавању црногорској националној ишћања* (Подгорица: „Универзитетска ријеч”, 1987): 17.

⁵ Црногорци су на занате гледали с презиром; занатлије су били избјеглице с територије под турском влашћу (из Скадра и Херцеговине), без значајније економске снаге, нијесу имали нарочит утицај на привреду и друштвене односе. Сељаци су занатске послове одржавања објеката, одржавања алата, производње одјеће обављали у виду кућне радиности.

„буржоазије” били су племенски прваци и припадници главарске олигархије, који су се бавили пословима накупаца, трговаца „на велико” и нудили новац уз зеленашке камате и хипотеке, присвајали помоћ која је некад пристигла „за народ” у кризним приликама и неродним годинама. У суштини, тим „капиталистима” више је одговарало да нема ефикасних органа контроле и прописа који би их ограничавали. Ипак, они су економски и политички били утицајни, књаз се на њих ослањао у вршењу власти због њиховог утицаја у народу (није имао бољи избор). Села су се у привредном погледу развијала спорије од варошких насеља. Сељаци није су могли да произведу вишкове за тржиште („пазар”), због чега су се задуживали код зеленаша, друге могућности кредитирања није било. Карактеристично је да су се сељаци лако задуживали да би прибавили „народно одијело”, које је било веома скупо, токе и оружје. То су тада били „статусни симболи”. Књаз је због тога наредбом забранио куповање и ношење одијела од скупе увозне тканине и украшених златом.⁶

Стицањем независности Црна Гора није наслиједила управни и законски поредак који је могла даље да усавршава, „турско” наслеђе као феудални поредак и шеријатско право било је неприхватљиво за уређење нове државе. Државни органи и институције и правни систем стварани су „ни од чега”, није било прихватљиве домаће традиције и праксе. Стварање управе и правног система по угледу на неку европску или сусједну државу (Аустрију или Србију) из више разлога није могло да функционише: црногорске економске и кадровске могућности, друштвена свијест, очекивања од власти значајно су се разликовали. У Црној Гори није било кадрова који су могли квалитетно да поставе правне основе и ефикасно да обављају сложене државничке послове. У том погледу се може уочити да су до посљедње деценије XIX вијека најодговорније функције обављали сердари, војводе, капетани, барјактари и други угледни људи са искуством и заслугама ратника, одабрани појединци из угледних породица (искључиво мушкарци), али без „школске спреме”; дужности и привилегије додјељиване су и

⁶ Никола В. Шкерковић. *Црна Гора на освијку XX вијека* (Београд: „Научно дело”, Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, књ. 46, 1964): 50–51.

укидане вољом књаза. И кад би неки „школован” човјек био постављен на неку дужност, „над собом” је имао конзервативног моћника који је увијек био у праву, због чега су школовани људи постали опозиција или разочарани напуштали Црну Гору. Тек касније се јављају Црногорци школовани на европским универзитетима, на важне функције почиње именовање и људи који нијесу из главарских породица.⁷ „Извањци”, људи који су дошли из околних земаља, често нијесу довољно разумјели црногорске социјалне и друштвене околности, наилазили су на отпор и одлазили из Црне Горе (иза њих није стајало „јак” племе или ратне заслуге).⁸ Мали број Црногораца школованих на страним универзитетима тешко се сналазио у жељи да пренесе или уведе знања или искуства из праксе развијенијих земаља. То није одговарало схватањима и потребама књаза Николе, који није имао образовање ни искуство у условима парламентаризма и демократске владавине. Из књажеве околине нијесу долазили подстицаји у том смислу, штавише, у првим годинама „учења владања” утицајни војвода Мирко био је оличење насилника и самодршца. Хајдучко и насилничко вријеме тражило је екстремне мјере ради успостављања државне власти и укидања племенске самовоље. Пракса развијенијих земаља није одговарала друштву које је вјековима живјело у племенима и функционисало на обичајном праву и правди коју су дијелили често неписмени народни прваци (многи честити и добронамјерни, али са жељом да одрже и повећају друштвени утицај, имовину, власт). Унутар државе постојали су јаки отпори централизацији власти, увођењу пореза, судова, царина и других механизма помоћу којих држава постоји и дјелује. Могло би се рећи да, осим књаза и његове бирократије, ефикасне државне органе нико није желио, племенска самоуправа, моћ и привилегије племенских

⁷ Детаљније о црногорској интелигенцији и њеном учешћу у државничким пословима, просвјети, култури, науци више: Перко Војиновић, *Црногорска интелигенција* (од половине XVIII вијека до 1918) (Никшић: Историјски институт СР Црне Горе, НИО „Универзитетска ријеч”, 1989).

⁸ „Извањци” су одиграли значајну улогу у црногорском друштву радећи на државним пословима, у просвјети и култури. На ту тему Иван Кустудија је радио докторску дисертацију. О улози извањаца свједочи и податак да је од 78 наставника и директора Цетињске гимназије од 1880. до 1915. тек њих 22 било родом из Црне Горе. П. Војиновић, *Црногорска интелигенција...*: 112.

моћника тешко су прихватили да имају некога „изнад себе”. Све то потребно је узети у обзир кад се вреднују законски акти и рад државне управе, много је више било неповољних околности и предуслова за неуспјех.

Кад се говори о институцијама у Црној Гори у XIX вијеку, гледано са аспекта традиције, искуства у вршењу функција, материјалних ресурса, кадрова, уређености и прихваћености у народу, у најбољем положају била је Цетињска митрополија.⁹ Међутим, то није била институција која је значајније учествовала у изградњи грађанске државе и установљавању владавине права у доба књажевине. Више услова у канонском праву и пракси није било у складу с начелима и потребама грађанске државе. У вријеме књаза Данила и књаза Николе Митрополија није имала значајнију улогу у организацији и вршењу власти. Два ауторитета — господар и митрополит — у тадашњим околностима нијесу могли да усагласе потребе цивилне власти и апсолутног ауторитета, искуство с гувернадурина то је показало.

У односу на друге балканске државе, Црна Гора је изборила признање аутономије и засновала облике државности и државне организације под вођством цркве, Цетињска митрополија и митрополит предводили су и уједињавали племена у ослободилачкој борби, оснивали органе цивилне власти и доносили прве законе. Међутим, проглашењем за књажевину црква је изгубила друштвени значај и утицај (од 1852. ниједан митрополит није био из куће Петровић, иако су они то достојанство претворили у насљедно, митрополита је постављао књаз). Одвајање цркве од државне власти једна је од карактеристика црногорске „грађанске” државе (грађанске државе без развијених градова и буржоазије).

Кад је ријеч о цркви и вјерским приликама, треба истаћи да је у Црној Гори на нивоу јавно прокламованих начела владала вјерска једнакост и толеранција. Поданици су третирани као један народ, грчкоправославне, римокатоличке и мухамеданске вјере. Све три вјере у погледу институционалне организације и постојања вјерника имају на тлу Црне Горе вјековну традицију (ислам је на

⁹ Детаљније: Živko M. Andrijašević. *Crnogorska crkva 1852–1918*. (Nikšić: Filozofski fakultet, 2008); Vladimir Jovanović. *Crnogorska pravoslavna crkva i vasseljena (1766–1925)* (Podgorica, Cetinje: Pobjeda, DOO OKF, 2014).

Балкану нова религија, али траје вјековима), и то је могло утицати на схватање, или прихватање потребе једнаког третирања вјерника у смислу грађанских права. Једнакост вјероисповијести наглашена је чланом 27 Берлинског уговора, којим је Црна Гора обавезана да једнако третира поданике у односу на вјероисповијест, да им обезбиди једнака вјерска и политичка права, укључујући и право пријема у јавну и државну службу (што је подразумијевало и именовања на највише дужности).¹⁰ Истина, књаз често није радио оно што је јавно говорио или писао у прогласима, користио је прилике да се „народу” представља као „родитељ” и добротинитељ, али су се декларисана и стварна политика често разликовале.

За изградњу модерног и ефикасног система власти у тадашњој црногорској држави недостајало је искуство, традиција на нивоу власти и у свијести народа, стручни кадрови, финансије... Што се тиче „демократске власти” у смислу учешћа становништва у одлучивању и политичком животу, систем власти је назадовао. Некадашњи Црногорски збор као облик племенске демократије и самоуправе (без обзира на то колико је то био збор главара и утицајних домаћина) изгубио је значај. Нови систем власти био је централизован и апсолутистички, Збор није био функционалан у изградњи управе засноване на законским актима, функционисању натплеменске власти, професионалном обављању послова, касније страначком удруживању и дјеловању ради остваривања групних интереса и политичких програма.¹¹ Збороване и главарско одлучивање одиграло је своју историјску улогу и постало сметња развоју државе која је морала да се прилагоди пракси савремених држава у границама достигнуог. Насљедна главарства неспојива су с принципима функционисања државних органа и институција грађанског друштва, у којем ни државна граница није довољан простор за економски напредак.

