

Јован Б. Божовић<sup>1</sup>, докторанд  
Универзитет у Нишу  
Правни факултет  
Србија

## КОРУПЦИЈА И МЕРЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ У ДОБА НЕМАЊИЋА

**Апстракт:** Постојање корупције у блиској је вези са постојањем државе, те је проучавање настанка корупције неопходно започети проучавањем периода настанка сваке конкретне државе. Стога се у овом раду проучавање корупције у Србији започиње од стварања српске државности у периоду владавине династије Немањића. Кратка анализа друштвеног уређења, правног система и мера против корупције, као и појавних облика корупције у средњовековној српској држави, показује да је тадашње друштвено уређење, засновано на сталешким неједнакостима, само по себи представљало фактор ризика од корупције. То су свакако ублажавале мере против корупције инкорпориране у световно и црквено право, чија се поједина решења могу поредити са савременим аниткоруптивним мерама.

**Кључне речи:** корупција, мере против корупције, Србија, Немањићи, Душанов законик, Законоправило

### Увод

Нема државе, од античких времена до савременог доба, која се није сучинила са феноменом корупције. Наиме, еволуција корупције је, како показују историјске чињенице, симбиотски повезана са стварањем и развојем државе. Стога, да би пратили еволуцију корупције у Србији, први корак у том циљу представља проучавање периода стварања српске државности. То је одредило и временски оквир овог рада – период владавине династије Немањића од 1132. године до 1371. године, с обзиром на то да се за тај период везује оснивање независне српске средњовековне државе, њен највећи територијални, економски и културни успон, као и стварање аутокефалне православне цркве. Током наведеног периода српска држава је прешла пут од варварске државице до царства, из чега проистиче значај династије Немањића у српској историји и свести.

<sup>1</sup> [ajbozovic@gmail.com](mailto:ajbozovic@gmail.com); Jovan Božović, University of Niš, Faculty of Law, Serbia

Следствено томе, одређен је и нормативни оквир који треба проучити – српско средњовековно право, које се током тог периода кретало од обичајног права, недовољног за владање растућом територијом српске државе, ка стварању аутоног српског права, уз рецепцију византијског државног уређења и права, чиме су и у области мера против корупције преузета (не само) за то доба напредна решења. Иако је у раду коришћен историјско-правни метод, у самом приказу најзначајнијих правних докумената није поштован хронолошки редослед њиховог настанка. Ово стога што је за разматрање корупције и мера против корупције од кључне важности однос државе као целине према овим питањима. Због тога је предност у редоследу приказивања добио Душанов законик у односу на Законоправило и статутарно право.

Корупција као универзална, ванвременска, свеprisутна и анационална појава<sup>2</sup>, током историје дефинисана је на различите начине. За потребе овог рада корупцијом ће се сматрати „однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другог“<sup>3</sup>. Уз појам корупције по правилу иде и појам мита<sup>4</sup>, колоквијално схваћен као синоним корупције. За потребе овог рада под мерама против корупције подразумевају се све врсте мера, како репресивног, тако и превентивног карактера, од криминализације коруптивних радњи и казнене политике до спречавања сукоба интереса. Поред тога, примена историјско-правног метода била је флексибилнија и приликом поређења са данашњим антикоруптивним концептом, нарочито у вези са савременим појмом јавног функционера<sup>5</sup>, првенствено због специфичног односа симфоније између српске државе и цркве.

<sup>2</sup> Наведене особине корупције и утицај који има у свим сферама друштва су на изврстан начин сублимиране у најрафитикованијој конвенцији Уједињених нација – Конвенцији против корупције (UNCAC). Околност да је од 2005. године до новембра 2021. године од 193 чланице Уједињених нација чак 140 држава потписало ову конвенцију, сама по себи говори да је корупција један од највећих проблема човечанства.

<sup>3</sup> Члан 2, ст. 1, т. 1 Закона о спречавању корупције (*Службени гласник РС*, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аутентично тумачење, 94/21 и 14/22; у даљем тексту: ЗСК).

<sup>4</sup> Треба имати у виду одредбе Кривичног законика (*Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19), према којима примање мита чини службено лице које захтева поклон или другу корист или прими обећање да ће оно или неко њему блиско лице добити поклон или корист да би у оквиру или у вези са својим службеним овлашћењем извршило или пропустило да изврши службену радњу коју не би смело да изврши, или да би извршило или пропустило да изврши службену радњу коју би морало да изврши (чл. 367, ст. 1. и 2), а давање мита онај ко службеном или другом лицу понуди, обећа или учини какву материјалну корист да би оно извршило неку од напред наведених радњи (чл. 368, ст. 1. и 2).

