



ИНСТИТУТ  
ЗА ПОЛИТИЧКЕ  
СТУДИЈЕ

POLITICAL REVIEW  
MAGAZINE FOR POLITICAL SCIENCE  
COMMUNICATIONS AND APPLIED POLITICS

02  
2009

# Политичка Ревизија

ЧАСОПИС ЗА  
ПОЛИТИКОЛОГИЈУ КОМУНИКОЛОГИЈУ  
И ПРИМЕЊЕНУ ПОЛИТИКУ

ISSN 1451-4281 UDK 1+2+3+32+9  
год. (XXI) VIII vol. 20

*Дубравка Стајић*

ДРУШТВЕНЕ И ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ  
СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА  
У ТРАНЗИЦИЈИ

*Владан Станковић*

ФУНКЦИЈЕ СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ У ХРИШЋАНСКИМ  
ПОЛИТИЧКИМ КОНЦЕПТИМА

*Дарко Маринковић*

СИНДИКАТИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ  
У ТРАНЗИЦИЈИ

*Драган Марковић*

СОЦИЈАЛНЕ ПОТРЕБЕ И НАЧИН ЊИХОВОГ  
ЗАДОВОЉАВАЊА У ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

*Драгана Динић*

СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ВОЛОНТЕРСКИ РАД

*Момчило Суботић*

АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ - ИСТОРИЈСКИ И  
САВРЕМЕНИ КОНТЕКСТ

*Миле Ракић*

ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ ЗЕМЉЕ И СИСТЕМ  
БЕЗБЕДНОСТИ

*Ружица Мрдаковић Цветковић, Драган Михајловић*

ИЗМЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА  
(СИСТЕМ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ) У ПРИВРЕДИ  
СРБИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ПРЕДУЗЕЋИМА

*Зоран Милошевић*

НАУКА И ИДЕОЛОГИЈА

*Миодраг Радојевић*

УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ

*Зоран Милосављевић*

ИДЕЈЕ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ТРАЈНОГ МИРА

Часопис за политикологију, политичку социологију,  
комуникологију и примењену политику  
УДК 1 + 2 + 3 + 32 + 9  
ISSBN 1452-1741

# ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА POLITICAL REVIEW

Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.



## **ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА**

### **POLITICAL REVIEW**

Часопис за политикологију, политичку социологију,  
комуникологију и примењену политику

ISSBN 1452-1741

Број 2 / 2009 Год. (XXI) VIII vol. 20 стр. 1-324

Часопис излази четири пута годишње

Часопис “Политичка ревија”, покренут као зборник под називом  
“Политичке студије” 1968, обновљен као “Политичке свеске” 1994.  
као научни часопис излази од 2002. године.

#### ***Издавач:***

Институт за политичке студије  
Београд, Светозара Марковића бр. 36  
тел. 33-49-204, 30-39-380  
E-mail: ipsbgd@eunet.yu

#### ***За издавача:***

др Живојин Ђурић

#### ***Главни и одговорни уредник:***

проф. др Драган Суботић

#### ***Секретар редакције:***

мр. Владан Станковић  
мр. Сања Шуљагић

#### ***Пословни секретар:***

Смиљана Пауновић

#### ***Чланови редакције:***

др Момчило Суботић, проф. др Зоран Милошевић, др Дубравка Стајић,  
проф. др Јован Базић, проф. др Миле Ракић, др Драган Марковић,  
проф. др Димитриј Константинович Безњук (Белорусија),  
др Петар Ковачић Першин (Љубљана, Словенија),  
проф. др Пол Шауп (Вирџинија, САД)

#### ***Превод на енглески:***

мр. Сања Шуљагић

#### ***Слог:***

ESELOGE d.o.o.

#### ***Штампа:***

ESELOGE d.o.o. Београд

#### ***Тираж:***

300 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати било у  
целини, било у деловима, без изричите сагласности Уредништва.

## САДРЖАЈ

Тема броја:

### СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И СОЦИЈАЛНА ПРАВДА

<i>Дубравка Стајић</i> ДРУШТВЕНЕ И ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА У ТРАНЗИЦИЈИ .....	11
<i>Владан Станковић</i> ФУНКЦИЈЕ СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ У ХРИШЋАНСКИМ ПОЛИТИЧКИМ КОНЦЕПТИМА .....	23
<i>Дарко Маринковић</i> СИНДИКАТИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ У ТРАНЗИЦИЈИ ...	39
<i>Драган Марковић</i> СОЦИЈАЛНЕ ПОТРЕБЕ И НАЧИН ЊИХОВОГ ЗАДОВОЉАВАЊА У ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ .....	61
<i>Драгана Динић</i> СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ВОЛОНТЕРСКИ РАД .....	89

### АКТУЕЛНО

<i>Момчило Суботић</i> АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ - ИСТОРИЈСКИ И САВРЕМЕНИ КОНТЕКСТ .....	119
<i>Миле Ракић</i> ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ ЗЕМЉЕ И СИСТЕМ БЕЗБЕДНОСТИ ..	137
<i>Ружица Мрдаковић Цветковић, Драган Михајловић</i> ИЗМЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА (СИСТЕМ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ) У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ПРЕДУЗЕЋИМА .....	155

### ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

<i>Зоран Милошевић</i> НАУКА И ИДЕОЛОГИЈА .....	167
<i>Миодраг Радојевић</i> УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ .....	179
<i>Зоран Милосављевић</i> ИДЕЈЕ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ТРАЈНОГ МИРА .....	205

### ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

<i>Игор Јанев</i> СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ПОЛИТИКА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ У ЕУ .....	235
<i>Ненад Ђорђевић</i> ЕКОНОМСКА ДИПЛОМАТИЈА И СВЕТСКА ЕКОНОМСКА КРИЗА .....	253

<i>Јелена Тодоровић</i>		
ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАО УСЛОВ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ .....	261	
<b>ИСТРАЖИВАЊА</b>		
<i>Радослав Гађиновић</i>		
ХИПОТЕЗЕ У НАУЧНОМ ИСТРАЖИВАЊУ .....	279	
<i>Драган Суботић</i>		
МЕТОДЕ НАУЧНОГ И ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА .....	297	
<b>НАУЧНА КРИТИКА, ПОЛЕМИКА И ОСВРТИ</b>		
<i>Раде Божовић</i>		
НАЦИОНАЛНО ПИТАЊЕ НА ИСТОКУ .....	323	

## CONTENTS

**This issue's topic:**

### **SOCIAL STATE AND SOCIAL JUSTICE**

<i>Dubravka Stajic</i>	SOCIAL AND POLITICAL ASSUMPTIONS OF THE SOCIAL STATE POSSIBILITIES AND LIMITATIONS IN THE PROCESS OF TRANSITION .....	11
<i>Vladan Stankovic</i>	FUNCTIONS OF SOCIAL STATES IN CHRISTIAN .....	23
<i>Darko Marinkovic</i>	LABOR UNIONS AND POLITICAL PARTIES IN TRANSITION - CASE STUDY - SERBIA - .....	39
<i>Dragan Markovic</i>	SOCIAL NEEDS AND THEIR SATISFYING WAY IN LOCAL COMMUNITY .....	61
<i>Dragana Dinic</i>	SOCIAL STATE AND VOLUNTEER WORK .....	89

### **TIMELY**

<i>Momcilo Subotic</i>	AUTONOMY OF VOJVODINA – HISTORICAL AND CONTEMPORARY CONTEXT .....	119
<i>Mile Rakic</i>	ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE STATE AND SECURITY SYSTEM .....	137
<i>Ruzica Mrdakovic Cvetkovic, Dragan Mihailovic</i>	REGULATIVE CHANGES IN THE FIELD OF SUBVENTIONS STATE AID SYSTEM IN ECONOMY OF SERBIA AND COMPANY MANAGEMENT .....	155

### **ESSAYS AND STUDIES**

<i>Zoran Milosevic</i>	SCIENCE AND IDEOLOGY .....	167
<i>Miodrag Radojevic</i>	CONSTITUTIONAL COURT IN REPUBLIC OF SERBIA .....	179
<i>Zoran Milosavljevic</i>	IDEAS OF ESTABLISHING A LASTING PEACE .....	205

### **EUROPEAN INTEGRATION**

<i>Igor Janev</i>	SOCIAL STATE AND POLITICS AT THE LOCAL LEVEL IN THE EUROPEAN UNION .....	235
-------------------	--	-----

<i>Nenad Djordjevic</i>	ECONOMIC DIPLOMACY AND WORLD ECONOMIC CRISIS .....	253
<i>Jelena Todorovic</i>	ADMINISTRATIVE CAPACITY STRENGTHENING AS A PRECONDITION OF MEMBERSHIP .....	261
<b>RESEARCH</b>		
<i>Radoslav Gacinovic</i>	ON HYPOTHESIS IN SCIENTIFIC RESEARCH .....	279
<i>Dragan Subotic</i>	SCIENTIFIC AND EMPIRICAL RESEARCH METHODS .....	297
<b>SCIENTIFIC CRITIC, POLEMICS AND REVIEWS</b>		
<i>Rade Bozovic</i>	NATIONAL ISSUE IN THE EAST .....	323

## Уместо увода

Овај јубиларни 20-ти број посвећен је идеји социјалне правде, социјалне државе с посебним освртом на теорију и праксу у нашем друштву. Ова актуелна тема која услед заоштравања светске финансијске и привредне кризе али и сиромаштва у Србији тренутно заокупља и нашу стручну и научну јавност, представљена је и у радовима сарадника Института за политике студије у Београду. Тако, мр Владан Станковић аргументовано пише о функцијама социјалне државе у хришћанским политичким концептима, др Игор Јанев о социјалној држави и политици на локалном нивоу у Европској унији, а мр Драгана Динић о социјалној држави и волонтерском раду. Свакако, нису изостале ни теоријске синтезе других аутора из ове области, на пример, др Драгана Марковића о социјалним потребама и начинима њиховог задовољавања у локалној заједници, а пре свега темељан прилог – др Дубравке Стајић о друштвеним и политичким претпоставкама социјалне државе у данашње доба.

Овај тематски број је показао и теоријско и друштвено опредељење научних радника и истраживача Института за политичке студије усмерено ка идеји социјалне државе, а пре свега – социјалне правде, државе благостања и социјалне сигурности за све појединце и слојеве у друштву. То је драгоцену сазнање за будући развој ИПС, укључујући и европску оријентацију оличену, на пример, у радовима др Дејане Вукчевић, Јелене Тодоровић и других.

Исто тако, задовољни смо што се и у овом броју оглашавају и сарадници из других научних и високошколских институција, што сведочи о отворености нашег угледног часописа и институције за сарадњу.

У радовима овог броја пратимо и актуелна збивања у политичком животу Србије, на пример, др Момчила Суботића о историјском и савременом концепту аутономије Војводине, мр Миодрага Радојевића о Уставном суду Србије као и више прилога из економије, међународних односа методологије истраживања.

И овог пута, с задовољством подсећамо сараднике да је часопис у рангу водећег националног часописа (М51) на релевантној листи Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије. Уз



позив на сарадњу подсећамо да је тема наредног броја посвећена капацитету демократских политичких институција Србије (радови треба да стигну у Редакцију до 15. јула 2009. године).

Проф. др Драган Суботић,  
научни саветник

Радови сарадника Института за политичке студије  
реализовани су у оквиру пројекта 149057Д

**Тема броја:  
СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА  
И СОЦИЈАЛНА ПРАВДА**

11

*Дубравка Стајић*

ДРУШТВЕНЕ И ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ  
СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ – МОГУЋНОСТИ  
И ОГРАНИЧЕЊА У ТРАНЗИЦИЈИ

23

*Владан Станковић*

ФУНКЦИЈЕ СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ  
У ХРИШЋАНСКИМ ПОЛИТИЧКИМ КОНЦЕПТИМА

39

*Дарко Маринковић*

СИНДИКАТИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ  
У ТРАНЗИЦИЈИ

61

*Драган Марковић*

СОЦИЈАЛНЕ ПОТРЕБЕ И НАЧИН ЊИХОВОГ  
ЗАДОВОЉАВАЊА У ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

*Драгана Динић*

СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ВОЛОНТЕРСКИ РАД

УДК:  
321.01:304(497.11)  
Примљено:  
**20. марта 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 11-22.

*Дубравка Стајић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## ДРУШТВЕНЕ И ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА У ТРАНЗИЦИЈИ<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Процес транзиције у Србији се приближава крају. Постоје проблеми незапослености и сиромаштва. Светска економска криза опет отвара питање социјалне државе. Постоје различити теоријски ставови домаћих аутора о могућности постојања социјалне државе.*

*Кључне речи: социјални статус, транзиција, неолиберализам, светска економска криза, демократија, економски тоталитаризам....*

### УВОД

**И**деје о новом уређењу политичке и економске сфере друштва у Србији после 1990. године остајале су у оквирима политичких програма, који су са малим разликама углавном варирали **тему преузимања власти**. Озбиљна цивилизацијска питања, у првом реду питање развоја, модернизације, односно модерног и традиционалног у самој пракси, остајала су по страни. Изолација према токовима друштвених промена и рецепције тих промена у друштвеним наукама у Европи током деведесетих година није основни

\* Виши научни сарадник

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

разлог, а ни оправдање због недостатка озбиљних теоријских радова у којима треба отворити сложена питања пре свега међуоднос парламентарне демократије, индивидуалних и колективних права (етничких права, права запослених као људских права, на пример), која су дефинисана у новом законодавству насталом после 2000. године, али нису теоријски промишљена како би њихова операционализација довела до практичних политичких и друштвених промена у правцу стварања *новог друштвеног система вредности*. Систем вредности је база и консензус за стратегију развоја српске привреде и државе. Јер ово питање које стоји као стални задатак, а његово недовршавање као стална препрека превазилажењу различитих облика кризе, који наилазе у таласима, као финансијска криза, као криза владе, криза социјалног дијалога на линији послодавци-синдикати, као криза независности правосуђа и медија или поверења грађана у полицију, као унутарстраначке кризе и поделе унутар странака, а такође конструисање неоправданих идеолошко-политичких коалиција у саставу владе. Све наведене кризе имају узрок у једном темељном непромишљању демократских институција, њиховом деловању и степену њихове одговорности онима који су их бирали, или делегирали да заступају њихове интересе као интересне групе. Друштвена и политичка реалност Србије на почетку 21. века је још једно озбиљно раскршће, које би се могло разрешити најпре доследним промишљањем наведеног питања, а затим његовом доследном операционализацијом и применом.

Актуелна питања су сложена, она су задата унутрашњим задацима транзиције и спољашњим притисцима глобализације, њихово решавање тражи мултидисциплинарна знања много обухватнија од матрице народњачког схватања народа и његових потреба. Ово је епохално раскршће у коме се отвара питање – да ли ће друштвена и политичка воља остати у препознатљивим границама етничког интереса, затворена у економској и културној самодовољности. Или вреди покушати што је знатно већи интелектуални напор, да се сачувају вредности које јесу допринос идентитету, али и практичном решавању проблема, уз прихватање и културолшко уграђивање у правну и друштвену свест наших грађана оних глобалних вредности које су унапредила и друга друштва. При том, постоје друштвене вредности и појмови који су олако одбачени, иако нису у супротности са модернизацијом. То је случај управо са категоријом социјалне државе: самоуправна социјалистичка Југославија

је била пример добро и озбиљно уређене социјалне државе, али политички и идеолошки дискурси после 1990. нису желели да искористе било који од практично проверених института и искуства ове државе у стварању нових модела социјалне државе, или бар неких њених функција.

У садашњим условима, готово је немогуће у оквиру институција повезати дискурс либерално-народног схватања државе и друштва, са социјално-демократским поимањем ових феномена.

Социјална држава у контексту ових питања, није основни узрок већ реална последица и резултат достигнутог развоја друштвених и политичких претпоставки демократије у Србији у протеклим годинама транзиције. Овај модел државе није идеолошко-политичка флоскула, нити израз дневно-политичких интереса који доносе поједине мере као *резидуе* њеног законски регулисаног, и у пракси озбиљно схваћеног појма и суштине, а што већ дуго припада корпусу људских права, укључујући запослене и незапослене, пензионере и сва лица која своју егзистенцију остварују својим радом.

### 1. ИДЕЈЕ ЛИБЕРАЛИЗМА И ПОПУЛИЗМА КАО ИСТОРИЈСКЕ И ПОЛИТИЧКЕ ДИЛЕМЕ

У Србији после 2000. године веома агресивно се намеће монизам решења свих битних, у првом реду привредних и државних питања, са становишта неолиберализма као јединог решења. Јавни говор који започиње са: “Ово мора да се реши на следећи начин”, садржи у себи идеолошки дискурс, који је успео да отуђи од јавне делатности многе демократски оријентисане грађане. Показало се да у пракси слобода и демократија не морају да се условљавају и развијају паралелно, а развој демократских идеја показује се кроз мукотрпан пут од философске и друштвено теоријске мисли ка спознаји реалних могућности њихове примене у конкретной пракси овог друштва. Наш познати политиколог проф. др Милан Матић у студији *Либерализам, популизам и демократија*<sup>2)</sup> указује на сложеност односа теорије и њене примене већ у почетној фази развоја либералне мисли. Разлике у поимању од стране енглеских либерала 18. века и француских мислилаца, имале су далекосежне практичне последице. Док су енглески либерали разматрали од-

2) Милан Матић, *Либерализам, популизам и демократија, три есеја из политичке теорије*, ИПС, Београд, 2005, Књига 2, op. cit., стр. 37.

нос парламентаризма и индивидуалних слобода, пре свега у смислу негативне слободe – као спречавање повреде права приватности, дотле француски теоретичари продубљују питање позитивне слободe, као права народа на активну контролу власти, учешће и утицај у политичким процесима, у правцу ширења и поправљања слобода у њиховом позитивном смислу. Доиста, проф. Милан Матић се пита: “Уколико се прихвати идеја слободe у негативном смислу, настају ограничења у пракси и волунтаризам у великим областима живота: Препуштање приватне сфере спонтаној игри и односима друштвених снага даје маха ширењу и продубљивању социјалних неједнакости, које доводе до таквих разлика у условима реализације слободe да нема препрека и граница. Може ли бити ‘мале’ слободe у условима велике и готово опште неслободe и лишавања? То су питања која откривају све веће удаљавање првобитно блиских идеја либерализма, демократије, па и социјализма. Са неједнакостима које изазива једнострана историјска примена негативне слободe као идеала изворног идеализма, она се од значајног појма демократске трансформације друштва све више претвара у апстракцију и демократски формализам”.<sup>3)</sup>

Ове опште примедбе могу се применити и на поједине сфере друштвеног живота. Друштвени детерминизам слободe као најопштији услов слободe предузетништва и слободe и права на рад, има ограничења у оба смисла схватања слободe. Негативно схватање слободe у крајњој инстанци сужава се на слободу приватности, приватне својине и уски хоризонт живота појединца, па индивидуални егоизам почиње да умањује оштрицу критике, критичког расуђивања и потребе за контролом власти, што у савременом глобализованом свету подрива темеље демократије. Такође, и супротно позитивно схватање слободe “као превазилажења колективног над личним, долази до брисања бескрајних посебних и личних различитости, до нивелације и спољашње редукције особености на ‘општост’ или ‘просек’, што по себи не може бити ништа друго до један вид ограничавања суштине слободe. Преношење тежишта одговорности за слободу на друштвене услове, објективне чиниоце, државу или друге колективне ентитете, може по себи значити ослобађање људи и човека за личну одговорност, како за своју, тако и за колективну судбину”.<sup>4)</sup>

3) М. Матић, *ibidem*, стр. 37.

4) М. Матић, *ibidem*, стр. 39.

Америчка либерална политичка доктрина схвата политички плурализам као отворено борилиште друштвених група и интереса, а у пракси прикривено делују различите моћне групе (лобији, бирократија и друге групе). Зато овај аутор заступа став умерене толеранције у признавању и практиковању плуралитета. Он сматра: “Умерено признавање аутономије великих социјалних група, заједно са таквим плуралистичким организовањем које омогућује прекорачивање затеченог социјалног припадања и удруживања по конкретним економским, културним, и другим интересима, веома је значајна полуга стварања демократског и отвореног плуралистичког друштва”.<sup>5)</sup>

Међутим, прихватање како позитивног, тако и негативног принципа слободе који се примењују у случају економских и социјалних права, не само да у пракси могу бити злоупотребљени у сврху задовољења интереса уже групе, или изманипулисани. Слободе које је прокламовао класични либерализам, пре свега су политичке слободе, које имају и своју економску страну. Али модерне економске слободе, социјалне слободе и права из рада и по основу рада, имају своју економску страну, односно цену која оптерећује широке слојеве становништва – предузетнике, запослене, али и државу, или обухвата истовремено све ове субјекте. Зато је у пракси однос либералне и социјалне државе променљив, а оно што се у нашој најновијој правној и политичкој теорији означава под појмом “правна држава”, заправо је минимум функција либералне државе, док поједине социјалне мере које се усвајају под притиском унутрашњих друштвених сукоба, или спољним захтевима од стране Европске Уније, никако не задовољавају критеријуме појма социјалне државе. У циљу гаранције минималних слобода и права грађана, власт успоставља своје функције, за које још нема гаранције стабилности, подела власти и независност правосуђа се често доводи у питање од стране извршне власти, док је остваривање права и интереса грађанина као појединца често изложено волунтаризму и арбитрности.

## 2. РАЗВОЈ И КРИЗА СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ

Државни протекционизам настао у тржишним привредама после Другог светског рата имао је два основна узрока. *Први*, је необходност покретања привреде из стања разорености и рецесије,

5) Оп. cit. стр., 74.



због чега су организовани велики јавни радови. Као почетак обнављања великог броја привредних делатности и запошљавања радне снаге. *Други*, разлог је цивилизацијско сазревање капитализма као универзалног система, који више није нужно био заснован на примитивној експлоатацији људске радне снаге. *Трећи* битан фактор је постојање блока источноевропских земаља са једнопартијским комунистичким системом, специфичним облицима социјалне функције државе и идеологијом која је била блиска и имала бројне присталице и у земљама грађанске демократије. Сви ови чиниоци утицали су на постепено стварање новог законодавства и праксе, признавање права запосленима, побољшања старања и здравствене заштите члановима њихових породица, као и све ширем кругу грађана. Притисак широких кругова грађана на повећање њихових социјалних права захтевао је веома висока издвајања из државних буџета, што је био један од основних узрока кризе и теоријског преиспитивања социјалне државе и њене утемељености у европској пракси, крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година. Други битан фактор је опадање ефикасности привреда, као последица нафтног шока и кризе која је започела 1973. године. За конституисање социјалне државе неопходно је успостављање неколико битних и специфичних услова: 1) мир унутар друштва, са социјалним консензусом; 2) привредни раст и развој, одсуство финансијске и индустријске кризе; 3) социјални мир, уз трипартитну сарадњу три партнера и превазилажење најгрубљих видова експлоатације. Уз релативно једноставно формулисање услова за настанак социјалне државе, неопходно је истаћи настанак и стални развој правне и друштвене свести о помоћи свим члановима друштва, посебно онима који нису способни за рад. То су висока цивилизацијска достигнућа, која су настала у условима технолошки високоразвијеног капитализма, у условима мира и друштвене стабилности, који су омогућили друштвени консензус о постизању оваквих циљева.

С друге стране, висока стопа опорезивања најбогатијих слојева друштва довела је до бекства капитала у друге државе, избегавања плаћања пореза (пореска евазија) и смањивања улагања и инвестирања у развој класичних индустријских грана, у којима традиционално ради највећи број запослених. Развој нових технологија током осамдесетих година отворио је потпуно ново питање

у целокупној људској историји: шта је процес рада у којем не постоји живи људски рад?

Све већи захтеви широких слојева становништва у погледу захватања из буџета, а по основу социјалних права, довели су током осамдесетих година 20. века до преиспитавања овог модела, и враћања либералним вредностима слободе предузетништва, што се и временски поклопило са кризом социјализма у системском смислу, како његове економије, тако друштва и идејних постулата на којима се систем заснива. Међутим, утицај једног објективног фактора такође је допринео прерасподели односа снага у најбогатијим привредама, а то је поменути почетак нафтне кризе. Социјална држава била је заснована на једнакости шанси широких слојева становништва како у праву на школовање, приступ лечењу и здравственим услугама, могла је да опстане захваљујући сталном расту и развоју, примени науке и високом степену запослености домаће и стране радне снаге. Међутим, у другачијем систему, социјална права била су остваривана у југословенском самоуправном социјализму, и разбијање те државе, осиромашење становништва било је у функцији уништавања модела социјално солидарног друштва заснованог на идеји социјалне правде.

Примена неолибералне економске политике на бивше социјалистичке земље показала је да мултинационални капитал брзо улази у њихове привреде, да улази у државне и политичке институције и диктира облик и темпо развоја друштва.

Глобално ширење неолиберализма добија не само економске и технолошке размере, већ путем медија проширује поље свог деловања на систем вредности, у првом реду на принцип солидарности као вредносни темељ сваког облика узајамности, добровољног удруживања грађана, од различитих облика удруживања на нивоу локалне заједнице, до националних и међународних синдикалних организација. Парадоксално, уместо рестаурације вредности грађанског друштва, глобализација нуди симулакрум вредности, у чијем је центру појединач-потрошач. Из свих изнетих разлика у вредносном, организационом, оперативном смислу, није могуће извршити неку врсту консензуса, и зато су вредносна опредељења међу грађанима Србије, укључујући велику групу радно способних (запослених и незапослених) тако оштро подељена. Прва фаза транзиције отворила је могућност, да коришћењем домаћих људских ресурса (памет и знање), буде формулисана таква стра-

тегија развоја, која неће поновити грешке и губитке претходних транзиционих земаља, а посебно уважавајући претходну деценију. Та шанса није искоришћена, упркос напорима бројних стручњака и интелектуалаца да само најширим ангажовањем и повезаним деловањем знања из различитих области, цена транзиције може да буде релативно подношљива, не само области, цена транзиције може да буде релативно подношљива, не само исказана у свом материјалном виду, већ развојном, цивилизацијском.

Друштва светске периферије у протеклих двадесет година beleже пад бруто друштвеног производа депопулацију и старење становништва, економску емиграцију младих људи. Све ове појаве карактеришу и друштва Западног Балкана, укључујући и Србију.

У глобализованом свету без нових идеја и визија који доносе разрешење проблема, све је видљивија тежња различитих центара моћи да делују дезинтегративно ка свим интегративним идејама које су биле конститутивни фактор настанка правне и грађанске државе, друштвеног националног и класног идентитета, па и ужегрупног (нпр. стручног) идентитета. Ову дезинтегришућу активност разматрали су, са различитих теоријских позиција, И. Волерстејн, С. Хантингтон. Овај потоњи заправо оправдава деградацију демократије, која мора да буде предмет деловања ограничених друштвених елита, док се широке масе искључују из ње. Зато Милан Матић сматра да се “либерализам(се) до краја историјски потврђује као идеологија доминације најбогатијих и најмоћнијих, повлашћених земаља и слојева друштва, који демократска начела уважавају у границама очувања унутрашње социјалне равнотеже, али спољашњу експанзију и утилитарну стратегију појачава до максимума. У том смислу се савремени либерализам јавља и као својеврсни антипод демократије, или као наметнути општи оквир у коме се могу толерисати поједини елементи демократије и демократских опција”.<sup>6)</sup>

Овакво друштвено прегруписивање и прерасподела моћи на глобалном плану проузроковали су регресивне процесе у свету: пораст неједнакости унутар друштва и између њих, ограничавања партиципације грађана у демократским процесима, продубљивање етничких и верских сукоба.

Сви ови процеси транспарентно се јављају у свету рада, кроз погоршање положаја генерално свих запослених увођењем угово-

6) Упореди, М. Матић, *op. cit.*, стр. 95.

ра о раду на одређено време као доминантног облика радног односа; невиђеном дискриминацијом жена, припадника етничких група, страних радника, пребацивањем фабрика и прљаве индустрије у земље светске периферије. Тврђи се општи “социјални дампинг”, обезвређивање свих запослених, без обзира на сложеност посла који обављају, стручну спрему, радно искуство и вештине којима располажу. Обезбеђују се рад и друштвени статус запослених, а поменути термин потиче од познатог француског социолога Пјера Бурдијеа. Напротив, поново се уводе начела монетаризма, која су услед наступања светске економске кризе 2008. године допуњена протекционистичким мерама у САД, Канади, Европској Унији.

Целокупни идејно-политички и економски свет глобализације почиње да подлеже преиспитивању, отпору унутар самих земаља Европске Уније, у којима идеје социјалне правде није потпуно нестале из свести људи и организација. Талас штрајкова у Грчкој траје од децембра 2008. године, у Француској су синдикати заједно са невладиним организацијама најавили у марту двестотине (200) колона протеста широм земље – против отпуштања, суспензије колективних уговора. Поново се преиспитује теоријско наслеђе социјалистичких мислилаца, укључујући К. Маркса, како од стране социјалдемократских странака, тако и од стране представника неолибералне мисли, који настоје да нађу разрешење постојеће дубоке кризе капитализма.

У сталном преплитању транзиционих и глобалних проблема, питање социјалних мера и улоге државе у решавању економских проблема у Србији је посебно сложено питање. Сиромаштво и висока стопа незапослености изузетно су сузили простор деловања три социјална партнера у правцу правичне прерасподеле друштвеног терета транзиције. Чак и методи који су добро познати економистима као историјски пример изласка из рецесије, дуго година у нашој средини нису били прихваћени.<sup>7)</sup>

Са постојећим глобалним окружењем и недовршеном транзицијом, чији је резултат један облик капитализма првобитне акумулације, без институционалног ограничавања и контроле, настају отпори, организациони и од стране мислећих људи, у Србији која

7) Већ 2001. године непосредно по ступању на снагу Закона о приватизацији, предложила сам тадашњем руководству Социјалдемократске уније (СДУ) и Уједињених гранских синдиката “Независност”, као програмским представницима света рада, да се организују јавни радови, али је предлог одбијен “као неозбиљан, јер то кошта”. Социјална цена транзиције у међувремену је вишеструко порасла.

је озбиљно осиромашена. Темељна примедба коју упућује оваквом систему социолог Зоран Видојевић је “да се демократија опет заобилази, само под другим предзнаком”.<sup>8)</sup> Видојевић је устврдио да социјална држава, са одговорном владом, не може да се конституише у условима “газдашког” капитализма, у коме је запошљавање схваћено као социјална награда, а запослени имају статус робља. Он запажа да готово не постоји могућност синдикалног и струковног организовања радника код приватних послодаваца у Србији. Видојевић истиче да постоји огромна цивилизацијска разлика између западноевропског и јапанског капитализма, у односу на сада остварени капитализам у Србији, који карактерише као суров. По њему, концентрација капитала већ је довела до поделе власти између власника крупног капитала и политичких елита. Зато је, сматра овај аутор, реално очекивати да политичке елите доносе само парцијалне и повремене мере, “Ради предупређивања могућег социјалног пожара, предлога, обећања и потеза који имају анестезирајуће дејство, након кога наилази још оштрије али у постојећим околностима, немоћно освешћење и дубље незадовољство”.<sup>9)</sup>

Незадовољство широких слојева становништва није упућено против приватизације као такве, већ недостатак контролних механизма и ограничења овог процеса. Штавише, на основу низа показатеља, које З. Видојевић износи у својој књизи Демократија на заласку – ауторитарно-тоталитарна власт, аутор доказује да политичка демократија може да коегзистира са економским тоталитаризмом. Видојевић као решење предлаже увођење својинског плурализма, сматрајући да је друштвено нецелисходно приватизовати све ресурсе и привредне субјекте. Његов закључак је да су повезаност економског монизма и неразвијеног политичког плурализма довели до тешке опште ситуације у српском друштву, што може даље да проузрокује неконтролисане провале социјалног гнева.

Ове прогнозе социолога Зорана Видојевића објављене су пре него што је, путем јавних медија, објављен захтев Министарства економије Владе Републике Србије да судови суспендују све радне спорове који су у току у Републици Србији. Овако груб насртај на судство као независну грану власти, а посебно и насртај на права запослених као људска права, могућ је и због слабости синдиката, њихове уситњености и унутрашњих сукоба о концепцијским и ор-

8) Лични став, “Може ли Србија постати социјална држава” Зоран Видојевић, Данас, 7-8.3.2009. стр. VI-VII.

9) Op. cit. стр. VII.

ганизационим питањима. Ова одлука поменутог министарства је у супротности са међународним конвенцијама МОП, уставном начелу једнакости грађана пред законом, као и чл. 195. Закона о раду.

Грубо и примитивно доказивање снаге капитала довело је до суспензије цивилизацијских тековина, као што су правна и друштвена свест. Владавина права доведена је у питање, а владање страхом потврђено као метод капитализма на његовом садашњем ступању у Србији.

### УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Постоје назнаке обнављања кртичке свести о развоју и потреби примене принципа солидарности у Србији. Напори синдиката да се отворе продавнице са јевтиним животним намерницама су преузимање европских искустава која се већ увелико примењују. Међутим, несаслагласност између теоријских увида и предлога домаћих теоретичара и реалности у којој се налази српско друштво, заправо су доказ снаге монопола, не само монопола капитала, већ монопола мишљења, у коме се простор за критичко мишљење све више сужава. Идеја социјалне државе, као што је навео један од аутора, је тековина дугог цивилизацијског развоја, а постојећи објективни услови у Србији и људски ресурси нису досегли тај цивилизацијски степен. Утолико се, реално, може говорити о појединим стратегијама и социјалним мерама усмереним ка најугроженијим друштвеним групама.

### БИБЛИОГРАФИЈА

- Матић, Милан, Либерализам, популизам и демократија, Београд, ИПС, 2005, Библиотека Политикон, књига 2.
- Голубовић, Загорка, Куда иде постоктобарска Србија (2000-2005), Београд, Службени гласник, 2006, Едиција “Став”, књига 5, стр. 210.

### Чланци

- Видојевић, Зоран, “Може ли Србија постати социјална држава?”, Данас, 7-8.2009. стр. 6-7 (Рубрика Лични став, дијалог).

**Dubravka Stajic**

**SOCIAL AND POLITICAL ASSUMPTIONS OF  
THE SOCIAL STATE POSSIBILITIES AND LIMITATIONS  
IN THE PROCESS OF TRANSITION**

**Summary**

*The process of transition in Serbia is near it's end. It caused huge problems, the main among them are big unemployment and growing of the poor citizens. In the same time, the global economic crisis opened and reactualized the idea of the social state. In the article above are cited some of the eminent serbian authors, who discuss the possibility of the social state in Serbia today.*

*Key word: social state, tranzition, neoliberalism, world economic crisis, democracy, economic totalitarism, market economy, weak trade-unions.*

УДК:  
304:27-67  
Примљено:  
**1. јуна 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 23-38.