Црна Гора је све вријеме била животно усмјерена на приморске градове и развијене центре у окружењу — Котор, Дубровник,

¹⁰ Živko M. Andrijašević i Šerbo Rastoder. *Crna Gora od najstarijih vremena do 2003* (Podgorica: Centar za iseljenike Crne Gore, 2006): 207. Видјети: Новак Ражнатовић. *Црна Гора и Берлински конгрес* (Цетиње: Историјски институт Црне Горе, 1979).

¹¹ Видјети: Томица Никчевић. *Политичке створе у Црној Гори у процесу стварања државе у XIX вијеку* (Цетиње, 1958; Никшић: Унирекс, 1999).

Скадар; водила је активну политику према „заграничним” крајевима у Херцеговини, Затарју, Полимљу, међу албанским племенима. Искуства и функционисање власти у околним привредним центрима нијесу могли бити игнорисани, пословне везе тражиле су познавање управе у сусједству и прилагођавање приликама (Црна Гора није имала свој новац, робу је увозила и извозила преко Скадра, Котора, Дубровника). Осим тога, преко школованих људи, дјеловања дипломата на Цетињу, у Скадру и Дубровнику на прилике у Црној Гори, били су присутни утицаји и идеје из Србије, Русије, Аустрије, Француске.

Нови „градови” пружали су нешто боље привредне услове у погледу развијености заната и трговине. У градовима је трговачки и зеленашки капитал довео до унапређивања пословних односа и почетака производње за тржиште, вароши постају привредни центри. Крајем XIX вијека јавља се у мањим износима и страни капитал, оснивају се мјешовита акционарска друштва. „Крајем 19. вијека највећа црногорска варош је Подгорица (око 6.000 становника), затим слиједи Улцињ (5.000), Бар (4.000), пријестоница Цетиње (око 2.000), Никшић (око 2.000), као и Даниловград, Ријека Црнојевића, Колашин, Андријевица са по неколико стотина становника.”¹² Црна Гора је тада могла имати око 200.000 становника.¹³ Настају први (државни) монополи (дуван, со итд.), 1901. оснива се и прва банка.¹⁴ Развијенији привредни односи тражили су изградњу мреже колских путева, рјечни и морски (језерски) саобраћај, уређивање поштанске службе. Убрзана имовинска диференцијација, грађанска

¹² Ž. Andrijašević i Š. Rastoder, n. d.: 216.

¹³ Новица Ракочевић. Црна Гора, у: *Историја српског народа VI/1: Од Берлинског конгреса до уједињења 1878–1918.* (Београд: Српска књижевна задруга, 1983): 208.

¹⁴ О привредним приликама у Црној Гори: Мирчета Ђуровић. *Трговачки кайиштал у Црној Гори у другој половини XIX и почетком XX вијека* (Титоград: Историјски институт НР Црне Горе, 1958); Жарко Булајић. *Ајрарни односи у Црној Гори (1878–1912)* (Титоград: Историјски институт НР Црне Горе, 1959); Мирчета Ђуровић. *Новчани заводи у Црној Гори* (Цетиње: Историјски институт НР Црне Горе, 1959); Мирчета Ђуровић. *Црногорске финансије 1860–1915.* (Титоград: Историјски институт НР Црне Горе, 1960); Ђорђевије — Ђоко Пејовић. *Исељавање Црногораца у XIX вијеку* (Титоград: Историјски институт НР Црне Горе, 1962). Бранислав Маровић. *Сточарство Црне Горе 1860–1953.* (Подгорица, 1998).

„класа”, колико год била стручно и економски скромних могућности, захтијевала је значајне нормативне и институционалне промјене у односу на традиционално сељачко и племенско друштво. Све су то фактори који су подстицали на промјене и увођење модерније управе и правног система, у све развијенијим друштвено-економским односима било је потребно присуство државе (уређивање односа). При томе, жеље и планови носилаца власти, а ни „домаћа памет” до краја вијека, нијесу били од велике помоћи.

ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ 1860–1878.

Кад се говори о институционалним и правним основама и вршењу власти у времену о којем је ријеч, треба имати у виду стварне околности на тлу тадашње Црне Горе, али и у европском контексту. Деветнаести вијек је у Европи, нарочито на Балкану, вријеме силе и принуде, отимачине око територија и имовине. Вредновати намјеравано или постигнуто савременим теоријским нормама демократичност и владавину права у другој половини XIX или почетком XX вијека води у неисторичну модернизацију и необјективно тумачење историјског времена, друштвеног и политичког контекста. У овој студији говоримо о стварању могућности и отварању перспектива, тј. формирању органа и институција или доношењу законских аката у реалном друштвеном времену и околностима. Кадрови и материјалне могућности рада, ефикасност рада и остваривање функција органа и установа или степен остварених грађанских права, исходи и тековине праксе друга су равна истраживања и вредновања. Оно што данас квалификујемо као ауторитарно или недемократско у условима ослободилачке борбе, неслоге и сукоба племена, у условима недостатка закона и органа власти било је напредак у односу на претходно стање, често је било нужно у стварним околностима. У том смислу, сви народи на Балкану развијали су се у сличним околностима, лако је то данас прогласити анархијом, безакоњем, недемократским уређењем и ауторитарним вршењем власти.

Без обзира на наглашено племенски карактер црногорског друштва, феудалну традицију у привреди и друштвеним односима, као и апсолутистички систем управљања од стране владика и кнежева, модерна црногорска држава развијала се у смјеру изградње

грађанског друштва, шта год то у том времену значило и какве је социјалне, културне и економске предуслове Црна Гора тада имала или могла да изгради. Наглашена је жеља превладавања племенске свијести (односа и сукоба) и друштвене структуре засноване на обичајним нормама и племенској самоуправи. Велика ограничења, која су владари неријетко морали и силом да отклањају, била су: племенска неслога, тежња племенских главара да владају и богате се, отпор централној власти на нивоу главарства, али и на нивоу становништва. Свак је „држао до себе”, људи и племена имали су изграђену свијест о свом поријеклу, трајању и традицији (без обзира на то колико објективну и на чему засновану), о својој „величини”, историјским заслугама и правима у савремености. Племена су била организована на територијалном принципу, колективној својини над пашњацима и шумом, иако се у свима знало која братства имају првенство у власти и угледу, што се често заснивало на броју и снази мушких чланова и богатству (шта год да је тада било уважавано као „имање”). Практично је све вријеме постојања црногорске државе у руковођењу била уважавана племенска цјелина и припадност у организацији власти и војних јединица, капетани и стотинаши били су племеници. Централизација управе није ту много промијенила, књаз/краљ је приликом постављања на функције и додјељивања достојанства водио рачуна о племенима и породицама које га подржавају („кућевићи” и „оцаковићи”, „чи ти оно бјеше”, женидба „од доброга соја” и слично био је општеприхваћени модел размишљања). Упућивање у иностранство на школовање о државном трошку и постављање на положај држало је угледне породице уз књаза. Државна служба у Црној Гори увијек је била привилегија, давала је сигурност и утицај, али је тражила потпуну оданост и послушност.

Државно уређење и нормирање власти у Црној Гори послје 1878. године није почело без неке традиције и праксе, без обзира на то што је она у много чему била рудиментарна и ригидна, недовољно развијена и колико је одговарала начину живљења, привредним и друштвеним приликама или потребама. Радило се на усавршавању праксе, неколико пута реформисани су дјелови система, увођени су нови органи, доношени законски акти (правила, уредбе, расписи). Присутна је жеља да се функционисање власти

модерније уреди, али је примјетно да се то радило уз очување власти и привилегија господара и главара којима он додијели положај, што није подразумијевало и стварну слободу иницијативе и дјеловања у вршењу власти и одлучивању.

У Црној Гори је и за вријеме аутономне књажевине постојала државна структура и основни систем закона, без обзира на то колико теоријски свеобухватних или у пракси ефикасних. Структура „власти” била је прилично једноставна и ефикасна (то је доказало трајање и успјех у ослободилачкој борби и дипломатији). Систем управљања од 1852. до 1878. године имао је неколико органа и нивоа власти: књаз, Скупштина, Сенат, капетани, начелства. Није случајно да су практично сви тадашњи органи цивилне власти у Црној Гори као функцију имали и улогу суда.