<sup>5</sup> Према одредбама чл. 2. ст. 1, т. 3 ЗСК јавни функционер је свако изабарано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, а у овом раду је данашњи појам јавног функционера проширен и на друга лица (свештенство, функционери у градовима, све то у контексту одређења корупције као злоупотребе друштвеног положаја или утицаја из чл. 2, ст. 1. т. 1 ЗСК. Наиме, друштвени положај или утицај наведених лица у средњовековној Србији се у знатној мери преклапа са друштвеним положајем или утицајем савремених јавних функционера.

У раду ће укратко бити приказан историјски развој, друштвена и економска структура, организације власти и српско средњовековно право у доба Немањића, да би у том контексту најпре били идентификовани фактори ризика корупције и мере против корупције, али и направљена паралела са актуелним антикоруптивним мерама, уз избегавање екстензивног тумачења и романтичарског схватања српске средњовековне историје.

### Историјски развој и друштвено уређење Србије у доба Немањића

„На територији која је до скоро представљала територију царства Ромеја, словенска племена су оснивала своје прве државе и у њихове темеље пресађивале оно најбоље што је римско-византијска цивилизација изнедрила. ... Временом је формиран Византијски комонвелт, који је на православнохришћанској основи, међу придошлицама, ширио римско-византијску културу и право... Дотадашњу паганску свест и племенску расцепканост преломили су духовни и државотворни геније Стефана Немање и просветитељска и мисионарска улога Светог Саве”<sup>6</sup> У династији Немањића било је једанаест владара, који су носили различите владарске титуле. Оснивач династије, Стефан Немања, носио је титулу великог жупана. Први Немањић овенчан краљевском титулом био је Немањин син Стефан. Краљ Душан се 1346. године прогласио за цара и тиме владарски наслов подигао на виши ранг. Правцима развоја из времена краља Милутина наставила је српска држава и у каснијим деценијама. Најпре су у доба краља Стефана Дечанског одбрањена Милутинова освајања, да би у време краља и цара Стефана Душана државне територије биле знатно проширене. Под власт Немањића потпале су простране области Византије (готово читава Македонија с Халкидиком, Епир и Тесалија), тако да је царство обухватало делове територија осам данашњих држава и излазило на три мора.

Као органи власти постојали су владар, Државни сабор и Дворски савет. Најважније функције владара биле су војна, судска, управна и законодавна. „Владалац у средњовековној Србији није владао само над народом, него и над земљом, па чак пре свега над земљом. На земљи је имао врховну својину (*dominium eminens*), која је вредела управо као стварно право. Од тога стварног права уступао је поданицима директну својину (*dominium directum*) и својину уживања (*dominium utile*), али је при томе врховну својину увек задржавао за себе”<sup>7</sup> Државни сабор је био, уз владара, најважнији орган, у чијем раду су учествовала два сталежа – племство (велика и мала властела) и свештенство (патријарх, митрополити, епископи, игумани и угледни монаси). Поред осталог, решавао је о питањима у вези са династијом, политици, општем законодавству и потврди

<sup>6</sup> Н. Селаковић, *Душанов законик и њавни ѡрансланѡи*, Београд, 2007, 6.

<sup>7</sup> Т. Тарановски, *Историја српског ѡрава у Немањићкој држави*, Београд, 1931, 157.

привилегија датих племству и свештенству. Дворски савет су чинили чланови владарске породице, најистакнутији властелини и највиши представници цркве, а састав се мењао и зависио је од питања о коме се расправљало, околности и времена. На почетку развоја државне управе нису постојали самостални магистрати, а владар је земљом владао посредством изасланика. До средине 14. века постепено је изграђена државна управа и повучена разлика између војних и цивилних послова. Цивилне послове обављали су жупани, кнезови, сатници, казнаци и тепчије, а из назива је видљиво да се државна управа градила на обичајним, словенским темељима. Под византијским утицајем, нарочито за време цара Душана, уведене су титуле деспота, севастократора и кесара, а суштинске промене доживеле су титуле логотета, протовестијара и кефалије, коју је цар Душан распоространио по целој држави. Тарановски разликује подређене (владарев двор) и посредујуће власти (у погледу владе властелинства су сачињавала засебне делове државе поред жупа... али није та њихова потчињеност била административно-дисциплинска, него је потицала из њихове персоналне покорности и верности према владоцу).<sup>8</sup>