*Владан Станковић\**  
*Институт за политичке студије у Београду*

## **ФУНКЦИЈЕ СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ У ХРИШЋАНСКИМ ПОЛИТИЧКИМ КОНЦЕПТИМА<sup>1)</sup>**

### **Сажетак**

*Аутор се позабавио феноменом основних функција социјалне државе из угла традиционалне и савремене хришћанске политичке мисли.*

*Кључне речи: функције социјалне државе, социјална правда, хришћанство...*

1. Услед специфичног погледа хришћанске мисли на место и улогу политике у друштву, што је изродило и супротстављене политичке концепте спрам државног и правног устројства унутар хришћанског света, овде ћемо обележја социјалне државе разматрати нешто шире – кроз функције социјалне државе. Разлика лежу у чињеници да је социјална држава државноправна категорија, док су функције социјалне државе нешто шире и свеобухватније одређене – оне су општедруштвена категорија, али имају и неспорни државноправни карактер.

Како год било, најпре је неопходно разјаснити шта су то функције једне социјалне државе, шта их све дефинише, да бисмо касније, у другом делу рада, могли да појаснимо различите приступе овој теми у хришћанским политичким концептима.

Функције социјалне државе су оне друштвене и државне обавезе које одређене државне институције, али и друштвене установе

\* Истраживач сарадник ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.



(цркве, милосрдна друштва, невладине организације и сл) преузимају на себе, у циљу задовољења социјалних потреба угрожених лица (старих, болесних, убогих, избеглица, небринутих, деце...). Ове функције спроводе се мерама социјалне политике. Због тога је социјална политика таква практично-друштвена делатност која је нераскидиво повезана са функцијама социјалне државе. Социјалном политиком врши се усмеравање “друштвених снага према неким парцијалним или мање-више општеприхваћеним циљевима.”<sup>2)</sup> То су мере које се предузимају како би се извршила прерасподела богатства, у циљу постизања социјалног мира, кроз програме заштите слабих, сиромашних, хендикепираних лица. И управо зачеци ове “заштите налазе се у добротним и милосрдним приватним, црквеним и државним акцијама, помоћи убогим и немоћним, као и заштити сирочади и ратних ветерана.”<sup>3)</sup>

Данас су функције социјалне државе од конкретних и практичних делатности задобиле обресе једне опште, социјалне политике. Ове функције немају више за циљ само остваривање социјалног мира у сукобљеним тржишним друштвима, већ понегде и постизање виших трајних вредности друштвене кохезије, као што је остварење социјалне правде.<sup>4)</sup> Тако су функције социјалне државе постале превентивне мере економске политике (и то нарочито оне фискалне), преко којих држава обезбеђује минимум социјалне сигурности за своје грађане.<sup>5)</sup> Ове би функције у најопштијем смислу могле да означавају и државне мере којима се побољшава финансијски стандард становништва, чак и квалитет животног стандарда, али и врши регулисање јавне потрошње. Коначно, у једном од званичних политичких концепата хришћанства, социјална

2) М. Milosavljević: “Socijalna politika”, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 608.

3) М. Milosavljević: “Socijalna zaštita”, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 611.

4) Корпоративна држава, са једне, или држава благостања, са друге стране, управо имају за задатак постизање овог циља. Ево шта нпр. Мусолини каже о социјалној правди. “Шта значи та виша социјална правда? Значи обезбеђен рад, правичну награду, достојан дом, значи могућност непрестаног развитка и побољшања.” (В. Musolini: *O korporativnoj državi*, Štamparija Madžarevića, Beograd, 1937, str. 41) Али и држава благостања, која је само коректура либералне државе, и не превреднује њене вредности у најзначајнијој мери, указује на нужност солидарности. Тако солидаризам државе благостања ставља нагласак на “сарадњу уместо надметања, на дужност уместо права, на добробит заједнице уместо жеље појединца, на алтруизам уместо себичности.” (G. Vic, P. Wilding: *Ideology and Social Welfare*, Routledge and Kegan Paul, London, 1984, p. 27)

5) М. Milosavljević: “Socijalna politika”, str. 608.

функција државе је нераскидиво повезана и са верском и црквеном есхатологијом.<sup>6)</sup>

Како год било, функције социјалне државе мењале су се кроз временска раздобља. Она су мењала не само опсег, већ и титулара права и обавеза. За нас је од значаја веза ових функција са различитим хришћанским политичким доктринама, о чему ће бити речи у даљем тексту.

2. Рано хришћанство не познаје институте јавних служби запошљавања, организовања радова, помоћи сиромашнима, незбринутима, оболелима и слично. “Пауперизам се по њима лечи искључиво милосрђем богатих.”<sup>7)</sup> Материјалне погодности које проистичу из ових дела милосрђа односе се искључиво на припаднике хришћанских заједница. Још је Јован Златоусти, у доба ране Цркве, окривљавао припаднике раних заједница да због немара присиљавају Цркву и њене свештенике да теже поседовању добара.

Ране хришћанске заједнице настоје да “нико не буде сиромашан”, тако што ће чланови поседовати искључиво заједничку имовину (принцип *комунитарности*). Овај принцип проналази своје место примене још у старозаветној традицији, која одбацује хијерархију, и уводи тзв. хоризонтално друштво.<sup>8)</sup> Када је богатство у питању, Златоусти тврди да богатство као такво заправо и не постоји, оно је из хришћанског угла посматрано само “фонд из кога треба да се издржавају сиромашни”.<sup>9)</sup> Они су “продавали своју земљу и друга своја добра и давали их заједницама, које су затим вршиле расподелу према потребама појединих чланова (према *Делима апостолским*, II, 44-47; IV, 32-37).”<sup>10)</sup> Због тога ће св. Григо-

6) У католичком предању “коначно остварење истинске државе Божје губи се у мутној и са социолошког и историјског становишта неодређеној есхатологији.” (Б. Априновић: Старозаветни пророци-борци за социјалну правду/магистарски рад, Факултет политичких наука, Београд, 2004, стр. 47)

7) М. Ступар: “Социјалнополитичка концепција раног хришћанства – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, *Анали Правног факултета*, бр. 3-4, Београд, 1959, стр. 357-376.

8) Б. Априновић, Старозаветни пророци-борци за социјалну правду/магистарски рад, стр. 106: “Јеврејски народ је хоризонтално друштво, које одбацује појам хијерархије – како у свом односу према Богу, тако и у односу међу људима.”

9) Д. Богдановић: “Основи социјалне теологије Св. Јована Златоустог (III део)”, *Хришћанска мисао*, (5-8), Хиландарски фонд, Београд, 1996, стр. 56.

10) М. Ступар: “Социјалнополитичка концепција раног хришћанства – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, стр. 360.

рије Нисијански заступати становиште да економија мора да служи људима, а не стицању добити.<sup>11)</sup>

Касније хришћанство одустало је од комунитарног принципа, јер га је било све теже одржати, у друштвима у којима је дотична вера постала званична религија царства. Хришћанство на нов начин тумачи функције социјалне државе. Напуштен принцип негације приватне својине сада се замењује схватањем да је хришћанин плододуживалац земаљских добра. Пошто човек не располаже добрима, већ само њиховим привидом, па зато материјална добра не могу човека учинити срећним, то су сва земаљска добра од Бога дата, и само он њима може располагати.<sup>12)</sup> Хришћанин је дужан да се о повереним добрима стара на начин којим ће омогућити опстанак и напредак свој и своје породице, али и ближњих са којима живи. Прећутно се признаје *de facto* постојање приватне својине. Па ипак, хришћанство је настојало да сачува “помен на живот првобитних заједница”. Све до пред крај петог века, а у Источном делу царства и нешто касније, сачувана је институција “агапе” (*αγάπη*). Агапе су заједнички обеди хришћана у кућама богатих. Уз помоћ ове социјалне институције богати би се искупљивали сиромашнима због социјалних разлика, које су последице грешног живота палог човека.<sup>13)</sup> То је доба у коме Јован Златоусти милосрђе тумачи као “добар зајам, а не издатак”. “(...) одбијање прерасподеле економских добара јесте грех суровости и нечовештва... Милостиња је једини начин да се богаташ спасе... (...) већ само присуство сиромаша показује да богаташ живи порочно, јер нема самилости ни према коме.”<sup>14)</sup> Посредно признање приватне својине хришћанска црква је настојала да нивелише преко моралне обавезе деобе са другим, сиромашнијим члановима заједнице, и тако отклони социјалне разлике.

3. Када је реч о професионалним особеностима функција социјалне државе у хришћанству, ваља истаћи разлике у приступу православног и католичког модела социјалне политике.

11) Св. Григорије Ниски: “О стварању човека”, *Господе ко је човек – православна антропологија и тајна личности*: 7-90, Православна мисионарска школа А. Невски, Београд, 2001, стр. 11-14.

12) “Земља припада Богу док су људи странци и пролазници.” (Г. Мандзаридис: *Социологија хришћанства*, Хришћански културни центар, Београд, 2004, стр. 246) “Економска добра треба да припадају свима (...)” (Ibidem, стр. 248)

13) У *Првој посланици Коринћанима* апостола Павла (XI, 21-22) може се спознати апостолска срџба због тога што свако жури при јелу, па неки поједу превише, а неки немају довољно.

14) Д. Богдановић: “Основи социјалне теологије Св. Јована Златоустог (V део)”, стр. 58.

Православни приступ, држи се политичког концепта симфоније верске и извршне власти (Цркве и цара), па тако прокламује те одлучност и у области социјалних давања. “Православни црквени поглавари, заступали су такву социјалнополитичку концепцију по којој социјалну заштиту треба да остварује држава у првом реду, сама или заједно са црквом, а функција цркве у овом погледу је увек помоћна.”<sup>15)</sup> Ово указује на рано настојање православних мислилаца да бремене обавеза према пуку сиромашних, којих је било веома много, пребаце на терет државе. Тако је Православна црква дала легитимитет држави да она спроводи мере социјалне политике.<sup>16)</sup> Држава је била свемоћна, и за очекивати је било да на своја плећа преузме и терет социјалних обавеза путем мера фискалне политике.<sup>17)</sup> Тако се у најразвијенијој фази византијске привреде “служба социјалних давања у знатној мери приближила, и једним делом идентификовала, са службом снабдевања.”<sup>18)</sup> Држава је намиривала основне потребе грађана Цариграда, а до извесне мере овај социјални шаблон је спровођен и у другим већим градовима Византа.<sup>19)</sup> Из ових разлога је Византија била прва велика држава нове ере која је предузела широке мере социјалне заштите, које наликую на надлежностима савремених социјалних држава.

Са друге стране “Католичка црква заступала је, у то време, тезу, да је главни циљ власти заштита слабих, а пошто заштита слабих спада у надлежност цркве то њој припада световна и религиозна власт, а то значи сва и свака власт.”<sup>20)</sup> Света столица је са презиром гледала на прожимање духовне и световне власти уопште, називајући богослове и православне великодостојнике због

15) М. Ступар: “Социјалнополитичка концепција раног хришћанства – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, стр. 365.

16) Да је пореска политика или политика прикупљања средстава у буџет строго државни и централизован посао, видети у: N. Vučo, *Državna intervencija u privredi*, Savremena administracija, Beograd, 1975, стр. 43.

17) Г. Острогорски: *Привреда и друштво у Византијском царству*, Просвета, Београд, 1969, стр. 205: “Византијски систем опорезивања водио је томе да су сиромашнији селаци били сразмерно највише, а богатији сразмерно најмање оптерећени порезима...”

18) М. Ступар: “Социјалнополитичка концепција раног хришћанства – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, стр. 363.

19) Овде ипак ваља нагласити да је највећи број становништва привређивао у примарном привредном сектору, те да је највећи број становника Византије живео на селу, од земљорадње. У доба опадања византијске привреде, порези са сеоских имања представљали су најзначајнију ставку буџета.

20) “На тој тези католичке цркве заснована је цела њена политика и акција.” (М. Ступар: “Социјалнополитичка концепција раног хришћанства – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, стр. 364)

таквог односа “ласкавцима царева и краљева”<sup>21)</sup>. Католички концепт настоји да дела милосрђа (*caritas*) протумачи тако да она постану неодвојиви део хришћанског начина живота, пошто “није ју могуће повјерити каквој институцији или кому другому.”<sup>22)</sup> Тако је Католичка црква створила мере социјалне политике које су парирале оним подстицајним мерама Православне цркве на Истоку које је остваривала византијска држава када је преузела обавезу да се стара о сиромашнима, бескућницима, незбринуту деци, самохрамним мајкама, јуродивима...

У намери да оствари послове из домена милосрђа Католичка црква је сама решавала ове проблеме.<sup>23)</sup> Она је порицала права световним властима да спроводе функције социјалне државе.<sup>24)</sup> “Средства којима је црква остваривала социјалну акцију била су: недељни прилози, месечни прилози, и општи прилози верника... прилози поводом крштења; од *fideicomiss*-а на земљи и других непокретности датим цркви, од дарова цркви и црквеним социјалним установама. Ова добра су, по правилу, била изузета од пореза,..."<sup>25)</sup> Како је време пролазило, а Католичка црква губила на утицају и престижу у друштву, који је имао за последицу пражњење касе у Риму, тако је западна црква настојала да један терет обавеза пренесе на световне власти: на централни буџет и краљеву касу, али и на

21) Ibidem, стр. 364.

“Презир са којим су папе гледале на помоћну улогу православних и црквених поглавара и православне цркве у односу на социјалну акцију световних власти на Истоку је нескривен.” (Ibidem, стр. 365)

22) Вице Јохн Батарело, “Солидарност из Царитасове перспективе”, Богословска смотра, бр. 2/04, Загреб, 2004, стр. 539-558: “Царитас се првенствено проматрало кроз дјела милосрђа, то јест кроз служење потребитима. Концепт милосрђа много се пута користи у текстовима Новог завјета. Помагање и давање хране сиромашнима средишња су обиљежја праксе у првим жупама. Ваља ипак нагласити да милосрђе увијек представља и специфични изрицај кршћанског живљења. Стога се оно схваћа као задаћа и одговорност свију. Није ју могуће повјерити каквој »институцији« или кому другому. Стварно вјеровање и служење другима, посебице потребитима, међусобно су неодвојиви.” (стр. 540)

23) Ово је и данас остао званичан став римокатоличке цркве у вези рада на остваривању функција социјалне државе, с том разликом што је, данас, Црква ангажовала све сегменте друштва, па тако и државу у том послу. (Нешто више о тој теми у: John Verstraetan: “Socijalna misao Crkve kao tradicija”, *Obnovljeni život*, бр. 1/03: 99-110, Загреб, 2003, стр. 102)

24) Основ овога ваља тражити у чињеници да је званична римска теологија правду генерално, па тиме и социјалну правду сагледавала као могућу и битно садржану искључиво “у идеалној Држави Бојжој. Земалјске институције су праведне у оној мери, у којој подржавају овај идеал.” (В. Аpcовић: *Starozavetni proroci-borci za socijalnu pravdu/magistarski rad*, стр. 47)

25) М. Ступар: “Социјалнополитичка концепција раног хришћанства – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, стр. 367.

обласне господаре (феудалце) који су још увек располагали кључним фискалним правима убирања пореза.

4. Савремени поглед на основне функције социјалне државе носи са собом видне промене.

а) Оне су највидљивије у католичком свету, где је црква у чувеној енциклици папе Лава XIII, *Rerum novarum* из 1891. године, позвала постреволуционарне, буржоаске власти, да унесу корективе у своју либералну политичку и економску доктрину.<sup>26)</sup> Наиме, либералима, који су тврдоглаво бранили формалну и политичку слободу и занемаривали економска и социјална права, одговарало је то што је терет функција социјалне државе пао у највећој мери на Цркву.<sup>27)</sup> Они су пропагирали либерални концепт државе, “државе чувара”, у којој су ингеренције те, и такве, државе сведене на најобичније одржавање реда. У таквој доктрини нема места за социјалне ингеренције државе, већ је то посао Цркве. Међутим, овакав немар и нехумани однос спрема широких слојева градског пролетеријата претио је да изазове социјалну револуцију, а социјалне побуне градског радништва, и сељачки устанци били су честа појава. Црква је увидела да није у стању да изађе на крај са овим проблемима. Због тога се по први пут у својој историји обратила држави, предузетницима и свим људима од утицаја, тражећи минимум социјалних права за потлачене масе.<sup>28)</sup> Напуштена је кла-

26) Папа Лав XIII овај позив иако веома обазриво, на неколико места у енциклици *Rerum novarum* чини ипак и изричито. Тако на пример каже: “Сиромашни свијет, немајући ништа чиме би се бранио, ослања се највише на заштиту државе. За раднике се; дакле, јер се броје у сиромашне, треба држава нарочитом бригом бринути.” (Lav XIII: “Djelo države – pravilo i granice prava zahvata”, *Rerum novarum*, од. 29)

27) “Класична социјалнополитичка доктрина Католичке цркве, по којој социјална акција спада у надлежност цркве, а не државе, одговарала је буржоаској, либералистичкој, концепцији уздржавања државе од сваке акције у области социјалне заштите. Због тога је дуго времена Католичка црква и вера служила либералној буржоазии као добродошло оружје да би се ослободила терета социјалне акције...” (М. Ступар: “Нова социјалнополитичка доктрина Католичке цркве – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, стр. 372)

28) О критици либералног капитализма на утемељеној *laissez-faire* → *laissez-passer* економији која је радника свела на најобичнију робу на тржишту радне снаге, те о критици дехуманизоване слике радника у капиталистичким системима, видети више у енцикликама: *Quadregesimo anno, Solicitudio rei socialis, Centessimus annus...* У *Quadregesimo anno* отворено се напада свођење пословно-радних односа на детерминизам објективних законитости тржишта рада: “Дуго је заиста капитал могао све грабити на своју страну. Што год је произведено, који год су добивани плодови, капитал их је присвајао себи, а раднику је оставио једва толико колико му је требало да окријепи и прикупи снаге. Говораху да по неком неизбежном наравном закону сав згнута капитал припада богатима и да су по истом закону радници осуђени да буду вјечни сиромаси или присиљени на веома биједан и јадан живот. Истина је, додуше, да се с тим науком либералаца, који су по Manchesteru добили име, пракса није ни увијек ни

сична социјалнополитичка концепција према којој не може бити говора о постојању некакве социјалне државе, јер је за то подручје рада надлежна Црква. Према новом друштвеном учењу Католичке цркве “обавеза и посао је сваког вјерујућег кршћанина да саобразно својим могућностима учествује у креирању социјално праведнијег друштва.”<sup>29)</sup> Од тада ће Католичка црква читавим низом енциклика и других аката одговорити на арсенал неправди што су их радно способни мушкарци и жене проживљавали у сурово експлоататорским условима *laissez faire*-а. Овде ћемо поменути само неке позиве којима Црква предлаже решења за имовинске и привредне односе, те мере социјалне заштите. Већ у енциклици *Rerum novarum* из 1891. године, папа Лав XIII указује на потребу државе да својим интервенционистичким мерама допринесе не само развоју друштва, већ и благостању читаве заједнице.<sup>30)</sup> У одељку 29. исте енциклике папа Лав XIII каже и следеће: “За раднике се; дакле, јер се броје у сиромашне, треба држава нарочитом бригом бринути.”<sup>31)</sup> Још је изричитоји папа Пио XI (1931) који констатује: “(...) треба се трудити да се створена добра раздијеле у складу с прописима опћега добра, односно друштвене праведности.”<sup>32)</sup> Папа Јован Павле II (1981) у енциклици *Laborem excensers* (“Радом човек”), проширује поље деловања функција социјалне државе и у област интериризованих норми (стандарда, обичаја, морала и савести). Он износи неколико важних теза које подстичу бујање социјализаторских функција рада, а тиме и процват броја функција социјалне државе: идеју о хуманој димензији рада (божје послање),<sup>33)</sup> идеју о повреди достојанства радника у индустријском процесу,<sup>34)</sup> идеја о раду као суживоту са другима у процесу рада,<sup>35)</sup> неразлучивост рада и капитала,<sup>36)</sup> отворено пропагира ограничавање приватне својине и

свугдје подударала; али се ипак не може порећи да су економско-социјалне установе устрајно покушавале ићи у том правцу. Свакако, нитко се неће чудити ако су таква крива мишљења и такви опаки захтјеви жестоко нападани, и не само од оних којима су таква начела отимала природно право да свој положај побољшају.” (папа Pio XI: “Nepраведni zahtjev kapitala”, *Quadregesimo anno*, од. 55)

29) Papsko veće za pravdu i mir: “Socijalno učenje i aktivnosti Crkve”, *Osnove socijalnog učenja Katoličke crkve*, Beograska nadbiskupija/Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2006, str. 287: “Socijalno učenje Crkve mora biti sustavni deo obrazovnog puta vernika laika.”

30) Lav XIII: *Rerum novarum*, од. 26.

31) Lav XIII: *Rerum novarum*, од. 29.

32) Pio XI: *Quadregesimo anno*, од. 58.

33) Jovan Pavle II: *Laborem excensers*, од. 4.

34) Jovan Pavle II: *Laborem excensers*, од. 8.

35) Jovan Pavle II: *Laborem excensers*, од. 8.

36) Jovan Pavle II: *Laborem excensers*, од. 13.

увођење схватања да капитал у процесу рада обавезује,<sup>37)</sup> позива на подруштвљавање имовине где год је то могуће и подстиче претварање приватног капитала у акционарска друштва<sup>38)</sup>...

б) Социјална делатност протестантских деноминација такође указује на настојања да се црквене активности оделе од државних. И ту је више реч о функцијама социјалне државе, него о социјалној држави коју подупире религиозност (што је случај у православном свету). Протестантизми који имају афинитета према култури социјалних функција, током времена су подстицали изградњу мрежа социјалних услуга кроз црквене организације за сервисирање социјалног рада (тзв. *social service work*).<sup>39)</sup> Ове организације, у складу са политиком *laissez faire-a*, делују као невладин сектор, и представљају скупове разнородних иницијатива на локалном нивоу.<sup>40)</sup> Социјална делатност овде је уско ограничена на разне облике социјалне помоћи, јер је држава споро, тешко и са муком освајала функције социјалне државе.<sup>41)</sup> Мрежа организација нема за циљ само да пружа непосредну помоћ, већ и да искорењује сиромаштво разним подстицајним мерама у сфери струковне обуке, превентивне здравствене заштите и сл.<sup>42)</sup> Коначно, у најновије време она обавља интелектуалне услуге прикупљања информација о социјалним проблемима: имиграната, расељених, незапослених, и представља својеврсну групу за притисак за стварање јавног мњења како би

37) Jovan Pavle II: *Laborem excensers*, od. 14: “Кришћанска традиција никада није подржавала то право као апсолутно и недодирљиво. Напротив, увијек га је схваћала у ширем контексту заједничког права свих да користе сва створена добра: право на приватно власништво као подређено право на заједничку употребу, опћој намјени добара.”

38) Jovan Pavle II: *Laborem excensers*, od. 15.

39) N. Christie, M. Gauvreau: *The Protestant Churches and Social Welfare in Canada*, Published by McGill-Queen’s Press - MQUP, 2001, p. 132.

40) И управо се у овој тачки разликује католички приступ од протестантског. То је сукоб хомогенизма, универзализма и интервенционизма католичке концепције, са децентрализмом, фрагментизмом, локализмом и дерегулацијом протестантског приступа. (K. van Kersbergen, *Social Capitalism – A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Published by Routledge, 1995, p. 196: “These differences concern the degree of stateness / the level of centralisation; the level of state-church integration; the degree of state intervention in the economy/ and the degree of institutional coherence /universalism versus fragmentation. The ideal-type of the welfare state refers to a historical combination of universalism and stateness and is taken to comprise the following characteristics: political centralisation, nationalisation of Church, cultural homogeneity, advanced (democratic) agriculture, lack of, or at least limited, absolutism, smooth democratisation and a limited division of state and society.”)

41) “Као државна функција јавља се кроз систем неразвијеног социјалног старања о немоћнима и сиротињи (*Poor Law* с почетка XVII века у Енглеској), физички и психички оштећеним, у коме се мере и облици помоћи крећу између милосрђа и кажњавања.” (M. Milosavljević: “Сocijalna zaštita”, стр. 611)

42) N. Christie, M. Gauvreau: *The Protestant Churches and Social Welfare in Canada*, p. 137.



се подстакла државна служба ка остваривању одређених функција.<sup>43)</sup> Коначно, исходиште раста социјалних функција у протестантским друштвима јесте формирање тзв. *државе благостања*, која је коректив и хуманизована слика либералне државе, те полицијске “државе-чуvara” која само арбитра у пољу неспутаног економизма (тзв. регулаторно дејство државе).<sup>44)</sup>

в) Однос према функцијама социјалне државе и у православљу се током векова доста мењао. Он ће унутар православног предања бити одређен померањем тежишта моћи од релативне равнотеже односа цара и Цркве ка отвореном цезаропапизму. Под Иваном Грозним држава је постала ексклузивни заступник и бранилац монашке теократије догматског фундаментализма.<sup>45)</sup> Таква симбиоза подразумевала је и бирократизовање саме цркве и стварање црквене управе.<sup>46)</sup> Током наредних векова, почев од Петра Великог до Велике октобарске револуције, црква ће представљати део свемоћног државног апарата: свештеници су и званично постали државни чиновници, добивши место у режиму и плате из државног буџета.<sup>47)</sup> Тако су сва питања из домена социјалне политике потпала под државну надлежност. Свакако да је подређена улога Руске православне цркве (РПЦ) наилазила на отпор оних који су држали да она треба да припада сиромашнима и да се о њима брине. Покрет стригољника, који су проповедали под утицајем Феодосија Косог настојао је да реализују идеје једнакости, братства и социјалне правде које су већ биле приметне у учењима духовораца и малокана.<sup>48)</sup> Међутим, са појавом капитализма у царској Русији, позиција маса се чак и погоршава. Некада бар спокојно руско село

43) *Ibidem*, p. 198.

44) Ево шта о праведности каже истакнути социјалдемократа Вили Брант (Willy Brandt): “Основна вредност праведности не тежи ураниловци, већ једнакости, гдегод се она може остварити, наине, постизању могуће мјере једнакости животних шанси.” (V. Brant, O. Palme: “Pisma i razgovori”, *Marksizam u svetu*, br. 4-5/77, Beograd, 1977, str. 248) Оно што је опсег функција социјалне државе у протестантској перспективи јесте, покушај да се пружи подједнаке шансе, свима, иако ће социјалне разлике значајно утицати на то да неко “утакмицу живота” прође лагодно, а неко мукотрпно и по цену огромних психофизичких напора.

45) Dž. Bilington: *Ikona i sekira – istorija ruske kulture / jedno tumačenje*, IRO Rad, Beograd, 1988, str. 87.

46) Покрет ниловаца одбио је овакво православље па је њихов сукоб са етаблираним јосифовцима додатно ослабио позицију Цркве.

47) “Православни цареви и краљеви, као и њихови атеистички наследници, по правилу су спроводили политику поспешивања самоизолације цркве, да би је на тај начин учинили безазленом и ослабили њена настојања око хришћанског обликовања света.” (E. Benc: *Duh i život Pravoslavne crkve*, Čigoja štampa, Beograd, 2004, str. 210)

48) [blog.b92.net/text/4251/Судбина%20хришћанског%20социјализма](http://blog.b92.net/text/4251/Судбина%20хришћанског%20социјализма)

у коме доминира сеоска и породична задруга (*община*), сада бива девастирано; маса пука сели се у градове, прохтеви становништва расту...<sup>49)</sup> У таквим околностима црква не реагује. Црква дели судбину режима који ју је вековима раније привезао за себе.

Безаност цркве за државнополитички режим руског царизма, имао је за последицу радикалну критику ове и овакве позиције Руске православне цркве чак и унутар црквених кругова, од стране нижег свештенства које је делило судбину народа.<sup>50)</sup> “Таква позиција Православне цркве водила је ка немогућности да се реше самостално питања друштвеног развоја.”<sup>51)</sup> Затражено је више социјалне правде, те делатност Цркве на активностима које ће показати да она није црква богатих. Ти покушаји, међутим, нису уродили плодом, тако да су функције социјалне државе након револуције спровођене искључиво етатистичким мерама званичног партијског апарата.

У време совјетске владавине, Црква се нашла у безизлазно тешкој позицији. Њена улога у друштву била је неодржива све до пред крај Отаџбинског рата, када је и сама дала допринос одбрани земље. Након рата, приметни су покушаји да се поради више на социјалном учењу Православне цркве. Па ипак, озбиљни учинци на том пољу постигнути су тек делатношћу клера од деведесетих година прошлог, XX века, до данас. Први озбиљни документ који указује на новонастале економске и социјалне односе, те на потребу узајамног деловања руске државе и Цркве је обраћање Архиепископског сабора РПЦ 1992. године у коме се апелује на солидаризам и хуманост нарочито према слабима, сиромашнима и инвалидима.<sup>52)</sup> Већ овај документ, у форми препоруке, подстиче делатност цркве на пољу изградње општедруштвеног, а тиме и социјалног

49) Више о овоме у: S. Živanov, *Revolucija u Rusiji 1917. godine*, Naučna knjiga, Beograd, 1988, str. 16 и даље

50) “У писму у коме свештеник Григорије Петров пише митрополиту Антонију, почетком XX века, стоји и ово: *Горњи слојеви владају доњим; једна мала група – читавим народом. Ниже класе искључили сте из свега. Религију сте учинили својим slugом.*” (E. Венс: *Duh i život Pravoslavne crkve*, str. 151)

51) “Како примећује Н. А. Трофимчук Православна црква је играла улогу идеолошке санкције самодржавности власти, она се спојила са царизмом, претворила се у једног од ресора његовог бирократског апарата. (...) Православље је показивало равнодушност по питањима живота, друштва, подржавајући политику неједнакости и социјалног угњетавања које је спроводило царско самодржавље.” (*blog.b92.net/text/4251/Судбина%20хришћанског%20социјализма*)

52) [http://www.dpr.ru/journal/journal\\_24\\_2.htm](http://www.dpr.ru/journal/journal_24_2.htm): “Пожалуй, первым крупным документом, где поднимались вопросы экономики, стало Обращение Архиепископского Собора Русской Православной Церкви, состоявшегося 31 марта - 4 апреля 1992 г.

учења. Као круна тог рада објављено је, 2000. године, *Социјално учење Руске православне цркве*. Овај зборник говори о: стваралачком раду као изразу сврхе човека,<sup>53)</sup> о минимуму средстава за људски живот,<sup>54)</sup> апелује на дела милосрђа,<sup>55)</sup> позива на солидаризам (богатих са сиромашнима, здравих са болеснима, радно способних са онемоћалима)...<sup>56)</sup> Руска православна црква је нарочито истакла значај сарадње цркве и државе у разним сферама живота које иако световне природе имају и моралну и општехришћанску димензију. То су: брига о слабима, хуманизација науке, старање о миру и очување животне средине, брига за културна и национална добра...<sup>57)</sup> Патријарх РПЦ Алексеј II у неколико наврата отворено је указивао да су за православну цркву управо човек и његов живот основ на коме треба градити економску, привредну и социјалну политику.<sup>58)</sup> Детаљнија разрада свих ових принципа још није приведена крају, она је, рекли бисмо, још увек у повоју. Па иако су све ове одредбе више начелног него конкретног карактера, оне у једном регулатор-

В этом пастырском послании говорилось: "Наше слово к власти предержащим - о людях, которые с тревогой думают сегодня о хлебе насущном. Сироты и инвалиды, пожилые люди и многодетные семьи, безработные и те, кто покинул обжитые места не по своей воле, должны быть окружены заботой. Ведь их страдания - это страдания всего народа, в котором, как и в теле человеческого, "страдает ли один член, страдают с ним все члены" (1 Кор. 12:26). Не надо забывать, что попечение о сирых и убогих - это первейший долг общества, мера достоинства и нравственного здоровья нации. Государство не должно бросать на произвол судьбы граждан своих. Иначе горькая чаша страданий неизбежно прольется на всех нас..." (Всеволод Чаплин: "Русская Православная Церковь и вопросы экономической этики", *Недвижимость и инвестиции*, 3/05, Москва, 2005)

- 53) Група аутора: *Основи социјалне концепције Руске православне цркве*, Беседа, Нови Сад, 2007, стр. 93.
- 54) Ibidem, стр. 89.
- 55) Ibidem, стр. 94: "Давање прилога спада у основне заповести које је Бог дао човеку (Сирах 7, 30-34)"
- 56) "Продолжая на земле служение Христа, Который отождествил Себя именно с обездоленными, Церковь всегда выступает в защиту безгласных и бессильных. Поэтому она призывает общество к справедливому распределению продуктов труда, при котором богатый поддерживает бедного, здоровый - больного, трудоспособный - престарелого. Духовное благополучие и самосохранение общества возможны лишь в том случае, если обеспечение жизни, здоровья и минимального благосостояния всех граждан считается безусловным приоритетом при распределении материальных средств." ("Основы социальной концепции Русской Православной Церкви", VI, 6)
- 57) <http://www.patriarchia.ru/db/text/141422.html>: "Основы социальной концепции Русской Православной Церкви"
- 58) [http://www.dpr.ru/journal/journal\\_24\\_2.htm](http://www.dpr.ru/journal/journal_24_2.htm): "Церковь сегодня напоминает о том, что человеческая жизнь, здоровье и благосостояние граждан должны быть безусловным приоритетом при распределении материальных средств, при выработке экономической и социальной политики. Церковь заявляет, что невыплата денег, заработанных честным трудом, является преступлением перед человеком и грехом перед Богом" (Всеволод Чаплин: "Русская Православная Церковь и вопросы экономической этики", *Недвижимость и инвестиции*)

ном политичком систему обузданог економизма, имају своје (етичко) место примене.

5. Функције социјалне државе нашле су значајно,<sup>59)</sup> али различито место примене у ривалским хришћанско-конфесионалним политичким концептима.

Православно предање, које је заговарало симфонију власти цркве и цара, и у којој је теодулија остваривана тако што су сву извршну власт спроводили чиновници (чак и ону из делокруга црквених послова), подстицало је настанак, делатност и развој концепта социјалне државе. У таквом систему, у области социјалних функција, црква је тежила да помаже и надопуњује делатност државе.

Католичко предање напротив, баштинећи наслеђа Августина о две државе (земаљској и небеској), заговара концепт према коме би све функције социјалне политике биле у домену Цркве, јер је Црква та која је спроводник и тумач Божје државе. Међутим, са развојем неспутаног нововековног капиталистичког економизма, Католичка црква уводи корективе, којима, кроз стварање социјалног учења, настоји (и у доброј мери и успева) да део обавеза из области социјалне политике пребаци на државу, предузетнике и цивилни сектор. На тај начин су функције социјалне политике у великом обиму постале и функције социјалне државе.

Па ипак, најдаље у негирању социјалних функција државе иде протестантски политички приступ. Овај политички концепт настоји да ограничи деловање државе на најосновније, минималне функције, тзв. државе-чувара. Из те потребе јавила се и специфична протестантска архитектоника функција социјалне политике која негира њене државне појавне облике. Овде се ради о функцијама социјалне политике који су измештени у искључиву добровољну и невладину сферу тачно прецизираних и конкретних мера социјалне заштите.