На челу црногорске државе од 1860. године налазио се *књаз Никола*, апсолутни насљедни владар са титулом „његова свјетлост”, касније „књажевско височанство”, у пракси једноставно господар. Поводом четрдесетогодишњице владавине, крајем 1900. године узео је титулу „Краљевско Височанство”, што су велике силе прећутно прихватиле. Титулом и стварно, био је господар земље и народа, он је „судио и смудио”: давао је титуле, постављао на дужности, давао и узимао имања, судио, уздизао и протјеривао. То су сви знали и уважавали, ко није хтио да служи, морао је да испашта. Органи и појединци са овлашћењима управљања (чланови Сената, војводе, сердари, капетани, стотинаши и сл.) у суштини су били под његовом непосредном или посредном контролом, знали су шта о неком питању књаз каже или се претпостављало шта мисли и поступало се у сјенци воље господара. У периоду 1852–1878. књаз је доносио законе, судио, био врховни командант војске, искључиво он је водио спољну политику. Финансије нијесу биле раздвојене до 1868. године, када је установљена књажева цивилна листа као начин одвајања од државне благајне. Питање је да ли је ико смио постављати питања о књажевим приходима (имао је велику имовину, иако земљу није „радио”, али и трошкове) и располагању државним новцем.

Књаз Никола је лукавошћу, интригама и принудом усавршавао апсолутистичку владавну, али он тај начин владања није увео, и његови претходници били су неограничени и немилосрдни господари.

Ослањање на моћне људе у племенима такође је разумљиво, ко би слушао поштеног „сиромашка”? У вријеме силе морало се силом управљати, то су разумјели противници у земљи, али и они преко границе. Могло би се рећи да су прилике у XIX вијеку то и захтијевале. Племенска неслога могла је владару да користи у очувању апсолутистичке власти, несложни и сујетни главари нијесу се могли организовати и створити критичну масу отпора који би владара натјерао на радикалне промјене. Касније искуство клубаша — Народне странке то је потврдило. Књаз је знао како да подстиче и усмјерава личне сујете, завист и неслогу међу главарима и племенима.

Скуйшишина, некадашњи Опште црногорски збор, временом је сведена на уски круг државних функционера и племенских главара. Књаз је постављао носиоце јавних функција, што значи да они нијесу били стварни заступници племена или неке друштвене структуре. Књаз је по личној процјени сазивао и распуштао Скупштину, која је у суштини „аминувала” књажеве одлуке и служила као алиби пред народом (до чијег мишљења никоме од моћи стварно није било стало). Посљедња је сазвана априла 1879. године, на њој је књаз Никола саопштио одлуку о укидању Сената и оснивању Државног савјета и Великог суда као органа централне и највише власти.

До 1879. године највиши орган власти био је *Сенаић*, који је бројао 12 до 16 чланова.¹⁵ На челу Сената био је предсједник (Николин најближи рођак, Божо Петровић), затим потпредсједник, један или два секретара. Сенат је обављао ограничене административно-политичке послове из надлежности владе, али је његова главна улога била да пресуђује. Сенат је био: књажевски савјет, највиша административна власт и највиши земаљски суд. Реформом 1874. године унутар Сената формиране су управе за унутрашња дјела, за финансије, за војне послове, за просвјету и Књажевска канцеларија за спољне послове. То је био минималан број класичних владиних ресора. Сенат као орган власти задржао је судску функцију. Сенат је у суштини био орган књажеве власти, књаз је

¹⁵ Детаљније о раду Сената: Чедомир М. Лучић. *Сенаић Црне Горе и Брда* (Српско Сарајево, Подгорица: Филозофски факултет Српско Сарајево, Историјски институт, 2004).

именовао његове чланове (најоданије рођаке и главаре), што значи да су они њему и одговарали.

Непосредну власт на терену чинили су *кайетшани* као старјешине административно-територијалних јединица (племена или нахије). Они су вршили судске, полицијске, административне и војне послове у области своје територијалне надлежности. „Власт” су вршили преко сеоских кметова. Капетани су се старали о прикупљању пореза. Били су скромног образовања, неријетко и „без дана школе”, имали су као испомоћ писара, касније и једног „пандура”. Судски трошкови и дневнице главарима који „суде” наплаћивани су од глобе (казне), што је могло да буде злоупотребљавано. Н. Шкеровић пише да су главари и сеоски кметови продужавали суђења тако што су „дангубили” на терену ради „извиђања” и суђења, да су користили прилику да их неки домаћин „гости”, одређивали су веће „глобе” ради наплате трошкова.¹⁶ Од 1871. године војни послови пренијети су на командире и поткомандире војних јединица, организованих по принципу племена (појам племе коришћен је као територијални — административни назив). Они су у управном смислу били везани за Сенат, од 1871. године за начелства.

Начелства су основна 1871. године као институција између капетанија и Сената. До 1878. године у Црној Гори постојало је девет начелстава. На челу начелства био је *окожни кайетшан* као инокосни вршилац судске и административне власти. Начелства су 1879. замијењена окружним капетанијама.

Судска власт у овом периоду припадала је књазу, Сенату и капетанима, зависно од врсте спора и степена суђења. Нижи ниво суђења обављали су капетани (начелство као капетански суд), њихове пресуде је потврђивао и жалбе рјешавао Сенат. Ситније спорове могли су судити и војне старјешине (стотинаши). Важније спорове судио је Сенат, у неким предметима судио је књаз, који је рјешавао жалбе и вршио надзор над судским органима. О правничким знањима „судија”, законима, праву на заступника или правну помоћ (адвоката) не може се говорити, све се сводило на личну процјену и добру намјеру „судије”. Судило се на основу обичајног права, тражени су материјални докази, странке су пред судом

¹⁶ Н. Шкеровић, н. д.: 44–45.

биле формално равноправне, није постојала застарјелост дјела. У пракси је суђење зависило од воље и добре намјере судије, његовог схватања права и правде, можда и од личних и племенских односа и интереса.

Што се тиче законских аката, до 1879. године основни правни акт био је *Ойшїи земаљски законик* и 1855. године (Данилов законик),¹⁷ који је фактички имао и функцију земаљског устава: имао је одредбе из домена кривичног законика, грађанског права (имовинска и породична питања), међународног права.

РЕФОРМЕ 1879.

Реформе управе 1879. године најављене су преко штампе. *Глас Црнојорца* 17. фебруара 1879. године на насловној страни доноси непотписан текст у којем износи виђење предстојећег „унутрашњег преустројства”. Није тешко закључити да је то тумачење књажевских намјера. Промјене, а да све остане по староме. Наиме, у тексту читамо: „Свака нагла промјена, свако пресађивање са стране, свако накалемљивање туђијех установа свако уношење странијех елемената у државни организам — чини нам се, да би истом могло само шкодити.” Писац мисли да при увођењу нових установа треба „уклањати од њих све што би са стране налетало да прионе уз њих, одбијати од њих сваки туђ елемент који би могао у живи и здрави државни организам црногорски унијети квасац слабости, болести, а можда и државног растројства”. Нарочита опасност види се од законских аката највишег ранга. „Нама не треба уставности, која је у већини тако званијех образованијех држава јевропскијех — гола лаж и опсјена.” Ако се најављује такав дух реформи, ако је државни организам здрав, питање је шта се и зашто реформише. У тексту се инсистира на одржавању устаљених обичаја. Примјећује се и залагање против повећавања броја чиновника, мада није наглашено из ког разлога.

Кад се говори о промјенама које су уведене 1879. године, треба имати у виду да је то вријеме отклањања посљедица вишегодишњег ратног стања, преузимања нових територија и увођења црногорске

¹⁷ Детаљније: Јован Р. Бојовић. *Законик књаза Данила* (Титоград: Историјски институт СР Црне Горе, 1982).

власти, дијелом и уз отпор становништва са нових простора. Црна Гора у проширеним границама имала је проблема да ефикасно нове крајеве укључи у државни систем и хармонизује друштвене, може се рећи, и међуетничке и међуконфесионалне односе. Три године Црна Гора је дуж границе према Скадарском пашалуку била под пријетњом обнављања ратних дејстава због одбијања прикључења Плава и Гусиња Црној Гори или тражења начина за замјену територије. Притисак великих сила у рјешавању тог питања био је значајан, то је спречавало избијање нових оружаних сукоба. Те околности нијесу биле повољне за рад на државном уређењу и увођењу реформи, отежавале су успостављање власти у новим крајевима, али су и на Цетињу одвлачиле пажњу од организације државних органа и установа.

Реформе 1879. године уведене су тако што је књаз на скупу сенатора и позваних народних главара просто објавио ново уређење државе.¹⁸ Умјесто дотадашњег Сената установљена су три нова тијела: *Државни савјет*, *Министарство* и *Велики суд*. На овај начин раздвојена је судска и извршна власт, која је припала посебним управама — министарствима. О реформама државне управе није донијет посебан законски акт, то је учињено књажевим обраћањем Скупштини, што значи да ни Скупштина главара није стварно одлучивала. Р. Распоповић пише да је на реформи 1879. године утицала препорука руске владе да Црна Гора треба да добије нове установе, при чему је књазу достављено и шест пројеката о уређењу појединих области државне управе.¹⁹

Државни савјет био је књажево савјетодавно тијело које „састављају министри и лица која Њ. В. Књаз још именује из другиж вишијех државнијех звања”. Сама чињеница да је чланове Савјета именовано и смјењивано књаз упућује на претпоставку да су они били њему потчињени, што у крајњем значи да од њихових „савјета” често није имао користи (нијесу смјели предлагати нешто мимо књажеве воље или критиковати учињено).