Немањинска Србија је по својој природи била сталешка монархија, у којој је сталешка диференцијација народа спроведена доследно и изразито<sup>9</sup>, тако да се статус појединца одређује према сталежу коме припада, уз постојање нарочито повлашћених делова у оба сталежа, који имају активно учешће у власти и/или врше специјалну службу владару. Описујући тадашњу Србију, Мирковић наводи да је виши сталеж чинила властела (баштеници и проијари), а да су властелини били они којима је владар доделио функције на двору и локалној администрацији, а лична и доживотна војна служба владару била је главна обавеза сваког властелина. Свештенство је уживало привилегован положај и било ослобођено обавеза према држави. Материјално обезбеђени, били су носиоци културно-просветног живота. Себри су представљали припаднике потчињене класе. За непуну два века династије Немањина слободни сељаци су везани за земљу и потчињени господарима те земље. Меропси су били најбројнија категорија зависних земљорадника, а давали су и одређени број војника и друге различите обавезе. Власи су били остаци романизованих староседелаца Балкана, чије је основно занимање било сточарство. Процес везивања за земљу највећи број њих подредио је властелинима. Сеоске занатлије (мајстори) припадали су зависном становништву, имали су специфичне радове и дажбине у складу са природом свог занимања. Отроци су били категорија зависних људи који су се могли куповати и продавати на трговима. Већина становништва живела је на селу, али су постојали и градови. Приморски градови су били саставни део средњовековне Србије, али њихови грађани нису имали непосредан однос са српском државом. Рударски градови (најпознатији Ново Брдо и Сребрница) имали су нека аутономна градска права.

<sup>8</sup> Т. Тарановски, *н. г.*, 210.

<sup>9</sup> Т. Тарановски, *н. г.*, 15–19.

Осим њих, постојали су и трговачки центри, као Призрен и Приштина. Градовима освојеним од Византије цар Душан је у свом Законику потврдио све раније повеље и наредио да се не могу променити.<sup>10</sup> Сређенији односи у српској средњовековној држави наступају са доласком Стефана Душана на српски престо. Иако под директним утицајем византијске културе, српско друштво у време његове владавине изграђивано је по узору на развијена друштва других европских држава. Међутим, доношење ДЗ није довело до укидања ропства и сталешких разлика.

### Српско средњовековно право у доба Немањића

„Заједно са православљем међу Србе долазе и закони”.<sup>11</sup> Уз српско обичајно право, чија је примена временом постепено слабила, већ правни споменици из доба краља Милутина сведоче о великом броју прихваћених византијских установа. Владавина цара Стефана Душана представља период потпуног прелаза на византијско државно устројство и напуштања српског обичајног права, осим у мањем делу. Номоканони су били зборници црквеног и грађанског права у Византији, а у српској средини настао је 1220. године, захваљујући првом српском архиепископу Сави Немањићу, који му је дао име Законоправило,<sup>12</sup> а било је утемељено на принципу симфоније у односима између цркве и државе као равноправних партнера. У литератури је познато још и под именом Крмчија (од крма – на чамцу). Душанов законик (у даљем тексту: ДЗ),<sup>13</sup> донет под називом „Закон благоверног цара Стефана” 1349. године на државном сабору у Скопљу, садржи 135 чланова. Други део ДЗ (нових 66 чланова) донет је у облику новела и кодификован на државном сабору у Сер(ез)у у северној Грчкој, 1354. године. Разлози за доношење били су вишеструки: кулминација привредне моћи; територијална експанзија; проглашење царства; јединствено регулисање односа властеле и себарског становништва и др. Приликом састављања законодавац је користио српско обичајно право, византијско право, владарске повеље, статутарно право, међународне уговоре и, наравно, Законоправило. Највећи број одредаба односи се на заштиту феудалног поретка. Запамћен је као веома строг, а историјски подаци

<sup>10</sup> З. Мирковић, *Српска њравна историја*, Београд, 2017, 40–46.

<sup>11</sup> Н. Селаковић, *н. г.*, 7.

<sup>12</sup> Садржину номоканона су чинила правила светих апостола, правила 6 васељенских сабора, правила 10 помесних сабора и правила светих отаца. Сава је користио грађу из канонских зборника, и то Номоканона у 50 наслова, Номоканона у 14 наслова, тумачења канониста из 12. века итд. Осим тога, користио је и превод Прохирона цара Василија I, који је био зборник целокупног кривичног, грађанског и процесног византијског права. Оригинал Законоправила Светог Саве није сачуван, а најстарији препис је Иловички из 1262. године.

<sup>13</sup> Након крунисања Стефана Душана за цара Срба и Грка (βασιλεὺς καὶ αὐτοκράτωρ Σερβίας καὶ Рωμανίας) 1346. године, његова основна дужност била је брига о правој вери, а један од начина за њено остварење био је доношење закона. Душаново законодавство сачињено је у виду троделног зборника – *codex tripartitus* (Скраћена Синтагма Матије Властара са Правилима Јована Посника, Закон Јустинијанов и Душанов законик).