Мњење о социјалној држави, о њеном значају и улози у друштву, тако се показује различито у зависности од конфесионалне традиције. Ово мњење често је последица различитих и често и ривалских конфесионалних предања, која супротстављају друштвене концепте из области: политике, права, економије и социјалних пи-

59) О значају функција социјалне државе у хришћанству видети у: Adele Lindenmeyr, Peter N. Stearn, "The Ethos of Charity in Imperial Russia", *Journal of Social History*, Vol.23, N 4/1990: 679-694, p.680: "(...) charity occupies a central place in all Christian doctrines, be they Orthodox, Roman Catholic, or Protestant, as the expression of Christians' love of God and their duty to love one another, as Christ commanded."

тања. Услед овога можемо закључити да је питање социјалне државе и њених функција нераскидиво повезано са цивилизацијским наслеђем, те да се без њега оно не може у потпуности сагледати.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Aprcović, Boriša: *Starozavetni proroci-borci za socijalnu pravdu/magistarski rad*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2004.
- Batarelo, John Vice: “Solidarnost iz Caritasove perspektive”, *Bogoslov-ska smotra*, br. 2/04, Zagreb, 2004.
- Benc, Ernest: *Duh i život Pravoslavne crkve*, Čigoja štampa, Beograd, 2004.
- Bilington, Džejms: *Ikona i sekira – istorija ruske kulture / jedno tumače-nje*, IRO Rad, Beograd, 1988.
- [blog.b92.net/text/4251/Судбина%20хришћанског%20социјализма](http://blog.b92.net/text/4251/Судбина%20хришћанског%20социјализма)
- Богдановић, Димитрије: “Основи социјалне теологије Св. Јована Златоустог (III део)”, *Хришћанска мисао*, (5-8), Хиландарски фонд, Београд, 1996.
- Brand Vili, Palme Olaf: “Pisma i razgovori”, *Marksizam u svetu*, br. 4-5/77, Beograd, 1977.
- Verstraetan, John: “Socijalna misao Crkve kao tradicija”, *Obnovljeni ži-vot*, br. 1/03: 99-110, Zagreb, 2003.
- Vic George, Wilding Paul: *Ideology and Social Welfare*, Routledge and Kegan Paul, London, 1984.
- Vučo, Nikola: *Državna intervencija u privredi*, Savremena administraci-ja, Beograd, 1975.
- Григорије Низијански: “О стварању човека”, *Господе ко је човек – православна антропологија и тајна личности*: 7-90, Православна мисионарска школа А. Невски, Београд, 2001.
- Група аутора: *Основи социјалне концепције Руске православне цркве*, Беседа, Нови Сад, 2007.
- Документи:
  - – Lav XIII: *Rerum novarum*, Roma, 1891.
  - – Pio XI: *Quadregesimo anno*, città del Vaticano, 1931.
  - – Jovan Pavle II: *Laborem excensers*, città del Vaticano, 1981.
- Živanov, Savo: *Revolucija u Rusiji 1917. godine*, Naučna knjiga, Beo-grad, 1988.
- Kersbergen van, Kees: *Social Capitalism – A Study of Christian Democ-racy and the Welfare State*, Published by Routledge, 1995.
- Lindenmeyr Adele: “The Ethos of Charity in Imperial Russia”, *Journal of Social History*, Vol. 23, N 4/1990: 679-694.
- Мандзаридис, Георгије: *Социологија хришћанства*, Хришћански културни центар, Београд, 2004.

- Milosavljević, Milosav: “Socijalna politika”, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982.
- Milosavljević, Milosav: “Socijalna zaštita”, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982.
- Musolini, Benito: *O korporativnoj državi*, Štamparija Madžarevića, Beograd, 1937.
- Острогорски, Георгије: *Привреда и друштво у Византијском царству*, Просвета, Београд, 1969.
- Репско веће за правду и мир: “Socijalno učenje i aktivnosti Crkve”, *Osnove socijalnog učenja Katoličke crkve*, Beogradska nadbiskupija/Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2006.
- Ступар, Михаило: “Социјалнополитичка концепција раног хришћанства – социјалнополитичка и социјалноправна доктрина Католичке цркве”, *Анали Правног факултета*, бр. 3-4, Београд, 1959.
- <http://www.patriarchia.ru/db/text/141422.html>: “Основы социальной концепции Русской Православной Церкви”, VI, 6, Москва, 2000.
- Christie Nancy, Gauvreau Michael: *The Protestant Churches and Social Welfare in Canada*, Published by McGill-Queen’s Press - MQUP, 2001.
- Чаплин, Всеволод: “Русская Православная Церковь и вопросы экономической этики”, *Недвижимость и инвестиции*, 3/05, Москва, 2005.

**Vladan Stankovic**

## **FUNCTIONS OF SOCIAL STATES IN CHRISTIAN**

### **Summary**

*In this text author wrote on a phenomenon of basic functions of social state from the prism of both traditional and contemporary Christian political thought.*

*Key Words: functions of social state, social justice, Christianity*



УДК:  
331.105.44:329  
Примљено:  
**6. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 39-60.

*Дарко Маринковић*  
*„Мегатренд“ Универзитет*

## **СИНИДИКАТИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ У ТРАНЗИЦИЈИ**

### *СЛУЧАЈ СРБИЈЕ*

#### *Сажетак*

*Анализа тока успостављања страначког и синдикалног плурализма, као и међусобних односа синдиката и политичких странака у земљама транзиције указује на неке заједничке именитеље овог процеса. Пре свега, све земље транзиције су, као и у другим областима и аспектима политичких, економских и социјалних реформи и на овом плану, у већој или мањој мери копирале искуства и праксу односа синдиката и политичких странака развијених земаља. Међутим, управо сложеност и изузетна осетљивост овог процеса је веома јасно, у многим тачкама на појавној равни, потврдила и упозорила да се историја не понавља, односно да копирање тако сложених и конфликтних друштвених процеса и односа, као што су односи синдиката и политичких странака није могуће, јер реални садржај и донети ових процеса зависе од стварних реформских капацитета и реалне друштвене моћи синдиката и политичких странака. То проистиче из неспорног искуства данас развијених демократских земаља, према коме су политичке странке и синдикати, кључни покретачи политичког живота друштва. То значи, што је потврдило искуство неуспешних земаља транзиције, да су синдикати и политичке странке које нису имале потребну друштвену моћ, уместо да буду моторна*

---

\* Редован професор Универзитета Мегатренд у Београду.



*снага промена и сами постали заробљеници ограничавајућег, недемократског друштвеног окружења.*

*Кључне речи: синдикати, политичке странке, политички плурализам, социјална демократија, транзиција, друштвена моћ, људска права, индустријски и социјални конфликти.*

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Постоје различита становишта о томе да ли се историја понавља. Неспорно је, међутим, да се у савременом добу многа питања постављају на нови начин. Сама чињеница да се ова питања јављају у различитим временским периодима, или су присутна у континуитету, на најконкретнији начин говори о значају и сложености ових питања. Једно од таквих питања је питање односа синдиката и политике, а један од специфичних аспеката овог питања је однос синдиката и политичких странака.

Посматрајући настанак, ток и развој синдикалног покрета у временској димензији, може се уочити да је политички аспект синдикалне борбе, односно учешће и утицај синдиката у политичком животу друштва трајно присутно од првих корака синдикално организованог радништва. Другим речима, од оног преломног момента када је међу припадницима света рада почела да сазрева свест о томе да само заједничком снагом могу заштитити своје интересе и права и када на основу тог сазнања почињу да се удружују у синдикате, отвара се и питање политичке функције синдиката. У прилог томе говори и чињеница да синдикална борба започиње и деценијама је усмерена на право запослених да се слободно синдикално организују. Неспорно је при томе да је питање слободе синдикалног организовања нераздвојни део корпуса основних људских економских, политичких и социјалних права, а то значи да је реч о политичком питању – *par-exelance*. Пратећи ток борбе радништва за слободу синдикалног организовања, која је у великој мери обележила цео деветнаести век, може се уочити да је она, по правилу, текла паралелно са борбом за основно политичко право – опште право гласа. Готово да није потребно посебно доказивати функционалну повезаност ова два права – она је видљива на појавној равни.<sup>1)</sup>

1) З. Стојиљковић: „Синдикат: основне одреднице“, Синдикална школа УГС „Независност“, Београд 1996.

Данас, када слобода синдикалног организовања и опште право гласа спадају у неспорне, опште прихваћене цивилизацијске тековине савременог доба, али и тековине синдикалне борбе, односно пораста друштвене моћи синдикално организованог радништва, јасно је да слобода синдикалног организовања представља предуслов свих других економских, радних и социјалних права, која се могу остваривати само у целини. Може се рећи – да није било слободе синдикалног организовања, која је по свом карактеру и политичка слобода – не би било ни других радних, економских и социјалних права.

Синдикална борба је увек – експлицитно или имплицитно обухватала и политичке циљеве. Наравно, у различитим фазама синдикалне борбе политички циљеви су били у различитој мери заступљени, и у различитој мери видљиви и препознатљиви на појавној равни. Борба синдиката за право на штрајк, за право на колективно преговарање, радно и социјално законодавство, за социјално партнерство, за јасно дефинисање међусобних односа, права и обавеза синдиката, послодаваца и политичких власти, у крајњој линији је и борба за другачије политичко уређење друштва.<sup>2)</sup>

Савремено доба карактеристично је по динамичном померању тежишта синдикалне борбе са класичних ревандикативних, ка питањима стратегије социјално – економског и технолошког развоја друштва, која су у својој основи политичка питања. То је у великој мери условљено промењеном улогом државе, која има све већу улогу и утицај у економском животу друштва. Постало је јасно да се синдикална борба у промењеним друштвеним околностима не може задржати искључиво на класичним, ревандикативним захтевима (зараде, дужина радног дана, услови рада и тсл.), јер би то у великој мери значило прихватање суочавања са последицама законске регулативе и мера економске политике. То је условило и суштинске промене у организовању, начину организовања и стратегијама синдиката.<sup>3)</sup>

Анализа синдикалне борбе у временској димензији потврђује да је промена друштвених околности, стављала синдикате пред нове све сложеније изазове, на које су синдикати могли успешно да одговоре само различитим облицима укључивања у политички

2) К. Grint: „The Sociology of work“, Polity Press, Cambridge, UK, 2003

3) Д. Маринковић „Индустријски односи“, „Мегатренд“ Универзитет примењених наука, Београд, 2006

живот друштва, односно утицајем на актере процеса политичког одлучивања. У својој историји то синдикати чине на различите начине – класичним механизмима синдикалне борбе – укључујући и оне најрадикалније, као што су протести, демонстрације, штрајкови, кроз формалне и неформалне облике утицаја на политичке власти и актере политичког живота друштва. Један од преломних момената у овом процесу је формирање политичких странака од стране синдиката. Историја и савремена пракса показују да на тај начин синдикати нису добили трајне, а поготову не вечите политичке савезнике. Звучи цинично, али је чињеница да је ова функционална и програмска веза била најстабилнија и најтрајнија у комунистичким партијама и једнопартијским системима. Међутим, овде су ствари кренуле у обрнутом смеру, тако што су партије, односно њихови врхови успоставили апсолутну доминацију и контролу над синдикатима. Истини за вољу, и у земљама вишестраначке парламентарне демократије искуства су различита и крећу се од високог степена програмске и функционалне повезаности партија и синдиката, до тога да се деловање политичких партија, вођено прагматичним политичким интересима и настојањем да се придобију и други делови бирачког тела битно разликује од циљева и интереса синдиката. Овакви турбулентни односи синдиката и политичких странака које су синдикати основали довели су до тога да синдикати имају све мањи утицај на понашање и одлуку својих чланова као бирача.

Описани процеси и искуства испољили су се кроз специфичне појавне облике и у односима синдиката и политичких странака у земљама транзиције.<sup>4)</sup>

### *ТРАНЗИЦИЈА, СИНДИКАТИ, ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ*

Ако се у процесу транзиције у земљама Централне и Југоисточне Европе траже заједнички именоватељи, онда се свакако један од њих налази у чињеници да су се све ове земље суочиле са питањем успостављања нових принципа, садржаја и облика међусобних односа синдиката и политичких странака. У знатном броју ових земаља поменуто питања избила су на површину на изразито турбулентан, противречан и конфликтан начин. Иако је на први поглед било јасно и неспорно да се ови односи морају успостављати

4) J. Waddington, R. Hoffman: „Trade unions in Europe – Facing challenges and searching for solutions“, ETUI, Brussels, 2003.

на суштински нови начин примењен новим друштвеним околностима, ни један, ни други партнер, ни политичке странке, ни синдикати, нису се тако лако ослобађали наслеђа прошлости.

Упоређујући процесе успостављања односа синдиката у земљама транзиције и у демократским, економски развијеним земљама западне Европе, може се уочити да ови процеси имају како заједничке именитеље, тако и значајне разлике. Када је реч о разликама, већ на појавној равни уочљива је разлика у временској димензији. Наиме, процес успостављања данашњих односа синдиката и политичких странака у развијеним земљама, текао је у дугом временском процесу, бележећи и успоне и падове. С друге стране, овај процес је у земљама транзиције трајао знатно краће и то је свакако утицало на висок степен конфликтности и турбулентности овог процеса, а коначно и на његове објективне домете.<sup>5)</sup>

Поред тога, односи синдиката и политичких странака у процесу транзиције су били само један од проблема са којима су се суочавала ова два актера. Наиме, транзиција је започела, насилним или мирним рушењем политичког уређења комунистичког друштва и отварањем процеса успостављања новог политичког система, на суштински различитим основама. Мењао се и садржај политичког живота друштва, начин организовања појединих актера, принципи њихових међусобних односа. Искуство земаља транзиције потврђује да су те укупне промене у политичком животу друштва, представљале основни оквир и одлучујуће утицале на карактер и садржај односа синдиката и политичких странака.

На овом плану, у суштини је потврђена једна законитост процеса транзиције, а то је функционална повезаност и међузависност демократичности и успешности процеса транзиције. Наиме, у оној мери у којој је политички живот друштва био демократски, у оној мери у којој су систематски, трајно изграђивање и јачале демократске институције и механизми, у тој мери су успостављани и демократски односи између синдиката и политичких странака. Демократски друштвени односи, у земљама у којима су успостављани, представљали су повољно друштвено окружење за развој демократских синдиката, за јачање њихове друштвене моћи и утицаја, што је омогућавало да се у већој мери испољи и оствари један од основних циљева и интереса синдикалне борбе – да друштво у целини буде демократско. С друге стране, у земљама транзици-

5) Е. Хејвуд : „Политика“, „Клио“, Београд 2004.

је у којима су демократски процеси спорије текли, у којима нису успостављене, или су остале у повоју демократске институције и синдикати су остали недемократски и на маргинама друштвених збивања. Реч је о оним земљама у којима су резултати транзиције далеко од очекиваних. Другим речима, процес демократизације друштва и процес демократизације синдиката морају тећи паралелно и само тако могу дати жељени резултат.

Рушење политичких система утемељених на практично неограниченој владавини једне партије, што је у пракси најчешће значило на неконтролисаној власти врха те партије, није аутоматски значило ослобађање од негативног наслеђа прошлости. Напротив, наслеђе прошлости, оличено у систему вредности, понашању, начину доношења и спровођења ставова битно је утицало на понашање, ставове и међусобне односе синдиката и политичких странака. У том погледу основни процеси обухватили су два аспекта. Један од ових аспеката односио се на актере политичке и синдикалне сцене из једнопартијског система. Пре свега, они су били један од основних актера индустријских, социјалних и политичких конфликта и подела, који су обележили, почетни, најконфликтинији део транзиције. Према њима, као носиоцима политичке власти и старог система било је усмерено грађанско и радничко незадовољство. Као што је познато, ова почетна фаза транзиције, која је текла са различитим степеном радикализације, завршена је падом са власти до тада владајућих комунистичких партија, као и променом позиције, или урушавањем претходних синдикалних структура.<sup>6)</sup>

Међутим, то није аутоматски значило и трајни одлазак са политичке и синдикалне сцене. Ове, до тада владајуће партије и синдикати, по први пут у свом постојању суочили су се са искушењима опозиционог деловања. У поменутих партијама и синдикатима отвара се процес њихове идеолошке, програмске и организационе трансформације, односно прилагођавања новим друштвеним околностима. Овај процес, текао је различитом динамиком, имао различите садржаје и резултирао је различитим ефектима. Неке од ових партија су после извесног времена успеле да задобију поверење знатног дела бирачког тела и да поново учествују у власти.

Истовремено, стварају се формално-правни и институционални услови и оснивају се нове политичке странке различитих ори-

6) Љ. Маџар: „The challenge of globalisation in the times of change – reflections of intriguing book“, Зборник, Глобализација и транзиција, Институт друштвених наука, Београд, 2001.

јентација, односно ствара се политички плурализам као суштински нови амбијент у коме се одвија политички живот друштва.

Исто тако, организационо, програмски и у другим аспектима реформишу се стари синдикати, прилагођавајући се новим друштвеним околностима, а пре свега са чињеници да више немају монопол на синдикални живот. Захваљујући организационој и материјалној инфраструктури, али и способности прилагођавања, „стари синдикати“, после кризе са којом су, као и бивше владајуће комунистичке партије били суочени на почетку процеса транзиције, не само да су преживели, већ су, у знатном броју случајева успели да се опораве и поново заузму значајну или доминантну позицију у синдикалном животу ових друштава.

Паралелно са тим настају нови синдикати, који већ у својим називима истичу разлику у односу на дотадашњу концепцију и праксу синдиката. Нови синдикати настају као израз неповерења и незадовољства радом „старих“ синдиката, што потврђује чињеница да се њихово чланство регрутује из редова запослених, који су претходно напустили чланство претходних режимских синдиката.<sup>7)</sup> Касније искуство је, међутим, потврдило да „режимски синдикати“ нису само болест једнопартијских политичких система. Практика је такође показала да слобода синдикалног организовања, испољена кроз синдикални плурализам, односно постојање већег броја синдиката, не значи аутоматски пораст друштвене моћи синдиката.

Анализа тока успостављања страначког и синдикалног плурализма, као и међусобних односа синдиката и политичких странака у земљама транзиције указује на неке заједничке именитеље овог процеса. Пре свега, све земље транзиције су, као и у другим областима и аспектима политичких, економских и социјалних реформи и на овом плану, у већој или мањој мери копирале искуства и праксу односа синдиката и политичких странака развијених земаља. Међутим, управо сложеност и изузетна осетљивост овог процеса је веома јасно, у многим тачкама на појавној равни, потврдила и упозорила да се историја не понавља, односно да копирање тако сложених и конфликтних друштвених процеса и односа, као што су односи синдиката и политичких странака није могуће, јер реални садржај и донети ових процеса зависе од стварних реформских

7) „Distability and employment in Central and Eastern European countries“, ILO CEET, Budapest 1994

капацитета и реалне друштвене моћи синдиката и политичких странака. То проистиче из неспорног искуства данас развијених демократских земаља, према коме су политичке странке и синдикати, кључни покретачи политичког живота друштва. То значи, што је потврдило искуство неуспешних земаља транзиције, да су синдикати и политичке странке које нису имале потребну друштвену моћ, уместо да буду моторна снага промена и сами постали заробљеници ограничавајућег, недемократског друштвеног окружења.

Однос синдиката и политичких странака у земљама транзиције у основи је био одређен садржајем политичког живота. То другим речима значи да су се и синдикати и политичке странке усмерили на питања економских и социјалних реформи, односно да је транзиција постала основи садржај активности и међусобних односа синдиката и политичких странака. Када се констатује да је транзиција била кључни садржај политичког живота и односа синдиката и политичких странака, одмах треба додати чињеницу да је транзиција, односно процес политичких, економских и социјалних реформи које она обухвата у свим земљама био сложен, противуречан и конфликтан процес. Посебно је била конфликтна почетна фаза транзиције, у којој су увођени механизми и институције тржишне привреде, мењана власничка и укупна економска структура друштва. То је условило да су и односи међу актерима политичког живота, па и односи између синдиката и политичких странака били изразито конфликтни. Кључни предмет конфликта и подела били су концепција, путеви и социјална цена транзиције и њеног кључног дела процеса приватизације.<sup>8)</sup> При томе треба имати у виду да је највећи део социјалне цене транзиције у свим земљама пао на терет припадника света рада. У том погледу процеси су се кретали у два супротна смера. У једном броју земаља политичке и синдикалне елите остале су трајно сукобљене и подељене, али у суштини без јасне визије економских и друштвених реформи. У овим земљама транзиција се одвијала споро, нецеловито, уз огромну, или тачније речено социјално неиздржљиву цену транзиције за огромну већину становништва. С друге стране, успешне земље транзиције свој успех, у великој мери дугују чињеници да су политичке странке, синдикати, као и други релевантни актери политичког живота друштва, постигли социјални концензус о путевима и

8) М. Арандаренко: „Приватизација, тржиште рада и синдикати“, у Зборнику „Улога синдиката у упоредној приватизацији“, Центар за образовање и истраживања УГС „Независност“, 1999

социјалној цени транзиције, као и расподели те социјалне цене на све друштвене слојеве у складу са економском снагом појединих друштвених слојева и начелима социјалне правде и солидарности.

### *СИНДИКАТИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ У СРБИЈИ - СУОЧАВАЊЕ СА НАСЛЕЂЕМ ПРОШЛОСТИ*

Процес транзиције у Србији, као и у другим земљама Централне и Југоисточне Европе, био је праћен снажним турбуленцијама, конфликтима и противречностима на синдикалној и политичкој сцени. Као саставни део процеса транзиције, дошло је до прекомпоновања структуре и односа актера политичког и синдикалног живота. Свакако је кључна промена која је одлучујуће утицала на ток и садржај већине других промена успостављање политичког и синдикалног плурализма. Исто тако, неспорна је међузависност промена на синдикалној и политичкој сцени, са укупним променама у друштву, будући да су ове промене биле саставни део транзиције. Укупна материјална, политичка и друга ограничења процеса транзиције, ограничавајуће су деловала и на развој и успостављања односа између синдиката и политичких странака, примерених новим друштвеним околностима и потребама. При томе, неопходно је додати да се тај негативни ефекат увећао због тога што транзиција тражи друштвено моћне, демократске синдикате и политичке странке, са јасно дефинисаном политичком и развојном стратегијом.

Међутим, процес развоја нових синдиката и нових политичких странака, односно синдикалног и политичког плурализма у Србији, имао је и бројна специфична обележја, или прецизније речено ограничења, која су била условљена специфичним током транзиције у Србији.

Основна специфичност, односно ограничавајући фактор налази се у чињеници да је веома брзо после првих корака транзиције који су учињени у свим земљама Централне и Југоисточне Европе после рушења Берлинског зида, у Србији, односно тада Југославији, транзиција насилно прекинута. Уместо политичких, економских и социјалних реформи, које су, са већим или мањим успехом отворене у другим земљама, у Србији започиње пораст национализма, ратна политика, ратови и распад земље, који су грађанима донели поражавајуће последице. У условима ратова и национализма, положај синдиката и света рада пада на своје најниже гране.



Транзиција у Србији је насилно прекинута и такво стање трајало је читаву једну деценију.<sup>9)</sup>

Анализирајући овај, свакако најтежи период савремене историје Србије, аналитичар Слободан Антонић оцењује да је Слободан Милошевић био једини лидер бивших комунистичких земаља који се усудио да реструктурира комунизам, стављајући му маску патриотизма и национализма.

Уместо морално – политичке подобности у време једнопартијског система, успоставља се национална подобност.<sup>10)</sup> О том наглом померању тежишта политичког живота са економских и социјалних на национална питања и промени свести радника и грађана видљиво сведочи следећи догађај са почетка процеса транзиције. Наиме, друштвена криза се све више захуктавала, а највећу цену плаћали су припадници света рада, кроз пораст незапослености, пад зарада и стандарда. То је довело до пораста радничког незадовољства и све чешће прибегавање штрајковима, уличним протестима и другим радикалним облицима синдикалне борбе. Један од најмасовнијих протеста одиграо се у јуну 1990. године, када је преко 30000 радника Раковице – тада великог индустријског басена у протестном маршу дошло пред Скупштину Југославије. На њихов захтев обратио им се и Слободан Милошевић, који је свој чувени говор завршио речима „А сад сви на своје радне задатке“.<sup>11)</sup> Аналитичари тих догађаја слажу се у оцени да је Слободан Милошевић тада незадовољне раднике, који су дошли да траже посао и пристојне зараде, својим говором претворио у послушне Србе, односно да је тај догађај био један од темеља његове националистичке манипулације.

Период владавине Слободана Милошевића обележила је борба за синдикалне слободе и права. Иако је формално успостављен синдикални плурализам, у суштини се задржавају кључне одреднице односа и праксе из претходног периода. Законом о раду, успоставља се тзв „већински синдикат“, и тај статус добија, до тада једини Савез синдиката Србије. Овај синдикат остаје „државни синдикат“, пружајући подршку политици режима, за шта је добијао читав низ бенефиција. Власт, фактички признаје само овај

9) С. Антонић, М. Јовановић, Д. Маринковић : „Србија између популизма и демократије“, Институт за политичке студије, Београд, 1993

10) С. Антонић „О карактеру власти Слободана Милошевића“, Институт за политичке студије, Београд 1996

11) Документација УГС „Независност“

синдикат, док су сви остали, новоосновани синдикати, изложени прогону и различитим видовима кршења људских и синдикалних слобода и права. У овом периоду тежиште политичког живота остаје на националним, тзв „патриотским питањима“, док економска и социјална питања остају маргинализована. У ову замку су, нешто под притиском околности, а нешто идући линијом мањег отпора, запале и опозиционе политичке странке, тако да су и њихови односи са синдикатима, пре свега оним новоформираним, били далеко од задовољавајућих.

Посматрано у целини, владајућа Социјалистичка партија Србије у суштини наставља праксу из једнопартијског система, фаворизовања, или тачније речено фактичког признавања постојања само једног синдиката, који за узврат, слепо и некритички подржава политику режима, без обзира што је она била поразна за радништво. Власт овај синдикат признаје као јединог партнера у процесу колективног преговарања, а његовим руководством даје разне бенефиције, купујући њихову лојалност.

С друге стране, владајућа партија у оба својства – и као политичка странка и као носилац власти, према свим опозиционим политичким странкама односи се крајње дискриминаторски, грубо кршећи основне синдикалне слободе и права и излажући чланове и активисте ових синдиката различитим видовима притисака и прогона.

Изразито неповољне околности, ипак нису спречиле настајање и развој нових, независних синдиката. Овај процес започиње већ крајем осамдесетих година, тако што синдикати у појединим великим предузећима, најпре демонстративно одбијају да плаћају синдикалну чланарину, а затим се и формално издвајају из састава Савеза синдиката Србије и стварају нове синдикате. На тај начин настаје и један од најбројнијих и најутицајнијих синдиката у јавним предузећима – Синдикат Електропривреде Србије. Стожер процеса успостављања и развоја нових синдиката представљају Уједињени грански синдикати „Независност“, који су основани 1991. године. Пет година касније – 1996. године настаје још једна конфедерација синдиката – Асоцијација слободних и независних синдиката. Исто тако, у овом периоду настаје велики број синдиката на нивоу предузећа – тзв „кућних синдиката“, који због малог броја чланова и других ограничења остају на маргинама синдикалног и друштвеног живота. Процес настајања нових синдиката је

изразито конфликтан и са још једног аспекта - односи међу новим синдикатима – супротно очекивањима, изразито су конфликтни. Уместо да граде своје односе на новим основама и принципима демократског синдикалног покрета, градећи своје програмско и акционо јединство и своју друштвену моћ у целини, ови синдикати често раде једни против других и неретко су ригиднији од послодаваца и политичких власти у спречавању њиховог настајања и деловања. Све то у целини поразно делује на укупну друштвену моћ синдиката, што битно утиче и на однос политичких власти и политичких странака, како владајуће, тако и опозиционих према синдикатима.<sup>12)</sup>

Односи између „државног“ и новоформираних синдиката, на националном нивоу, су све време били далеко од стандарда и праксе која је на том плану већ деценијама била успостављена у развијеним, демократским земљама Европе и света. Ови односи у суштини су били непријатељски, при чему је то непријатељство веома често попримало најрадикалније облике. Синдикална руководства на националном нивоу су неретко, отворено или прикривено спречавале своје организације у предузећима и у локалним заједницама да сарађују.

При томе је важно нагласити да је, поред економских и социјалних питања, која представљају традиционална подручја синдикалне борбе, кључно подручје сукоба и подела међу синдикатима био дијаметрално супротни став према ратној и националистичкој политици режима.

Описане неповољне околности на политичкој и синдикалној сцени неповољно су се одразиле и на односе новоформираних синдиката, и такође новоформираних опозиционих партија. Логично је и очекивано да међусобно подељени и сукобљени синдикати, као и међусобно подељене и сукобљене политичке партије, нису ни могле изградити другачије односе. Другим речима њихови односи били су фрагментарни, најчешће конфликтни и са врло израженим настојањем политичких странака да синдикате искористе за остваривање својих прагматичних, дневно – политичких интереса. Међу њима није постојала, дугорочна, систематска сарадња, заснована на заједничком приступу кључним питањима друштвене стратегије. Карактеристично је такође, да у земљи у којој је деце-

12) Ч. Андрић: „Синдикална организованост у Србији“, у Михаиловић Срећко (ед). „Синдикати Србије – од сукоба ка сарадњи“ Београд, Freidrich Ebert Stiftung и Центар за социјалдемократске студије, 2001.

нијама постојао систем радничког самоуправљања, који је знатно утицао и на систем вредности, понашање и односе у процесу транзиције, у земљи, у којој према резултатима истраживања, већина људи преферира основне социјал-демократске вредности, као што су сигурност запослења, социјална сигурност, солидарност, што потврђује велики број емпиријских истраживања, није формирана политичка странка социјал-демократске оријентације, која би имале релевантан утицај у политичком животу друштва, односно релевантну подршку бирачког тела.

### *СИНДИКАТИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ПОЛИТИЧКИХ И ДРУШТВЕНИХ РЕФОРМИ*

Ипак, и поред наведених противуречности, подела и сукоба, које су доминирале политичким животом опозиционих странака и алтернативних синдиката, они су, после више од једне деценије, коначно дефинисали тачку свог слагања, односно заједничког интереса – рушење власти Слободана Милошевића. Тачније речено, друштвене околности су их натерале да се удруже око овог заједничког циља, који је био предуслов остваривања свих других њихових циљева. У том процесу три синдикалне конфедерације бирају различите путеве. Савез синдиката Србије остаје у петоктобарским збивањима уз власт. На сам дан масовних протеста, под притиском стотина хиљада демонстраната, чији је бес, поред осталог, упућен и према руководству овог Синдиката, председник ССС подноси оставку.<sup>13)</sup>

Асоцијација независних и слободних синдиката је директно ушла на политичку сцену, тако што је постала члан ДОС – Демократске опозиције Србије, учествовао на парламентарним изборима, а председник овог Синдиката је постао Министар за рад, запошљавање и социјалну политику у првој реформској влади Зорана Ђинђића. УГС „Независност“ су неколико месеци пред изборе 2000 године понудили тадашњим опозиционим странкама Социјални споразум, којим су се ове странке обавезале да ће ако освоје власт у свом деловању водити рачуна о економским и социјалним интересима запослених, синдикалним слободама и правима, а да за узврат добију подршку овог Синдиката у изборима.

13) Документација Већа савеза синдиката Србије.

Међутим, то је, како је пракса убрзо показала била и једина тачка слагања, тако да убрзо после петог октобра 2000. године (један број аналитичара и учесника тих догађања, каже већ у ноћи масовног, општенородног протеста), почињу нове поделе и сукоби. И поред свега, дефинитивно је после насилног прекида транзиције, који је трајао читаву деценију, отпочео процес политичких, економских и друштвених реформи, праћен тешким наслеђем прошлости.

Долази до прекомпоновања односа на политичкој и синдикалној сцени. Дотадашња опозиција осваја власт и тиме долази у ситуацију да у пракси покаже свој реални реформски капацитет. Без обзира на сва искушења, противречности и конфликте кроз које је пролазила Србија, њени грађани, а посебно свет рада, после 5. октобра 2000. године, не може се оспорити да је то била преломна тачка на којој је настављена читаву деценију насилно прекинута транзиција, односно отворен процес привредних и друштвених реформи. Укупни ток догађања, као и бројна истраживања која су спроведена после 2000. године потврђују да је отворен процес промене свести грађана и померање тежишта политичког живота са националних, на питања економског и технолошког развоја, запослености, зарада, стандарда и квалитета живота.<sup>14)</sup>

Међутим, најављени процес друштвених реформи није текао очекиваном динамиком, а резултати су такође били далеко од задовољавајућих, посебно на плану стандарда и квалитета живота. У економском и друштвеном животу и даље су наставили да егзистирају у великој мери организовани криминал, корупција, сива економија и црно тржиште радне снаге.<sup>15)</sup> Ова неочекивана спорост и неефикасност реформи, условила је да је српско друштво и даље остало доминантно конфликтно друштво.

Основни предмет конфликта у друштву у целини, па и у односима синдиката и политичких странака, је била социјална цена транзиције. За разлику од успешних земаља транзиције, које су о основној стратегији транзиције и расподели њене социјалне цене постигли социјални консензус, свих релевантних друштвених

14) Б. Мијатовић: „Општи преглед транзиције“, у: Беговић Борис и други, „Четири године транзиције у Србији“, Центар за либерално – демократске студије, Београд 2005.

15) О заступљености сиве економије и црног тржишта не постоје званични статистички подаци, али независни економски стручњаци процењују да „сива економија“ у националној економији Србије учествује са преко 30%.

чинилаца, укључујући и синдикате, у Србији, пре свега, није дефинисана целовита стратегија транзиције, а њена социјална цена пребачена је искључиво на терет радно – произвођачких слојева друштва.<sup>16)</sup>

Незадовољавајућу материјалну и социјалну позицију грађана и запослених, снагом аргумената потврђују статистички показатељи, према којима је у Србији у 2006. години незапосленост износила 27%, просечне зараде око 250 евра, просечне пензије на нивоу од око 150 евра.<sup>17)</sup> Такво неповољно економско и социјално стање имало је за последицу да су период после 5. октобра 2000. године у великој мери обележили штрајкови, улични протести, демонстрације, блокаде саобраћајница, од којих је значајан број био ван формалних синдикалних структура. Веома често у овим протестима истичу се захтеви претежно, или искључиво политичке природе, односно захтеви за доношењем одговарајући закона, њиховом доследном применом, успостављањем владавине права. То говори да су организатори и учесници штрајкова и протеста схватили да у постојећим околностима борба за текуће, дневне интересе нема смисла, већ се мора усмерити на стратешка питања политичког, социјалног и економског уређења друштва.<sup>18)</sup>

Незадовољавајуће економско и социјално стање у коме се налази већина становништва, а пре свега припадници света рада, има за последицу и губљење поверења у институције политичког система, као и у актере политичког и синдикалног живота. Истраживање које је у 2006. години реализовала Агенција за истраживање јавног мњења „Фактор плус“ из Београда, показује у целини, веће или мање неповерење у све институције система. Карактеристично је, према резултатима овог истраживања, да грађани највеће поверење имају у Српску православну цркву (69% испитаника има велико или осредње поверење у ову институцију). Наравно, из тоге на треба извући закључак о високом степену религиозности грађана Србије, већ о изразито великом неповерењу у друге институције. На другом месту по поверењу грађана налази се Војска Србије (37,6% испитаника има велико или осредње поверење у Војску), али је то поверење знатно мање него у претходним годинама.