Државни савјет чинила су *министарства*: за спољне послове (Станко Радоњић), за унутрашње послове (Машо Врбица), за

¹⁸ *Глас Црногорца*, 10. март 1879, бр. 8.

¹⁹ Радослав М. Распоповић. *Дипломатија Црне Горе 1711–1918*. (Подгорица, Београд: Историјски институт Црне Горе, НИУ „Војска”, 1996): 291–292.

просвјету, за правосуђе (Божо Петровић до 1887), за финансије (Ђуро Церовић) и војно (Илија Пламенац). Неки аутори пишу да је министарство било засебан орган.²⁰ Међутим, „Министарство не сачињава засебно тијело, пошто су министри чланови Државног савјета. Поједини министри само су извршитељи закона и управитељи подложних им послова на основу тијех закона и као такви имају власт у границама својега дјелокруга”, читамо у *Гласу Црнојорца*.

Предсједник Државног савјета од 1979. до 1905. био је Божо Петровић. Државни савјет припремао је законске прописе, али је искључиво право одлучивања у законодавној власти и даље имао књаз. Државни савјет није био влада у правом смислу, министарства су била потчињена књазу. Спољну политику је књаз Никола увијек сам водио или у највећој мјери контролисао, министри су обављали администрацију и преносили поруке. У суштини, Министарство спољних послова као орган постојало је номинално (није било људства); за 1883. годину у овом министарству плаћени су: министар, представник у Котору (Петар Рамадановић) и Цариграду (Митар Бакић) и један послужитељ.²¹ Ни други министри нијесу имали потребну самосталност у раду (Никола је све контролисао до мјере да је често присуствовао и завршним испитима у цетињској школи).²²

²⁰ Неки аутори тврде да је министарство постојало као самосталан орган: Ж. Андријашевић и Р. Растодер (2006, 213) и Радош Љушић пишу да је министарство било орган са одјељењима: спољних послова, унутрашњих послова, грађевина, просвјете, привреде, финансија и војске. (Радош Љушић. *Српска државност 19. века* (Београд: Српска књижевна задруга, 2008): 402). Прије њих је слично написао Р. Распоповић. „Други орган у којем је била сконцентрисана извршна власт носио је назив Министарство. Оно се састојало од следећих одјељења: 1. за спољње послове, 2. за унутрашње послове и грађевину, 3. за просвјету, 4. за правосуђе, 5. за финансије и 6. војног одјељења.” (Р. Распоповић. *Дипломаџија Црне Горе...*: 292). П. Војиновић пише да је ресор просвјете припадао одјељењу у Министарству иностраних послова. (П. Војиновић. *Црнојорска интелелигенција...*: 127), а Ј. Јовановић да је просвјета била спојена с Министарством финансија. (Јагош Јовановић. *Историја Црне Горе* (Подгорица: ЦИД, 2001): 256.

²¹ Р. Распоповић. *Дипломаџија Црне Горе...*: 296.

²² Детаљније о управи у овом периоду: *Istoriја државе и права jugoslovenskih naroda* (do 1918. godine) (Београд: Научна књига, 1964), 324–332 (дио о Црној Гори: Бранко Павићевић и Томица Никчевић); Љубомирка Кркљуш. *Правна историја српског народа*, 6. издање (Београд: Правни факултет Универзитета у

Велики суд био је највиша судска инстанца, поред суђења, имао је право да доноси наредбе и расписе којима је уређиван рад нижих судова. Велики суд био је надлежан за тумачење закона и других правних списа. Суд је имао четири сталне судије и предсједника. До 1902. године на челу Великог суда налазио се предсједник Државног савјета. Оснивањем Државног савјета и Великог суда учињен је покушај подјеле судске, законодавне и извршне власти. Међутим, та подјела није и стварно извршена, надлежности су се укрштале, исти људи били су често у оба органа (војвода Божо Петровић био је предсједник оба органа), књаз Никола је све контролисао.

Реформама 1879. године уведено је ново административно-територијално уређење. Укинута су окружна начелства и установљени срезови са општинским властима (није детаљније објашњено), којих је било 83, с планом да се њихов број преполови. Црна Гора подијељена је на 10 *кајетанија*: Катунска, Црмничка, Ријечка, Љешанска, Брдска, Никшићка, Зетска, Морачка, Васојевићка и Приморска. На челу нахије као највише управне јединице налазио се *окружни кајетан*, у чијој функцији је била обједињена власт у нахији. Нахије су биле подијељене на *кајетаније*, формиране по племенима као јединице локалне власти. Племенски капетан вршио је административну и судску власт у капетанији. У варошима су формиране *ојшћине* чије уређење је регулисано посебним прописима, од 1903. *Законом о уређењу варошких ојшћина*.

Школским питањима од 1879. године руководило је Главно школско надзорништво (Стево Чутурило, од 1882. Ђуро Поповић). Од 1882. постоји Министарство за просвјету и црквена дјела (митрополит Висарион Љубиша, од 1884. Јован Павловић).²³

Нове могућности и потребе самосталне државе условиле су и *реформу војске*. Можда је реформу убрзала и криза која је настала

Београду, 2013): 247–251; Радош Љушић. *Српска државност 19. века* (Београд: Српска књижевна задруга, 2008): 401–412.

²³ Детаљније: Душан Мартиновић и Радивоје Шуковић. *Јован Павловић: животи и дјело* (Нови Сад: Матица српска, 1998); Владимир Цвијовић и Бранислав Ковачевић. *Управљање просвјетом у Црној Гори: министарства и министри (1882–1996)* (Подгорица: Културно просвјетна заједница Подгорице, 1996); Miloš Starovlah. *Istorija školstva u Crnoj Gori* (Podgorica: CID, 2007).

поводом одбијања Турске да уступи Плав и Гусиње према одредбама Берлинског уговора и пријетња избијања новог рата. Искуства из ратова 1861/2. и 1875–1878. показала су потребу другачије организације народне војске и командовања, те недостатак школованих официра. Постојећа структура могла је само герилски ратовати с јединицама турске војске која је била формацијски уређена и имала командни кадар већих техничких и командних знања и искуства. Истина, црногорско и херцеговачко земљиште није омогућавало да се турске јединице и ратна техника распореде и крећу по правилима службе и употребе јединица и оруђа, терен је доприносио да маневарске могућности и покретљивост црногорских јединица надокнаде бројност.

Црна Гора подијељена је на 4 војна заповједништва. Посебном уредбом 1880. народна војска подијељена је у двије класе, прву су чинили млађи обвезници (мушкарци „стасали за пушку”), а другу старији. Јединице су биле у формацији ранијих батаљона (укупно 42), који су попуњавани на племенском принципу. Тек средином 1896. године формиран је први батаљон стајаће војске; обавезни рок трајао је четири мјесеца. Јединицама су командовали племенски главари и њихови синови, појединци су упућивани у војне школе у иностранство и временом се повећавао број школованих официра, у земљи је организовано школовање старјешина. Војне јединице формиране су и попуњаване према територијално-племенској припадности. Све вријеме постојања самосталне Црне Горе врховну команду књаз Никола је држао у својим рукама, без обзира на постојање министра, врховне команде и команданата највећих јединица. Старјешине су биле ту да извршавају књажеву замисао и наредбе (и да буду окривљени ако се заврши „како не ваља”), на највише дужности постављани су књажеви рођаци и појединци са доказаном оданошћу интересима Двора. У овом периоду многе старјешине имале су ратно искуство, не може се сумњати у њихову храброст и патриотизам, али многи нијесу имали потребна тактичка и техничка знања за руковођење и командовање јединицама и борбеним средствима у односу на потенцијалне непријатеље (Аустроугарска и Турска имале су уређене и увјежбане војне формације, модерну опрему, школован официрски кадар).

Законодавна дјелатност. Нови друштвено-економски односи у привреди и правним пословима наметали су потребу усавршавања и разноврсност законских и управних аката. И раније су конкретна питања рјешавана појединачним управним актима, доношене су и јавно саопштаване уредбе, наредбе, расписи, упутства. У времену о којем је ријеч право на доношење оваквих аката имали су: књаз, Државни савјет, поједина министарства (Главно школско надзорништво) и Велики суд. Министарства су се држала надлежности, док су књаз, Државни савјет и Велики суд имали шири дјелокруг нормативне надлежности. Оваквим актима су, до доношења закона, уређивана конкретна питања економских односа, грађанског права, кривичног права, о организацији судова и поступању пред судом. Може се примијетити тежња да се уведе ред у државно књиговодство и буџет, да се унаприједи пореска политика и пракса.