говоре да су такве мере допринеле смањењу преступа у тадашњој Србији. Како у извесним материјалним, тако и у процесним одредбама, ДЗ озакоњује неједнако поступање с лицима, у зависности од њихове сталешке припадности. Приморске комуне Котор, Будва, Бар и Улцињ су од друге половине 12. до готово средине 15. века биле у саставу средњовековне српске државе. Основни извор права у тим приморским комунама били су статутути, који су садржали одредбе о организацији власти, правима и обавезама носилаца власти, стварном, облигационом, породичном и наследном праву, те кривичном праву и судском поступку. Статутути имају доста сличних решења, како због близине, међусобног угледања и ослонца на заједничку правну традицију, тако и због сличних прилика и времена када су настали. Сачувани су статутути Котора и Будве, а потврђено је да су постојали статутути Бара и Улциња<sup>14</sup>.

### Мере против корупције у доба Немањића

Мере против корупције у српском средњовековном праву јављају се у неједнаком обиму у световним и црквеним оквирима, а односе се, углавном, на судије и свештенство, нарочито у вези са симонијом.<sup>15</sup>

Норме против корупције у световним оквирима појављују се тек у Душановој кодификацији. Претежно су фокусиране на корупцију судске власти, али дотичу и државне чиновнике уопште, истичући неподмитљивост ко једну од њихових битних особина. Специфичност представља одсуство санкција у великом броју ових норми.<sup>16</sup>

Одредбом члана 13 ДЗ прописано је: „И митрополити, и епископи, и игумани да се не постављају митом. И ко се нађе да је митом поставио митрополита, или епископа, или игумана, да је проклет и онај који га је поставио”.<sup>17</sup> Кршљанин наводи да постоји сличност са регулативом у Законоправилу, али да ова одредба ипак представља проширење, јер се кривцима прети и анатемисањем.<sup>18</sup> Селаковић наводи да је суштина овог члана преузета из византијског права – Василике (Lib. III, Tit. I, IX), али и Синтагме, као и да је доживео допуну и поштравање, јер су обухваћени и игумани, а казна је оштрија – византијско право је учиниоце

<sup>14</sup> З. Мирковић, *н. г.*, 20–25.

<sup>15</sup> Симонија означава куповање дужности за новац. Назив долази од имена новозаветног лика Симона Врача, који је од апостола тражио да му дају своје моћи, примљене од Светог Духа, за које је био спреман и да плати (Дела апостолска, 8.18–19). Симонија је била раширена у средњем веку на Западу, где су се световни владари према црквеним службама односили као према управним положајима под њиховом влашћу.

<sup>16</sup> Н. Кршљанин, „Мере против корупције у српском средњовековном праву”, *Анали Правној факултету у Београду*, 2, Београд, 2013, 230.

<sup>17</sup> Н. Радојчић, *Законик цара Стефана Душана 1349. и 1354.*, Београд, 1960, 92.

<sup>18</sup> Н. Кршљанин, *н. г.*, 236–237.

кажњавало одузимањем звања, а ДЗ анатемисањем.<sup>19</sup>

Одредбом члана 24 ДЗ прописано је: „И ако се нађе црквени управник, који је узео мито, да се уништи”.<sup>20</sup> У оригиналном тексту санкџија гласи „да се распе”. Селаковић наводи да је запрећена казна учиниоцу чисто византијска и представља конфискаџију имовине, те да овакву санкџију налазимо и у Синтагми (9.1. глава М-састава), где се као на старији извор упућује на Василике.<sup>21</sup> Кршљанин наводи да је световна казна конфискаџије имовине запрећена с обзиром на то да су управници црквених имања могла бити и световна лица, да је таква казна ретко заступљена у ДЗ, повељама и обичајном праву, те да и то указује на значај који је придаван примању мита.<sup>22</sup>

Оно што је посебно интересантно у наведеним одредбама је чињеница да давање мита није било кажњиво, али су они који би мито примили били протеривани и одузимана им је сва имовина, без обзира на износ имовинске користи прибављен коруптивном радњом. Интересантно је, такође, да је на први поглед строжа санкџија запрећена свештеном лицу које у управљању црквеном имовином прими мито, него оном које у поступку рукоположења прими мито. Међутим, то је само делимично тачно, јер је анатема значила потпуно и без временског ограничења искључење из свештенства и заједнице верника, што је у пракси доводило до преласка из повлашћеног сталежа у зависно становништво средњовековне Срџије. С обзиром на то да су црквеном имовином могла управљати и световна лица, јасно је да у њиховом случају анатема не би била ни довољна ни примерена казна, с обзиром на могућу штету која би била причињена црквеној имовини и материјалну корист коју би световна лица могла да остваре.

Одредбом члана 110 ДЗ прописано је: „Судије куда год иду по земљи царевој и својој области, да није властан узети оброка силом, ни што било друго, осим поклона, што му ко поклони од своје воље”.<sup>23</sup> Селаковић наводи да је оваква одредба у српско право уведена из римсковизантијског права и њен извор налази у Василикама (Lib. II, Tit. I, XII), а да Мирковић сматра да се судије овим одвраћају да саме траже поклон, што би представљао мито и указује на пропис Андроника III из 1329. године, који се односи на корумпиране опште судије.<sup>24</sup>

Недостатак санкџије уз ову одредбу одудара од генералне строгости ДЗ и значаја судијске функције. Иако ова одредба подсећа на савремене антикоруптивне одредбе из ЗСК,<sup>25</sup> њихова природа и разлог прописивања су потпуно

<sup>19</sup> Н. Селаковић, *н. г.*, 28.