16) З. Ристић, П. Ђукић : „Стратегија деловања УГС „Независност“ у прецесу приватизације“, радни материјал, Документација УГС „Независност“.

17) Саопштење РЗС, Београд, 2007.

18) Д. Маринковић: „Штрајкови у Србији 1991-1996“, Институт за политичке студије, Београд 1998.

Грађани Србије, према резултатима овог, али и других сличних истраживања, веома мало верују у синдикате, о чему говоре подаци у следећој табели:

Табела 1:  
Колики је степен вашег поверења у синдикате? <sup>19)</sup>

ОДГОВОР	%
Велики	0.5
Осредњи	17.6
Мали	31.9
Никакав	34.9
Без одговора	15.1
УКУПНО	100.0

Подаци се могу окарактерисати као изразито неповољни. Само симболичних 0,5% испитаника има велико поверење у синдикате, док је број оних који у синдикате имају осредње поверење мањи од 1/5. Истовремено, око 2/3, односно 66,8% испитаника има мало или никакво поверење у синдикате. Ове податке, који су веома речита потврда мале друштвене моћи синдиката, није тешко повезати са укупно неповољном материјалном и социјалном позицијом радништва у Србији, као и са искуством успешних земаља транзиције, које потврђује да се успешност транзиције и друштвена моћ синдиката, односно њихово активно учешће и утицај у процесу економских и друштвених реформи налазе у директној сразмери.

Истини за вољу, у погледу поверења грађана нису много боље прошле ни политичке партије, како оне владајуће, тако и опозиционе, о чему говоре подаци у табелама 2 и 3.

Табела 2:  
Колики је степен вашег поверења у владајућу коалицију?

ОДГОВОР	%
Велики	1.9
Осредњи	26.8
Мали	29.7
Никакав	37.6
Без одговора	4.1
УКУПНО	100.0

19) Агенција за истраживање јавног мњења „Фактор Плус“, Београд 2006.

Табела 3:  
Колики је степен вашег поверења у опозиционе партије?

ОДГОВОР	%
Велики	5.4
Осредњи	30.8
Мали	31.4
Никакав	28.6
Без одговора	3.8
УКУПНО	100.0

Поредећи ове податке може се уочити да је поверење грађана нешто веће у опозиционе него у странке владајуће коалиције. То условљава чињеница да је оштрица критике грађана увек у већој мери усмерена ка владајућим странкама, будући да оне у механизму власти доносе и спроводе мере које непосредно утичу на материјални и социјални положај грађана. Неспорно је, међутим, заједничко да више од 2/3 грађана има мало или никакво поверење, како у странке владајуће коалиције, тако и у опозиционе странке и синдикате. Исто тако је велики степен неповерења у Владу Србије. Из тога се може извући закључак да неповерење грађана у институције политичког система и актере политичког живота делује по принципу спојених судова.<sup>20)</sup>

Поредећи стање пре и после 5. октобра 2000. године, које сви аналитичари узимају као неспорну преломну тачку савремене историје Србије, може се закључити да у овом случају не важи правило да се људи најбрже и најефикасније уче на сопственим грешкама. Синдикати и политичке странке се понашају као лоши ђаци, који крајње немарно прихватају да још једном понављају већ понављани разред. То се огледа у чињеници да је и у новим друштвеним околностима снажно присутна наслеђена пракса односа синдиката и политичких странака, чија се суштина огледа у настојању политичких странака да синдикате ставе под своју контролу, у основи на исти начин, како се то радило у једнопартијском систему.

У том погледу различити, често супротни процеси одигравају се на нормативном и на реалном друштвеном плану. Када се упоређују политички програми политичких странака, као и изјаве њихових лидера, посебно у политичким, изборним кампањама, готово

20) С. Орловић : „Политичке партије и моћ“, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002.



да међу њима нема уочљивих разлика. Сви се слажу и обећавају пуну запосленост, економски и технолошки развој, пораст зарада и стандарда, европски ниво економских, радних и социјалних права. Међутим, уочљиво је да се суштински разликује однос политичких странака према синдикатима, односно корпусу радних, економских и социјалних права када су у опозицији и када су на власти. Наиме, док су у опозицији, политичке странке показују много већи интерес за сарадњу са синдикатима, за подршку циљевима синдикалне борбе, док када дођу на власт њихова комуникација са синдикатима губи на интензитету.

У пракси, синдикати се обраћају, не директно руководством, већ посланичким клубовима парламентарних странака са својим захтевима и иницијативама. Овај вид комуникације синдиката и политичких странака није у значајној мери развијен, управо зато што у протеклом периоду није дао очекиване резултате, пре свега са становишта захтева и интереса синдиката.

Када је реч о синдикатима и у њиховом понашању и деловању уочљива је разлика између нормативних, програмских опредељења и практичног понашања. Пре свега, све три синдикалне конфедерације у Србији, пробале су тај горки и забрањени хлеб за синдикате – превелике блискости са властима, најпре и најдуже СССС за време владавине Слободана Милошевића, затим Асоцијација слободних и независних синдиката и коначно УГС „Независност“. Сва три синдиката су за то платила веома високу цену кроз губитак чланства, друштвеног угледа и утицаја. Највећу цену, међутим, платило је радништво, јер је та немоћ и политичка подељеност синдиката, утицала да се повећа ионако неподношљиво висока социјална цена транзиције.

Ипак, неповољна искуства утицала су на поменуте синдикате да, пре свега у својим програмским документима дефинишу свој аутономни, критички став према политичким странкама. Тако је СССС, на Конгресу одржаном у јуну 2006. године, усвојио Платформу Савеза самосталних синдиката Србије о односу према политичким странкама, партијама и невладиним организацијама, у којој се, поред осталог каже: „...Савез самосталних синдиката Србије ће у свом деловању остваривати одговарајућу сарадњу са политичким партијама, превасходно парламентарним, (непосредно и преко посланичких клубова), како би синдикални захтеви били компетентно изнети на местима где се одлучује и како би утицали

на доношење закона и других мериторних одлука битних за материјални и социјални положај и радно-правну сигурност синдикалног чланства. Без обзира које су партије или коалиције формирале Владу, Савез самосталних синдиката Србије ће, кроз равноправни дијалог и аргументовано преговарати са Владом и њеним министарствима када су у питању интереси синдикалног чланства<sup>21)</sup>

Слична опредељења изражавају се и у одговарајућим програмским документима друге две синдикалне конфедерације – УГС „Независност“ и Асоцијације слободних и независних синдиката.

Поред тога, Асоцијација слободних независних синдиката у Резолуцији III Конгреса, одржаног у октобру 2006. године, истиче право и потребу синдиката да учествује у доношењу стратешких политичких одлука и с тим вези истиче: „Пре свега, српско друштво је данас, за разлику од развијених, демократских грађанских друштава, доминантно политичко друштво, у коме је сва друштвена моћ, укључујући и одлуке о личним судбинама људи, сконцентрисана у рукама извршне политичке власти и у којој још увек нису решена стратешка политичка питања, а која су успешне земље транзиције решиле на почетку овог процеса. То захтева учешће свих релевантних друштвених актера, укључујући и синдикате у процесу доношења тих стратешких одлука, од којих ће у великој мери зависити будућност света рада и друштва у целини“<sup>22)</sup>

Међутим, и у овом случају потврђује се да је много лакше променити, односно усвојити нове политичке и програмске документе него променити праксу. Однос политичких странака према синдикатима, у крајњој линији може се посматрати и као однос према друштвено немоћним, а то значи и неатрактивним партнерима, који немају значајан утицај на припаднике света рада, о чему говоре резултати напред помињаног истраживања. У целокупном посматраном периоду није било ни једног добро припремљеног, организованог, заједничког наступа синдиката према политичким странкама, послодавцима и држави, у функцији представљања и одбране минималних заједничких интереса света рада. Истини за вољу, било је спорадичних иницијатива у том правцу. Тако на пример, Савез самосталних синдиката Србије, УГС „Независност“ и Конфедерација слободних синдиката ( која окупља синдикате јавних инфраструктурних система ), упутили су средином 2003. године отворено писмо посланицима Народне Скупштине Републике

21) Документација Већа СССС Србије.

22) Документација III Конгреса, Документациони центар АСНС, Београд.

Србије, у коме изражавају незадовољство запослених економским и и укупним стањем у земљи и положајем запослених и захтевају расписивање ванредних парламентарних избора. У овом писму се, поред осталог, каже:

„Савез самосталних синдиката Србије, УГС „Независност“ и Конфедерација слободних синдиката најодлучније траже од вас да учините све како би дошло до расписивања ванредних парламентарних избора. Сматрамо да је расписивање ванредних парламентарних избора нужност која се не може избећи....

Сматрамо да вас не треба да убеђујемо да се у Србији живи лоше. Живи се без наде и без перспективе, живи се од данас до сутра, а све више је очајника који подижу руку на себе и на друге. Нада која је посотојала у почетку, полако се претворила у безнађе. Стање не вреди описивати. Господо посланици, то стање треба мењати што брже и наравно, боље. Свима је јасно да би било упутније да се овај проблем разреши у Скупштини, него на улицама Београда и Србије. Конфликтне процесе треба решавати у Скупштини, зато вам се и обраћамо.“<sup>23)</sup>

Наведена, као и друге сличне иницијативе завршиле су у синдикалним, партијским и скупштинским архивама, потврђујући недостатак политичке воље и капацитета да се на новим темељима, примереним цивилизацијским достигнућима развијене, демократске Европе, почне градити дијалог синдиката и актера политичког живота друштва.

Очигледно је да над овим важним аспектом укупне демократизације друштва, још увек доминирају ограничавајући чиниоци. Они се налазе и у синдикатима, и у политичким странкама, и у институцијама политичке власти.<sup>24)</sup> Када је реч о синдикатима и политичким странкама, један ограничавајући фактор заслужује посебну пажњу, јер се у њему налази један од кључева за промену ситуације. Ради се о томе да ни синдикати, ни политичке странке нису изградили унутрашњу, демократску инфраструктуру и односе засноване на слободном протоку информација и иницијатива између чланства и руководства у оба смера, толеранцији, слободном, отвореном суочавању различитих ставова, визија и концепција политичког уређења друштва и стратегије синдикалне борбе.

23) Документација СССС.

24) Група аутора: „Промене вредности и транзиција у Србији – поглед у будућност“, Зборник радова са Округлог стола, Институт друштвених наука и Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2003.

Напротив, и у политичким странкама и синдикатима, још увек доминира аутократски систем руковођења, заснован на апсолутној и неприкосновеној власти лидера и често неформалне групе сарадника око њега. Логично је и очекивано да тако организовани синдикати и политичке странке немају потребни капацитет граде међусобне односе засноване на принципима демократског, отвореног, плуралистичког друштва.

### ЛИТЕРАТУРА

- Агенција за истраживање јавног мњења „Фактор Плус“, Београд, 2006.
- Андрић, Ч.: *Синдикална организованост у Србији*, Михаиловић, С. (ед). „Синдикати Србије – од сукоба ка сарадњи“, Београд, Friedrich Ebert Stiftung и Центар за социјалдемократске студије, 2001.
- Антонић, С., Јовановић, М., Маринковић, Д.: *Србија између популизма и демократије*, Институт за политичке студије, Београд, 1993.
- Антонић, С.: *О карактеру власти Слободана Милошевића*, Институт за политичке студије, Београд, 1996.
- Арандаренко, М.: *Приватизација, тржиште рада и синдикати*, у Зборнику Улога синдиката у процесу приватизације, Центар за образовање и истраживања УГС „Независност“, 1999.
- Distability and employment in Central and Eastern European countries, ILO CEET, Budapest, 1994.
- Документација Већа савеза синдиката Србије
- Документација УГС „Независност»
- Документација III Конгреса, Документациони центар АСНС, Београд
- Група аутора: *Промене вредности и транзиција у Србији – поглед у будућност*, Зборник радова са Округлог стола, Институт друштвених наука и Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2003.
- Grint, K.: *The Sociology of work*, Polity Press, Cambridge, UK, 2003.
- Хејвуд, Е.: *Политика*, Клио, Београд, 2004.
- Маџар, Ј.: *The challenge of globalisation in the times of change – reflections of intriguing book*, Зборник, Глобализација и транзиција, Институт друштвених наука, Београд, 2001.
- Маринковић, Д.: *Индустријски односи*, Мегатренд Универзитет примењених наука, Београд, 2006.
- Маринковић, Д.: *Штрајкови у Србији 1991-1996*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- Мијатовић, Б.: *Општи преглед транзиције*, у: Беговић, Б. и други, „Четири године транзиције у Србији“, Центар за либерално – демократске студије, Београд, 2005.

- Орловић, С.: Политичке партије и моћ, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд, 2002.
- Ристић, З., Букић, П.: *Стратегија деловања УГС „Независност“ у прецесу приватизације*, радни материјал, Документација УГС „Независност“
- Саопштење РЗС, Београд, 2007.
- Waddington, J., Hoffman, R.: *Trade unions in Europe – Facing challenges and searching for solutions*, ETUI, Brussels, 2003.

**Darko Marinkovic**  
**LABOR UNIONS**  
**AND POLITICAL PARTIES IN TRANSITION**

**Summary**

*Analysis of process of establishment of the Party and Labor Union pluralism, as well as mutual relations of the Labor Unions and Political Parties in transitional states underlines some shared denominators of this process. First of all, all transitional states are, just like in other fields and aspects of political, economic and social reforms, in this field, too, more-or-less copied experiences and practices of the relations between the labor unions and political parties in developed states. However, complexity and extreme delicacy of this process has very clearly, and in many points to the starting point, confirmed and warned that history does not repeat itself, that is, that copying of such complex and conflict social processes and relations, such are the relations of the labor unions and political parties, has not been possible due to dependence of real content and range of this process to real reform capacities and real social power of the labor unions and political parties. This conclusion derives from undoubted experience of contemporary developed democratic states by which the political parties and labor unions have been the key prompters of political life in society. This means, as experience of unsuccessful transitional states has confirmed, that the labor unions and political parties which have not carried sufficient political power, have become prisoners of limiting non-democratic social establishment, instead of having been driving force of the changes.*

*Key Words: labor unions, political parties, political pluralism, social democracy, transition, social power, human rights, industrial and social conflicts.*

УДК:  
364:352  
Примљено:  
**20. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 61-88.

*Драган Марковић*  
*Институт за политичке студије, Београд*

## СОЦИЈАЛНЕ ПОТРЕБЕ И НАЧИН ЊИХОВОГ ЗАДОВОЉАВАЊА У ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Људи су одувек заједнички, и обезбеђивали потребна животна средства, и задовољавали своје животне потребе. Проширивање и унапређивање привређивања резултирало је прерастањем племенског заједништва у државно заједништво, засновано на задовољавању оних социјалних потреба које се нису могле успешно задовољити унутар породице и племена. До сада су људске потребе толико проширене и унапређене да је за њихово задовољавање и држава постала преуско грло, због чега долази и до њеног прерастања у међународну, односно планетарну заједницу. Тиме се локално заједништво не укида нити се може укинути јер се на њему заснивају сви облици ширег заједништва, као што се на удруживању, добровољном или принудном, појединачних индивидуа заснива сваки облик људског заједништва.*

*Кључне речи: социјалне потребе; демократизација; локална самоуправа*

### СОЦИЈАЛНЕ ПОТРЕБЕ У ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

**Н**а просторима Србије крајем 19. и почетком 20. века у послове општине спадали су: старање о чистоћи и безбедности имови-

\* Виши научни сарадник у ИПС, Београд.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

не и лица; надзор над сеоским и општинским имањима и зградама; старање о одржавању мостова и путева, о здрављу људи и стоке, о промету хране; надзирање мера којима се служе трговци; контролисање касапница, механа, кафана и шума; брига да се људи понашају по правилима доброг морала и обичаја; надгледање лица под надзором; старање да у општини не буде просјака и беспосличара и да родитељи шаљу децу у школу.<sup>2)</sup> У Краљевини СХС (1921.-1929.) у послове општине спадали су: газдовање општинском имовином, управљање општинским службама и институцијама (путеви, мостови, гробља, канали, снабдевање водом, социјално и здравствено старање, пољопривреда).<sup>3)</sup> Послови општине по Уставу и Закону о општинама Краљевине Југославије 1934. године били су: управљање општинском имовином, доношење буџета, располагање општинским дажбинама, саобраћај (грађење и одржавање путева, мостова, скела, канала, тргова, улица, јавне расвете), социјално и здравствено старање, просвета, послови месне полиције.<sup>4)</sup>

У периоду после Другог светског рата на југословенским просторима у раду локалних заједница доминирају комунални проблеми,<sup>5)</sup> док се касније оне све више окрећу и питањима културе, образовања, социјалне и здравствене заштите. У првим годинама после рата локалне заједнице су биле заузеле електрификацијом, изградњом водовода, улица, тротоара и путева, док су се у наредним годинама све више ангажовале и у изградњи школа, домова културе, социјалних, здравствених и спортских објеката. Аналогно томе, оне су у почетку претежно бринуле о комуналним услугама, а касније и о развијању културног и спортског живота, о унапређивању социјалне и здравствене заштите. Оваква еволуција може се објаснити, прво, тиме што су комуналне потребе по својој природи примарније, друго, што у многим, нарочито сеоским насељима, о њима нису бринули државни органи, и треће, што их локална заједница може углавном, сама задовољавати, без ангажовања ширих друштвених заједница. Тамо где су наследиле релативно висок стандард задовољавања комуналних потреба, локалне заједнице су

2) Види: Радивоје Маринковић, „Локална самоуправа“, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 226.

3) Види: Исто, стр. 252.

4) Види: Исто, стр. 260.

5) Види: Јован Ђорђевић, „Локална самоуправа у Југославији“, Савремена администрација, Београд, 1957, стр. 100.

своју активност одмах започињале решавањем културних, здравствених и социјалних проблема.

Захваљујући самоуправној активности локалних заједница, поједина насеља су за кратко време доживела прави препород. Ово је карактеристично нарочито за места која су раније углавном стагнирала и где је због тога био доста низак ниво задовољавања чак и неких елементарних потреба. У појединим сеоским насељима за неколико година рада локалних заједница изграђено је више објеката друштвеног стандарда него у целом претходном периоду.

Као темељ организовања локалне самоуправе у Европи усвојено је начело: „све што може да се реши на неком нижем нивоу, не треба преносити на виши ниво“.<sup>6)</sup> То практично значи да се сваки проблем решава на најнижем одговарајућем нивоу и да „све што може бити успешно и ефикасно завршено на нижем нивоу треба на том нивоу да се обави и не преузима од виших нивоа власти“.<sup>7)</sup>

У Немачкој у општинама се обављају две врсте послова. У пословима по налогу државе, општине се ангажују само као извршни органи који поступају по налогу покрајине или савезне државе. Другу врсту послова чине добровољни самоуправни послови који не подлежу никаквим упутствима. То су, на пример, организација концерата, летњих позоришта, обележавање трим-стаза у шуми.<sup>8)</sup>

У Великој Британији послови локалне самоуправе су: социјалне службе; планирање; библиотеке; одлагање и сакупљање отпада; трговински стандарди; противпожарна заштита; планирање хитних интервенција; путеви, аутостраде и транспорт; стамбена изградња; санитарна служба.<sup>9)</sup> „Полазећи од начела да су сви јавни послови подједнако важни, енглески систем их принципијелно не дели на државне и локалне, већ једноставно законом утврђује које ће јавне послове обављати органи централе, а које органи локалне власти. Због тога не постоји подела на послове самосталног и пренесеног делокруга, већ се сви послови који су законом стављени у надлежност локалних органа сматрају њиховим пословима, па их они, ... обављају самостално“.<sup>10)</sup>

6) Туллок, „Организација модерне федералне државе“, Београд, УЕН – Економика, 1992 (зборник „Локална демократија“, Магна Агенда, 2001. Београд, стр. 27)

7) „Локална демократија“, зборник, Магна Агенда, Београд, 2001. стр. 139.

8) Види: „Упоредна искуства локалних самоуправа“, зборник, Магна Агенда, Београд, 2002. стр. 26/7.

9) Исто.

10) Радивоје Маринковић, „Локална самоуправа“, исто, стр. 86/7.



За разлику од опште тенденције слабљења локалне самоуправе, швајцарска локална самоуправа „задржава своје традиционално значајно место, чак се и шири у погледу неких послова, а при том се не јавља као сметња развоју и модернизацији друштва у целини“.<sup>11)</sup> Кантоналним уставима и законима утврђује се да су комуне самосталне у уређивању својих послова.<sup>12)</sup>

У Шведској која има дугу традицију локалне самоуправе, основна јединица локалне самоуправе је општина, у чију искључиву надлежност спадају: старање о локалним путевима и улицама, водоводу и канализацији, снабдевању електричном енергијом, гасом, старање о парковима и другим јавним површинама, култура и рекреација. У послове које општина обавља према посебним законима спадају: основно и средње образовање, социјалне службе, здравство, заштита околине, друштвено планирање и планирање коришћења земљишта, грађење и јавни саобраћај.<sup>13)</sup>

Послови општине у Италији утврђују се по принципу генералне клаузуле. У самосталне послове спадају: здравствене службе, јавна помоћ, становање, јавни радови, сајмови и тржнице, просторно планирање, чување и одржавање црквених објеката, локална полиција, градња и одржавање школа, улица, културне и рекреативне установе.<sup>14)</sup> У САД локална самоуправа обавља две врсте послова: јавни и корпоративни. У послове јавне власти спадају: полиција, противпожарна заштита, здравствена заштита, образовање, сиротињски и поправни домови, затвори и сл. Корпоративни послови су: снабдевање водом, гасом, јавна расвета, канализација, управљање муниципалном имовином.<sup>15)</sup>

Јединице локалне самоуправе у Србији, као послове изворног делокруга, врше следеће: уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности (производња и испорука воде; пречишћавање отпадних вода; испорука топлоте; јавни превоз; одржавање чистоће; одржавање паркова; одржавање улица; одржавање депонија; одржавање гробаља); граде и одржавају локалне путеве и улице; одређују просторе за паркирање; уређују режим саобраћаја на локалним путевима; одређују делове обале и воденог просто-

11) Исто, стр. 99.

12) Исто, стр. 100.

13) Исто, стр. 119.

14) Исто, стр. 142.

15) Исто, стр. 162.

ра за постављање пловних објекта; доносе основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног и шумског земљишта; одобравају годишње програме коришћења система наводњавања; доносе програм мера заштите биља; доносе програм развоја туризма за туристичка места на територији општине; стављају под заштиту природна добра од локалног значаја; утврђују годишње програме потреба у култури; планирају и распоређују материјалне трошкове за основне и средње школе; оснивају установе за децу; оснивају центре за социјални рад и утврђују критеријуме за њихов рад; утврђују програме установа у области спорта и обављају и друге послове утврђене законом и статутом општине.<sup>16)</sup>

### *ИСТОРИЈСКЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ ШИРЕЊА ЗАЈЕДНИЧКОГ ЗАДОВОЉАВАЊА СОЦИЈАЛНИХ ПОТРЕБА ГРАЂАНА*

Једну од основних карактеристика развоја људске цивилизације представља развој заједничких потреба који води стварању све ширих друштвених заједница. Све развијеније заједничке потребе су људско друштво од малобројне и затворене родовске заједнице довеле до вишемилionске државе која се већ толико интегрисала у међународну заједницу да изван ње више не може егзистирати. Данас је људски род већ толико повезан заједничким интересима да се ни једна цивилизована заједница не може развијати изоловано и независно од осталих, а моћ сваке од тих заједница је утолико већа уколико су њене везе са спољним светом развијеније. Са развојем производње мењали су се, и мењају се услови и начин живота, ниво, квалитет и начин задовољавања животних потреба људи. Нарочито је развој науке и технологије омогућавао да се са подизањем продуктивности подиже и животни стандард, како ширењем, тако и унапређивањем животних потреба. Од најпримитивнијих облика људског живота до данас социјалне потребе људи су увишестручене а њихово задовољавање подигнуто на неупоредиво виши ниво. Људи су одувек заједнички, и обезбеђивали потребна животна средства, и задовољавали своје животне потребе. Од првобитних хорди до савремене међународне заједнице, мењали су се само облици људског заједништва, изван којих нико није могао опстати. Људима је од природе суђено да заједнички живе и о свом животу заједнички брину. Људска хорда је представљала

16) Види: Милан Влатковић, „Изазови локалне самоуправе 1990-2006“, ДО „Локална самоуправа Србије“, Београд, 2006. стр. 158-160.

релативно малобројну и самодовољну групу крвних сродника који су за заједничку потрошњу заједнички прибављали природна добра и заједнички се бранили од непријатеља. Појединачни живот није био ни могућ ни пожељан, и свако случајно одвајање од хорде водило је у смрт, а и сваки додир хорде са хордом значао је борбу на живот и смрт.

Прелазак са дивљаштва на пољопривређивање донео је и квалитативне промене у облицима људског заједништва. Породично заједништво проширено је заједништвом племена, које је у односу на хорду вишеструко увећано. Породична пољопривредна газдинства користила су заједничке изворе, заједничко наводњавање, заједничке испаше, шуме и саобраћајнице, све до заједничке одбране од најезде непријатеља, уза шта су ишли и многи други облици заједничког задовољавања физиолошких и духовних потреба. Проширивање и унапређивање привређивања резултирало је прерастањем племенског заједништва у државно заједништво, засновано на задовољавању оних заједничких потреба које нису могле успешно задовољавати унутар породице и племена. Због своје општости, као и због отуђивања државе од грађана, те идентификовања друштва са државом, а нарочито због начина задовољавања о којем је бринула државна администрација, оне су назване општим или друштвеним, односно општедруштвеним потребама. До сада су људске потребе толико проширене и унапређене да је за њихово задовољавање и држава постала преуско грло, због чега долази и до њеног прерастања у међународну, односно планетарну заједницу. Тиме се локално заједништво не укида нити се може укинути јер се на њему заснивају сви облици ширег заједништва, као што се на удруживању, добровољном или принудном, појединачних индивидуа заснива сваки облик људског заједништва.

Данас се и најосновније људске потребе задовољавају путем широког, па и најширег заједништва. Готово на сваку трпезу допевају прехрамбени производи који се производе широм Планете, обућа и одећа сваког појединца, кућа и кућна опрема су заједнички производи многих, километрима, десетинама, стотинама и хиљадама километара удаљених произвођача запослених у разним производним организацијама. Више се ни вода не пије само са локалних извора, а о другим освежавајућим и жестокиим, пићима да се и не говори.

Вода се некада пила из породичних бунара, а сад се у многим заосталим селима користи из заједничког водовода, градски живот је више тешко и замислити без канализације, преко заједничке електродистрибуције електричном енергијом снабдевају се хиљаде домаћинстава, а заједнички топоводи разносе топлотну енергију широм Европе. Некада већина становништва није прекорачивала границе свог села, а сада су за многе и државне границе претесне. Увођењем телекомуникација, задовољавање духовних потреба је са локалног нивоа готово метеорском брзином подигнуто на планетарни ниво. Некада су се комшије с брда на брдо једва довикивале, а сада се свако са сваком може „довикивати“ са краја на крај Планете. Од домаће забаве око кућног огњишта, сеоских посела, игранки и вашара брзо се преко радија и телевизије стигло до светске позорнице, преко интернета се за тили час може доспети до многих извора информација и знања на свету.

Ширење и унапређивање заједништва у задовољавању животних потреба доводи до успостављања узајамне зависности између појединаца, локалних и националних заједница унутар све јединствене светске заједнице. При том поред сагласности долази и до сукобљавања различитих интереса, које захтева заједничко ангажовање на њиховом усаглашавању и остваривању, у општем интересу.

Сада у томе арбитражу отуђени центри економске и политичке моћи, који се руководе првенствено својим интересима, чијим се наметањем стварају и одржавају велике диспропорције у задовољавању животних потреба, како различитих националних заједница тако и различитих социјалних групација унутар сваке појединачне заједнице.

Тиме се наметнуто национално заједништво само проширује у наметнуто међународно заједништво, на чијим се основама конституише ауторитарна, у суштини колонијално-империјална планетарна заједница.

Да би се обезбедила максимална експлоатација у корист колонијалних сила, стратегијом глобалног колонијализма предвиђа се задржавање колонизованог становништва на минимуму животне егзистенције, уз одбацивање националних култура и духовну роботизацију путем наметања унитарне индустријске надрикултуре. Тиме се задржавају и још више повећавају ионако огромне разлике у условима живота и задовољавању животних потреба између не-

колицине најразвијенијих метропола и огромне већине колонизираних провинција.

С обзиром да се ширењем планетарног заједништва круг животних потреба које се могу аутономно задовољавати унутар затворених локалних заједница све више сужава, прети опасност да се локална самоуправа потпуно угуши ауторитарном глобалном управом, чиме се доводи у питање не само даљи развој људске заједнице него и сам опстанак човечанства, јер се из једног планетарног центра не може регулисати живот целе Планете. Због тога такозвана међународна заједница све више личи на један хаотичан вртлог са мноштвом сукобљених сила, који прети брзом самоуништењу човечанства.

Једини начин да се то избегне је да се цела планетарна заједница суштински демократизује тако да се демократски начин уређивања међуљудских односа, потврђен у досадашњој пракси локалне самоуправе, подигне на планетарни ниво. Правог људског заједништва не може бити без људског споразумевања у уређивању заједничког живота, па или ће се оно даље развијати, или људског заједништва неће ни бити.

### *МОГУЋНОСТИ САМОУПРАВНОГ ЗАДОВОЉАВАЊА СОЦИЈАЛНИХ ПОТРЕБА ГРАЂАНА*

Животне потребе човека су по својој природи заједничке па зато људска индивидуа не може да егзистира усамљена. Да би задовољио властите потребе, човек мора да ступа у односе с другим људима. У свесном удруживању с другима и лежи суштина његовог људског бића. Заједничке потребе грађана изражавају њихов заједнички интерес. Да би егзистирали, људи своје потребе морају заједнички да задовољавају. Отуда су у личним интересима појединачна садржани њихови заједнички интереси. Сваки заједнички интерес представља, у ствари, својеврсну резултанту одређених личних интереса. Тиме је нужно предодређена неодвојивост индивидуалног и колективног живота људског бића. Релативна подударност личног и заједничког интереса није, међутим, дата сама по себи и остварује се само кроз акцију. Да би задовољавали животне потребе, људи морају заједнички да делују, а у заједничким акцијама долази до извесног поклапања њихових личних интереса. Али уколико су могућности задовољавања тих по треба ограничене-

не, сви интереси не могу истовремено да се задовоље, услед чега долази до њиховог разилажења, па и сукобљавања.

Ови сукоби се у класном друштву разрешавају на основама приватног власништва које владајућој класи омогућује да сопствене интересе намеће као заједничке. Такви односи се могу одржавати само путем државне принуде, помоћу које се обезбеђује да се потребе владајуће класе задовољавају на рачун експлоатације потчињених класа. И што су могућности задовољавања ових потреба мање, експлоатација је суровија, па су и облици државне принуде драстичнији. Развојем производних снага повећавају се могућности задовољавања животних потреба, чиме се стварају објективне претпоставке за ублажавање класних супротности. У капитализму се облици класичне државне принуде већ све више преплићу с идеолошким и политичким деловањем. Са развојем производње не само што расте опште благостање друштва, него неизбежно долази и до складније прерасподеле материјалних добара, јер се и сама производња доводи у питање без масовне потрошње произведених добара.

Развој производње на одређеном степену доводи до тога да се животне потребе произвођача почињу све више испољавати као стварне потребе друштва, које се могу задовољавати само заједничком акцијом заинтересованих субјеката. Пошто у условима високо развијене производње владајућа класа губи моћ овладавања друштвеном репродукцијом, њу почиње да потискује држава која се јавља као инструмент тоталитарног регулисања друштвене репродукције.

Али пошто се и сама поставља изнад друштва, држава све мање може да делује као његов интегративни фактор и неизбежно долази у сукоб са развојем производних снага. У задовољавању друштвених потреба бирократија, као непосредни носилац државне власти, полази првенствено од својих интереса, што води стварању нових диспропорција и у расподели друштвеног богатства и у редоследу задовољавања друштвених потреба. Услед тога настају одређени поремећаји у друштвеној репродукцији који и у производњи и у потрошњи воде стварању недовољно искоришћених капацитета. Насупрот томе, при самоуправном<sup>17)</sup> задовољавању животних потреба полази се од заједничких интереса већине

17) Реч „самоуправно“ не треба посматрати као идеолошки већ као функционално-демократски синоним.

становништва, што обезбеђује не само да се превазилазе наслеђене разлике у животном стандарду, већ и да се све потпуније користе постојећи капацитети. Ако се већина становништва у једном насељу добровољно определила за изградњу дома културе, на пример, онда је сасвим извесно да ће такав објекат у пуној мери служити својој намени, односно да ће у сваком случају бити више коришћен него кад је настао као израз потребе мањег броја заинтересованих. Самоуправна акција задовољавања заједничких потреба је од самог почетка водила превазилажењу социјалних разлика. Она је и отпочела на пунктовима где је друштвени стандард био најнеразвијенији.

Највеће резултате у задовољавању заједничких потреба грађана до сада су оствариле локалне заједнице у сеоским и приградским насељима. Иако су стартовала готово од нуле, поједина насеља су самоуправном акцијом за кратко време подигла готово све најнеопходније објекте друштвеног стандарда.

Самоуправно задовољавање социјалних потреба се тиме већ потврдило као прави пут превазилажења разлика између града и села. У Војводини, где се релативно најбрже развијала самоуправна активност локалних заједница, сеоска насеља су се само у току једне деценије знатно приближила градском стандарду. У већини сеоских заједница самоуправном акцијом су створени одређени предуслови савремене урбанизације који су у граду знатно дуже стварани посредством државног апарата.

С обзиром да је у сеоским и приградским насељима већа концентрација сиромашнијих слојева становништва, њихово приближавање градском стандарду значило је истовремено и смањивање наслеђених социјалних разлика. Мада је животни стандард свих слојева становништва знатно повећан, етатизам је испољио карактеристичну тенденцију релативног повећања разлика између појединих социјалних групација. Не само што је прерасподела друштвеног производа вршена у корист групација које су имале већи утицај на државну власт, него је и друштвени стандард знатно брже развијан у центрима државне моћи.

Насупрот томе, самоуправно задовољавање заједничких потреба већ само по себи води превазилажењу социјалних разлика. С обзиром да већина становништва објективно не може остваривати привилегован положај, искључена је могућност да се путем самоуправне акције стандард једног дела становништва повећава

на рачун другог. Због тога уместо репродуковања, све више долази до превазилажења социјалних разлика. Самоуправном акцијом локалне заједнице релативно се најбрже побољшао положај управо оних слојева становништва чији је стандард у етатизму највише запостављан.