Главна тековина у области законодавства у Књажевини Црној Гори у овом периоду је *кодификација грађанског права*, коју је извео професор универзитета у Одеси, *Валтазар Богишић*.²⁴ Развијенији друштвено-економски односи захтијевали су да се многа практична питања (уговорни и имовински односи, наслеђивање, кривична дјела и сл.) нормирају разноврсније и квалитетније од одредаба постојећих законских прописа и начела обичајног права. Обичајно право било је превазиђено, јавили су се нови правни односи, правни термини, институције које раније нијесу постојале; у обичајном праву било је локалних разлика. Увиђајући потребу кодификације грађанског права, а немајући у земљи стручњака који то може да уреди, књаз Никола се обратио руској влади која је у Црну Гору упутила професора Валтазара Богишића, стручњака за словенско право.

Богишић је из више разлога био добро рјешење: потицао је „из ових крајева” (био је родом из Цавтата), што значи да је познавао народ и његове обичаје, црногорско-херцеговачки говор; доказао

²⁴ Детаљно: Нико С. Мартиновић. *Валтазар Богишић: историја кодификације црногорског имовинског права* (Цетиње: Историјски институт НР Црне Горе, 1958); Zoran Rašović. *Crnogorska služba Valtazara Bogišića: (ne)završeni zakonski projekti* (Podgorica: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, 2017; Posebna izdanja, knj. 133).

се као родољуб — Србин, што је тада била важна чињеница (био је активиста Уједињене омладине српске, која је имала утицаја на књаза); био је као научник и универзитетски професор доказани теоретичар и познавалац права и обичаја словенских народа. Није без значаја да је дошао као представник руске државе — њега је у Црну Гору упутило Министарство спољних послова, које му је дало плату, касније и пензију. Ова чињеница могла је да га сачува од нетрпељивости представника црногорске власти и самог књаза (тешко је замислити да неко дође са стране, ради на тако важном послу и остане самосталан а да не изазове завист и отпор самозадовољних и моћних сердара и војвода око књаза).

Богишић је дошао у Црну Гору 1873. године, пуних 15 година радио је темељито на изучавању и правном нормирању црногорске традиције и праксе. Његов законодавни рад успорен је политичким и ратним околностима током Источне кризе. У првој етапи рада (до 1882) прикупљао је и испитивао на терену правне норме и обичајно право из свих области друштвеног живота, економских односа, културе, обичаја, вјеровања и свега што је могло да му пружи сазнања да разумије традицију (наслеђе) и праксу — савремене и будуће потребе. Прикупљена сазнања упоређивао је са стањем у околним земљама (Херцеговина, Бока, Хрватска, Србија, Албанија). Путем анкете, на одабрана питања сакупио је обиље грађе која му је омогућила да разумије традицију, размишљање људи, потребе људи, институција и државе. Упоредо је проучавао писану традицију и упоређивао правне норме. На тај начин сакупљена је драгоцјена историјска, етнографска и правна грађа. Резултат његовог рада био је закон који је одговарао потребама и садржао дуго примјенљиве норме. Тешко се може наћи сличан примјер одговорности, студиозности и разноврсности истраживања на овим просторима, не само у области писања закона. Не може се наћи савремени закон који је боље ускладио правне норме и потребе праксе у датом друштву и времену. Богишић је пошао од начела да је потребно да народ разумије шта закон налаже, користио је народни говор а за стручне потребе уводио термине који су најбоље одговарали обичајима и схватањима, настојао је да нормира живот. У те сврхе консултовао је тадашње филологе и стручњаке за језик. За живот и обичаје испитивао је по нахијама познате

народне главаре, „консултанти” су му били: Ђуро Матановић, Јоле Пилетић, Видо Бошковић, Ђуро Церовић, Марко Миљанов.²⁵

Током друге етапе кодификације Богишић је формулисао појмове и категорије, дефинисао институције које би најбоље одговарале црногорским приликама, трудио се да обједини различито и нађе општеприхватљива и одржива рјешења. Планирана рјешења провјеравао је дискусијом у форми јавног читања (одабрани главари, повремено и књаз). Први пут се о тексту јавно расправљало на Његушима и Цетињу крајем 1881. и јануара 1882, други пут у љето 1885. на Цетињу и трећи пут децембра 1885. и јануара 1886. на Цетињу, овог пута у присуству књаза Николе; тек послје његових примједа Богишић је урадио коначни текст *Законика*.²⁶ Не може се спорити да је Богишићев приступ кодификацији био изузетно одговоран, стручан и демократичан, заснован на изучавању теорије и праксе. За дуго времена то је начином израде и квалитетом рјешења био узор у правној теорији и пракси. Закон је проглашен указом књаза Николе, 25. марта 1888. године. У књажевој прокламацији читамо: „Данас се хоће правда за грађанина црногорског који живи у уређеним селима и варошима, у пристанима и лукама, за трговца црногорског који тргује у земљи и по свијету и долази у разноврсне пословне саобраћаје са суграђанима својим и са грађанима других држава, за морнара црногорског који броди по морима и послове води са разним народима, за сељака црногорског, за орача и копача који не живи више у осами, него сваки час долази у разноврсни додир и у свакојак везе са својим суграђанима.”²⁷ Логично да је Богишић „помогао” књазу да сачини прокламацију у духу новог закона. Истим указом наређено је да по један примјерак *Законика* буде изложен у сваком суду да би грађани могли да читају.

²⁵ Милош Луковић. Књаз Никола и Валтазар Богишић, у: *Краљ Никола — личности, дјело и вријеме* I. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 1–3. октобар 1997 / ур. Миомир Дашић (Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, Одјељење дрштвених наука, књ. 21, 1998): 673.

²⁶ М. Луковић, н. д.: 677.

²⁷ *Глас Црнојорца*, 1. мај 1888, бр. 18; Никола I Петровић Његош. *Политички сјиси* / приредио Драгоје Живковић (Цетиње: Обод, Побједа, 1989): 250.

Друго издање, са измјенама у 30 чланова (углавном језичких и формалних), изашло је 1898. године.²⁸ Промјене је припремао сам Богишић, који је од 1893. до 1899. године био министар правде (иако је пуно времена проводио ван Црне Горе) и државни савјетник. Током тог периода пратио је спровођење *Законика* и низом упутстава и наредби рјешавао поједина питања примјене *Законика*, претежно у вези с управним поступком и судском праксом. У свему томе наилазио је на сметње и противљење утицајних појединаца (на примјер Гавра Вуковића), па и самог књаза (знање и поштовање норми мора се сукобити с неограниченом влашћу).

Општински имовински законик за Књажевину Црну Гору има шест дјелова, укупно 986 чланова; нормира стварно и облигационо право, имовински однос кућне заједнице према трећим лицима. Иако је Богишић сакупио материјал из домена породичних односа и наслеђивања, та област остала је и даље у домену обичајног права. Богишић је мудро кодификацију деликатних породичних односа оставио за каснија времена, друштвена свијест тога доба била је конзервативна (немаштина, потреба одбране, схватање старјешинства и слично били су услови за очување кућних заједница и заједничке имовине). Нормирани су уговори на основу којих настаје облигациони однос, грађанскоправне институције које регулишу имовинске односе, има одредаба о племену, братству, кућној заједници у правном значењу, о цркви, држави, друштвима и удружењима.

Одредбе *Имовинског законика* одражавају принципе и схватања буржоаског права. Закон нормира неприкосновеност приватне својине и широк дијапазон правног промета, прокламује слободну вољу уговарача, што подразумијева и обавезност испуњења уговора и одговорност за неизвршење. У *Законику* има и одредаба задржаних из обичајног права, као што је заштита заједничке племенске имовине (комуни) коју појединци не могу да отуђе, затим право прече куповине непокретних добара (право братственика, помеђаша и саплеменика да купе земљу — шуму и сл.). То је отежавало правни промет, али је смањивало могућност унутрашњих спорова око имовине.

²⁸ *Istorija države i prava jugoslovenskih naroda...*: 328.

За „своје доба”, *Имовински законик* је значајно правно достигнуће, вриједна историјска, културна и научна баштина Црне Горе.

„1. Он је унифицирао и у целини и на систематски начин регулисао имовинске односе у земљи;

2. Он је усвојио оне институције које су поникле и развиле се на домаћем тлу кроз дуготрајну праксу обичајног права, претходних закона и судске праксе. У првом реду то су оне институције које су ницале и развијале се на бази слободне приватне својине.