<sup>20</sup> Н. Радојчић, *н. г.*, 95.

<sup>21</sup> Н. Селаковић, *н. г.*, 38.

<sup>22</sup> Н. Кршљанин, *н. г.*

<sup>23</sup> Н. Радојчић, *н. г.*, 120.

<sup>24</sup> Н. Селаковић, *н. г.*, 61–62.

<sup>25</sup> Према члану 57 ЗСК поклон је ствар, право или услуга, дата или учињена без одговарајуће наде, односно корист или погодност учињена јавном функционеру или члану породице. Према члану 58 ЗСК јавни функционер и члан породице не смеју да приме поклон у вези са вршењем јавне функције, изузев протоколарног и пригодног поклона.

другачији. Наиме, одредбом члана 110 ДЗ заправо се трошкови исхране судија као дела државног апарата пребацују са царске благајне непосредно на становништво, али се и легализује примање поклона без било каквих додатних критеријума, уз једини услов – добровољност. При том ДЗ не прецизира ни облик (новац, добра, услуге), ни вредност поклона, чиме је остављена могућност да вредност таквог „поклона” буде заправо кључни разлог за доношење пресуде која одговара даваоцу поклона. И док ЗСК генерално забарањује примање поклона од стране јавних функционера и са њима повезаних лица, одредба члана 110 ДЗ пријем поклона генерално сматра дозвољеним, уз једини услов да је поклон добровољно дат. Тешко је замислити ту „добровољност” у ситуацијама када је поклонодавац заинтересована странка у судском поступку. Због тога морамо константовати да, колико год била добронамерна, наведена одредба у себи садржи факторе ризика од корупције, познате и у савременим прописима – непостојање и нејасни критеријуми „добровољности”, непостојање максималне вредности поклона, непостојање механизма надзора... Да ли би против царског судије који би захтевао прекомеран оброк или поклон незадовољна странка могла да се обрати непосредно цару, не може се са сигурношћу закључити на основу текста ДЗ.

Мерама против корупције могле би се сматрати и одредбе члана 120 ДЗ, према којима „Цариник царев да није властан сметати или задржати трговце, да му коју робу прода у бесцење; слободно да пролази сваки по свима трговима и по вољи да се креће са својом робом”.<sup>26</sup> У једном од наредних чланова (122) за задржавање трговца од стране цариника забрањена је глоба од 300 перпера, али ни у том, ни у каснијим члановима није прописана санкција за продавање робе у бесцење. Коруптивну радњу у овом случају представљала је заправо злоупотреба службеног положаја цариника, којом су заправо приморавали трговце да им робу формално „продају у бесцење”, а фактички заправо дају мито како би могли да наставе своје путовање.

Оно што читајући ДЗ може лако да промакне, а такође се из угла савремених антикоруптивних стандарда може сматрати превентивном мером против корупције, представља својеврсна владавина права, која се огледа првенствено у начелу законитости. Владавина права поједностављено значи да су сви чланови друштва, укључујући и државне институције и владара, једнако подложни закону. ДЗ начело законитости проглашава јавно и експлицитно. То се проглашавање манифестује у директним одредбама да се све врши *по закону*, односно у одговарајућим забранама, да се ма што врши *през закон*. У том смислу, иако се одредбе члана 171 и 172 ДЗ повезане, издвојићемо одредбу члана 172 којом је прописано: „Све судије да суде по законнику, право, како пише у законнику, а да не суде по страху од царства ми”.<sup>27</sup> На тај начин овај принцип постаје део светске правне баштине. С тим у вези, Тарановски сматра да су утицај на формулацију оваквих одредаба

<sup>26</sup> Н. Радојчић, *н. г.*, 122.

<sup>27</sup> Н. Радојчић *н. г.*, 135.