У томе се добрим делом крије одговор због чега баш ови слојеви становништва испољавају највећу активност у задовољавању заједничких потреба. Приградске и сеоске локалне заједнице су највеће резултате у подизању друштвеног стандарда постигле захваљујући пре свега ангажовању сиромашнијих слојева становништва који су преко државног апарата најмање могли утицати на властити положај. Најшири слојеви становништва су се, у ствари, и могли покренути у акцију само кад се приступало самоуправном задовољавању њихових заједничких потреба у локалној заједници.

Уколико су, насупрот томе, поједине социјалне групације у могућности да своје интересе остварују посредством државног, или неког другог монопола, њихови припадници не показују већи интерес за учешће у самоуправној активности локалне заједнице. Тиме се може објаснити појава да градске локалне заједнице с већом концентрацијом административно-управљачког кадра нису показивале интерес за самоуправно задовољавање заједничких потреба, о којима су углавном бринули државни органи. Отуда су овакве заједнице испољавале релативно малу активност која је уз то у великој мери добијала формално-демократска обележја. И свугде где се локалне заједнице нису бавиле самоуправним задовољавањем социјалних потреба грађана, њихова активност се сводила на деловање малобројних активиста, и то претежно пензионера и домаћица.

Самоуправно задовољавање заједничких потреба има, међутим, за претпоставку одређени минимум материјалног благостања и опште културе становништва. То, поред осталог, потврђује и чињеница да поједини грађани с изразито ниским примањима не показују већи интерес за учешће у подизању друштвеног стандарда, јер не могу да задовоље ни најнеопходније личне потребе као што су исхрана, одевање, стан и слично. Отуда карактеристична појава да самоуправног задовољавања социјалних потреба у почетној фази развоја локалних заједница није било не само у најбогатијим, већ ни у најсиромашнијим насељима: у првима због ослањања



на државни монопол, у другим због непостојања ни минималних предуслова за подизање друштвеног стандарда.

Једну од битних карактеристика самоуправног задовољавања заједничких потреба представља превазилажење наслеђене социјалне подвојености која је проистигла из различитог друштвеног положаја појединих социјалних слојева. Кроз самоуправну акцију сви чланови локалне заједнице, без обзира на социјалну припадност, ступају у непосредне и фактички равноправне односе узајамне зависности. Овде је свако упућен на удруживање са свим осталим субјектима заинтересованим за одређене потребе које нико не може задовољавати сам за себе.

На тај начин неминовно долази до међусобног повезивања и узајамног зближавања припадника различитих социјалних и етничких групација. Самоуправна акција изнутра поткопава темеље социјалних и националних баријера, јер припаднике различитих друштвених група и нација повезује снагом њихових властитих интереса. У вишенационалним заједницама самоуправно задовољавање социјалних потреба је веома брзо довело до узајамног зближавања чак и оних социјалних групација које су биле изразито затворене и међусобно изоловане. Заједништво интереса, без обзира на социјалну, националну и другу припадност њихових носилаца, представља аутентичну основу за конституисање локалне заједнице. Основу за одређење величине локалне заједнице представља релативно заокружена целина заједничких потреба које се у оквиру одређеног насеља могу аутономно задовољавати. Идеалну локалну заједницу, за савремене услове живота, чинило би насеље које самостално располаже таквим институцијама друштвеног стандарда као што су тржница, сервис за најнеопходније услуге домаћинству, здравствена станица, дечје обданиште, основна школа, дом културе, рекреативни центар и слично. Таква заједница има све неопходне услове да делује као јединствена друштвена целина. У циљу ефикаснијег задовољавања потреба грађана, локалне заједнице би морале представљати јединствено насеље, које је органски повезано заједничким интересима грађана. Сасвим је природно да се такво насеље развија као јединствена урбана целина, са свим неопходним објектима који служе задовољавању заједничких потреба.

Пошто се локална заједница конституише на бази укупног заједништва интереса одређеног насеља, самоуправна акција у њој представља синтезу свих активности усмерених на остваривање

тих интереса. Она не значи просто повезивање активности на задовољавању различитих потреба у појединим сферама заједничког живота. С обзиром да због ограничених материјалних могућности долази до сукобљавања различитих потреба, неопходна је њихова градација која поред осталог подразумева и општу политичку конфронтацију на бази демократског сучељавања и вагања свих могућих аргумената. Због тога је самоуправна акција у локалној заједници комплексна бар у двоструком погледу: прво, што значи целовито сагледавање свих заједничких потреба; и друго, што у себи сједињује и политичко договарање о заједничком задовољавању тих потреба. Мали је број заједничких потреба о којима једна локална заједница може сама одлучивати. Због тога је неопходно повезивање мањег или већег броја локалних заједница које само заједничком акцијом могу задовољити одређене потребе. Као што се заједнички интерес грађана унутар једне локалне заједнице не може остварити искључиво индивидуалним деловањем, тако се ни заједнички интерес одређеног броја локалних заједница не може остварити њиховим изолованим деловањем. У задовољавању заједничких потреба постоји одређена правилност да се најпре задовољавају најнеопходније потребе. Она се у стварности на одређени начин испољава кроз осећања самих грађана о тим потребама. Заједничка потреба представља, у ствари, својеврсну резултанту индивидуалних потреба грађана, које они не могу индивидуално задовољавати. И као што код индивидуалног задовољавања људских потреба у први план, по правилу, долазе оне које су најнеопходније, то исто важи и код задовољавања заједничких потреба. Грађани ће, на пример, електрификацији насеља приступити пре него изградњи дома културе, изградњи водовода пре подизања спортских објеката.

Основни услов испољавања ове правилности је да сами грађани непосредно одлучују о задовољавању заједничких потреба. Анализа реализованих програма једног броја најактивнијих локалних заједница показује да је у самоуправном задовољавању заједничких потреба грађана постојао сасвим логичан редослед са незнатним одступањима. Полазну претпоставку за то морало је представљати, пре свега, објективно сагледавање заједничких потреба.

Самоуправа по својој природи подразумева објективно сагледавање заједничких потреба. Она се заснива на непосредном из-

ражавању интереса грађана чије сучељавање представља најсигурнији пут за утврђивање стварног заједништва. Демократском конфронтацијом се истовремено онемогућава да се било који посебан интерес наметне као заједнички ако он то стварно није.

Начин самоуправног задовољавања заједничких потреба одређен је, поред осталог, и степеном њихове развијености. У случају неодложног задовољавања неких елементарних потреба готово да није ни потребан некакав поступак за њихово идентификовање. Потреба за поправком неопходне улице или пута, за изградњом водоводне мреже, или подизањем школске зграде, толико су евидентне да није потребно ни испитивати расположење грађана који су у таквим случајевима склони и сасвим спонтаном удруживању. Али уколико се с елементарних, прелазило на суптилније потребе, уколико се све евидентније указивала и неопходност за политичким договарањем грађана и њиховим непосредним учешћем у изражавању заједничких потреба.

### *1. Заједнички проблеми кућне самоуправе*

Откупом „друштвених“ станова актуелизован је проблем кућне самоуправе. Повећан је интерес бивших носилаца станарског права а садашњих власника станова за одржавање стамбеног простора, о којем више не брине држава. О одржавању заједничког стамбеног простора сада морају заједнички бринути сами власници станова, и то не само што ће издвајати неопходна средства, већ и што ће организовати заједничко одржавање. А за то није довољно само организовање кућне самоуправе по стамбеним зградама, већ су неопходне и одређене заједничке функције на нивоу локалне заједнице.

Уместо да свака стамбена зграда сама за себе брине о обезбеђивању занатских и других услуга одржавања, рационалније је и рентабилније да се у оквиру локалне заједнице организују заједничке услуге одржавања и сервисирање. Поред заједничких стамбених зграда, те услуге могу користити и власници породичних зграда. Битно је да су услуге повољније, квалитетније и јевтиније него кад се уговарају од случаја до случаја. Зато између давалаца и корисника услуга треба закључивати дугорочније уговоре. Сервисирањем и одржавањем стамбеног простора могу се бавити и потрошачке, стамбене или занатске задруге.

Рационалност издвајања средстава за одржавање стамбеног простора може се обезбедити преко потрошачких, односно штедно-кредитних задруга или штедионица које своје филијале могу организовати по стамбеним насељима. Предност у односу на класичне облике штедње и кредитирања, треба да буде у томе да власници станова сами располажу својим средствима и непосредно одлучују о њиховом коришћењу.

Ради унапређивања кућне самоуправе, пожељно је да се од председника скупштина станара образује координационо тело. Оно би било у функцији размене искуства и договарања о заједничким потребама кућне самоуправе. Под његовим руководством могло би се организовати и пружање стручних савета за решавање конкретних проблема кућне самоуправе, на чему би се ангажовали стручњаци различитих профила (архитекте, инжењери, економисти, правници, социолози, политиколози, психолози, лекари).

У оквиру локалне заједнице требало би организовати пружање правне помоћи органима кућне самоуправе и власницима станова у остваривању станарских права. Такву помоћ треба да пружају за то специјализовани правни стручњаци, у организацији координационог тела кућне самоуправе, потрошачке задруге или неке друге организације, и она би морала бити поузданија и јевтинија од неорганизованих услуга.

## *2. Комунална инфраструктура насеља*

У делокруг локалне заједнице спада само онај део комуналне инфраструктуре који је у искључивој функцији дотичног насеља. Зато је, нарочито у градским и приградским насељима, неопходно да се он строго разграничи од инфраструктуре општинског и републичког значаја.

У оквиру локалне заједнице треба да се организују изградња, одржавање и функционисање комуналних објеката локалног значаја о којима не брину град и република (локалне саобраћајнице, зеленило, паркови, улична расвета, водовод, канализација, топлификација, пијаце, гробља и др.). Зависно од врсте потреба, објективних услова и могућности задовољавања, обављање комуналних услуга може се различито организовати, под условом да се обезбеде одређени квалитет и што ниже цене услуга. И кад су комунални објекти у власништву локалне заједнице, обављање комуналних услуга може се, кад је то повољније, поверити постојећим кому-

налним организацијама, или ће локална заједница основати своје комуналне службе.

### *3. Еколошка заштита насеља*

Еколошка заштита може бити ефикасна само ако се на њој непосредно ангажује целокупно становништво. Зато подстицање и организовање масовне заштите треба да представља једну од најзначајнијих функција локалних заједница.<sup>18)</sup>

Ту функцију могло би непосредно обављати еколошко друштво које би требало образовати у сваком насељу.

У еколошкој заштити насеља могу се користити нарочито следећа средства: јачање својинских права грађана, и посебно права локалне заједнице у располагању еколошким простором насеља, нарочито грађевинским земљиштем, пословним простором, комуналним објектима, као и животно судбоносним природним условима; плебисцитарно изјашњавање грађана о посебно значајним питањима еколошке заштите; масовни отпор свим покушајима еколошког угрожавања животне средине.

### *4. Снабдевање средствима личне потрошње*

Организованим и планским снабдевањем требало би обезбедити да се грађани у организацији локалне заједнице редовно снабдевају најнеопходнијим средствима широке потрошње и да се снабдевање врши под повољнијим условима него преко неорганизованог тржишта. То би се могло обезбедити: одговарајућом политиком располагања пословним простором тако да првенство у његовом коришћењу имају приоритетни снабдевачи који грађане снабдевају најнеопходнијом робом широке потрошње; дугорочним и прецизним уговарањем снабдевања са пословно поузданим снабдевачима који ће га вршити под тржишно најповољнијим условима.

Ради обезбеђења што повољнијих услова снабдевања најнеопходнијим животним средствима, неопходно је да се грађани образовањем потрошачких задруга, или на други начин организују као потрошачи. Рентабилнијим пословањем, директним снабдевањем од произвођача, штедно-кредитниом услугама и другим погодном

18) Оља Мунитлак Ивановић: "Принципи и схватања одрживог развоја као инструменти на путу реализације концепта одрживости" у: Пословна економија, бр. 1/2009. стр. 98-99).

стима, задруге би могле обезбедити знатно повољније снабдевање квалитетнијим и јевтинијим производима и услугама, уз одређене кредитне олакшице, плаћање на почек и учешће задругара у оствареној добити. Самоорганизовањем штедње и уделима у пословним средствима потрошачке задруге грађани могу осигурати најпоузданије и најрационалније располагање средствима личне потрошње.

Преко потрошачке задруге или уговорима са другим самосталним снабдевачима може се одређена роба допремати до кућног прага потрошача, давати на кредит уз претплату и уз друге погодности у обостраном интересу и снабдевача и потрошача. На исти начин могло би се организовати финансирање производње одређених производа, на пример, зимнице, путем кредита или улагања потрошача уз заједнички ризик.

#### *5. Организовање занатских, интелектуалних и других услуга*

Међу грађанима, према истраживањима<sup>19)</sup>, постоји велики интерес за организовано пружање занатских, интелектуалних и других неопходних услуга породичним домаћинствима и заинтересованим појединцима. Нарочито је велики интерес за следеће врсте услуга: 1) занатске услуге за одржавање стамбеног простора и поправку кућних апарата, и то нарочито: водоинсталатерске, електричарске, електроничарске, браварске, лимарске, столарске, молерске и тапетарске радове; 2) поправке моторних возила по принципу „путујуће радионице“ у гаражама и на паркинзима, нарочито у области аутомеханичарских, аутоелектричарских и аутолимарских услуга; 3) помагање и нега у кући, као што је спремање стана, брига о старима и болесним лицима, чување деце, прање и пеглање веша и сл.; 4) мануелне услуге, као што су: уселјавање или пресељавање станара, чишћење станова и заједничког простора у стамбеним зградама, складиштење огревног и другог потрошног материјала или намештаја; 5) обука возача и пружање ваншколске помоћи у додатном образовању ученика и студената у кући или друштвеним просторијама; 6) пружање правне помоћи, нарочито у остваривању: радно-социјалних, станарских и инвалидско-пенсијских права, права из здравственог и социјалног осигурања, у састављању купо-продајних и других уговора; 7) пружање књиговодствених и финансијских услуга приватним агенцијама, занатским и трговинским радњама и другим заинтересованим лицима;

19) Истраживања су вршена 2008. године у организацији „ДО Локална самоуправа“.

8) обављање биротехничких услуга, као што су попуњавање образа и формулара, умножавање материјала и докумената.

Најрационалније је да се целокупна организација услуга води у оквиру потрошачке задруге, у којој се и поједини задругари, квалификовани за одређене послове, могу повремено ангажовати за обављање одговарајућих послова. Предност такве организације је и у томе да задруга гарантује квалитет услуга и да поред нижих цена омогући и плаћање на почек. Ако не постоји потрошачка задруга, организацију услуга треба да обезбеде органи локалне заједнице преко сервиса или посебних органа за услуге грађанима.

### *6. Хигијена живљења и здравствена превентива*

Хигијена живљења и здравствена превентива су главни фактори у спречавању и сузбијању многих болести, због чега би морали заузимати значајно место у активностима локалне заједнице. У сарадњи са домовима здравља, локалне заједнице би требало да буду усмерене на стварање нових здравствених навика грађана и на анимирање грађана да сами брину о свом здрављу и здрављу својих породица. За сузбијање болести којима је, због све неприроднијег начина живота, све више изложен савремени човек, неопходна је стална здравствена превентива. Један од начина њеног остваривања је формирање здравствених секција или клубова који би организовали едукативна предавања и помагали грађанима у спречавању болести повишеног крвног притиска, болести срца, алкохолизма, сиде, наркоманије и сл.

У циљу развијања здравствене културе и побољшања здравствене заштите грађана, неопходно је остваривати сарадњу са здравственим службама. То се постиже организовањем предавања о хигијени живљења и исхране, патронажних служби, помоћи у кући, кућне неге старих особа и хроничних болесника. Треба пронаћи и решења да се смање редови чекања лекара, посебно кад су у питању стара и болесна лица. За бољи квалитет живота неопходно је развијати разне облике здравствене превентиве. Међу првима је унапређивање физичке кондиције, нарочито грађана у градским насељима. На томе и здравствене службе треба посебно да сарађују. Потребно је да се, ради побољшања физичке кондиције и општег психофизичког здравља грађана, у сарадњи са спортским организацијама организују програми физичког вежбања, кроса у природи, разне врсте кампова и разноврзних рекреативних активности.

Здравствена превентива у локалној заједници треба да обухвати и помоћ мајкама у циљу правилног развоја њихове деце, спречавања гојазности деце и заштите здравља зуба. Ради обавештености мајки, могу се организовати предавања педијатара, стоматолога и других стручњака о здравственој заштити деце.

Програмом здравствене превентиве неопходно је обухватити и људе изнад 65 година живота. Искуства локалних заједница, посебно у сеоским и брдско-планинским подручјима, показују да су предавања о хигијени исхране и потреби одржавања физичке кондиције имала веома повољан одјек код грађана и да су им савети стручњака и практично веома помогли и олакшали здравствене тегобе.

За живот и здравље грађана веома је значајно одржавање чистоће и заштите човекове околине. Свака локална заједница, посебно на градском подручју, треба да има програме одржавања чистоће јавних површина и заштите околине од разних загађења. Програмом је потребно обухватити едукацију становништва о заштити човекове околине, организовати разговоре са становницима насеља и улица, са станарима стамбених зграда, власницима приватних радњи, а у школама предавања о чистоћи околине и унапређењу културе становања. Веома је значајно да се у сарадњи са школом, у оквиру ваннаставних активности, организују акције очувања човекове околине и развијања еколошке културе код деце и омладине.

### *7. Социјална заштита у насељу*

Све већи значај локалне заједнице у обезбеђењу опште социјалне сигурности грађана намеће потребу за одговарајућим организованим активностима. Ефикасно организована социјална заштита у насељу подразумева планску и организовану заједничку акцију стручних служби и грађана на пружању помоћи лицима која из објективних разлога нису у стању да брину о својој егзистенцији. У условима заоштрених социјалних проблема у друштву и све тежег задовољавања социјално-заштитних потреба путем институција социјалне заштите, социјално-заштитна функција локалних заједница све више долази до изражаја.

Време у којем живимо обележено је све већим сиромашењем становништва, међу којима је велики број оних који егзистирају испод границе животног минимума. У овој групи људи, поред



пензионера са ниским примањима, корисника социјалне помоћи и особа неспособних за привређивање, су такође и запослени грађани који од својих примања тешко могу живети. У ситуацији када све већи број радника постаје технолошки вишак, социјални проблеми се све више заостравају. Стога је једна од могућности решавања социјалних проблема у локалној заједници ванинституционална помоћ старијим, немоћним и социјално незбринутим људима и породицама.

Организовањем помоћи напред наведеним категоријама грађана, локална заједница може знатно допринети решавању социјалних проблема. Организована помоћ социјално угроженим грађанима и њиховим породицама подразумева, пре свега: **евидентирање** особа које немају довољно средстава за своје издржавање; **пријављивање** таквих грађана центрима за социјални рад и другим институцијама социјалне заштите које предузимају мере и поступке за трајнију социјалну заштиту грађана; **подношење** захтева електродистрибуцији за субвенционисање потрошње електричне енергије.

Заједно са организацијом Црвеног крста локална заједница може социјално угроженим грађанима помоћи и: **организовањем** расподеле одеће, обуће, намештаја, зимнице и једнократне новчане помоћи прикупљене кроз акције солидарности грађана; **организовањем** школских кухиња које би допринеле побољшању исхране деце, нарочито из породица са слабијим материјалним стањем. Оброци хране из таквих кухиња би се могли достављати и старијим социјално угроженим особама на подручју локалне заједнице а све у сарадњи са школама на подручју локалне заједнице, и **давањем** вишка топлог obroка из ресторана предузећа и фирми. На плану социјалне заштите старијих људи, неопходно је евидентирати сваки појединачни случај и утврдити право стање. Тако се може доћи до сазнања какве су материјалне, стамбене и здравствене прилике у којима егзистирају стари људи, с ким живе, степен њихове покретности, да ли су усамљени и да ли им неко помаже, и који облик помоћи би им највише одговарао. На основу тога може се израдити програм активности за пружање помоћи старијим особама. Главни носиоци програма треба да буду организације Црвеног крста, Удружење пензионера, школе и друштвене организације у локалној заједници. Програмом активности за заштиту социјално угрожених старих људи локална заједница може да планира и раз-

вија различите облике социјалне помоћи, међу којима треба да се предвиди: **отварање** клубова за окупљање старијих људи, у којима би они могли задовољити различите потребе, као што су јевтини топли оброци, прање и пеглање рубља, рекреација, излети, и др.; **дневни обилазак** старих људи, посебно у градским насељима, нарочито оних који су усамљени, доношење дневних намирница и помагање у кућним пословима немоћним и старим људима који имају велике станове или куће, могу помагати појединци или брачни парови који су стамбено необезбеђени, а за узврат би становали у њиховом стану и уз накнаду за коришћење стана, под надзором комисије за социјално-хуманитарна питања, водили сталну бригу о животу и здрављу старих људи.

Веома важан облик социјално-заштитних активности локалних заједница представља стварање услова за запошљавање. Један од начина запошљавања незапослених грађана могао би бити организовање малих дечијих установа за петоро до шесторо деце у приватним становима, у којима би млади социјални и просветни радници чували и подучавали децу. Проблем незапослености може се решавати и ангажовањем незапослених људи за чување аутомобила, приватне и друштвене имовине. Незапослени водоинсталатери, електричари, аутомеханичари и др. могу се ангажовати на пружању услуга породичним домаћинствима, а факултетски образовани људи на помагању школској деци у савладавању школског градива. Такође важан облик социјално-заштитних активности је и помоћ породицама које немају више извора прихода. Локалне заједнице би могле организовати расподелу још неискоришћеног грађевинског земљишта угроженим породицама на којем би оне на одређено време узгајале воће и поврће. Пошто у градским и сеоским стамбеним насељима има доста слободних запуштених површина потребно је све то евидентирати и одредити породице које би их привремено могле обрађивати.

Социјална заштита у насељу подразумева и деловање у правцу превентиве и откривања девијантног понашања деце и омладине које је мање или више присутно у свим срединама, а испољава се у виду нарушавања јавног реда и мира, скитње, алкохолизма, одавања дрогама и вршењу кривичних дела. Девијантно понашање младих превентивно се може сузбијати организовањем разних активности које би испуниле њихово слободно време и утицале на

формирање њихове личности. У том циљу, локална заједница треба да организује културне и спортске секције, спортска такмичења и разна предавања из области које највише интересују младе.

Сарадњом локалне заједнице са школом и центром за социјални рад може се спречавати негативно понашање младих. Потребно је евидентирати породичне проблеме, нарочито оних породица у којима се испољавају алкохолизам, поремећени брачни односи, нерешени стамбени проблеми и слабо материјално стање. Да би отклонили породичне проблеме који директно проузрокују девијантно понашање младих, локална заједница треба да сарађује и са здравственим и са социјалним установама које су кадровски и организационо оспособљене за решавање таквих проблема.

Правовремено откривање девијантног понашања младих од пресудног је значаја за његово ефикасно сузбијање. За то је неопходна сарадња локалних заједница са центрима за социјални рад, и нарочито са школама. Сарадња са школама је посебно значајна јер се у тој средини најбрже откривају почетни симптоми девијантног понашања, као што су слабе оцене, бежање из школе и разни облици агресивности.

Сваки откривени случај девијантног понашања треба благовремено пријавити центру за социјални рад, који је надлежан да у сарадњи са правосудним органима предузима конкретне мере. Локална заједница може у сарадњи са центром за социјални рад имати веома значајну улогу у спровођењу програма ресоцијализације младих преступника. Нарочито је значајна сарадња по извршењу васпитних мера када деликвентима треба пружити помоћ приликом поновног укључивања у друштвену средину.

Да би се социјални проблеми грађана и ванинституционално ефикасно решавали, неопходно је социјално-заштитне активности локалне заједнице ефикасно организовати. То подразумева образовање тела која ће се бавити проблемима социјалне заштите грађана и која ће за то бити одговорна органима локалне заједнице. Најподесније је образовати комисију за социјални рад, која би била носилац и организатор активности на пружању помоћи социјално угроженим људима и која би сарађивала са друштвеним чиниоцима и грађанима на утврђивању одговарајућих мера и акција.

Ефикасно деловање комисије за социјални рад подразумева нарочито следеће: да она уз помоћ центра за социјални рад води одговарајућу евиденцију о корисницима и облицима социјалне

заштите; да постоји прецизан програм активности са роковима и носиоцима активности; да састав комисије сачињавају људи који поседују организаторске способности, смисао за људске проблеме и да уживају поверење код грађана; да комисија сарађује са установама социјалне заштите и хуманитарним организацијама.

Центри за социјални рад могу комисијама пружити драгоцену помоћ у изради планова и програма развоја социјалне заштите и у снимању социјално-заштитних потреба. Значајна је и помоћ социјалних радника, нарочито кад се ради о организовању добровољног рада грађана и разних акција солидарности. Сарадња комисија са хуманитарним организацијама требало би да буде усмерена на: стварање услова за рад хуманитарних организација на подручју локалне заједнице; организовање културних активности старих и инвалидних грађана; организовање разних акција за помоћ старим и инвалидним грађанима; организовање акција за олакшавање кретања инвалида на простору локалне заједнице.<sup>20)</sup>

Заједничка брига о деци, такође, представља важан облик социјалне заштите у локалној заједници. Нарочито је потребна помоћ деци лишеној родитељског старања као што су деца без оба родитеља, деца напуштена од стране родитеља, деца тешко болесних родитеља и деца из породица са тешко поремећеним породичним односима. Веома је важно открити угрожено дете и на време му пружити адекватну помоћ. У том циљу неопходна је сарадња са родитељима, школама, органима кућне самоуправе и центрима за социјални рад. У сарадњи са центрима за социјални рад може се организовати смештај угрожене деце код заинтересованих породица, и омогућити да деца без родитеља имају предност приликом пријема у предшколске установе или дечје домове.

У групу социјално најугроженије деце спадају деца ометена у психофизичком развоју. Ради пружања одговарајуће помоћи, потребно је евидентирање и пријављивање такве деце здравственим установама и установама социјалне заштите. Таквој деци може се помоћи и иницијативом за оснивање одељења за дневни боравак хендикепиране деце у оквиру претшколских установа.

Неопходно је да локалне заједнице посвете пажњу и основном образовању деце. У том циљу, треба своје деловање да усмере на подстицање сарадње школа и родитеља, на помагање родитељима

20) Уклањањем архитектонских препрека треба инвалидима омогућити несметано кретање колицима на тротоарима, степеништима и несметан приступ културним и спортским објектима.

који нису у могућности да се сами старају о свом детету, на стварање услова за културно-просветне и спортске активности и техничко образовање деце и на јачање материјалних услова рада школа, које се може обезбедити самодоприносом или путем помоћи трговинских, угоститељских и занатских организација и појединаца.

#### *8. Културно-просветна и спортска активност*

Да би побољшале квалитет живота својих грађана, локалне заједнице треба да развијају све облике културно-просветних и спортских активности за које су грађани највише заинтересовани. У сарадњи са школом и културно-просветним и спортским организацијама, локалне заједнице треба да организују разне културно-просветне и спортске секције, и на тај начин пруже прилику талентованим појединцима да искажу своју даровитост и афирмишу се у својој средини. Програм културно-просветне активности би морао обухватити организовање помоћи школској деци у савладавању школског градива, организовање секција за техничко образовање деце, организовање разних уметничких секција као што су хорско певање, позоришна активност, рецитација, балет и сл. Веома је значајно створити услове за рад библиотеке и читаонице, активност младих сликара, организацију обуке за рад на компјутерима, филмске пројекције, активност радио аматера, организацију курсева страних језика и сл.

Уколико постоје могућности, веома корисно би било и организовање културно-уметничког друштва, чиме би се сачувале фолклорне традиције за будућа поколења. У том циљу, корисно је организовати и приредбе на које би се позивала позната културно-уметничка друштва. Такође, за подизање културног живота локалне заједнице на виши ниво, значајно је организовати изложбе слика, нарочито младих и талентованих а недовољно афирмисаних сликара.

Програмом културно-просветне активности неопходно је обухватити уступање просторија центра локалне заједнице на коришћење младим сликарима и уметницима, а такође и грађанима ради организовања личних прослава, за шта су они веома заинтересовани.<sup>21)</sup>

21) Према резултатима анкете коју је организовала ДО „Локална самоуправа“ (2008. год.), од укупног броја испитаних грађана локалних заједница, и градског и сеоског типа, више од 50% је одговорило да су највише заинтересовани за организацију свадби у просторијама локалних заједница.

Уступање просторија локалних заједница на коришћење грађанима веома је значајно и са становишта социјалне заштите грађана с обзиром на веома неприступачне цене закупа просторија.

Свака локална заједница треба да има и програм спортских активности с обзиром на значај који бављење спортом има за психолошко здравље грађана. Програм треба да садржи организовање спортских секција и спортских такмичења између локалних заједница, као и уређење терена погодних за бављење разним спортовима. Спортске активности треба реализовати у сарадњи са школама на чијим спортским теренима се могу организовати спортска такмичења у фудбалу, кошарци, рукомету и сл. Такође, у сарадњи са школом, може се омогућити грађанима коришћење сала за физичко вежбање. За подизање спортске културе грађана значајно је организовати и обуку непливача у сарадњи са локалним заједницама на чијем подручју постоји базен, као и пливачка такмичења.

За здравље људи корисно је организовати и кросеве у природи, у којима би учествовали од најмлађих до најстаријих грађана. Поред тога, могу се организовати и разна такмичења у вожњи бициклом, стоном тенису или у риболову.

### *9. Одржавање реда и мира у насељу*

Задовољавање социјалних потреба грађана на основу њихове самоуправе је најпоузданија гаранција за одржавање стабилног реда и мира у насељу, јер се тако превазилазе супротности парцијалних интереса које доводе до сукобљавања и угрожавања мира међу грађанима. Неопходно је, међутим, да се одржавање реда и мира у насељу обезбеђује и посебним мерама и активностима грађана.

За разлику од мера државних органа, грађани у одржавању реда и мира треба да служе искључиво мирољубивим, односно ненасилним средствима: убеђивањем, васпитањем, мирењем завађених страна, јавном осудом престопа и сл. Теже прекршаје требало би свако да пријављује надлежним органима, без обзира да ли је сам непосредно угрожен. О кућном реду и миру у стамбеним зградама требало би да брину сви станари. И на јавним местима у насељу, свако треба да се ангажује на одржавању јавног реда и мира. Посебан значај у томе има дежурство и редарство које нарочито при одржавању јавних скупова треба да организују организатори тих скупова.

Ради решавања насталих спорова, нарочито ситнијих неспоразума, целисходно је да се у сваком насељу од најутицајнијих грађана образује мировно веће којем органи локалне заједнице треба да обезбеде све неопходне услове за успешан рад. Доследно свом називу, задатак мировног већа је да саветовањем и убеђивањем мори завађене стране, а само кад не успе у томе, да их упућује на судски спор.

### *10. Друштвено и политичко организовање грађана*

Са повећањем слободног времена и животног стандарда повећаваће се и интерес за слободне активности за које треба стварати одговарајуће услове на месту становања. Тај интерес је доста велики што показују изјаве грађана да би се у слободном времену радије ангажовали у некој друштвеној организацији која се бави свакодневним животним проблемима грађана него у некој политичкој партији.<sup>22)</sup>

Локална заједница би морала бити средиште организовања слободних активности, и у тој функцији седиште друштвених организација и удружења грађана. У њој се морају стварати просторни и технички услови за слободне активности које ће грађани у разним облицима сами организовати. Значајан број анкетираних грађана сматра да у коришћењу просторија локалне заједнице друштвене и хуманитарне организације и удружења грађана треба да имају предност у односу на политичке организације.<sup>23)</sup> Према испољеном интересу грађана, у локалној заједници треба да делују нарочито три врсте друштвених организација: културно-забавне, спортске, односно физичко-рекреативне и аматерско-стваралачке.

Друштвене организације треба, у принципу, да се издржавају самофинансирањем, са главним изворима прихода од чланарине, сопствене активности и комерцијалних реклама. Самофинансирање је нужан услов самосталности и самосталног деловања друштвених организација које, да би омогућиле задовољавање изворних потреба грађана, не смеју бити ни под чијим патронатом и политичким утицајем. Оне треба да буду отворене за све грађане,

22) За ангажовање у друштвеној организацији која се бави интересима грађана изјаснило се 85% испитаника, док би се само 13% њих ангажовало у политичкој партији. (Анкету је организовала ДО „Локална самоуправа“ 2008. године)

23) Више од 51% испитаника даје предност коришћењу просторија центра локалне заједнице друштвеним и хуманитарним организацијама, друштвима и удружењима грађана. (Анкета ДО „Локална самоуправа“, 2008. год.)

без обзира на њихову социјалну, националну, верску, политичку или било коју другу припадност.

Локална заједница треба да функционише и као средиште политичког организовања и деловања, стварајући услове за пуно испољавање слободе и равноправности у остваривању политичких права грађана. То подразумева да све политичке партије имају једнаке услове за свој рад, и да не уживају никакве привилегије ни према политички неодређеним грађанима ни једне према другима.

Као заједница равноправних грађана, локална заједница подразумева слободно деловање свих и свакога. Само под тим условом могућа је слободна конкуренција идеја у којој могу побеђивати све, али само оне које прихвати већина грађана. Свака прихваћена идеја реализује се уз најшире укључивање грађана па тако ни остварени резултати идеје не припадају ни једној партији.

Зато уместо владавине партија, у локалној заједници треба да се остварује владавина грађана. То ће све политичке снаге приморати да се уместо борбе за власт оријентишу на борбу за решавање животних проблема и унапређивање општих услова животне егзистенције грађана.<sup>24)</sup>

Таква оријентација је услов да се припадници политичких партија нађу и у органима локалне заједнице који треба да се конституишу од представника грађана независно од њихове политичке припадности. Партије се могу, равноправно с осталим грађанима, борити за избор својих припадника у све органе локалне самоуправе, али њихова заступљеност у тим органима не би могла бити унапред обезбеђена, што би иначе било супротно самом духу самоуправе и стварне демократије.

### ЛИТЕРАТУРА

- Милан Влатковић, „Изазови локалне самоуправе 1990-2006“, ДО „Локална самоуправа“, Београд, 2006.
- Јован Ђорђевић, „Локална самоуправа у Југославији“, Савремена администарција, Београд, 1957.
- „Локална демократија“, Магна Агенда, Београд, 2001.
- Радивоје Маринковић, „Локална самоуправа“, Институт за политичке студије, Београд, 1998.

24) Видети: Дејана Вукомановић: „Принцип грађанства у програмима политичких партија у Србији, у: „Српска политичка мисао“, бр. 3/2008. стр. 161.



- Tullock, „Организација модерне федералне државе“, УЕН – Економика, Београд, 1992.
- „Упоредна искуства локалних самоуправа“, зборник, Магна Агенда, Београд, 2002.