3. Формулација тих институција зналачки је спроведена у складу са модерним принципима и схватањима европске цивилистике; измене у обичајима вршене су само где су они стајали у супротности са основним принципима закона и правне науке;

4. У теоријско-кодификаторском смислу, законик представља јединствен и први случај породичног и наследног права (касније је исти принцип спроведен у јапанском законнику). Због оригиналности институција, као и због оригиналности кодификаторске методе, законик је изазвао велику пажњу домаће и светске науке и законодавне праксе;

5. У техничко-композиционом смислу законик представља редак пример распореда материје, повезаности и сукцесивности одредаба. Његове одредбе нису само регулативног карактера, него творац и законодавац настоје где је то потребно и да објасне одговарајућу правну институцију.”²⁹

У овом периоду донесено је неколико посебних закона, на примјер: *Закон о ванбрачној дјеци* (1894) и *Закон о браћанском њосиуику* (1895). Низом закона, наредби и уредби са законском снагом разрађена је примјена *Законика* у појединим областима примјене *Законика* и судског поступка. Сам Богишић је годинама пратио примјену *Законика* и уређивао његову примјену посебним прописима. Може се примијетити да је посебна пажња посвећена заради области рада судова, организацији судова и поступању пред судовима. Једна од вриједности ових прописа је у томе што су били у великој мјери прилагођени друштвеној свијести, обичајима и животу становништва, на нивоу норме рјешавали су животна

²⁹ *Istorija države i prava jugoslovenskih naroda...*: 330. Члан 262 *Законика* прописује да камата на зајам не може бити виша од 10%, а члан 263 забрањује добит на добит (камату на камату).

питања на примјерен начин³⁰ (пракса је други ниво законитости), што им је обезбјеђивало примјену и одрживост. (Чему би служиле сложене законске одредбе преписане из европске праксе ако су непримјенљиве у свакодневици?)

Први законски акт у области школства био је *Закон о ошћој школској дужности и Књажесћиву Црној Гори*.³¹ Закон је за реалне друштвене прилике био напредан у смислу да је општа (основна) настава слободна и обавезна за дјецу од навршене седме до навршене дванаесте године живота (средња школа није била обавезна). Основна школа била је бесплатна, „све признате вјероисповијести у школи су равноправне” (чл. 4). Постојале су мушке, женске и мјешовите школе.

Може се тврдити да је школским питањима у Црној Гори поклањана значајна пажња, како у погледу школске мреже, тако и у погледу нормирања рада, усавршавања планова и програма, школовања, оспособљавања и стручног удруживања учитеља, издавања школске периодике (*Просвјета* — 1889–1901, *Училијски лист* — 1905). Од 1879. године доношени су и мијењани законски акти, наставни планови и програми за основне школе, гимназију и друге средње школе.³² Посебан *Закон о државној библиотеци и музеју* проглашен је 1896. године. Многа питања рјешавана су уредбама, наредбама, расписима и упутствима Министарства и Главног школског надзорништва.

Није тешко примјетити да је највише законских промјена, учешћа органа и појединаца у управљању било у областима које нијесу задирале у моћ и власт самог књаза. Наиме, највише промјена, колико-толико у интересу народа, било је у области рада судова (привредно, грађанско, породично право, поступак пред судовима) и у области школства. Рад владе, спољна политика, војска, органи управе, финансије све вријеме били су под Николином контролом (министри и начелници нијесу имали самосталност), у тим

³⁰ Да је Богишић уочавао однос законске норме и обичаја — морала у црногорским приликама свједочи биљешка: „И што није законом забрањено, не мора да буде поштено.” З. Рашовић. *Црногорска служба Валиазара Бојишића...*

³¹ *Глас Црногорца*, 20. јануар 1879, бр. 2.

³² *Закон о гимназијама* 1883, допуњен 1890; *Закон о основним школама* 1884; *Закон за ученике средњих школа* 1885.

областима ријетко и споро су вршене реформе, а све су изведене тако да је господар „имао прву и посљедњу”: он је иницирао, одобравао промјене (проглашавао законе) и надзирао како се шта ради. Кад се томе дода да је он постављао, унапређивао и смјењивао све битне извршитеље власти, а они су знали колико од његове воље зависе, јасно је да је књаз/краљ Никола заиста био неприкосновени и неограничени господар земље и народа, иако „омражен” код народа и многих угледних људи, милом и силом опстао је на пријестолу шест деценија.

РЕФОРМЕ 1902/3.

Поводом прославе четрдесетогодишњице владавине књаза Николе, 1900. године било је активности на реформама државне управе. О томе свједочи у својим *Мемоарима* војвода Гавро Вуковић, дугогодишњи министар спољних послова. „У земљи је постојао хаос у цивилној и војној администрацији. Правосуђе је било на ниском ступњу, мада се је у њему топило драгоцјено вријеме на штету правде и правике. Привреда и трговина су биле такође у примитивном стању. Земља без кредитних завода унутра, а изван без кредита. Финансијско стање било је завршило сва зла која су у земљи постојала. Зајмови су чињени на страни под најтежим условима.”³³ Група млађих људи предложила је књазу да изведе неке реформе, што је он прихватио, желећи да тиме оправда „узимање нових виших титула”. Прва половина године протекла је у прављењу реформских планова. „Млади људи утркивали су се и подносили хрпе разних пројеката за реформисање разних грана државног организма. Све је било удешено и учињено према приликама и развиту наше земље и у духу аутократизма. Све је то било на папиру лијепо и красно, али кад је настао моменат за увођење тих корисних рефорама, ударило се је на тврди чвор. Наша земља нити је имала материјалних средстава, нити спремних људи за такву основну реформу.”³⁴ Требало је замијенити много људи у управи, судству, војсци, школству. Поставило се питање како обезбиједити одговарајуће пензије људима које је због година или недостатка

³³ Војвода Г. Вуковић. *Мемоари* 3: стр. 190.

³⁴ На истом мјесту.

школске спреме требало „склонити” с дужности, како повећати плате способнима и платити нове намјештенике. Реформа се свела на то да је број капетанија сведен на 60 и да су неки капетани пензионисани и замијењени испуњеним перјаницима или учитељима, што се одразило на рад школа.

Реформе 1879. године у суштини су прошириле државни апарат, нијесу значиле и стварно усавршавање, још мање демократизацију државе и друштва. Током времена у земљи је расло незадовољство књажевим апсолутизмом и конзервативношћу необразованих главара окупљених око Двора. Грађанска класа у настајању, домаћа интелигенција школована на страним универзитетима увиђала је потребу дубљих промјена и тражила модернизацију друштва. Током времена у сукоб с књажевим апсолутизмом дошли су и неки познати црногорски главари и заслужни ратници, попут Марка Миљанова, Јола Пилетића, Пека Павловића, Лазара Сочице, Шака Петровића. Такви су искључивани из реда повлашћених главара и падали су у немилост, више њих се иселило из Црне Горе (Јоле Пилетић, Пеко Павловић) не желећи да породице и браства доводе у веће неприлике. Марко Миљанов дуго је у Кучима живио у изолацији; Миљан Вуков је купио имање у околини Берана и преселио се да живи под турском влашћу, мада је његов син Гавро Вуковић био министар. Политичка неслагања бивала су све већа, али дуго времена нијесу достигла снагу политичког организовања и утицаја на државно уређење и унутрашњу политику. Проблем црногорске опозиције био је и сујета и неслога појединаца који су желели да буду уважени према заслугама које су сами пројектовали, због чега су сукоби с књазом остајали на нивоу појединачног (солидарност са неким у немилости значила је падање у немилост).

Опозиција књажевом апсолутизму стално је нарастала, мада није достигла снагу моћног политичког фактора. Дијелом због потреба промијењених друштвено-економских односа, дијелом због јасног незадовољства грађанства, вјероватно и да би пратио промјене у околним државама, те захтјеве све јаче је исказивала све бројнија интелигенција школована у Србији, Русији, Аустрији, Француској. Можда и по савјетима дипломата на Цетињу, књаз Никола одлучио је да крајем 1902. прокламује нове реформе државне управе.

Током године објављено је више закона о устројству и раду судова, поступку пред судовима: *Закон о устројству судова* (1902); *Закон о судској власћи* (1902); *Закон о грађанској судској надлежности у грађанским парницама* (1902); *Закон о кривичној судској надлежности* (1902); *Закон о чиновницима грађанској реда* (1902).³⁵

Поводом породичне славе (Никољдан), 6. децембра 1902. књаз Никола објавио је *Закон о књажевској влади* и *Закон о Државном савјету*.³⁶ За стварне реформе није било довољно доносити и допуњавати законе, схваћено је да примјена закона зависи од стручности људи. Као резултат тога дошло је до бројних пензионисања и нових именовања, именовани су млађи и школовани.³⁷ Нема истраживања колико је смјена генерација стварно довела до другачије праксе, држава је на свим нивоима и даље функционисала по принципу доминације старјешинства и послушности извршилаца.