имале не само Василике, већ и статутарно право, нарочито Которски Статут.<sup>28</sup> Селаковић наводи да су чланови 171 и 172 дуго сматрани оригиналним, јер је о Византији и њеном државно-правном уређењу владала искривљена представа, али да је Радојчић отклонио сваку сумњу да су они пресађени из римско-византијског права (две Новеле цара Јустинијана – LXXXII и CXIII, које су постале саставни део Василика, као и Новела цара Манојла Комнина из 1159. године, те Новеле сличне садржине Андроника Другог и Андроника Трећег), као и да је Соловјев потврдио и употпунио Радојчићеве тврдње.<sup>29</sup>

За разлику од ДЗ, Законоправило садржи више одредаба које имају антикорупциони карактер и које подсећају на савремене институте: забрана давања и примања мита у вези са симонијом; забрана сукоба интереса и својеврсна обавеза пријављивања имовине. У Законоправилу не постоје апстрактне норме које се односе на корупцију, а антикоруптивне одредбе нису номотехнички систематизоване на једном месту, изузев у глави 26, у којој су сублимирани изводи из извора Законоправила који третирају питања корупције. Детаљно анализирајући Законоправило, Станковић наводи да се најопштија одредба против корупције налази у 17. правилу Првог светог и васељенског првог сабора у Никеји: „Онај ко прима лихву или мито – по овом правилу стран је Цркви и лишава се чина”. Централно место међу мерама против корупције заузима борба против симоније, којој је посвећено чак 16 правила. Опште правило, „ко рукополаже за новац – да се извргне са оним који га је рукоположио”, прецизирано је додатним правилима. Законоправило поводом симоније поред свештенства и мирјана санкционише и игумане и игуманије. Станковић санкције дели на рационалне (лишење свештеничког чина и анатемисање) и ирационалне (претње истребљењем и погидељи, губом и проклетством). Као својеврсан дериват симоније посебно се санкционишу они који се хвале „да даровањем злата бише уврштени у Цркву” – добијањем последњег степена свога реда. Посебно су интересантна Станковићева запажања да Законоправило садржи и одредбе које се по свом карактеру могу сврстати у превентивне мере против корупције. То је, на првом месту, раздвајање епископове личне имовине од црквене имовине. Епископ је приликом рукоположења био дужан да прикаже и попише како сву своју имовину, тако и ону која припада цркви. За непоступање запрећена је санкција да сва епископова имовина припадне цркви. Слично томе, одузимањем имовине у корист цркве санкционисани су свештеници и епископи који су пре рукоположења били сиромашни, а након тога купили неку непокретност.<sup>30</sup> *Ratio legis* је јасан, а може се направити и јасна паралела са разлозима редовног и ванредног пријављивања имовине у ЗСК.<sup>31</sup> Иако нису посебно дефинисани, разлози према

<sup>28</sup> Т. Тарановски, *н. г.*, 228–229.

<sup>29</sup> Н. Селаковић, *н. г.*, 73–75.

<sup>30</sup> М. Станковић, „Антикорупционе мере у Законоправилу Светог Саве”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, Нови Сад, 2019, 1233–1243.

<sup>31</sup> Члан 67 и 69 ЗСК.

ЗСК леже у намери да се, на првом месту, утврди да ли постоји несагласност између увећане вредности имовине јавног функционера у односу на имовину коју је имао пре почетка вршења функције, али и у односу на легалне приходе током вршења јавне функције.<sup>32</sup> На другом месту, Станковић наводи одредбе о управљању црквеним приходима, према којима је епископ дужан да за црквеног економа постави свештено лице, те да му је забрањено да лично, „незнано и без сведока држи газдинство”. Ова мера је релативизирана како благом санкцијом („запрећење”), тако и чињеницом да тај економ једном годишње подноси рачун о управљању управо епископу. На трећем месту, Станковић наводи одредбе којима се забрањује непотизам, као врста сукоба интереса. Законоправило забрањује епископу на самрти да уместо себе постави другог епископа (да не би рукоположио брата, сина или другог сродника); као и да било шта од црквене имовине даје својим сродницима, осим ако су сиромашни, али једнако као да је реч о било којим другим сиромасима; као и да постави за економа црквене имовине свог сродника. Поређења ради, појам сукоба интереса дефинисан је одредбом члана 41 ЗСК и представља ситуацију у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције, а приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице. Лако је препознати да се у наведеним случајевима ради о директном сукобу интереса и омогућавању користи или погодности повезаном лицу. И, на четвртом месту, Станковић наводи одредбе које и данас звуче модерно – забрана, без изузетка, да поред своје духовне функције истовремено обављају било коју световну функцију. Начелно, забрањено им је да истовремено врше и две духовне функције, осим ако за тим не постоји прека потреба због оскудице у људима.<sup>33</sup> Питања неспојивости послова са вршењем јавне функције (чланови 45–55 ЗСК) и кумулације функција (члан 56 ЗСК) су издвојена из општег појма сукоба интереса и норми којима је та област била регулисана Законом о Агенцији за борбу против корупције, али садржај тих одредаба у ЗСК није битно промењен – постоји начелно ограничење, односно забрана обављања послова, у зависности од додатних критеријума, али и генерална забрана вршења друге јавне функције, осим уз сагласност Агенције. Видимо да је сличан, ако не и ригиднији однос према овим питањима постојао и у Законоправилу.