**Dragan Markovic**

**SOCIAL NEEDS AND THEIR SATISFIEING WAY  
IN LOCAL COMMUNITY**

**Summary**

*Since ancient times people have been providing and securing for themselves necessary life assets and satisfying their own needs. Widening and development of economy specter has resulted in tribe community becoming state unity, based on satisfying those social needs that could not have been satisfied within one family and tribe.*

*Until contemporary age, human needs have been so widened and developed that for their satisfaction even the state has become insufficient, resulting in that it has developed into an international or global community. With this, local unity has not been abandoned, nor it could be, for on this kind of unity of individuals, all wider models of unity in human mankind, being it volunteer or enforced ones, have been based.*

*Key Words: social needs, democratization, local self-government*

УДК:  
304:331.102.22  
Примљено:  
**22. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 89-116.

*Драгана Динић\**  
Институт за политичке студије, Београд

## СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ВОЛОНТЕРСКИ РАД<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Традиција волонтерског рада је веома дуга - можемо рећи да је стара колико и људски род. Одувек су постојале ситуације у којима је човек реаговао вођен више срцем, душом и вером, него разумом, када је имао потребу да се даје за другог, не тражећи ништа за узврат. Волонтирањем свесно поклањамо наше време, способности и енергију за добробит других - појединцима, заједници, друштву или окружењу.*

*У време кризе, рата, епидемије, елементарне непогоде и у сличним ситуацијама, када институције система и професионалци не могу да стигну да помогну, а живот не може да чека, волонтерство је неопходан и незаобилазан ослонац.*

*У транзиционим и сиромашним земљама, каква је и наша, немерљив је допринос волонтера. Постало је очигледно, током периода транзиције, да држава порезима и доприносима не може да прикупи довољно средстава потребних за реализацију сопствене социјалне политике и остварење принципа дистрибутивне правде. Зато волонтеризам, неоправдано запостављен и заборављен, треба да доживи ренесансу.*

*Волонтери су свуда препознати као најважнији ресурс за спровођење промена. Од волонтеризма користи имају сви. Волонтеризам побољшава квалитет*

\* Истраживач, ИПС Београд

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

*живота, мења свест људи, мења њихове ставове према грађанском ангажовању, представља један од облика партиципације грађана, доприноси развоју стабилног, цивилног друштва, развија солидарност итд. Економска корист од волонтеризма за државу и локалну заједницу је велика, посебно у светлу чињенице да у Европи, данас, волонтира више од сто милиона људи.*

*Поставља се питање, да ли је наша земља препознала волонтерство као важан ресурс и да ли га на адекватан начин подржава и подстиче?*

*Кључне речи: волонтерски рад, волонтер, организатор волонтерског рада, вредновање волонтерског рада...*

**В**олонтеризам је изузетно стара појава која је етички кодификована; најчешће друштвено неадекватно валоризована; по правилу недовољно негована и подстицана; а последњих година, посебно у транзиционим земљама, скоро заборављена.<sup>2)</sup>

Већ 20 година Уједињене нације и Савет Европе, подстичу развој волонтеризма и промовишу вредности и значај волонтерског рада. Тако су УН, кроз рад Генералне скупштине и разних Комисија, донеле око 15-ак одлука, препорука и низ резолуција, које се тичу волонтирања.<sup>3)</sup> А Савет Европе је, од држава чланица, тражио да уклоне све препреке које могу навести људе да одустану од волонтирања. Године 1985. УН су 5. децембар прогласиле за Међународни дан волонтера, а до данас, више од половине земаља света укључило се у његово обележавање. Касније је, од стране УН, 2001. година проглашена Међународном годином волонтера.

2) Телефонска анкета рађена у Хрватској, децембра 2005. показала је да само 5% хрватских грађана волонтира.

3) Међу њима су најзначајније:

а) Резолуција усвојена 17. децембра 1985. - "Међународни дан волонтера за економски и социјални развој".

б) Резолуција 55/57 од 4. децембра 2000. о Међународној години волонтера.

в) Најважнији документ у Савету Европе донет је маја 2000. када је усвојена Европска конвенција о промоцији транснационалних дугорочних волонтерских сервиса за младе.

г) Резолуција 56/38 5. децембра 2001. - "Препоруке за начине подршке волонтеризму",

д) Резолуција 57/106 усвојена од стране Генералне Скупштине 16. децембра 2005. - "Follow-up активност имплементацији Међународне године волонтера".

ђ) Препорука Савета Европе бр. 1496 из 2001. године о побољшању улоге и статуса волонтера.

У Пекињској декларацији, која је усвојена 2002. године, на Међународној конференцији о волонтерском раду, истиче се: “Убеђени смо да волонтерство ужива најширу подршку и партиципацију. Корист од волонтеризма имају сви, без обзира на старост, пол, веру, нацију или социјални положај.»

У Приручнику за волонтере под волонтерским радом се подразумевају “оне активности којима се људи баве по сопственој вољи, било да то раде спонтано и индивидуално или организовано и перманентно делујући кроз институције и службе али увек без материјалних, сем моралних и других друштвених сатисфакција.” (Милосављевић. М. 2006)

Волонтирање представља непрофитабилни, неплаћени рад, у корист друге особе или заједнице. Оно је истовремено двосмеран процес, којим појединац доприноси другима и својој заједници, с једне стране, а при том шири и своја знања и стиче нове вештине, с друге стране. Обављајући ову делатност људи желе да помогну другима - да олакшају, спрече, или реше проблеме својих комшија или суграђана. Волонтирање се, с тога, заснива на *филантропији*, односно на веровању у достојанство и врлину појединца, на осећању одговорности и жељи једног човека да поклони своје време и знање другом човеку сматрајући да на тај начин обавља грађанску дужност.

Може се јавити у различитим облицима од традиционалних обичаја узајамне помоћи до организованог деловања читавог друштва у кризним периодима.

Издвојићемо два основна облика:

- а) формално (организовано, планирано, усмеравано, сврсисходно), као део реализације неког пројекта и оно захтева посебну законску регулацију и
- б) неформално (спонтано, ситуационо, ad hoc, најчешће појединачно) волонтирање изоловане и спорадичне природе, пружање непосредне помоћи између физичких лица (нпр. помагање комшији).

На међународном нивоу, владе земаља чланица Уједињених нација, усвојиле су јасне критеријуме за одређивање појма *добровољни* или *волонтерски рад*. Ти критеријуми су универзални и свеобухватни:

- волонтерски рад није првенствено мотивисан стицањем добити;
  - волонтерски рад не сме бити заснован на страху или присили;
  - помоћ која се пружа волонтирањем усмерена је ка другоме.
- Европска повеља о волонтеризму*<sup>4)</sup> (из 1998) одређује волонтерски рад као:

- делатност у интересу људи;
- делатност која није мотивисана финансијским интересом;
- делатност која се одвија на локалном или националном нивоу;
- делатност која је добровољна;
- делатност која је мирољубива;
- делатност која је утемељена на личној мотивацији и слободи избора;
- делатност која подстиче активну грађанску улогу на добробит заједнице;
- делатност која подстиче развој људских потенцијала;
- делатност која побољшава квалитет живљења на начелима солидарности;
- која је основа развоја партнерских односа између актера система благостања; и
- која је подстицај самоорганизовања људи при решавању проблема.

Дакле, волонтеризам се може дефинисати као активност коју појединци, (али, у крајњој линији и удружења или правна лица - као организатори волонтерског рада), обављају за опште добро, солидарно, слободним избором и без намере стицања финансијске користи. Овде ћемо скренути пажњу на наведени критеријум УН за одређивање волонтерског рада “који није првенствено мотивисан стицањем добити”. То да није “првенствено”, допушта и тумачење да може да буде мотивисан и финансијски, при чему су финансијски разлози у другом плану, али нису искључени. Већ у Европској повељи финансијска мотивисаност је експлицитно искључена. Та-

4) <http://www.serbia-rettssyndrome.com/novosti/dokumenti/volonteri.pdf>

кође треба нагласити да волонтеризам није ни запошљавање, није комерцијални однос, нити обављање цивилне службе.

Једно од темељних начела волонтирања је *Начело бесплатно-сти волонтирања*. Ово начело се декларативно прихвата, али како сам волонтерски рад кошта онога ко тај рад организује, па и онога ко волонтира, поставља се оправдано питање надокнаде ових трошкова. Треба бити опрезан код овог начела, јер се лако може догодити да се неадекватним надокнадама трошкова овај рад извргне у своју супротност и да некима послужи за најразличитије малверзације («прање пара» нпр.).

У законима о волонтерском раду које су усвојиле земље у окружењу<sup>5)</sup>, експлицитно се набраја шта се све сме финансирати и надокнађивати при обављању волонтерског рада, а што се не сматра новчаном наградом или стицањем имовинске користи за волонтере. Ту спадају новчане накнаде трошкова волонтирања: за плаћање радне одеће, опреме и предмета за заштиту, потребних за волонтирање; трошкови путовања, смјештаја и исхране током волонтирања; трошкови исхране, збрињавања и обуке животиња, у власништву волонтера, које учествују у активностима волонтирања; плаћање медицинских услуга и вакцина примљених у сврху обављања волонтирања; трошкови едукације, ван школског система, потребне за волонтирање; трошкови везани за извршавање волонтерских услуга и активности; за исплату премија осигурања волонтера у случају смрти, телесне повреде или професионалне болести настале током волонтирања; накнада за штету насталу код организатора волонтирања или треће особе; џепарац неопходан за путовања исплаћен волонтерима, уз услов, да износ џепарца не премашује износ дневница прописаних за државне службенике; накнаде трошкова за прибављање докумената или плаћања просторија нужних за волонтирање; као и накнаде за исплату Државних награда за волонтирање. Све наведене накнаде се исплаћују на основу рачуна, којима се потврђује да су назначени трошкови стварно настали и да су били битни за обављање волонтерског рада.

Ово начело се даље елаборира навођењем шта све није волонтерски рад, да не би дошло до неспоразума. Тако волонтирање, из-

5) Република Хрватска је 2007. године донела *Закон о волонтерским сервисима*, исто као и Република Македонија, Република Српска је то учинила 2008, када је Народна скупштина РС усвојила је Нацрт закона о волонтирању и најзад, АП Војводина је усвојила Нацрт овог Закона 2007.

међу осталог, није: обављање услуга или активности за које постоји услов исплате или потраживања новчане награде односно друге имовинске користи, а које се обавља без заснивања радног односа уређенога Законом о раду; стручно оспособљавање без заснивања радног односа које је уређено Законом о раду или другим прописима (стажирање нпр.)<sup>6)</sup>; обављање услуга или активности које су уобичајене у породичним, пријатељским или комшијским односима - где је присутан принцип реципроцитета и где је свака страна и пружалац и прималац услуга.

Да би обављање волонтерског рада било транспарентно и регуларно потребно је да организатор волонтерског рада склопи уговор са волонтером. У поменутиим законима о волонтерском раду, суседних држава, инсистира се на *уговору о волонтирању* који се закључује, са волонтером, у писаној форми, уколико волонтерска услуга траје дуже од 10 сати месечно. Закључењем овог уговора не губе се права по основу незапослености. Уговором о волонтирању се уређују сва питања од значаја за уговорне стране, као и права волонтера. У Републици Хрватској и Републици Српској уговор о волонтирању се закључује усмено, а само у изузетним случајевима и писмено.

### ВОЛОНТЕР<sup>7)</sup>

Препоруке и закључци међународних експертских скупова су, између осталог, допринели и утврђивању широко прихваћене дефиниције *волонтера*, која гласи: «Волонтер је појединац који даје услуге у корист другог лица, по слободном избору и без накнаде».<sup>8)</sup>

Овако утврђена дефиниција подразумева да волонтер може да буде само појединац, а не правно лице; да волонтер пружа услуге, а не даје ствари или новац; да корисник услуга може да буде физичко или правно лице, као и јавност у целини, тј. да се ангажовањем волонтера остварује општи интерес (на пример – заштита животне средине, санирање последица елементарних непогода или природних катастрофа); да се услуге пружају по слободној вољи, без икакве принуде и без постојања законске обавезе; да се за пружене услуге не добија накнада за рад; и да се накнада евентуалних

6) Наши актуелни прописи управо стажирање једино и виде као волонтерски рад.

7) Волонтер (на француском *volontaire*, латинском *voluntarius*) означава оног који служи добровољно, бесплатно (Милан Вујаклија - Лексикон страних речи и израза, 1954)

8) <http://www.ssla.oneworld.net/filemanager/download/642/bilten%20CRNPS-a.pdf>

трошкова у вези са волонтирањем (на пример, превоз или исхрана у току рада) не сматра накнадом за рад.

Волонтером се, дакле, сматра појединац који слободном вољом ставља на располагање своје време, рад и способности, повремено или трајно, без очекивања компензације (осим надокнаде за трошкове да би се обавио конкретан волонтерски посао), за добробит друштва, самостално или у оквиру неформалних или регистрованих невладиних организација или јавних установа, на националном и међународном нивоу.<sup>9)</sup>

Волонтери могу бити припадници свих генерација, малолетна лица, здрави и хендикепирани, алтруисти, одговорне особе које су свесне да раде за добробит другог, које посвећују своје време и знање и они којима је оваква активност лично задовољство. Од *доброг волонтера* се очекује да буде: сензибилан на проблеме других, толерантан, отворен, хуман, спреман да учи, да се усавршава (“да ради на себи”), да буде пожртвован, искрен, одговоран, професионалан, заинтересован, посвећен, да тежи променама на боље, да не тражи никакву награду и свакако, да је довољно мотивисан.

*Принципи* који су прихваћени у раду волонтера су:

- сачувати људски живот, ублажити патњу и унапредити здравље
- не нашкодити кориснику
- поштовати корисника, његову верску припадност и националност
- бити одговоран
- стицати и унапређивати знања и вештине битне за волонтерски рад
- сарађивати са колегама - волонтерима
- рационално трошити расположива средства
- чувати професионалну тајну и развијати поверење на релацији волонтер-волонтер-корисник-породица корисника
- бити стручан, савестан и истрајан

Мотиви којима се руководе волонтери су *лични* и *алтруистички*.

*Лични мотиви* су опредељени личним вредностима и настојањем појединца да дела у складу са њима; да своје слободно време испуни друштвено корисним ангажовањем; потом жељом за напредовањем у каријери (јер се кроз волонтирање стичу нове вештине и знања која могу допринети професији); потребом за успоставља-

9) Исти извор.



њем контаката и зближавањем са другим људима; и продубљивањем осећања личне вредности и самопоштовања.

*Алтруистички мотиви* су вођени потребом и жељом да се помаже другима, којима је помоћ потребна, да се за другога жртвује, а да се при том не очекује накнада ни повратна услуга. Постојање *емпатије* - тј. способности доживљавања емоционалног стања друге особе, неопходан је услов.

Волонтирање, омогућава задовољавање најразличитијих потреба и представља креативну и интегришућу снагу друштва, јер афирмише оно најплеменитије у човеку – слободу, пацифизам, безбедност, правду, могућност избора, сигурност - и пружа могућност сваком појединцу да постане и буде одговоран члан заједнице. Волонтирањем се кроз заједнички рад стварају услови за заједнички живот, а појединцима се омогућава да покажу своје вештине и знања, да их развијају и стичу нова.

Упркос чињеници да је волонтирање мотивисано племенитим побудама, постоји ризик да се оно извргне у своју супротност. Човек је комплексно биће, а још када зависи од помоћи и добре воље других, када је жртва, он је веома рањив и осетљив. Онај ко помаже, волонтер, сноси већу одговорност за крајњи циљ и оправдано очекује духовну сатисфакцију - задовољство да је некоме помогао и да му је тај захвалан због тога. Ипак, људи често не исказују захвалност и умањују помоћ коју су примили, плашећи се да би у супротном показали сопствене слабости и немоћ. С друге стране, захтеви који се постављају пред волонтере су све већи и сложенији, тако да многи волонтери данас »изгарају на послу«. Према мишљењу психолога Ненада Опачића, постоји опасност да ментално здравље волонтера буде угрожено због њиховог директног контакта са угроженим особама и уживљавања у њихове проблеме. Такође, волонтери су често суочени са ограниченим изворима и могућностима да угроженим особама адекватно помогну. Помагачи који имају висока очекивања и помагачи суочени са превеликим захтевима (наметнутих било од самих помагача, било од стране корисника или надређених) су подложнији за сагоревање.

У сиромашним земљама волонтерски рад постаје све мање популаран, а све више потребан, јер беда нагони људе да дуго и исцрпљујуће раде на радним местима, за плату, и удаљује их од волонтерског рада. Зато се, у тим земљама, као волонтери углавном појављују незапослени, стари и деца. То ствара нови проблем, јер

дуготрајан волонтерски стаж, без икакве надокнаде, без признавања радног стажа и других бенефиција, често претвара и саме волонтере у вулнерабилну групу којој је потребна помоћ.

### ОРГАНИЗАТОР ВОЛОНТИРАЊА

У прописима земаља у окружењу, као организатор волонтирања наводе се: правна лица чија је делатност непрофитабилна, држава и њени органи, локална заједница, верске организације, јавне установе, просветне и друге организације и институције. Организатор волонтирања може истовремено бити и корисник волонтирања.

Међу организаторима волонтирања истакнута је позиција невладиних организација (НВО), тј. цивилног сектора. Цивилни сектор се успоставља и увећава у земљама у транзицији као облик допунског или паралелног пружања услуга, пре свега, вулнерабилним групама и код решавања различитих проблема у земљи, које владин сектор није у стању да адекватно и благовремено реши. Тако се у нашој земљи, као један од стратешких праваца реформисаног система социјалне заштите, апострофира невладин сектор као учесник у пружању услуга социјалне заштите. Овај стратешки правац није праћен и одговарајућом законском регулативом, па се очекује од Закона о невладиним организацијама<sup>10)</sup>, чије је доношење у току, да рад НВО квалитетно позиционира и профилише.

### ДРЖАВА, ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И НВО КАО ОРГАНИЗАТОРИ ВОЛОНТЕРСКОГ РАДА

Држава, по закону, финансира званичне програме социјалне политике и социјалне заштите. Међутим, поред ње, све чешће, субјекти у овом послу су и НВО. Тако се јавља плурализам социјалних програма, креираних и ван органа и тела државне власти, од стране НВО, као и плурализам пружалаца услуга социјалне заштите. Услуге НВО углавном плаћају донатори, а могу се финансирати и из буџета државе или локалне самоуправе. Када се програми НВО финансирају из буџета, држава и локална самоуправа показују да су у волонтерима препознале партнере (јер се рад НВО

10) Иако је још почетком новембра 2005. Зоран Лончар, тадашњи министар за државну управу и локалну самоуправу најавио скоро доношење Закона о удружењима грађана, а Закон још увек није донет; нисмо песимисти. Сматрамо да су се управо сада стекли услови да он дефинитивно буде донет, посебно имајући у виду наводе М. Дерете, да је још 2005. године код нас било између 5 и 27 хиљада НВО.

базира превасходно на волонтерству), а не конкуренте професионалцима и да се постојећа средства целисходније дистрибуирају. Уз то долази и до повећања доступности социјалних услуга, које су неопходне угроженим грађанима. Тако се ствара комбинована социјална политика и социјална заштита, у којој невладин сектор има препознатљиву улогу и један је од фактора за испуњавање социјалних функција државе.

У *Стратегији развоја социјалне заштите*, као појединачни развојни циљ, афирмише се »интегрални приступ у идентификовању потреба и планирању услуга у заједници«, као и »да преклапање и недостатак одређених услуга долази услед парцијалног приступа у идентификовању потреба корисника, нејасне поделе услуга и одговорности и одсуства међусистемске сарадње«. Зато је партнерство између професионалног и волонтерског рада, њихова комплементарност, истовремено и остваривање стратешких циљева у систему социјалне заштите. Добро би било, када би се разбила заблуда о конкуренцији између волонтера и професионалаца, јер волонтер - едуковани лаик, није замена за стручну особу (као што су лекар, психолог, социјални радник...). Мада се не искључује могућност да у неким ситуацијама и волонтер може бити веома стручан, једнако, па и више од професионалца - нпр. лекар у пензији као волонтер, или незапослена медицинска сестра, или социјални радник у оквиру свог слободног времена итд.

### ЦЕЛИСХОДНОСТ ВОЛОНТЕРСКОГ РАДА

*Друштвени значај волонтеризма* је немерљив. Од самог почетка људи су осетили његову вредност и смисао. Волонтери су свуда препознати као најважнији ресурс за спровођење промена.

Већ је истакнута општу добробит од волонтеризма, која се манифестује кроз побољшавање квалитета живота и промену свести људи (и прималаца и давалаца услуга), кроз промену њихових ставова према грађанском ангажовању, кроз развијање солидарности и сл. Он представља један од облика партиципације грађана, који доприноси развоју стабилног, цивилног друштва. Економска корист од волонтеризма за државу и локалну заједницу је велика, посебно у светлу чињенице да у Европи, данас, волонтира више од 100 милиона људи (од тога у Пољској 18% становништва, у Ирској и Немачкој више од 33%; у Великој Британији волонтира 38% становништва...). Британци су израчунали да годишња вредност

њихових државних прихода од волонтерског рада достиже чак невероватних 7,9%, тј. да се на једну фунту уложену у волонтерски рад, у државну касу враћају чак три. Било би веома мудро када би свака земља прорачунала финансијске ефекте волонтерског рада - то би засигурно битно променило и друштвени и државни однос према овом раду.

У модерном друштву, значај волонтирања се све више посматра управо са аспекта његовог доприноса економском развоју, изградњи мира, превазилажењу кризних ситуација и заштити животне средине. Волонтирање је основа не само невладиних организација (НВО), већ и професионалних удружења. У нашој земљи волонтирање је присутно, пре свега, у невладином сектору, а активности невладиних организација допринеле су бољем разумевању и прихватању волонтеризма као значајне компоненте успешног друштвеног развоја<sup>11)</sup>.

Иако је волонтерство део наше традиције, још увек не располажемо прецизним подацима колико имамо волонтера, па се нико до сада није ни упуштао у авантуру да процењује економске ефекте волонтерског рада, код нас. Обично се оперише подацима Црвеног крста Србије, према којима има око 60.000 волонтера Црвеног крста. Они су ангажовани у бројним програмима, у сарадњи са професионалцима, при чему је однос волонтер-професионалац, 10 према 1).

### *ЗЕМЉЕ СА ВОЛОНТЕРСКОМ ТРАДИЦИЈОМ*

*Дужу историју* организовања и подршке волонтерском раду имају Велика Британија, Ирска, Холандија, Аустралија..., иако код њих нема специфичних закона о волонтерском раду. Њихово законодавство је кроз дуго искуство омогућило несметан развој и подршку волонтерским сервисима, тако да би доношење посебног закона о волонтерском раду било сувишно.

Многе државе у свету и Европи су законски и правно уредиле ову проблематику. Већина земаља Европске уније, које имају *краћу традицију* организованог волонтерског рада, то су урадиле доношењем једног или сета закона о волонтерском раду и сервисима. Поменућемо Мађарску, Румунију, Пољску, Чешку, Словачку,

11) Бројне су организације чији се рад базира на волонтерском раду. Посебно треба издвојити: Црвени крст и Црвени полумесец, Лекаре без граница, Добровољачке одреде, код нас Коло српских сестара, Човекољубље, Хлеб живота и многе друге.

Естонију, Шпанију, Португалију и Италију, а последњих година и земље из нашег окружења.

Заједничко свим земљама које су донеле закон о волонтерству је прописивање следећих права:

- промовисање волонтерства као активности од општег друштвеног значаја,
- омогућавање дуготрајног и транснационалног волонтирања младих,
- осигурање накнаде трошкова који настају волонтирањем,
- омогућавање осигурања од повреде,
- дефинисање права и доношење етичког кодекса волонтера.

Интересантно је и искуство из Црне Горе:

Црна Гора је направила стратегију за афирмисање и практиковање волонтерског рада, непосредно по осамостаљивању. Она је, фебруара 2008, као чланица УН и као земља на путу ка ЕУ, заузела став да:

- Држава треба да буде активно укључена у информисање и скретање пажње јавности на непроцењиву подршку коју волонтери дају заједници,
- Законима и праксом да идентификује и уклони било које препреке које директно или индиректно спречавају људе да се укључе у волонтерски рад
- Смањи порески притисак који угрожава волонтерски рад
- Усвоји и промовише, у складу са својом националном традицијом, динамичне политике које су наклоњене волонтерском раду
- Препозна демократску, хуманитарну, социјалну, едукациону, тренерску и економску вредност волонтерског рада
- Осигура волонтерима правни статус и адекватну социјалну заштиту, поштујући, при том, њихову независност
- Држава користи различите мере и иницијативе како би охрабрили све секторе у заједници – укључујући политичке лидере, активне, незапослене, ометене, старије, пензионисане, емигранте, избеглице, и искључене – да подрже и развију

волонтерске иницијативе и сервисе, или да се укључе у волонтерски рад.

Ове смернице су супституција за Закон о волонтерском раду, који наши суседи нису донели, а колико су оне делотворне показале време.

*Наша традиција* је сва у знаку волонтерског рада и такав рад је својствен нашем менталитету. Препознајемо га у:

- добросуседским односима (скоро увек има ко да нам отвори врата), који представљају изузетну психосоцијалну подршку, али и сваку другу
- пријатељству - пријатељи су, у мањим срединама, незаменљив ослонац и сигурност (помоћ код градње куће, поправке уређаја, у бризи за старе и хендикепиране, помоћ у чувању деце, у припремама за школу, код селидбе...)
- у селима, суседи и пријатељи су незаобилазни код обављања пољопривредних послова, код припрема слава, свадби, сахрана, задушница...
- сада постоје едуковани волонтери који пружају помоћ посебним групама (старима, деци, хендикепиранима, избеглицама, Ромима...)

Потребе људи су се временом значајно мењале, па и волонтерски рад, који је имао за циљ да одговори тим потребама, доживљавао је промене, а сами волонтери су пролазили кроз најразноврсније едукације, како би били на висини задатака који су пред њих постављали организатори волонтерског рада.

### *ВОЛОНТЕРСКИ РАД У МЕЂУНАРОДНИМ ДОКУМЕНТИМА, ЛИТЕРАТУРИ И НАРОДНИМ ПОСЛОВИЦАМА*

*»Волонтеризам је и навика срца и грађанска врлина. Реч је о активности дубоко укорењеној у људском духу са далекосежним друштвеним и културолошким учинком. Слушање других, брига о потребама других и задовољавање тих потреба доказују највећу људску мотивацију. Људска бића помажу једни другима из љубави и саосећања. Па ипак, у својој најдубљој духовној димензији и у симболичком значењу волонтеризам није само нешто што чинимо*

за друге. На коцки су наше властите вредности и наша хуманост: Ми јесмо оно што дајемо другима.»

(Извештај привредног и социјалног савета Уједињених народа: The Role of Volunteerism in the Promotion of Social Development)

\* \* \*

«Развој волонтеризма видимо као могућност укључивања целе заједнице у утврђивању и решавању њених проблема.»

Из »Универзалне декларације о волонтеризму«

Амстердам, јануар 2001. године

\* \* \*

»Волонтеризам (или добровољни рад) је један од камена темељаца цивилног друштва, јер оживљава најплеменитија стремљења човечанства - заузимање за мир, слободу, могућност избора, сигурност и праведност за све људе.«

(Ненад Опачић, дипл. психолог)

\* \* \*

»Рад за заједницу, то је пре свега плаћање дуга друштву из кога смо поникли и оним срединама које су нам помогле да се уздигнемо.<sup>12)</sup> Он укључује и два категоричка императива:

1. *служити и лишавати се* - служити идеалу, другима, општем добру; лишавати се што већег броја задовољстава, нарочито материјалних и спољашњих, минимално узимати за себе, а максимално давати другима. Такав став најсигурније води победи и радости, због сазнања, да сте потребни свима, а да можете без свих.
2. *поштење и стрпљивост* - поштење је најбоља политика и сигурна победа, а стрпљење је корен сваког великог дела и генија.«

Помоћи ономе ко нам не може вратити је посебно задовољство!

(Драгољуб Јовановић)

\* \* \*

Народ каже: дрво се на дрво ослања, а човек на човека!

12) Д. Јовановић (1997), *Политичке успомене* I, стр.188.

\* \* \*

Душко Радовић је рекао: *Доброта се не враћа. Оно што некоме дајемо већ смо раније добили од неког другог.*

\* \* \*

»Наставити бити користан, нешто значајно радити у животу, пружити помоћ другима, значи задовољно старити»

(Ф. Бергхорн).

\* \* \*

Познати психолог **Карл Роцерс** је давно написао: *Будућност ове планете не зависи од развоја физичких наука. Она зависи од нас који покушавамо да разумемо људе и да се бавимо односима међу људима настојећи да створимо односе који помажу.*

\* \* \*

## *ВОЛОНТЕРСКИ РАД И ЉУДИ ТРЕЋЕГ ЖИВОТНОГ ДОБА*

У традиционално-патријархалном моралу, који преовладава код нас, један од основних етичких принципа је поштовање старијих. Сви чланови породице брину о својим најстаријим члановима. Али, у условима када то породица не може да чини, или када старији људи живе сами, а потребна им је помоћ и подршка, очекује се да помогне држава. Међутим, нереално је очекивати да држава може у право време и на прави начин да одговори свим захтевима. Зато се ослонац тражи ван институција система, код ОЦД, тј. код њихових волонтера.

Према Националној стратегији за смањење сиромаштва једна од навулнерабилнијих група, код нас, су старији људи, посебно они који живе на сеоском подручју и који немају лична примања. У ситуацији када се ова популациона група перманентно увећава, уз продужавање животног века, а уз сталну рационализацију социјалних давања од стране финансијски деструиране државе, волонтерски рад се перципира као изузетно важан ресурс и ослонац.

Обележавајући *Међународну годину волонтера* и полазећи од ставова *”Универзалне декларације о волонтеризму”*, као и од самих специфичности волонтерског рада са старијим људима, представници хуманитарних организација и удружења Србије, који помажу



старијим људима и пензионерима, усвојили су 15. маја 2001. године *"Декларацију о волонтерском раду у хуманизацији животних услова старих људи и пензионера"*. Тиме се јасно ставило до знања да је волонтерски рад, од стране ОЦД, препознат и прихваћен, посебно у пружању подршке старијим људима.

И у другим земљама света, које су богатије и организованије од наше, волонтери су значајна карика у систему социјалне заштите. У улози волонтера се појављују и деца, и одрасли, али и сами стари људи.

### *ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ У ВОЛОНТЕРСКОМ РАДУ СА СТАРИЈИМА*

❖ Пројекат *"Свеобухватна помоћ старима у Србији"*<sup>13)</sup> започеле су 20-ак НВО из Србије 1999. године, поводом обележавања Међународне године волонтера. Циљ Пројекта је био препознавање и сузбијање сиромаштва код старијих људи, који су онај део популације који нужно зависи од помоћи других и који су, по правилу, сиромашни или на граници сиромаштва. Захваљујући овом Пројекту урађено је истраживање и одржане су бројне радионице које су обухватиле све сегменте старења и старости (здравствени, психо-социјални, економски, стамбени итд.), а у којима су учествовали поред волонтера и сами старији (домицилно становништво, избегла и расељена лица). На овај начин су идентификовани проблеми битни за оцењивање квалитета живота у старости, који нису део инструментарија официјелног мерења социјалног статуса центара за социјални рад и сличних установа. Формирана је значајна база података, као и волонтерски сервис (од 180 волонтера) који је успоставио сарадњу са референтним институцијама и професионалцима и који је пружао сет услуга старијим лицима током 15 месеци трајања Пројекта.

❖ Пре неколико година, на округлом столу, посвећеном волонтерском раду, наш доајен геронтологије, Петар Манојловић, елаборирао је искуства из Пољске у волонтерском раду са старим љу-

13) Координатор овог Пројекта била је Међународна добротворна православна организација (International Orthodox Christian Charities - IOCC, Baltimore, канцеларија у Београду), уз финансијску помоћ Хуманитарне канцеларије Европске заједнице (European Community Humanitarian Office - ECHO, Bruxelles).

дима. Пољска пракса је утемељена на већ давно познатом моделу реонизације, економисте и теолога Tomas Chalmers-а из Глазгова.<sup>14)</sup>

Овај модел афирмише формирање јединствене мреже волонтера која представља истурене »очи и уши« центра за социјални рад и општинских хуманитарних организација и удружења грађана. Ова мрежа делује у оквиру микро и макро реона (ниво општина, месних заједница или насеља, нпр.), а број волонтера зависи од броја домаћинстава и густине насељености одређеног подручја. Имплементација овог модела се одвија у неколико фаза: реонизација подручја, избор волонтера, њихова едукација за рад са старијима, формирање неопходне документације (о волонтерима и о потребама старијих лица - циљне групе волонтерског рада) и најзад, спровођење волонтерских активности. Старија лица у стању социјалне потребе истичу на прозорима својих домова СОС заставице, које представљају позив волонтерима, да дођу и да им помогну.<sup>15)</sup>

❖ Неки наши стручњаци (попут проф. др С. Јовановића), који проучавају волонтерски рад са старијим људима, налазе да је едукација волонтера императив савременог друштва, посебно када је у питању пружање подршке старим људима. Истовремено, они указују и на потребу самих старих људи да се солидаришу са другима у невољи и да се оспособљавају да и сами пружају помоћ. »Волонтерство је храна душе и оно оплемењује и оног ко пружа помоћ и оног ко ту помоћ прима«, истиче професор Јовановић.

❖ Последњих неколико година НВО »Викторија« из Крагујевца (једна од чланица мреже HumanaS), ојачала је и омасовила мрежу волонтера који пружају помоћ старијима, кроз Пројекат, »Групе за самопомоћ«. Волонтери су првенствено сами старији људи (мада има и омладинаца), који се организују и оспособљавају да прикупљају податке о старијим лицима из своје околине, да евидентирају њихове потребе и проблеме, а да потом, уз помоћ организатора волонтерског рада, лобирају код званичника да помогну у решавању тих проблема. Ситније услуге и психо-социјалну подршку пружају и сами, кроз заједничка окупљања и дружења

14) У стручној литератури, први познати покушај реонизације датира још из 1819. године, када је економиста, теолог и писац Tomas Chalmers своју парохију у Глазгову изделио на 25 "суседства", са по 60 до 100 породица, у којима је ангажовао по једног добровољног старатеља (волонтера), ради распоређивања материјалне помоћи угроженима, пружања савета и надгледања ефеката пружене помоћи.

15) Фондација Солидарност је покушала да примени овакав модел и код нас, али он није заживео.

и кроз организоване посете најугроженијим старијим комшијама, пријатељима и познаницима.

❖ На округлом столу ГДС-а 2001. године (*Волонтерски и хуманитарни рад и хуманизација животних услова у старости*), Ивана Бузов и Јелена Павловић<sup>16)</sup> су презентовале програм Прајдс (Prides), који се спроводи у Аризони, у САД. У округу Феникс, у граду Сан Сити, где живе углавном људи старији од 55 година (јер уживају право прече куповине некретнина), становници - волонтери сами брину о свом граду, тако што одржавају чистоћу и уређују градске улице, бар 2 сата недељно. Ове послове они обављају у сарадњи са одређеним професионалним службама, смањујући финансијске обавезе свим грађанима. Зато они себе сматрају »поносним грађанима« свога града. Кроз овакво ангажовање они стичу нове пријатеље, решавају свој проблем усамљености, одржавају кондицију, стичу нова знања и вештине, остају активни, одговорни и ангажовани и испуњавају и продужавају свој живот, чинећи га квалитетнијим и срећнијим.