Државни савјет задржао је исте функције, једино је повећан број чланова. Као и раније, књаз је именовао и смјењивао чланове Савјета, то су били њему одани рођаци и главари. *Законом о књажевској влади* формирана је Влада као државни орган, састављена од шест министарстава: Унутрашња дјела, Инострана дјела, Министарство правде, Министарство војно, Министарство финансија и Министарство просвјете и црквених дјела. Суштинске реформе нијесу изведене, министарства су и раније постојала у оквиру Државног савјета. Влада је била потпуно потчињена књазу, он је именовао чланове, именовао и смјењивао министре и распуштао владу као орган. Водио је рачуна да у влади буду родбински повезани људи и људи из њему оданих пријатељских и главарских породица.

Никољданским законима није уведена парламентарна монархија, нијесу побољшани правни основи пословања и друштвеног живота, нијесу унапријеђене постојеће институције или уведене нове, стварно нијесу повећана грађанска права и слободе. До задњег

³⁵ Биљана Ђуричанин. Улога краља Николе у законодавној дјелатности — осврт на грађански и кривични поступак, у: *Краљ Никола — личности, дјело и вријеме* I. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 1–3. октобар 1997 / ур. Миомир Дашић (Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 1998): 657–664.

³⁶ Бесједа Његовог Краљевског Височанства Књаза Господара приликом државних рефорама на Никољдан 1902. *Глас Црнојорца*, 7. децембар 1902, бр. 49.

³⁷ Видјети *Глас Црнојорца*, 1. март 1903, бр. 1 и касније.

дана књаз Никола у државничким пословима настојао је да организацијом власти, исказима законских аката и именованима људи на положаје одржава неограничену власт, чува имовину и будућност династије. Данас би опозициони политичари рекли имао је „приватну државу”, и били би у праву: све је имао, све је могао, а никоме није одговарао.

Умјесто 10 нахија, Црна Гора је у административном устројству подијељена на *кџетџи обласџи*: Катунско-Ријечка (Цетиње, Андрија Вукотић), Зетско-Брдска (Подгорица, Шпиро Поповић), Никшићка (Никшић, Ђуро Петровић), Морачко-Васојевићска (Колашин, Јоко Мартиновић) и Приморско-Црмничка (Бар, Марко Петрановић).³⁸ Области су се и даље дијелиле на *кајетџаније*. На челу области налазили су се *обласни ујравитџељи* који су у систему подјеле власти били потчињени министру унутрашњих послова. Ниже управне јединице биле су *кајетџаније*. Допуном закона крајем 1903. набројане су капетаније по областима и постављени племенски капетани.³⁹ Наредних година смањен је број капетанија; у погледу демократизације уређења и владавине права није било напретка. На нивоу капетаније власт није била подијељена, капетан је имао управну, судску и финансијску власт (прикупљао је порез — дацију). Капетани су били слабо плаћени, живјели су на селу, често нијесу били школовани. Пракса свједочи да су капетани више пута опомињани због злоупотребе власти, одређивали су високе казне (глобе), због чега су их више власти опомињале да не „прећерују”, поводом суђења „дангубили су” у поступку прикупљања доказа и суђењу, а то се наплаћивало од казне. Најнижа управно-административна јединица била је *ојшџина*. Организовање и рад варошких општина регулисан је посебним законом.⁴⁰

Суштинска промјена била је што су обласне управе ограничене на управно-административне надлежности, судска власт додијељена је *обласним судовима*. Обласни суд имао је предсједника и три члана, судио је колективно. *Кајетџански судови* и *ојшџински судови* у варошима били су првостепени судови, жалбе на њихове

³⁸ Именовања обласних управитеља објављена су у *Гласу Црнојорца*, 31. мај 1903, бр. 23.

³⁹ *Глас Црнојорца*, 20. децембар 1903, бр. 53.

⁴⁰ *Глас Црнојорца*, 16. август 1903, бр. 35.

пресуде рјешавао је обласни суд. Највиши судски орган био је Велики суд, који је имао предсједника и четири члана и одлучивао као колегијални орган. У Црној Гори су многи били судије без завршених правних студија (учитељи, сердари, барјактари, капетани), у њихове добре намјере се не мора сумњати, али знања из области правних норми, познавања шире судске праксе и поступка нијесу имали.

На нивоу нормативног уређења, рекло би се да се радило у свим областима. Проглашен је *Закон о државним блајајнама и рачуноводству*.⁴¹ *Законом о устројству Министарства унутрашњих дјела и административној подјели државе*⁴² исто је организовано у пет одјељења: управно, за грађевину и саобраћај, за пошту и телеграф, санитарско и привредно. Проглашен је посебан закон о монополу дувана.⁴³ Крајем 1903. проглашен је *Закон о устројству министарства војног*,⁴⁴ којим су формирана одјељења: Опште војно, Артиљеријско, Генералштабно и Административно. Одјељења су имала посебне одсјеке за специфичне послове.

ЗАКЉУЧАК

Из изложеног се може закључити да је Црна Гора као држава с пуним унутрашњим и међународним суверенитетом улагала напоре да модернизује државно уређење, да изгради органе власти и институције, да унаприједи правну инфраструктуру и правно уреди економске и друштвене прилике и област грађанског права (права и слободе грађана). Без обзира на то колико и како су дата права стварно могла да се остваре и какву су заштиту грађани и колективи имали, може се рећи да се у свим доменима радило на усавршавању, али да ни у једном нијесу достигнути исходи какви су постојали у европским државама, па ни у сусједним балканским националним државама, које су настајале и формирале државну управу и правни систем у сличним просторно-временско-социјалним контекстима. Поред неразвијених друштвених и

⁴¹ *Глас Црногорца*, 22. март 1903, бр. 13.

⁴² *Глас Црногорца*, 12. април 1903, бр. 16.

⁴³ *Глас Црногорца*, 19. јул 1903, бр. 31.

⁴⁴ *Глас Црногорца*, 6. децембар 1903, бр. 51.

привредних односа, доминације патријархалне племенске свијести и обичајног права, недостатка модерних управних и правних искустава, недостатка институција и школованих кадрова, главна сметња бржем и радикалнијем реформисању државне управе и правног система, демократизацији црногорског друштва — био је књажев апсолутизам и немилосрдна жеља да се сачува неограничена власт и имовина господара и династије, чему је доприносио и послушнички став племенско-главарске и војне олигархије (сердари, војводе, командири које је књаз именовао), неограничено послушне господару. Одржавајући књаза на власти, чували су своје привилегије и имовину, обезбјеђивали државну службу и главарства синовима (жене су добијале државну службу као учитељице).

Институције нијесу стварно дјеловале на усавршавање управе, током времена све бројнија администрација, без обзира колико стручна, била је сметња. Бирографија се множила, али је често била недовољно стручна, конзервативних схватања и самовољна према грађанству, неинвентивна и послушна према главарима (старјешинама) и књазу. Није било иницијативе ни дисциплине у обављању дужности, послушно извршавање обавеза давало је прилику да се нешто „уграби” и за себе, што је све стварало несигурност грађана у рад администрације и спровођење прописа. Од стране државе грађанин није имао заштиту, морао се штитити додворавањем, подмићивањем и родбинским везама. На другој страни, зависност носилаца власти на свим нивоима имала је за посљедицу успоравање друштвених промјена, сви су чекали иницијативу од некога „изнад себе”, у крајњем од књаза, који често није могао да схвати или није желио да покрене суштинске промјене. Плашио се да би модернизацијом и већим слободама угрозио своју моћ и ауторитет. Ништа чудно, апсолутна власт мијења се само кад и колико мора. Књаз Никола то није измислио, колико год је тако успјешно опстајао на власти.

Истини за вољу, стварна опозиција више је дјеловала кроз појединачне и групне активности омладине на школовању у иностранству, највише у Србији, него у самој држави. Они су били далеко од непосредног кажњавања, али су и њихове идеје, без обзира на то колико демократске или остварљиве, недовољно допирале до народа. С њима се књаз разрачунавао преко (своје) штампе и

захтјевима према властима других држава да се онемогуће такве активности или да буду протјерани. До неписменог народа мало тога је могло доћи на начин да изазове промјену свијести. Народ је током времена научио да слуша власт, од сеоског кмета до господара (то је и турско наслеђе).