Када је реч о статутарном праву, и у њему можемо пронаћи превентивне мере против корупције. Иако се заклетва било ког јавног функционера из тог периода тешко може третирати као конкретна мера против корупције, према савременим стандардима, заклетва у глави 26 Статута Котора је специфична. Наиме, кнез се заклињао пред скупштином народа да ће сачувати добро управљање и правне обичаје града, а на част господина краља. Из данашње визууре то представља својеврсну гаранцију добре управе и начела законитости, као

<sup>32</sup> Члан 76 ЗСК.

<sup>33</sup> М. Станковић, *н. г.*, 1246–1247.

битних сегмената превенције корупције. Интересантан је и антикоруптивни карактер одредбе којом се брани грађанима да кнеза узму за кума, чиме се заправо потенцијални спречавао сукоб интереса који би, с тим у вези, могао да се претвори у стварни сукоб интереса. Котор је осамостаљивањем почео да бира градске кнежеве, уз антикоруптивну меру ограничавања мандата на годину дана. Јасну антикоруптивну меру представља забрана примања поклона, чак и забрана обедовања са грађанима, осим на свадбама. Поред тога, у глави I. био је предвиђен својеврсни „период хлађења” од 2 године, у којем судија није могао поново да врши ту функцију. И на крају, свакако треба истаћи забрану сукоба интереса и непотизма, јер, осим у Великом већу, блиски рођаци нису истовремено могли бити чланови осталих колективних органа.<sup>34</sup>

### Појавни облици корупције у Србији у доба Немањића

Недостатак сачуваних докумената о српској средњовековној историји, с једне стране, и мали број радова о овој теми, с друге стране, представљају ограничавајући фактор нарочито за приказ појавних облика корупције у доба Немањића. Због тога о њима морамо закључивати посредно – на основу појавних облика корупције карактеристичних за средњи век и географско окружење тадашње Србије, те извођењем из мера против корупције садржаних у наведеним прописима. Полазећи од прве тезе можемо закључити да се један од кључних фактора ризика корупције огледа у томе што феудални господар давањем земљишног поседа вазалу и пронијару добија њихову оданост, што је представљало основу и за друге облике корупције, као и било који други однос зависности и надзора.<sup>35</sup> Из данашњег угла то можемо препознати као системску и дубинску трговину утицајем.

Наравно, неспоран је утицај Византије на Немањићку Србију, а тиме и утицај римског права, хеленистичке културе и хришћанства. Управо због тога треба нарочито имати у виду да је Византија била не само угрожена корупцијом, већ, како то закључује Острогорски, готово до краја захваћена корупцијом: црква, чиновници, судство, једном речју све.<sup>36</sup> Логично је претпоставити да су на средњовековну Србију утицали и фактори ризика корупције својствени Византији, због чега су и појавни облици корупције вероватно били слични византијским. Посебно тамо где су се државни функционери издржавали од прихода које су остваривали од локалног становништва, може се основано претпоставити да су чиновници злоупотребљавали службени положај, примали поклоне (мито),

<sup>34</sup> J. Antović Jelena, *Statvta civitatis cathari – Statut grada Kotora*, Kotor, 2009, 440–445 и 600.

<sup>35</sup> Н. Деретић, „Појавни облици корупције у средњем веку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, Нови Сад, 2012, 277

<sup>36</sup> Г. Острогорски, *Историја Византије*, Београд, 1959, 248.

али и вршили изнуде.<sup>37</sup> На основу чињенице да кефалије уместо државних плата живе од прилога становништва, што представља несумњив фактор ризика корупције, није тешко замислити ситуације у којима кефалије приликом вршења јавне функције „легално” узимају новац и друге поклоне од становништва.

Поред наведеног, средњи век је карактерисала повећана улога цркве, праћена огромним богатством које је црква поседовала. Бројни су докази о непотизму у католичкој цркви, при чему су чак и папе биле познате по именовану својих рођака на црквене функције, па се може претпоставити да су такви појавни облици корупције били заступљени у приморским градовима и њиховом окружењу, у којима је била доминантна католичка црква. Наравно, илузорно је сматрати да је Српска православна црква била поштеђена таквих појавних облика корупције. У прилог томе, кад су у питању одредбе напред наведених прописа, говоре и ставови Јиречека (да су ове одредбе показатељ све лошијег морала унутар цркве и пораста броја оваквих преступа), Крстића (да је преступ био нарочито заступљен при избору игумана... случајеви куповине гласова) и Соловјева (да је чињеница да се проклетством прети и ономе ко је по миту постављен и подмићеном који га је поставио, показатељ да ... је сличних случајева у пракси било доста).<sup>38</sup>

На крају, поред свега наведеног, на основу одредаба ДЗ, можемо препознати најмање четири појавна облика корупције: примања мита у вези са постављањем црквених великодостојника; примање мита од стране управника црквеном имовином; захтевање судија да им се оброци и поклони дају „силом”, а не добровољно; као и коруптивно поступање цариника којим се трговци ометају или задржавају да би царинику „продали робу у бесцење” и тиме омогућили стицање противправне имовинске користи.