### *ИНИЦИЈАТИВА ГЕРОНТОЛОШКОГ ДРУШТВА СРБИЈЕ*

Једно од удружења које практикује волонтерски рад и редовно обележава Дан волонтера, код нас, је Геронтолошко друштво Србије (ГДС). Оно се већ 35 година бави, на стручан и научан начин, питањима старења и старости и унапређивањем квалитета живота старијих људи. Имајући у виду да смо једна од најстаријих земаља у свету, по просечној старости становништва, да се број старијих константно увећава и да су стара лица, посебно у сеоском подручју, најугроженија сиромаштвом, волонтерски рад у интересу ове популационе групе добија на значају. Институције система и професионалци који у њима раде<sup>17)</sup>, не успевају да у потребној мери, правремено и на адекватан начин пруже неопходну подршку вулнерабилним групама. Зато је волонтерски рад препознат као неопходна карика социјалне државе, коју желимо да изградимо.

У циљу афирмисања волонтерског рада ГДС је, са другим НВО, годинама уназад, организовало обележавање 5. децембра -

16) И. Бузов и Ј. Павловић су стручњаци Центра за породично здравље «Свети Никола», Волонтерског центра Београд.

17) Разлоге за то треба тражити у: разбијању бивше СФРЈ, у ратним дејствима у земљама у окружењу, у бомбардовању и ембаргу према нашој земљи, у миграционим токовима, у политичким превирањима и свеобухватној кризи која траје последњих 15-ак година и сл.

Међународног дана волонтера, одржавањем округлих столова и стручних скупова, издавањем пригодних публикација и лифлета и подношењем поднесака референтним институцијама система<sup>18)</sup>.

Стручни скупови и округли столови имали су за циљ да се сагледају бројне активности и акције које се спроводе у оквиру бриге за старија лица, сумирају остварени резултати, прецизније, дефинишу подручја деловања и да укажу на иновације које треба унети у будуће програме рада, у складу са препорукама садржаним у *Националној стратегији о старењу*, у Србији, и другим међународним документима, као и да се стручним прилозима и кроз дискусију свестрано сагледа и критички оцени волонтерски рад у данашњим условима и утврди допринос овог рада унапређењу квалитета живота у старости. Учесници ових скупова су посебно указивали на недостајући удео медија у промоцији волонтерског рада, на проблеме у регрутовању нових волонтера и организовању волонтерских активности, на непостојање прописа у овој области итд. Сви су сагласни да и сами старији људи треба да буду ангажовани као волонтери. Сопственим укључивањем у волонтерске активности старији руше предрасуде о својој генерацији, иступају против «ејџизма» и других облика дискриминације, помажу себи избегавајући усамљеност и одржавајући континуитет активног и сврсисходног живота. Психолози с правом кажу - волонтерски радити, значи спорити старити!

И ове године је организован Округли сто са кога је упућено писмо ресорном министарству, са законодавном иницијативом, коју су учесници овог скупа прихватили.

## ЗАКОН О ВОЛОНТЕРСКОМ РАДУ

Иако је традиција волонтерског рада веома дуга, његово правно регулисање је новијег датума. Веома је тешко једну добровољну, хуману, алтруистичку активност подвести под круте прописе, а да се не изгуби део њене суштине.

За организаторе волонтерског рада прописи у овој сфери су потребни, како би се волонтерски рад правилно усмеравао и омасовљавао. Истовремено, постојање прописа им ствара додатне

18) 17. децембра 2008. у Београду, НВО Грађанске иницијативе одржало је консултативни састанак на тему „Припрема Закона о волонтирању”, уз учешће представника 25 Организација цивилног друштва (ОЦД), које у свом раду ангажују волонтере (са представницима ГДС-а, Црвеног крста Србије и Европског центра за непрофитно право у Будимпешти (ECNL), УГ „Укрштање” и Младим истраживачима Србије).

проблеме, јер захтева гломазно администрирање и поскупљује волонтерски рад. Упркос чињеници да се ради о добровољном и бесплатном раду, он кошта, јер његово организовање изискује разне трошкове.

Ипак, свесни преовлађујуће добробити постојања Закона о волонтерском раду, организације цивилног друштва (ОЦД) воде кампању да Скупштина Србије донесе овакав Закон. Годинама се већ води јавна расправа о различитим предлозима, али никако да се утврди његова коначна верзија. Већина земаља из окружења су већ донеле овакав Закон, па нам њихова искуства могу послужити да и наш, који је у изради, буде што квалитетнији.

Мада је волонтирање од великог значаја за друштво, правна регулатива у многим земљама, па и у нашој, не охрабрује овакво ангажовање. Зато се последњих година чине напори и покрећу иницијативе за доношење закона и других прописа који се тичу волонтерства. Експерти сматрају да је посебно за земље у транзицији битно да се законом регулише волонтерско ангажовање, тако што ће се оно јасно диференцирати од плаћеног рада и радног односа и што ће се обезбедити заштита волонтера у обављању волонтерске активности, као и заштита корисника њихових услуга од евентуалне штете.

Један од проблема, који би Закон о волонтерском раду требало да реши је искоришћавање и злоупотреба волонтера. У законима земаља у окружењу то се постиже тиме што се забрањује волонтирање које замењује рад запослених радника и које траје дуже од 40 сати недељно и то у периоду дужем од 6 месеци непрекидно. Такође се забрањује волонтирање на бази кога организатор волонтерског рада стиче или увећава добит/профит.

Да би се избегле злоупотребе у раду с волонтерима, а и да би се волонтеризам унапређивао важно је сачинити квалитетну евиденцију о волонтерима и њиховом раду. Тако наши суседи издају волонтерску књижицу, која представља јавну исправу и која садржи податке о називу организатора волонтерске услуге, времену трајања те услуге, врсти услуге, врсти обуке и/или вештини коју је волонтер стекао током волонтирања и сличне податке.

## ПРЕПРЕКЕ И ДОМЕТИ У ПРОМОВИСАЊУ ВОЛОНТЕРСКОГ РАДА КОД НАС

### *Препреке*

Анализирајући све аспекте волонтерског рада можемо закључити да он није признат у нашем друштву. Уверили смо се да постоје веома погрешне представе о томе шта је то волонтер. Млади, од којих се највише очекује да буду волонтери, или имају погрешну представу о томе, или немају никакав став, тотално су незаинтересовани за волонтерски рад. Често се од омладине може чути да «само будале данас раде за цабе». Намеће се питање, како се дотле дошло у земљи Србији, у чијој историји налазимо на хиљаде примера<sup>19)</sup> пожртвованости, алтруизма, солидарности, хуманости и давања за друге.

Одговор ћемо потражити у друштвено - историјском и економско - политичком контексту. Данашња млада генерација је стасавала у врло лошим условима (деструкција земље, ратна дејства, избеглице и расељена лица, стална ратно-хушкачка ситуација, спољашње санкције и ембарго, бомбардовање, политичка превирања, дуготрајна економска криза, незапосленост, урушавање битних институција система, општа нестабилност и несигурност, деструкција породице, система вредности, бујање криминала и корупције у свим сферама живота итд.). Родитељи, и када их је било у породици, у највећем броју случајева, нису испунили своје родитељске обавезе на ваљан начин. Разлози су бројни: или су били окупирани проблемима преживљавања, или су преживљавали страхоте рата и бомбардовања, или је и њима самима била потребна помоћ и подршка, или ко зна шта друго, што су у овим смутним временима превалили преко главе. Они нису, или нису у потребној мери и на адекватан начин својој деци усадили одређене вредности, нити су им развили алтруистичка осећања.

Они који су успели, у овим околностима, да се уздигну са дна, често нису били добар модел за идентификацију младима. У транзицији утилитарне и прагматичне вредности бескрупулозног стицања моћи и богатства постају примарне, па рад без надокнаде губи шансу.

19) Довољно је прочитати само нашу епску поезију.

Неадекватна социјализација се из породице пренела и на школу. Изостала је и преко потребна медијска кампања која би афирмисала и пратила волонтерски рад и допринела његовој валоризацији од стране друштва. Скоро да нико не налази за потребно да ода признања волонтерима. Сетимо се волонтера само изузетно, као у време организовања “Еуросонга” (2008), или сада када предстоји одржавање “Универзијаде”.

*Домети<sup>20)</sup>*

Још од јуна 2005. године када је одржана конференција<sup>21)</sup> посвећена статусу волонтера у Србији, интензивирани су настојања да се утврде и дефинишу минимална права волонтера. Конференцији је претходило истраживање које је спровела иницијатива ИЗВоР, као и анализа «Правни оквири за волонтирање у Републици Србији» Живке Василевске (ЦРНПС, Београд). Резултати, поменутог истраживања, су показали да волонтерски рад у Србији није довољно заступљен, а да је потреба за таквим радом велика. Учесници конференције су се сложили да не постоји добар правни оквир за ангажовање и заштиту волонтера, те да је потреба за доношењем закона који би регулисао положај волонтера, више него очигледна. Због чињенице да волонтерски рад и волонтеризам нису признати као правне категорије у законодавству Републике Србије, још децембра 2004. године покренута је *Иницијатива за законско регулисање статуса волонтера у Србији*. Конференција, а и многи потоњи скупови, били су само логичан след у реализацији ове иницијативе.

Децембра 2008. Удружење грађана за демократију и цивилно образовање *Грађанске иницијативе* одржало је, са представницима 25 Организација цивилног друштва и Црвеног крста Србије, консултативни састанак<sup>22)</sup> на тему „*Припрема Закона о волонтирању*”.

20) Ни у Уставу из 2006., ни у Закону о раду из 2005. нема говора о волонтерском раду

21) Покретач ове кампање и организатор саме конференције била је **Иницијатива ИЗВоР**, коју чине је представници неколико невладиних организација: Новосадски хуманитарни центар, Екуменска хуманитарна организација, Покрет горана, Волонтерски центар Војводине и Удружење грађана «Укрштање». Конференција је окупила 50-ак представника релевантних владиних и невладиних институција/организација и појединаца са територије читаве Србије. Одржавање конференције су подржали *International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)* из Будимпеште; ADF/CRDA програм (USAID), Покрајинско Извршно веће (Секретаријат за спорт и омладину, Секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова) и NSHC.

22) Овај Консултативни састанак је део пројекта “*Стварање подстицајног окружења за развој организација цивилног друштва у Србији*” који Грађанске иницијативе спроводе

На састанку је констатовано да постоји неколико иницијатива за правно регулисање волонтирања у Србији које су покренуте, како од стране удружења грађана (иницијатива ИЗВоР, Центар за промоцију активизма младих), тако и од стране Министарства рада и социјалне политике Владе републике Србије, али су се присутни сагласили да је предлог Иницијативе ИЗВоР, који је Скупштина АП Војводине проследила републичкој скупштини на усвајање (а који је већ прошао широку јавну расправу), одлична полазна основа за правно регулисање волонтирања у Србији.

За остала два предлога су изразили бојазан да постоји неразумевање у вези са тим шта је волонтирање, са посебним освртом на Нацрт закона који је припремило Министарство рада и социјалне политике Владе републике Србије у коме се волонтирање не третира као приватно-правни институт, што оно у суштини јесте, већ као радно-правни институт. Са састанка је упућено писмо Министарству рада и социјалне политике са захтевом да се ОЦД активно укључе у израду Закона о волонтирању, а не само у јавну расправу о предлогу овог закона, тако што би се формирала заједничка Радна група, овог Министарства и представника Црвеног крста Србије, Иницијативе ИЗВоР и Младих истраживача Србије.

*Центар за промоцију активизма младих (ЦПАМ)* је 5. децембра 2008. године на конференцији за новинаре, у Београду, представио Предлог Закона о волонтирању који је урађен у сарадњи са неколико партнерских организација. Они су позвали ОЦД да подрже овај Предлог и организовали су потписивање петиције, за стављање у скупштинску процедуру, овог Предлога. Према њиховим речима, у поменутом Предлогу закона дефинише се статус волонтера (социјално и здравствено осигурање, радни стаж, бенефиције, награђивање), права и обавезе волонтера и организатора волонтирања, као и начин укључивања волонтера у државне институције. Планира се и увођење *волонтерског картона*, као додатка радној књижици и формирање *Националног савета* који би промовисао волонтерски рад. Битно је препознати волонтеризам као саставни део стратегије за смањење сиромаштва, одрживог развоја, здравља, социјалне интеграције и превазилажења социјалног искључивања и дискриминације.

---

уз подршку Британске амбасаде у Београду, а коме су подршку дали и Тим потпредседника Владе Републике Србије за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва кроз пројекат Контакт организација цивилног друштва и Институт за одрживе заједнице уз финансијску подршку USAID -а.



ЦПАМ сматра да не неопходно повећати јавну свест о виталном значају волонтеризма за социјални и економски развој друштвене заједнице и охрабрити медије да одиграју улогу у подизању свести јавности о важности ове теме.

### *ЗАКЉУЧАК*

Волонтерски рад је унутрашња потреба човека да се даје за добробит другог. Искуства говоре да је корист од таквог рада несумњива - и за волонтера, и за примаоца услуге и за државу. Код нас људи нису у довољној мери сензибилисани за укључивање у волонтерске активности, а нису ни едуковани да, у таквим активностима препознају, све бенефите који из њих проистичу.

Многи су склони да кажу да је, код нас, волонтерски рад у кризи, да волонтера нема довољно и да се људи све слабије интересују за волонтирање. Може се одмах изнети и супротно мишљење: да је волонтерски рад, код нас, нас веома развијен, јер има дугу традицију; да је људи добре воље увек било, на овим просторима, а једино питање које има смисла је, само, да ли би таквог рада било више да је добио одговарајуће место у нашем вредносном систему. Волонтирање је у друштвима благостања, у богатијим државама и код имућнијих појединаца присутније, јер се имућнији становници лакше опредељују да раде као волонтери.

Потребно је осврнути се око себе и видети како то раде други, учити се на примерима добре праксе. За то је неопходна перманентна едукација и едукатора и самих волонтера, организовање округлих столова, семинара, масовних акција, добро осмишљених кампања, формирање волонтерских центара и мреже волонтера. Практика потврђује да је едуковани волонтер успешнији од онога који није прошао едукацију. Знање помаже да се ради боље и да се делује ефикасније и рационалније.

Центри за социјални рад, чија је законска обавеза промовисање волонтерског рада у локалној заједници, испољавају недопустиве слабости, неиспуњавајући уопште, или не у довољној мери, ову своју обавезу.

Невладине организације су, такође, на овом плану недовољно ефикасне јер њихов рад није, у довољној мери, транспарентан и синхронизован са другим НВО, а ни са институцијама система. Недостаје комплементарност у акцијама професионалаца и волонтера.

Просветни систем би се убудуће морао у већој мери позабавити питањем волонтерства. Кроз наставне садржаје, у школама, треба пружити најпре неопходне информације ученицима - јер оно што се не познаје не може се ни волети ни желети; треба развијати прихватљиве вредносне ставове према волонтерству, хуманизму и алтруизму; и најзад треба организовати конкретне акције, у којима би се ученици исказали као волонтери, а за које би им се уручила и одговарајућа признања. Ученици би одрастали са свешћу да волонтерство зближава људе и да нас чини бољим.

Волонтерски рад, као и сваки други има своју вредност и цену. Али, суштина овог рада је да се, за његово обављање, не тражи (новчана) надокнада, што не значи да такав рад не може бити награђен неким посебним облицима друштвеног признања. На пример, у свечаним приликама или у време празника, изразити волонтеру захвалност за ангажман и уложен труд и истаћи допринос који сваки волонтер даје својој хуманитарној организацији и друштву у целини. За то постоје различите могућности као што су: похвале у штампи, честитке за рођендан, захвалнице и повеље, али могу се волонтерима обезбедити и бесплатне карте за неку приредбу или концерт, одлазак на екскурзију и сл.

Потребно је, у наредном периоду, кроз медијске кампање, подићи свест јавности о месту и улози волонтерског рада. У смислу осавремењавања и масовљавања волонтерства битно је организаторе волонтерског рада упознати са волонтерским менаџментом.

Само доношење Закона о волонтерству не би имало много смисла, уколико не би било праћено и доношењем новог Закона о удружењима, Закона о фондовима и фондацијама, као и успостављањем институционалних механизма сарадње државе и цивилног друштва, транспарентним финансирањем из домаћих извора (како из државног буџета тако и подстицањем развоја домаће филантропије); реформом пореског система који би увео олакшице за даваоце средстава (било да су физичка или правна лица), као и олакшице за удружења грађана.

Зато би, у наредном периоду, требало организовати серије округлих столова и јавних расправа, по овим питањима, формулисати финалне предлоге и доставити их надлежним државним органима и телима, на разматрање и усвајање.

## ЛИТЕРАТУРА

- Др Драгољуб Јовановић (1997) - *Политичке успомене 1*, Београд
- Др Светислав Јовановић (2006) - *Волонтер - незамењив сарадник на пословима заштите старијих особа*, Геронтолошке свеске
- Манојловић Петар (1996) - *Социјални рад и старост*, ГДС, Београд
- Петар Манојловић (2006) - *Јединствена мрежа волонтера - битна претпоставка за успешну детекцију угрожених остарелих особа*
- Живка Василевска (2006) - *Законска регулатива волонтерског рада у Србији*
- Мр Драгана Динић (2006) - *Амбивалентност волонтерског рада у цивилном сектору* (уводни реферат на Округлом столу)
- Гојнић Лазар, Поповић Радивоје, Манојловић Петар, Јовановић Светислав (1990): *Сарадња професионалног и добровољног рада са старима*, публикација ГДС, Београд.
- Кујунџић, Н. (1986) *Оспособљавање друштва и појединца за активну старост. У: Старење и старост*. Загреб: Геронтолошко друштво СРХ.
- Милић, А. (1998) *Стари људи у процесу друштвене транзиције. Социјална мисао*, Београд, бр. 2.
- Милић, А. (2002) *Старост и активност. У: Старење и старост – за безбедни и активни живот*, Београд.
- Сумрак Дејан (1995) - *Социјална геронтологија*, Графокомерц, Београд.
- Милосављевић, Н. (1999) *Геронтологија. Старење и старост*. Нови Сад.
- *Приручник за волонтере* (2006) - Новосадски хуманитарни центар, Нови Сад
- *Национална стратегија о старењу* (2006) Београд: Министарство рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије
- *Пекиншка декларација*, из 2002. године
- *Волонтери - ИЗВоР хуманизма, толеранције и друштвеног богатства* (2005) - Радна група Иницијативе за законско решавање статуса волонтера у Србији; чланови Радне групе ИЗВоР: Меланија Колошњи Ненин, координаторка групе; Срђан Николић (ПГВЦВ); Татјана Лазор (ЕХО); Ивана Копривица (ЕХО); Ненад Опачић (НСХЦ); Мира Новаковић (НСХЦ); Нови Сад.

**Dragana Dinic**

## **SOCIAL STATE AND VOLUNTEER WORK**

### **Summary**

*Tradition of volunteer work has been very long one – it is possible to assert that it derives from the beginnings of humankind. There have always been situations when a man acted more in accordance with his heart, soul and faith than with his ration, when the man had a need to give himself for the sake of other human beings, not wanting anything in return. By volunteering we consciously give our time, capability and energy for well-being of others – individuals, community, society or surrounding.*

*In time of crisis, wars, epidemics, natural disasters and in similar situations, when the system institutions and professionals cannot reach to all who are in trouble, and life simply cannot wait, volunteering is a necessary and unavoidable strength to many.*

*In transitional and poor states, such as ours, contribution of volunteers is priceless. It has become obvious during the period of transition, that through the taxes and imposts the state cannot collect enough assets necessary for realization of its own social politics and achievement of the principles of distributive justice. Therefore volunteering, unjustifiably neglected and forgotten, should experience its revival.*

*Volunteers have been recognized everywhere as a most important resource for changes. Everybody gains from volunteerism. Volunteerism improves quality of life, changes human awareness, changes people's principles in accord with their civic engagement, represents one of the models of citizens' participation in society, contributes to development of a stable civil society, promotes solidarity, etc. Economic profit from volunteerism for the state and local community is great one, considering the fact that in contemporary Europe there have been more than 100 million people volunteering.*

*One question is becoming evident – has our state recognized volunteerism as an important resource so far and has it supported and encouraged it in appropriate way?*

*Key Words: volunteering work, volunteer, organizer of volunteer work, value of volunteer work*



## **АКТУЕЛНО**

119

*Момчило Суботић*

АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ - ИСТОРИЈСКИ И  
САВРЕМЕНИ КОНТЕКСТ

135

*Миле Ракић*

ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ ЗЕМЉЕ И СИСТЕМ  
БЕЗБЕДНОСТИ

153

*Ружица Мрдаковић-Цветковић, Драган Михајловић*

ИЗМЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА  
(СИСТЕМ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ) У ПРИВРЕДИ  
СРБИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ПРЕДУЗЕЋИМА

**актуелно**

---

УДК:  
342.25:94(497.113"18/20"  
Примљено:  
**30. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 119-136.

*Момчило Суботић\**  
*Институт за политичке студије<sup>1)</sup>*  
*Београд*

## АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ - ИСТОРИЈСКИ И САВРЕМЕНИ КОНТЕКСТ

-први део-

### Сажетак

*У овом чланку је презентован историјски преглед борбе Срба у Угарској за политичко-територијалну аутономију. Детаљније су обрађене српске привилегије и три најзначајнија српска црквена и народна сабора: Темишварски сабор 1790, Мајска скупштина 1848. и Благовештенски сабор 1861, на којима су Срби захтевали посебну српску територију и сопствену самоуправу, што је делимично и остварено-стварањем Српске Војводине 1848. године. Обрађено је и деловање српских политичких странака и њихових лидера на јачању војвођанске аутономије у оквиру Хабсбуршке монархије, као и њихово залагање за интегрално решење српског националног питања, тј. за уједињење српског народа са простора Аустроугарске са Србијом и другим српским земљама, а затим уједињење са Хрватима и Словенцима у прву југословенску државу. Тиме је идеја војвођанске аутономије исцрпела своју историјску и националну мисију.*

*Кључне речи: Хабсбуршка монархија, српске привилегије, Темишварски сабор, Мајска скупштина, Благовештенски сабор, Светозар Милетић, Михаило Полит Десанчић, Јаша Томић, Српска Војводина, присаједињење Краљевини Србији, југословенско уједињење*

\* Виши научни сарадник

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.



## УВОД

Нацрт статута Аутономне Покрајине Војводине, који је Скупштина Покрајине усвојила и послала на усвајање Народној скупштини Републике Србије, изазвао је велику пажњу и узнемиреност интелектуалне и шире јавности у Србији. Свој критички осврт на овај „ултиматум Србији“ изнели су многи српски правници, историчари, политиколози... Након отвореног писма Светог архијерејског синода СПЦ председници српског парламента, у којем се изражава „велика забринутост за суверенитет и територијални интегритет државе Србије“, Нацрт Статута је враћен на дораду покрајинском парламенту. Пре доношења овог акта треба да се усвоји Закон о надлежностима Покрајине. И док се представници власти, „лигаши“ и ДС, и то њен покрајински део на челу са председником Извршног већа Војводине, Бојаном Пајтићем, упињу из све снаге да се Нацрт статута усвоји са малим, козметичким изменама, представници опозиционих странака указују на његову антисрпску сепаратистичку консеквенцу, позивајући се на аналогне тенденције у југословенском периоду. Дакле, на нешто већ виђено. Многи уважени интелектуалци констатују да је аутономија Војводине-српско питање. До 1918. године, идеја аутономије Бачке, Барање, Баната и Срема је искључиво везана за српски народ и његове политичке и државотворне идеје, а од 1918. до данас аутономија ових области - Војводине је, такође, превасходно српска идеја. Поред српске, спорадично се јављају и мађарски захтеви за персоналном и територијалном аутономијом војвођанских Мађара на просторима на којима чине већину њеног становништва. Има радикалнијих захтева за припајањем Мађарској делова, па и целе Војводине. Овај рад указује на политички положај Срба у Хабзбуршкој монархији и њихове захтеве за територијалном и политичком аутономијом у оквиру монархије; истражује „аутономашке“ тенденције у Војводини у оквиру српско-хрватских односа у првој Југославији; даје преглед уставно-правног и политичког положаја Војводине и етатистичке тенденције њене бирократске врхушке у СФРЈ и; обрађује најновије тенденције редефинисања положаја Војводине у Србији или изван ње, како је замишљено Нацртом статута Покрајине.

*Од захтева Срба за политичком и територијалном  
аутономијом у Хабсбуршкој монархији до уједињења  
1918. године*

На простору Баната, Бачке, Барање и Срема, Војводине, Срби су чинили већину становништва пре досељавања Мађара и стварања њихове државе. О томе најубедљивије сведоче топоними који су у највећем броју српског порекла и значења. Колонизација Војводине инородним становништвом почиње у 12. веку. У многа места мађарски освајачи доводе своје војне посаде са читавим фамилијама. Од 14. века источни Банат колонизују Румуни. По истеривању Турака, Војводину је у 18. веку заплуснуо талас колонизације из Европе: Немци, нешто Француза, Италијана, чак и Швеђана - реч је углавном о „ћесарским” војницима.<sup>2)</sup> Историчар Пејин истиче: „У Војводини немамо етничке Хрвате и Мађаре, то се увек заборавља. Шокце и Буњевце везује римокатоличанство за Хрвате, што тврде и Мађари када говоре о њима. Мађари кажу, слични су, али их разликују од Хрвата. Чак 1941. када је Хорти нудио Павелићу размену становништва између Бачке и Међумурја, сматрали су да ће Буњевци, као римокатолици, брзо постати Хрвати.

Мађари су, углавном, хунгаризовано становништво, у првом реду Словаци, али међу њима има Срба, Шокаца, Буњеваца, Немаца, Русина, и Румуна. Не води се рачуна да је од 1718. до Провизорија у Угарској хунгаризовано око пола милиона људи. После нагодбе 1868. до 1914. још милион и по. Укупно је за око два века хунгаризовано преко два милиона становника Угарске. Део овог хунгаризованог или полухунгаризованог становништва насељаван је по етапама у Барањи, Бачкој, Банату, Срему и Славонији. Српски карактер ових области озбиљно је нарушен колонизацијом Немаца у 18. веку те је у Угарској направљен прави „национални котао“, почетком 20. века“.<sup>3)</sup> У време Хабсбуршке монархије, идеја о војвођанској територијалној и политичкој аутономији припадала је искључиво српском националном покрету. „Само су се Срби, почевши још од Велике сеобе под Арсенијем Чарнојевићем 1690, континуирано и крајњом упорношћу, борили за своју верску, просветно-културну, политичку (персоналну), па и територијалну аутономију у оквирима аустријске Царевине. Ниједан други народ

2) Види: Јован М. Пејин, Аутономија Војводине - кошмар српског народа, III Београд-Зрењанин, 2002, 65.

3) Исто, стр. 11.

овог подручја није ту борбу прихватио и није се у њу трајније и активније укључивао, а неки од најмногобројнијих (Немци, Мађари, Хрвати) су јој се и енергично супротстављали“ .<sup>4)</sup> Академик Чедомир Попов истиче да су „Срби идеју о засебној аутономној територији у оквиру Монархије први пут формулисали почетком 1694. на Народно-црквеном сабору у Баји, на којем су представници Срба затражили „Малу Влашку“ (Централну Славонију-између Пожеге и Пакраца) и Куманију за своје насељавање, и то компактно као војници, са добијеним народним привилегијама, а под управом патријарха, подвојводе и осталих поглавара“ .<sup>5)</sup> *Хронике* грофа Ђорђа Бранковића, несурењеног деспота Илирика, представљале су први политички спис на српском језику у којем је ова идеја још шире изложена. Деспот је изложио идеју о стварању Илирске Краљевине, посебне државе српског народа, смештене између Аустрије и Турске, која би се ослањала на традиције средњовековне Србије. Овај недовршени спис у 5 томова, са преко 2000 страна, био је својеврсно упутство српским народним и црквеним вођама у тражењу верске и националне, политичко-територијалне аутономије. Бранковић је био на становишту да је поред црквене аутономије потребна и засебна територија са световним старешином који би био под врховном царевом влашћу. Посебно је истицао потребу очувања православне вере, страхујући да Срби изгубивши веру, остану без свог националног идентитета. Деспот је, дакле, пуна два века раније упозоравао на погубност поделе Срба по верској основи, јер је то неминовно значило отуђење од српског идентитета и прелазак у другу нацију. То ће се догодити са Србима католицима, који ће на основу присвајања српског језика од стране Хрвата постати Хрвати и Србима мухамеданцима који ће постати муслимани/Бошњаци. Неподељено је мишљење историчара који су се бавили делом и злосрећном судбином српског деспота, да је Ђорђе Бранковић целом српском народу дао први политички програм у борби за аутономију и очување вере, а тиме и националне посебности.<sup>6)</sup> Попов пише: “На самом почетку тежњи и замисли о обнови српске државе стоје знамените *Славеносербске хронике* несурењеног деспота, несрећног грофа Ђорђа Бранковића. У пет књига тих волуминозних *Хроника* саопштена је не сасвим артикулисана и национално

4) Чедомир и Јелена Попов, Аутономија Војводине - Српско питање, Сремски Карловци, 2000, стр. 11.

5) Исто, стр. 14-15.

6) Види: Стојан Новаковић, Из *Хронике* Деспота Ђорђа Бранковића, *Гласник СВД*, 1872.

дефинисана идеја о стварању „самосталне српске државе насупрот тадашњим аустријским тежњама“. А то се збило у току и непосредно после Великог бечког рата 1683-1699. и Велике сеобе Срба<sup>7)</sup> Сличне идеје изложиће патријарх Арсеније Чарнојевић, као и његов први наследник, митрополит Исаија Ђаковић. Патријарх Арсеније IV Шакабента је у свом пројекту из 1736/37, предвидео стварање српске државе у вазалном односу према Аустрији. Српски патријарси и архијереји истрајавали су на том програму. „Срби су чинили већину становништва на том простору, као и на читавом простору Војне границе. А долазиле су и нове масе српског народа у Подунавље, из Србије 1690. из Босне 1697. у тзв. Шакабентиној сеоби 1739, али и у многобројним мањим, „тихим“ или драматичним миграцијама све до 19. века, ширио се и учвршћивао српски етнички простор далеко према северу. Од Земуна и Темишвара, од Вуковара и Осека до Сент Андреје, Острогона, Коморана и Ђера“<sup>8)</sup>

### СРПСКЕ ПРИВИЛЕГИЈЕ

Правни основ положаја Срба у Угарској чиниле су привилегије које су издавали хабзбуршки владооци као угарски краљеви крајем 17. и у току 18. века. Привилегије су добијане због војничких заслуга српског народа у у хабзбуршкој царевини. Најчешће су се ове привилегије односиле на поштовање старих повластица, право на своје обичаје, слободу вере, слободу избора војводе, до права на избор црквеног поглавара, слободу архиепископа да поставља епископе и гради цркве, имовинска права цркава и манастира итд. „Основне привилегије, које су каснијим актима потврђиване, тумачене, допуњаване и мењане биле су: 1) *Проглас* Леополда I од 6. априла 1690. године, 2) *Привилегија* Леополда I од 21. августа 1690. године, 3) *Заштитна диплома* од 11. децембра 1690. године, 4) *Привилегија* Леополда I од 20. августа 1691. године и 5) *Привилегија* Леополда I од 4. марта 1691. године. Осим каснијих аката који су потврђивали или мењали раније издате привилегије, издате су и неке које регулишу нова питања, као што је *Привилегија* од 28. јуна 1751. године о Старобечејском крунском дистрикту и *Привилегија* од 12. новембра 1774. године о Великокикиндскопм крунском дистрикту. Привилегије су систематизоване и кодифи-

7) Чедомир Попов, Велика Србија - стварност и мит, Издавачка књижевна заједница Зорана Стојановића, Сремски Карловци Нови Сад, 2007, стр. 29.

8) Чедомир и Јелена Попов, н.д., стр. 16.

ване, а и доста измењене у *Деклараторијалном рескрипту* од 1779. године и *Конзисторијалној системи* од 1782. године<sup>9)</sup>

Већ је поменуто да су се српске привилегије потврђивале, тумачиле, мењале и то је зависило од ратне среће и политичких прилика у којима се налазила хабзбуршка царевина. Тако је после Београдског мира 1739, након што је Аустрија изгубила новоосвојене крајеве Србије и Влашке, Марија Терезија, 4. јула 1743, издала Србима *Привилегију*, и том је приликом сазван сабор у Карловцима 1744, где су потврђене издате повластице. *Декретом* од 1. јула 1745. Марија Терезија је прогласила да Срби који живе у Срему, горњој Славонији и жупанијама Бачкој и Бодрошкој и даље уживају привилегије које је она потврдила 1743. године. Том приликом је *Илирска дворска комисија променила име у Илирска дворска депутација* и, као непосредно потчињена краљу, деловала од 1745. до 1777. на регулисању положаја српског народа у царевини. Треба нагласити да су Срби чинили и већински састав Војне границе, готово на целом њеном простору, па тако и на простору данашње Војводине. Разуме се, на Граници је била другачија организација власти и другачији правни акти који су уређивали положај ове војничке организације на аустро-турској граници.

### СРПСКИ ЦРКВЕНО-НАРОДНИ САБОРИ

Сабори су део српске историјске традиције. На њима су се окупљали црквени и народни представници и доносили судбоносне одлуке за српски народ и државу. Били су то општенародни свечани скупови, одржавани најчешће у неком од манастира, један облик непосредне демократије у складу са српском традицијом. Главни задатак црквено-народних сабора био је избор поглавара цркве, архиепископа и митрополита, а касније патријарха. Осим избора црквеног поглавара, сабори су расправљали и о другим важним питањима црквеног, народног и политичког живота Срба у Монархији, везаним за њихова привилегијална права. Према врсти посла који су расправљали, сабори су били изборни и привилегијално-расправни, односно политички. Од 1708-1912. године одржано је 47 црквено-народних сабора. Највише у Карловцима, као седишту архиепископа и митрополита.<sup>10)</sup>

9) Љубомирка Кркљуш, *Историја политичких и правних институција Војводине*, Нови Сад, 2004, стр. 18.

10) Исто, стр. 59.