Све вријеме била је то Николина Црна Гора, он је Црну Гору сматрао својом баштином. На свим државним актима у заглављу стоји: „Ми Никола I по милости божјој Књаз и Господар Црне Горе”. Књаз Никола ратом је у доба Источне кризе задобио међународно признање државе, милом и силом успоставио је власт на племенски подијељеној и несложној територији катунске Црне Горе и Брда, проширио територију према Херцеговини, Приморју, Потарју и Полимљу (у Балканским ратовима и Метохији), уредио у реалним приликама ефикасну државну организацију и управу, дипломатски је афирмисао народ и државу. То јесу неспорне заслуге које треба одвајати од начина владања и незадовољства које је његова и самовоља главара у народу изазивала. Био је успјешан државник, али и тиранин. Контролисао је и употребљавао органе и појединце према својим интересима и интересима династије, уздизао је, искоришћавао и прогањао појединце и породице, служио се интригама, код њега је циљ увијек оправдавао средства. Трајање државе и књаза/краља на власти свједоче да је таква власт била дјелотворна.

Колико год је била несавршена, организација управе и владавине права у више захвата реформисана је и усавршавана. Све то је често било недовољно у односу на савремену европску праксу, али је одговарало црногорским могућностима остваривања. Изграђена је мрежа просвјетних и културних установа и институција, створена су умјетничка и књижевна дјела као исказ државног и државног идентитета и препознатљивости. Усавршено је схватање националног идентитета и особености. Свему томе били су основица и заштитник државни органи, установе и институције, правни и судски систем. Под Николином влашћу интерни и међународни државни интегритет и идентит доведени су до нивоа препознатљивог и одрживог, с обзиром на исходе учешћа у Балканским ратовима и успјех на унутрашњем и међународном нивоу.

Иако споро и недовољно, промјене су се дешавале, привредни и друштвени односи су под утицајем тржишта и утицајима са стране усавршавани, повећаван је број људи школованих на страним универзитетима (као и школованих у средњим школама у Црној Гори), нарастала је друштвена свијест, свијест о демократизацији друштва, захтјеви за већим и сигурнијим грађанским и личним правима, слободи јавног дјеловања. Све то довело је до увођења уставности и парламентаризма (од 1905. године), мада се и у том периоду могу запазити слични трендови апсолутизма и недовољна постигнућа у стварној демократизацији друштва.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Andrijašević, M. Živko i Šerbo Rastoder. *Crna Gora od najstarijih vremena do 2003*. Podgorica: Centar za iseljenike Crne Gore, 2006.
- [2] Andrijašević, M. Živko. *Dinastija Petrović-Njegoš*, 2. izdanje. Podgorica: Nova knjiga, 2016.
- [3] Богићевић, Чедомир. Законодавна дјелатност династије Петровић, у: *Династија Петровић Њеиош*, том I. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 29. октобар — 1. новембра 2001 / ур. Миомир Дашић. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, научни скупови књ. 60, 2002: 443–450.
- [4] Војиновић, Перко. *Црногорска интелекцијација* (од половине XVIII вијека до 1918). Никшић: Историјски институт СР Црне Горе, НИО „Универзитетска ријеч”, 1989.
- [5] Вујовић, Димитрије — Димо. *Прилози изучавању црногорској националној историји*. Подгорица: Универзитетска ријеч, 1987.
- [6] Вуковић, Војвода Гавро. Четрдесетогодишњица владавине Књаза Николе, у: *Мемоари 3*. Цетиње, Титоград: Обод, Побједа, 1985: 187–228.
- [7] Ђуричанин, Биљана. Улога краља Николе у законодавној дјелатности — осврт на грађански и кривични поступак, у: *Краљ Никола — личности, гјело и вријеме I*. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 1–3. октобар 1997 / ур. Миомир Дашић. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, Одјељење друштвених наука, књ. 21, 1998: 675–664.
- [8] Ђуричанин, Биљана. Допринос Петровића стварању модерног црногорског судства, у: *Династија Петровић Њеиош*, том I. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 29. октобар — 1. новембра 2001 / ур. Миомир Дашић. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, научни скупови књ. 60, 2002: 425–442.
- [9] *Istorija države i prava jugoslovenskih naroda* (do 1918. godine). Beograd: Naučna knjiga, 1964, 324–332.
- [10] Јовановић, Јагош. *Историја Црне Горе*. Подгорица: ЦИД, 2001.

- [11] Кркљуш, Љубомирка. *Правна историја српског народа*, 6. издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2013: 247–251.
- [12] Луковић, Милош. Књаз Никола и Валтазар Богишић, у: *Краљ Никола — личности, дјело и вријеме* I. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 1–3. октобар 1997 / ур. Миомир Дашић. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, Одјељење дрштвених наука, књ. 21, 1998: 665–683.
- [13] Љушић, Радош. *Српска државност 19. века*. Београд: Српска књижевна задруга, 2008: 401–412.
- [14] Мартиновић, Нико С. *Валтазар Богишић: историја кодификације црногорског имовинског права*. Цетиње: Историјски институт НР Црне Горе, 1958.
- [15] Пејовић, Д. Ђоко. *Друштвено-филозофски погледи у Црној Гори од почетка XIX до средине XX вијека*. Титоград: Црногорска академија наука и умјетности, Одјељење друштвених наука, књ. 1, 1980.
- [16] Петровић Његош, Никола I. *Политички списи / приредио Драгоје Живковић*. Цетиње: Обод, Побједа, 1989.
- [17] Ракочевић, Новица. Црна Гора, у: *Историја српског народа*, књ. 6, том 1: *Од Берлинског конгреса до уједињења 1878–1918*. Београд: Српска књижевна задруга, 1983: 208–259.
- [18] Распоповић, М. Радослав. *Дипломација Црне Горе 1711–1918*. Подгорица, Београд: Историјски институт Црне Горе, НИУ „Војска”, 1996: 291–292.
- [19] Rašović, Zoran. *Crnogorska služba Valtazara Bogišića (ne)završeni zakonski projekti*. Podgorica: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, 2017. Posebna izdanja, knj. 133.
- [20] Стојановић, Петар. Примјена Општег имовинског законика за Књажевину Црну Гору (1888). Подгорица: ЦАНУ — *Гласник одјељења друштвених наука*, 1887: 7–67.
- [21] Чизмовић, Мирослав. Закоњаче Имовинског законика дух законика — праведно право, у: *Династија Петровић Његош*, том I. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 29. октобар — 1. новембра 2001 / ур. Миомир Дашић. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, научни скупови књ. 60, 2002: 451–460.
- [22] Шкерковић, В. Никола. *Црна Гора на освијтку XX вијека*. Београд: „Научно дело”, Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, књ. 46, 1964.
- [23] Шуковић, Мијат. Црногорска нововјековна држава и њен развој до 1914. године — историјски најзначајнија тековина у плодовима државотворног дјеловања династије Петровић Његош, у: *Династија Петровић Његош*, том I. Радови са међународног научног скупа, Подгорица 29. октобар — 1. новембра 2001 / ур. Миомир Дашић. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, научни скупови књ. 60, 2002: 101–170.

Zdravko M. Deletić

THE REFORM OF THE STATE ADMINISTRATION AND
THE RULE OF LAW IN MONTENEGRO 1879–1905.

Summary

The international recognition of Montenegro, the expansion of the territory, the changes in the structure of the population, the capacity of the state administration, conditioned that Prince Nikola implement the reform of the state administration in 1879. Instead of changing the structure, such personnel were guardians of the absolutist practice of a juggling tradition. In the tribal organized state it was necessary to replace the usual law and practice of tribal self-government with a more efficient state administration. The introduction of civil society in a civil society without a civic class was hindered by tribalism, the lack of staff educated in the spirit of civic democracy and the rule of law, the lack of money to finance the bureaucratic apparatus.

In the underdeveloped social consciousness, the political obstacle was the autocratic rule and the policy of Prince Nikola, who did not want to give power to the organs; institutions, did not have the necessary knowledge, experience or domestic tradition of democratic governance. It is important to point out, because the ideas of change came from the Prince, he approved all the changes and new regulations. The real limitation was that the Prince did not have associates who would have encouraged him to be flattered. On all important functions from village to Palace there were people whom he appointed and who were obedient to him, without education and knowledge required by the state administration, but by co-existence and influence based on war merits and possessed by the position of the state.

Although slowly and partially, the state administration has been reformed, new authorities and institutions have been introduced, promulgated bylaws and acts with legal force. In addition to the reforms of 1879, the proclamation of the General Property Code was particularly important, in March 1888. New reforms were introduced 1902/3. and they were followed by a series of laws. The general characteristic of the changes and the new laws all depended on the will of Prince Nikola, that the practice was disruptive, that the power and interests of Prince Nikola were strictly preserved, the privileges of the chief oligarchy on which he relied in exercising authorities. Changes were more formal than essential. The art of change follows from the development of social consciousness, the reform of the administration and the new laws introduced a new practice and a change in the Montenegrin society.

Key words: Montenegro, Prince Nikola, state administration, society, autocracy