### Закључак

На основу свега наведеног показало се да је и само феудално уређење српске средњовековне државе, засновано на сталешкој неједнакости, представљало фактор ризика од корупције. Томе је доприносило и постојање кумулације функција владара и других функционера којима је он преносио један део власти, као и одсуство ефективног система надзора и контроле вршилаца функција, нарочито након територијалних проширења. Због тога је и домет мера против корупције унапред био ограничен, без обзира на поједине драстичне санкције. Ако на тренутак апстрахујемо изазове и ограничења условљена природом феудалног друштвеног уређења, може се закључити да је средњовековно српско право у доба Немањића посвећивало значајну пажњу забрани корупци-

---

<sup>37</sup> Н. Деретић, *н. г.*, 278–282.

<sup>38</sup> Н. Кршљанин, *н. г.*, 237–238.

је, да најдужу традиџију има борба против корупџије у оквиру цркве, али да је корупџиџа била предмет регулисања и световних власти, пре свега ДЗ. На овом месту не можемо улазити у стварне узоре модерног српског антикорупџивног законодавства, али поређењем одредаба ДЗ и Законоправила са ЗСК може се уочити сличан *ratio legis* мера против корупџије.

ДЗ као симбол политичке и правне (над)моћи српске средњовековне државе један је од разлога због којих је средњовековну Србију од 12. до 14. века Тарановски сматрао државом са убрзаним темпом развитка, која се у неким правцима може упоредити са Француском 16. века или са Русијом 17. века<sup>39</sup>. Тај огроман потенцијал Србије из времена Немањића видљив је и кроз антикорупџивне одредбе наведених прописа. Тадашњи потенцијал и двовековну предност коју наговештава Тарановски у односу на Француску, не може да умањи чак ни петовековни трагични дисконтинуитет самосталне српске државе, који је уследио након нестанка династије Немањића. Станковићев закључак да антикорупџионе мере Законоправила делују посебно модерно када се, уз извесне апроксимације, доведу у контекст са институтима које предвиђа наше антикорупџивно законодавство<sup>40</sup> можемо проширити и на Душанову кодификаџију и статутарно право из периода владавине династије Немањића. Тарановски у оцени Душанове власти иде и даље, кад каже да она није власт над целим светом, али да је она власт са светским полетом... која се не ограничава само на одржавање једног народа, него тежи да послужи целом човечанству.<sup>41</sup>

Иако 800 година разлике и недостатак материјалних доказа онемогућавају извођење сигурних закључака, из наведених одредаба назире се нове теме и могућности у борби против корупџије. Извесна декриминалаџија давања мита, по угледу на ДЗ, вероватно би стимулативно утицала на лица која су принуђена да дају мито да то и пријаве, чиме би се повећао број откривених и процесуираних извршилаца кривичног дела примања мита. Поред тога, имајући у виду да бројне модерне антикорупџивне мере не показују жељени ефекат, као тема за анализу и унапређење казнене политике једноставно се намеће строга санкџија из ДЗ о одузимању целокупне имовине због примања мита, без обзира на вредност прибављене имовинске користи. У сваком случају, анализа српске правне историје и, у оквиру тога, феноменологије корупџије и некадашњих мера против корупџије, могу послужити унапређењу савремених антикорупџивних механизма у Србији.

<sup>39</sup> Т. Тарановски, *н. г.*, 226.

<sup>40</sup> М. Станковић, *н. г.*, 1251.

<sup>41</sup> Т. Тарановски, *н. г.*, 145.

## Литература

- Antović, Jelena. *Statvta civitatis cathari – Statut grada Kotor*. Kotor, 2009.
- Деретић, Наташа. „Појавни облици корупције у средњем веку”. *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4, 2012. 277–290.
- Кршљанин, Нина. „Мере против корупције у српском средњовековном праву”. *Анали Правној факултету у Београду*, 2, 2013.
- Мирковић, Зоран. *Српска њравна историја*. Београд, 2017. 40–46.
- Острогорски, Георгије. *Историја Византије*. Београд, 1959.
- Радојчић, Никола. *Законик цара Стефана Душана 1349. и 1354*. Београд, 1960.
- Селаковић, Никола. *Душанов законик и њравни ѡрансилантии*. Београд, 2007.
- Станковић, Милош. „Антикорупционе мере у Законоправиу Светог Саве”. *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4, 2019. 1233–1243.
- Тарановски, Теодор. *Историја српској ѡрава у Немањикој држави*. Београд, 1931.
- Кривични законик (Службени ѡласник РС, др. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19).
- Закон о спречавању корупције (Службени ѡласник РС, др. 35/19, 88/19, 11/21 – аутентично тумачење, 94/21 и 14/22).