*Темишварски сабор 1790. године*

Најважнији политички сабори били су сабор у Темишвару, августа 1790. године, Мајска скупштина у Сремским Карловцима 1848. године и Благовештенски сабор у Сремским Карловцима 1861. године. У суштини сва три ова сабора имали су веома сличне политичко-територијалне захтеве за остварење шире политичко-територијалне аутономије српског народа у Хабзбуршкој монархији.<sup>11)</sup> Темишварски сабор је најзначајнији и њиме је отпочео онај ланац значајних скупова Срба у Угарској, 1790-1918, на којима ће се решавати не само проблем њиховог политичког статуса, већ и њихова историјска судбина. Већ на овом сабору „идеја о српској територијалној аутономији биће потпуно артикулисана, а кулминацију ће доживети у току револуције 1848/49, у којој је српски покрет био усмерен, пре свега, њеном остваривању“.<sup>12)</sup> На Темишварском сабору Срби су захтевали: 1) посебну територију под сопственом управом; 2) поштовање српских привилегија за онај део народа који остане изван националне територије; 3) да у случају расформирања појединих територија Војне границе, Срби граничари не потпадну под спахије, него да задрже своје повластице или да пређу на народну територију и 4) да се за Србе, поред сопствене народне управе, при Двору у Бечу створи посебна политичка институција под називом *Илирска дворска канцеларија* која ће заступати и бранити српски народ, као целину, у монархији“.<sup>13)</sup> У погледу територије која је захтевана, одлучено је да то буде Банат, јер Банат, за разлику од Славоније, Срема и Бачке, још није био инкорпорирани у Угарску. Темишварски сабор је одржан у време великих друштвених и политичких промена. То је доба Француске буржоаске револуције, чије су идеје захватиле све европске земље, па и хабзбуршку царевину. То је време јозефинских централистичких реформи и сталне борбе између угарског племства и бечког Двора око српских привилегија и статуса српског народа у Јужној Угарској. На овом сабору за митрополита је изабран Стефан Стратимировић, образовани млади архијереј, који ће предводити духовну

11) Исто, стр. 65.

12) Милош Благојевић/Дејан Медаковић, Историја српске државности, књига I, Нови Сад, 2000.

13) Славко Гавриловић, О борби Срба у Хабзбуршкој монархији за политичко-територијалну аутономију (1690-1850), *Зборник Матице српске за историју*, број 34, Нови Сад, 1991, 16, Василије Крестић, Историјске основе војвођанске аутономије, Прилог САНУ јавној расправи о Нацрту амандмана на Устав СР Србије, *САНУ*, Београд, 1988, стр. 37-38.

елиту Срба са простора данашње Војводине у помагању Карађорђевог устанка у Србији. Осим Стратимировића, који ће дуги низ година носити бакљу српске идеје, Српску револуцију помагали су и други виђени Срби са ових простора: Доситеј Обрадовић, Павле Соларић, Иван Југовић, Теодор Филиповић/Божидар Грујовић и други.

### *Мајска скупштина 1848. године – Српска Војводина*

Готово шездесет година после Темишварског сабора одржан је још један значајан сабор српског народа у Угарској. Био је то сабор српског народа у Карловцима, познат као Мајска скупштина, одржан 13-15. маја 1848. године. Од Темишварског сабора до Мајске скупштине догодиле су се значајне политичке и геополитичке промене у Европи, па и на српском етничком и политичком простору. Образована је Кнежевина Србија и више се српска идеја није могла задржати на њеним границама. Свест о постојању, макар и не сасвим независне, српске државе у суседству, будила је наду и разбуктавала жељу за стварањем сличне творевине у Војводини. „На Мајској скупштини, српски народ прогласио се као политички слободан и независан у оквиру хабсбуршке монархије и Угарске и донео одлуку о стварању *Српске Војводине* у коју улазе Срем, Барања, Бачка и Банат“, заједно са подручјима Војне границе. Митрополит Јосиф Рајачић је проглашен за патријарха српског, а грничарски пуковник Стеван Шупљикац је изабран за војводу. Изабрана је и највиша власт Војводине (Главни народни одбор), Румунима („влашком народу“) је призната самосталност, а донета је и одлука о ступању у савез с Троједном Краљевином Хрватском, Славонијом и Далмацијом“. <sup>14)</sup>Једину ефикасну војну помоћ Српској Војводини пружила је Кнежевина Србија, шаљући хиљаде добровољаца са наоружањем и борбеном опремом. То је родило помисао о уједињавању Војводине са Кнежевином, али је такво решење у ондашњим историјским околностима било неоствариво.

Бечки двор је одбијао да призна Српску Војвдину, а онда је цар Фрањо Јосиф, у јесен 1848. потврдио као „јемство за народну унутрашњу организацију“ Срба у Аустрији. Међутим, Октобарним уставом од 12. марта 1849. није било ни помена о Српској Војводини, већ је Србима наметнута војна управа на челу са царским генералом Фердинандом Мајерхофером. Војна управа трајала је до

14) Василије Крестић, Срби у Војводини за време Баховог апсолутизма (1849-1860), Зборник Матице српске за историју, број 13, Нови Сад, 1976, стр. 54-55.

маја, а затим је одлуком од 18. новембра 1849. године образована посебна област, непосредно потчињена Бечу, под именом *Војводство Србија и Тамишки Банат*, у које су улазили Бачка без Шајкашког граничарског батаљона, Банат, такође без граничарских територија на југу, као и илочки и румски срез у Срему. Ван граница Војводства остали су чак и Сремски Карловци, а његово седиште пренето је на периферију српског народа, у Темишвар. Ни по чему то није била територијална аутономија Срба. Титулу српског војводе задржао је сам цар, а за свог заступника именовано је генерала Мајерхофера. Званични језик у том Војводству био је немачки. Од 1.426.221 становника колико је било 1850/51, Срба је било свега 321.110, док су стали били: Румуни (397.459), Немци (335.080), Мађари (221.845), те Буњевци, Шокци, Словаци, Чеси, Бугари, Јевреји, Цигани, Русини, Грци и Цинцари<sup>15)</sup>. Оно што учачавамо јесте да ни у овим статистичким подацима аустријске администрације у Војводини нема Хрвата, што је на веродостојнији доказ да их није ни било.

Срби су били дубоко разочарани оваквим „решењем“ српског питања, али још више су се разочарали када је цар Фрањо Јосиф, после пада Баховог апсолутизма (1859), у знак добре воље према Мађарима, укинуо и ту и такву „мртворођену“ Војводину. Њена територија припојена је Угарској, а илочки и румски срез Хрватској Бановини. Српски став према Бечу, најбоље је изразио Свртозар Милетић и познатом *Туцинданском чланку* (1860), у којем се наводи да Срби више у Бечу немају шта да траже.<sup>16)</sup>

### *Благовештенски сабор 1861. године*

Благовештенски сабор одржан је у Сремским Карловцима 2-20. априла 1861. године. Сабор је усвојио закључке у којима су у 16 тачака формулисана нужна јемства за опстанак и развој српског народа у Монархији. У уводу су истакнути основни елементи, који су представљали суштину српских захтева: посебна територија, организована на националној основи и политичка аутономија. Благовештенски сабор је – како истиче Чедомир Попов - „бар што се тиче развоја идеје о аутономији Војводине, али и историје националног покрета Срба у Хабсбуршкој монархији у целини, један од најзначајнијих догађаја у XIX веку. Већ самим његовим одо-

15) *Исто*

16) Лазар Ракић, Српска црквено-школска аутономија у Угарској у другој половини XIX и почетком XX века. Рад војвођанских музеја, број 34, Нови Сад, 1992, стр. 113.



бравашем, датим у време борби за преуређење Аустрије, иако га је цар Фрања Јосиф дао да би извршио притисак на Мађаре, Беч је јавно афирмисао Србе као народ и као политички фактор у својој држави. И на самом сабору дошла је до изражаја већ постојећа подела српске политичке јавности на десно, конзервативно и клерикално крило, које је и даље тражило решење српског питања само ослонцем на двор, и лево, либерално-демократско крило млађег грађанства, предвођено Светозаром Милетићем, које се залагало за сарадњу са Мађарима и њиховим покретом против бечког централизма. Иако је, упркос и саветима из Београда, који су подупирали Милетићеву групу, превагу однела конзервативна струја, битно је било да су сви учесници Сабора, као и готово читава српска јавност у Угарској, били јединствени у једном захтеву: да Срби у Хабсбуршкој монархији „морају добити посебну аутономну област“. Ова област би обухватила Срем, Банат, Бачку и Војну границу, у њој би Срби имали обласну скупштину, политичко-судску самоуправу, свој језик као службени, војводу на челу извршне власти, заставу, грб итд. За Мађаре ови захтеви значили су тражење „државе у држави“ и они о њима нису хтели ни да разговарају. Зато они, ма колико се Срби за њих залагали, неће бити усвојени. Дуалистичким преуређењем хабсбуршке монархије, Нагодбом Беча и Пеште 1867, Срби су остали распарчан и обесправљен народ, највећим делом у мађарској половини Монархије“.<sup>17)</sup>

#### *Политичке странке и њихове вође о српском питању*

Светозар Милетић (1826-1901) је најзначајнија политичка личност међу војвођанским Србима. Њему припадају највеће историјске заслуге за укоренивање идеје о аутономији Срба у Хабсбуршкој монархији, али и за решавање српског националног питања у целини. Милетић је захтевао да се поштују начела политичког либерализма и демократије; да се примене начела природног права, националне слободе и равноправности, и стриктног поштовања грађанских права и слобода. Јер и ми Срби смо, говорио је Милетић, „и Срби и грађани“.<sup>18)</sup> У знаменитом *Туцинданском чланку*, пред Божић 1861, тражио је Милетић стварање самосталних националних држава по рушењу турског царства, а затим њихово удруживање у федерацију или конфедерацију. Требало је прво да

17) Чедомир и Јелена Попов, н.д., стр. 24-25.

18) Светозар Милетић, *Сабрани списи*, Приредили: Чедомир Попов и Дејан Микавица, Књ. I, Нови Сад, 1999, стр. 232.

се Срби уједине „сами са собом“. „Суштина Милетићеве националне мисли сводила се на ово: Срби морају имати своју независну и уједињену државу. Док се то не оствари, Србима у Угарској неопходна је аутономија ради заштите свог националног бића“.<sup>19)</sup> Милетић, као и његови политички наследници Михаило Полит Десанчић и Јаша Томић, видео је српску националну државу (са Србијом уједињене: Српска Војводина, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Стара Србија) у некој врсти федерације или конфедерације са Бугарском. Никако са Хрватском, на шта ће се, под утицајем Штро-смајерове идеологије југословенства, али и неких српских интелектуалаца (Јован Цвијић, Александар Белић...) одлучити Српска Влада почетком Првог светског рата. Наиме, и Милетић и његови наследници добро су упознали антисрпску димензију и суштину „аустро-хрватског геополитичког пројекта илирства и југословенства“.<sup>20)</sup>

Милетић је био оснивач и председник прве и најзначајније политичке странке Срба у Угарској. Била је то Српска народна слободоумна странка (или Српска народна странка), званично основана Бечкеречким споразумом 1869. године. Из ове странке настале су, почетком осамдесетих, две странке: Михаило Полит Десанчић издвојио је Српску народну либералну странку (СНЛС), а Јаша Томић Српску народну радикалну странку (СНРС).

Када је Србија јуна 1876. ушла у рат са Турском, мађарска влада је одлучила да хапшењем Светозара Милетића и других српских првака у Угарској (Стеве Поповића, Лазе Костића, Светислава Касапиновића Марка Аксентијевића и других) потпуно обезглави српску политику. Милетићев боравак у Београду крајем маја и почетком јуна 1876, његова посета кнезу Милану Обреновићу, залагање за слање добровољаца у рат, чланци у *Застави* којима је подстицао ратоборно расположење у јавности против Турске и непотврђена сумњичења да намерава после победоносног рата против Турске дићи устанак у Угарској како би Српску Војводину са простора Баната, Бачке и Срема прикључио великој српској краљевини, узети су као довољан разлог да се он оптужи за зло-

19) Исто, 29.

20) Види шире: Момчило Суботић, Аустро-хрватски геополитички пројекат илирства и југословенства, у: *Српско питање и србистика*, Зборник радова I, Приредили: Петар Милосављевић и Момчило Суботић, Логос-Бачка Паланка, Књиготворница Логос - Ваљево, 2007, стр. 150-183.

чин велеиздаје.<sup>21)</sup> Осамдесетих година, нажалост, завршила се активна политичка каријера Светозара Милетића; тешко је оболео услед мукотрпног судског поступка и страдања у угарском затвору. Разуме се, угарске власти су једва дочекале да стрпају у затвор најбољег и у народу омиљеног српског политичара. Српска идеја и политика овим је доживела тежак ударац, али је мисао Милетићева и даље представљала снажан симбол и светионик на путу националног ослобођења и уједињења.

Михаило Полит Десанчић (1833-1920), рођен у Цариграду, има грчке, цинцарске и српске крви. По деди Михаилу и оцу Јовану је Полит, а по мајци Десанчић. Доселио се у Нови Сад кад је имао седам-осам година. Полит доказује утемељену тезу о значајном доприносу многих Цинцара, које овом приликом нећемо набрајати, у развоју српског друштва и државе; њихов патриотизам је она лако уочљива одлика којом су се односили према српској држави. Познато је да је Полит „био велики српски родољуб“ и да је за Полита „Војводина била идеја српско-мађарског компромиса“.<sup>22)</sup> Он је величао Мајску скупштину 1848. и настанак Српске Војводине. Српску Војводину је видео као српску територијалну и политичку самоуправу у оквиру угарске државе до уједињења 1918. године. Полит је оснивач листа *Браник*. Није био револуционар, какви су били радикали, већ политички реалиста и легалиста. У проучавању сложених питања ослобођења српског и осталих народа на Балкану Полит је истицао да је суверено право сваког народа на националну државу, сматрајући да тамо где је нација подељена на више држава, као што је случај са Србима, законито према овом начелу, треба да дође до уједињавања делова у целину и до стварања једне државе.<sup>23)</sup> „У Политовој политичкој филозофији Српска Војводина је сачувана у контексту страначког програма који никад није суштински промењен. Крајњи смисао ове идеје исказао се на скупштини у Новом Саду 1918, после чега је Полит закључио да је његова, Српска либерална странка испунила историјски задатак и да у новој држави, Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, нема довољно разлога за даље политичко деловање“.<sup>24)</sup>

21) Види: Дејан Микавица, Михаило Полит Десанчић - вођа српских либерала у Аустроугарској, Stylos, Нови Сад, 2007, стр. 283.

22) Исто, стр. 428. Историчар Дејан Микавица је докторирао на теми о Михаилу Политу.

23) Види шире: Момчило Суботић, Право на самоопредељење и југословенски експеримент. Прва, друга, трећа Југославија, ИПС, Београд, 2004, стр. 4.

24) Дејан Микавица, исто, стр. 428.

Јаша Томић (1856-1922), вођа радикала у Војводини, био је најмлађи члан еминентне српске политичке тројке у Војводини крајем XIX и почетком XX века. Од Милетића је преузео партијски лист народне странке *Заставу* и постао вођа радикала. Попут Милетића, Јаша Томић је дуго година провео у затвору.<sup>25)</sup> Томић је био веома плодан политички писац и публициста; написао је изузетно много публикација, монографија, студија, чланака, критика. Политички радикалан и револуционаран, Томић је одржавао је веома блиске везе са Николом Пашићем и другим политичким првацима у Србији. Тражио је интегрално решење српског питања и својим публицистичким и политичким ангажманом активно подржавао устанак босанских Срба против турске власти. Јаша Томић је био један од ретких противника доктрине о „троименом народу“ и пресудно је утицао на одлуку Велике народне скупштине да се Банат, Бачка и Барања прикључе Краљевини Србији непосредно, без посредовања Загреба.<sup>26)</sup>

### *Присаједињење Србији 1918. године*

Наиме, у време извесног слома Аустро-Угарске Срби у Угарској су сматрали да су зрели услови за отцепљење Баната, Бачке, Срема и Барање од Угарске. У Суботици је, крајем октобра 1918, донета одлука да се оснује велики народни одбор, као носилац великог народног покрета. У Новом Саду је већ деловао Српски народни одбор, који је на конференцији Срба Новосађана „без разлике странака и сталежа“, другог новембра позвао да се организују и сачувају ред и мир и суспендују непоуздани мађарски чиновници, који су се супротстављали новој власти. Српски народни одбори били су носиоци српског националног покрета за отцепљење Војводине од Угарске и први зачеци српске власти на овом простору.<sup>27)</sup>

Видимо, дакле, да је идеја о аутономији Војводине до стварања југословенске државе била искључиво идеја српског националног покрета, која је имала антиаустријски и антиугарски карактер.<sup>28)</sup> Зато је у Војводини победио став који је одбацио посредне путе-

25) Томић је осуђен због убиства Мише Димитријевића, члана либералне странке, власника и оснивача листа *Браник*, јер се овај брутално умешао у његов приватни живот, политички злоупотребљавајући чињеницу да је Јашина супруга Милица, ћерка Светозара Милетића, била верена за другога, а потом се удала за Јашу Томића.

26) О Јаши Томићи види поближе: Лазар Ракић, Јаша Томић, Нови Сад, 1986.

27) Види шире: Љубомирка Кркљуш, н.д., стр. 110.

28) Упореди: Чедомир и Јелена Попов, н.д., стр. 32-33.

ве сједињења са Краљевином Србијом, као носиоцем и симболом борбе за ослобођење и уједињење српског народа. „Велика народна скупштина Баната, Бачке и Барање, коју су у огромној већини чинили Срби, прогласила је 25. новембра 1918. одвајање Војводине од Угарске и њено прикључење Краљевини Србији. Срем је дан раније 24. новембра 1918, на Збору изасланика народних већа донео одлуку о „непосредном преисаједињењу Срема Краљевини Србији“.<sup>29)</sup>

Наиме, у Српском народном одбору деловале су, поред осталих, радикална и демократска странка, које су представљале два гледишта о начину уједињења. Демократе Тихомира Остојића, под снажним утицајем Светозара Прибићевића, захтевали су уједињење преко Загреба. Војводину су сматрали делом, непризнате, Државе Словенаца, Хрвата и Срба, и за њу је у Вијећу било остављено 10 посланичких места, од којих је само једно било попуњено избором Васе Стајића. Преовладало је мишљење Јаше Томића и радикала окупљених у Српском народном одбору, да Војводина треба да се присаједини непосредно Србији. „Своје уверење да Војводина треба да се присаједини непосредно Србији, Јаша Томић је образлагао првенствено националним разлозима. Сматрао је да је природно да се Срби у Војводини политички уједине најпре са Србијом, те да се тако уједине делови српског народа, а потом да, заједно са Србијом, уђу у заједничку државу. Плашећи се могућности да до уједињења јужнословенских земаља не дође, Томић је сматрао да је за Војводину ризично да се присаједини Држави Словенаца, Хрвата и Срба. У Томићевим списима и јавним наступима нема ничега што би говорило да је он био против уједињења и стварања заједничке државе.<sup>30)</sup> Прво треба „обући српску кошуљу, па онда југословенску хаљину“ – истицао је сликовито Томић. Сасвим је тачна тврдња да је „доцнији историјски развитак дао пуну потврду његовој бојазни од изградње државе на тој погрешној основи“.<sup>31)</sup> Велика народна скупштина састала се у Новом Саду 25. новембра 1918. године. Чинило ју је 757 посланика, од којих 578 Срба, 84 Буњевца, 62 Словака, 21 Русин, 3 Шокца, 2 Хрвата, 6 Немаца и 1 Мађар. „Скупштина је једногласно усвојила одлуке којима се Банат, Бачка и Барања отцепљују од Угарске, у државноправном, политичком и привредном погледу, у границама које је утврдила

29) Исто, стр. 33.

30) Види: Љубомирка Кркљуш, н.д., стр. 114.

31) Љубомирка Кркљуш, Узвишено начело самоопредељења, *Војска*, бр. 81, 1993.

Антантина балканска војска, а на основу начела народног самоодређења. Банат, Бачка и Барања прикључују се Краљевини Србији, са жељом да дође до стварања јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца, под вођством краља Петра и његове династије“.<sup>32)</sup>

Овде можемо да констатујемо две чињенице. Прво, видимо да се у саставу Велике народне скупштине, уз велику већину Срба, помињу Буњевци, Шокци и Хрвати. Ради се о Србима римокатоличке вере, који се према ставу Првог хрватског католичког конгреса од 1900, на основу заједничког-српског језика, који су Хрвати присвојили и прогласили за хрватски или српски, а српски лингвисти пристали на тај фалсификат, имају сматрати Хрватима.

Јохан Хајнрих Швикер у књизи *Политичка историја Срба у Угарској*, истиче следећу констатацију: „Већ наредне године (1687) добило је 5.000-6.000 католичких Срба (Буњеваца) дозволу да се населе код Сегедина, Суботице (Maria Theresiopel) и Баје“.<sup>33)</sup>

Вук Караџић је у свом „Рјечнику“ записао да су Буњевци „Срби закона римског“. У аустријским, односно угарским пописима становништва за Бачку и Барању, у раздобљу од 1850. до 1910, помињу се народносне категорије Мађара, Немаца, православних Срба, Срба римокатолика, односно Буњеваца и Шокаца. Према аустријском попису становништва из 1850. године, Шокци и Буњевци сврстани су у народносно-верску категорију Срби римокатоличке вере.<sup>34)</sup>

Историчар Никола Жутић истиче: „Хрватство је непознат народносни појам у данашњој Војводини све до тридесетих година 20 вијека. Банат, Бачка и Барања, као дио мађарске круновине, били су шаролико народносно и вјерско подручје настањено Њемцима, Србима, Мађарима, Словацима, Буњевцима, Шокцима, Русинима, Румуњима, Јеврејима и другима. О Хрватима као посебној народности или етничкој творевини нема ни помена у изворима и литератури из друге половине XIX и почетка XX вијека. Буњевачки и Шокачки српско-католички народносни елемент није ни у знацима везивао своје етничко биће за хрватство пошто су пропагатори хрватства тек двадесетих година XX вијека почели говорити

32) Љубомирка Кркљуш, Историјска одлука Велике народне скупштине, *Војска*, бр. 78, 1993.

33) Јохан Хајнрих Швикер, *Политичка историја Срба у Угарској*, Матица српска, Гутенбергова галаксија, Нови Сад-Београд, 1998, стр. 16.

34) Види: Никола Жутић, *Срби римокатолици такозвани Хрвати*, Српска радикална странка, Београд, 2006, стр. 175.

о хрватству Буњеваца и Шокаца. У изворима и литератури с краја 19 и почетка 20 вијека Буњевци су се називали Власима (Србима), истицало се влашко поријекло Буњеваца. Хрватство Крашована-Карашована (Срба римокатолика око ријеке Караш) у Румунији стварало се тек послје Другог свјетског рата. Појава хрватства у Барањи, Бачкој и Банату везана је за ватиканску пропагандну сентенцу „сви римокатолици Балкана-Хрвати“, утемељену на Првом хрватском католичком састанку из 1900. године<sup>35)</sup>

Друго, „ ... Није се Војводина ујединила са Србијом нити је чинила нити чини политичку или државну унију, него су Банат, Бачка и Срем данас у Републици као територијална целина. Барања је силом политичких смицалица хрватског врха КПЈ издвојена из Србије 1945. године. Зар је оно што је 1918. године учинио српски народ у Банату, Бачкој, Барањи и Срему била лудост? Зар тај чин није најзначајнији у новом веку за Србе“<sup>36)</sup>

Уједињењем Срба јужно и северно од Саве и Дунава, српска војвођанска аутономија је исцрпила своју историјску улогу и извршила своју националну мисију. Она једноставно више није имала смисла, али је мисао о аутономији остала у главама оних који су уједињење тражили преко Хрватске. Она ће даље бити политичко оруђе у рукама Радића, Мачека и Јосипа Броза, који ће преко малобројних, али оданих војвођанских „аутономаша“ радити на сузбијању српске превласти у заједничкој држави. Такве активности рушиће основне темеље заједничке државе и уносиће раздор у српски народ у целини.

### ЛИТЕРАТУРА

- Благојевић Милош/Медаковић Дејан, Историја српске државности, Књ. I, Нови Сад, 2000.
- Гавриловић Славко, О борби Срба у Хабсбуршкој монархији за политичко-територијалну аутономију (169-1850), *Зборник Матице српске за историју*, бр. 34, Нови сад, 1991.
- Жутић Никола, Срби римокатолици такозвани Хрвати, Српска радикална странка, Београд, 2006.
- Крестић Василије, Историјске основе војвођанске аутономије, *Прилог Српске академије наука и уметности јавној расправи о Нацрту амандмана на Устав СР Србије, САНУ*, Београд, 1988.

35) Исто, стр. 179.

36) Јован М. Пејин, н. д., стр. 105.

- Крестић Василије, Срби у Војводини за време Баховог апсолутизма (1849-1860), *Зборник Матице српске за историју*, бр. 13, Нови Сад, 1976.
- Кркљуш Љубомирка, Историја политичких и правних институција Војводине, Нови Сад, 2004.
- Кркљуш Љубомирка, Узвишено начело самоопредељења, *Војска*, бр. 81, 1993.
- Кркљуш Љубомирка, Историјске одлуке Велике народне скупштине, *Војска*, бр. 78, 1993.
- Милетић Светозар, Сабрани списи, Приредили: Чедомир Попов и Дејан Микавица, Књ. I, Нови Сад, 1999.
- Микавица Дејан, Михаило Полит Десанчић - вођа српских либерала у Аустроугарској, *Stylos*, Нови Сад, 2007.
- Новаковић Стојан, Из Хронике Деспота Ђорђа Бранковића, *Гласник СУД*, 1872.
- Пејин Јован М, Аутономија Војводине - кошмар српског народа, *ИП Београд-Зрењанин*, 2002.
- Попов Чедомир, Велика Србија - стварност и мит, Издавачка књижевна заједница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 2007.
- Попов Чедомир и Јелена, Аутономија Војводине - Српско питање, Сремски Карловци, 2000.
- Ракић Лазар, Српска црквено-школска аутономија у Угарској у другој половини XIX и почетком XX века. *Рад војвођанских музеја*, бр. 34, Нови Сад, 1992.
- Ракић Лазар, Јаша Томић, Нови Сад, 1986.
- Суботић Момчило, Аустро-хрватски геополитички пројекат илирства и југословенства, у: *Српско питање и србистика*, Зборник радова I, Приредили: Петар Милосављевић и Момчило Суботић, Логос-Бачка Паланка, Књиготворница Логос-Ваљево, 2007.
- Суботић Момчило, Право на самоопредељење и југословенски експеримент. Прва, друга, трећа Југославија, *ИПС*, Београд, 2004.
- Швикер Јохан Хајнрих, Политичка историја Срба у Угарској, Матица српска, Гутенбергова галаксија, Нови Сад-Београд, 1998.



**Momcilo Subotic**

**AUTONOMY OF VOJVODINA – HISTORICAL AND  
CONTEMPORARY CONTEXT**

**(PART I)**

**Summary**

*In this article author presented a historical preview of the battle of the Serbs in Hungary for political-territorial autonomy. The author analyzed in detail Serbian privileges and three most significant Serbian Church and People's Congresses: Timisoara Congress in 1790, May Assembly in 1848 and Blagovestenski Congress in 1861, in which the Serbs demanded a separate Serbian territory and self-government, which was partially achieved by creation of Srpska Vojvodina in 1848. The author also analyzed activities of Serbian political parties and their leaders in strengthening of Vojvodina autonomy within Austro-Hungarian monarchy, as well as their support for integral solution of Serbian national question, that is, for unity of Serbian people on territory of Austro-Hungary with Serbia and other Serbian states, and then unity with the Croats and Slovenes into a first Yugoslav state. With this, idea of Vojvodina autonomy used up its historical and national mission.*

*Key Words: Hapsburg Monarchy, Serbian privileges, Timisoara Congress, May Assembly, Blagovestenski Congress, Svetozar Miletic, Mihailo Polit Desancic, Jasa Tomic, Srpska Vojvodina, incorporation to the Kingdom of Serbia, Yugoslav unity*

УДК:  
330.34:355.01  
Примљено:  
**20. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 137-154.

*Миле Ракић\**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ ЗЕМЉЕ И СИСТЕМ БЕЗБЕДНОСТИ<sup>1)</sup>**

### **Сажетак**

*Функционисање система безбедности директно је повезано са могућношћу привреде да финансира тај систем и у условима појаве разних облика угрожавања безбедности. Потребна перманентног усавршавања и јачања безбедности земље, а нарочито субјеката безбедности је један од основних задатака и циљева економског развоја наше земље. Савремено конципиран, изграђен и функционалан систем безбедности има задатак и улогу да омогући безбедан развој привреде земље. У остваривању тих задатака и циљева посебан значај има могућност привредних делатности да трајно финансира систем безбедности, а нарочито у условима отежаног развоја саме привреде. Привреда, односно буџет се мора прилагодити новом безбедносном контексту. Ово укомпоновање два међусобно зависна и веома значајна система за државу је могуће уз услов да се претходно на нивоу државе одреде циљеви и задаци тих система за даљи развој земље.*

*Кључне речи: систем безбедности, привреда, финансирање*

\* Виши научни сарадник ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У процесу институционализације држава све облике друштвеног угрожавања, немира и колебања, односно социјалне напетости каналише у колотечину „мирног живота“. Она непосредно одређује институционалне оквири у којима се одвијају виталне животне функције и целокупан живот земље и њеног становништва. Она уставним, законским и другим политичким актима дефинише „правила игре“. Држава намеће посебну улогу систему безбедности и његовим субјектима у предвиђеним институционалним оквирима. Модел организовања система безбедности није техничко питање. То је витално политичко питање сваке државе.

Да би држава успешно обавила значајну функцију своје безбедности, она мора решити проблем свог безбедоносног организовања, односно уредити систем безбедности. Мора јасно дефинисати своје циљеве и одредити сврху и средства њиховог остваривања.

При пројектовању система безбедности земље неопходно је имати у виду, пре свега, могућност и вероватноћу угрожавања безбедности земље као и могућност друштва, односно привредног система Републике Србије да „опслужи“ тако пројектован систем безбедности.

Иако се овај процес чини релативно лаким и једноставним за реализовање, чињеница је да на њега утичу разни „додатни“ фактори и околности од којих неки настају нежељено и на њих је тешко утицати, али исти могу имати огроман утицај на привреду земље па тако и на систем безбедности.

У садашњим условима од утицаја на привреду земље и њен систем безбедности услед настанка привредне кризе, али и рецесије у многим земљама света, од којих су посебно интересантне, у привредном смислу, водеће земље света попут САД, Немачке, Француске и др. привредно развијене државе, и код нас се мора приступити лимитираном финансирању система безбедности и не само њега.

У том смислу чини се да је неопходно приоритетно и прецизно одредити факторе који угрожавају или који ће у перспективи највише угрожавати безбедност Републике Србије.

Ово одређење реалног и потенцијалног угрожавања система безбедности мора се урадити по методологији одређења квалите-

та и квантитета фактора угрожавања, приоритета супротстављања тим факторима, очекујућем времену трајања угрожавања итд.

Чини се неопходним превазићи досадашњи концепт угрожавања безбедности у коме се предвиђа спољно угрожавање земље као највећа и највероватнија могућност угрожавања. То значи да и поред редовних процена могућности унутрашњег угрожавања, које је узгред речено, оцењивано готово као апстрактна могућност за наше друштво, облици унутрашњег угрожавања добијају све више на значају како по квалитету тако и по квантитету (корупција, организовани криминалитет итд.). Прецизније речено, чини се да су разна упозорења да привреда наше земље осећа и трпи последице дешавања протеклих двадесетак година на нашем простору, а нарочито дешавања након распада СФРЈ до настанка Републике Србије.

Готово је немогуће не приметити да су у великој мери игнорисане унутрашње опасности, иако је друштво било оптерећено многобројним веома озбиљним проблемима у сфери политичких, међунационалних, међународних и нарочито односа у сфери привреде. Заправо данас многи политиколози, економисти и научници разних других области готово јединственог су мишљења да је данашње угрожавање система безбедности производ унутрашње ситуације у земљи, на коју је у извесној мери утицај остварен и споља.

Данас је земља угроженија него икада до сада са аспекта безбедности схваћене у најширем значењу њеног појма, а нарочито када је реч о привредном аспекту и аспекту угрожавања територијалног интегритета земље.

Осим тога, сасвим је евидентно да је данас измењен значај чинилаца безбедности Републике Србије, али не само ње већ и у другим државама.

### *УНУТРАШЊА БЕЗБЕДНОСТ И НЕКИ ОПРЕДЕЉУЈУЋИ ФАКТОРИ*

Безбедносну моћ наше земље неопходно је посматрати као најважнији фактор њеног безбедног развоја. Безбедност, обзиром да она укључује и војну компоненту тј. одбрану, представља и најважнији фактор супротстављању најјачем угрожавању - оружаном агресији (за ову прилику није од интереса за разматрање угрожа-

вање безбедности од стране природе иако и оно може изазвати чак и веће последице по безбедност земље од оружаног угрожавања).

Безбедност Републике Србије је конципирана и у функционалном смислу организована да има и превентивну улогу у смислу одвраћања свих облика угрожавања безбедности.

Несумњиво је да је Србија кроз историју развијала безбедност која није била претња другим земљама, а оправдано је очекивати да ће и у будуће политика изградње безбедности бити усмерена у том правцу.

Сасвим је очигледно да војна компонента у безбедности и данас има значајно место и улогу, али је чињеница да постоје и такви, сасвим нови, облици и врсте угрожавања који не могу бити елиминисани искључиво употребом војске. Осим тога, и сама оружана моћ (војска) и цео систем безбедности земље, његово функционисање па и егзистирање може бити знатно угрожен тим савременим облицима угрожавања.

Но, без обзира што је наша званична државна политика па тако и политика безбедности усмерена, пре свега, на одвраћање од угрожавања, њена упоришта данас су знатно измењена и битно ограничена.

Србија је у протеклих двадесетак година морала да експонира своје активне (извршне) мере при спречавању угрожавања безбедности, а нарочито у периоду када је на њу извршена НАТО агресија 1999. године. Међутим, данас је већ сасвим јасно да пред тзв. унутрашњим изворима угрожавања безбедности Србија мора да се организује и прилагоди савременим облицима угрожавања који готово по правилу дуго трају (организовани криминалитет, корупција, тероризам, привредна криза, итд.)

Ово из неколико разлога:

- Живимо у времену када се у свету и даље врши усавршавање ратне технологије;
- На сцени угрожавања безбедности се јављају сасвим нови облици и извори угрожавања;
- У значајним моментима по безбедност наше земље не треба се надати и очекивати превише помоћи од других земаља, односно угрожавање безбедности је могуће упркос противљењу нпр. ОУН (девалвација значаја и улоге међународних организација);

- У циљу одржавања стабилне безбедности земље данас је неопходно интегрисати се у регионалне и међународне безбедносне организације.

У условима нових међународних односа, а нарочито појавом идеја глобализма битно је измењено безбедносно стање тј. облици и могућност њеног угрожавања, а такође и методологија организовања и функционисања система безбедности.

Обзиром да се безбедност и данас прилагођава тим променама неопходно је сагледавати краткорочне и дугорочне потребе безбедности, све расположиве безбедносне капацитете и одредити у ком правцу ће се систем безбедности примарно развијати и организовати. Ефекти таквих преоријентација безбедносног функционисања и организовања било би могуће сагледати кроз, сасвим сигурно, остварену уштеду средстава која се издвајају за безбедност из буџета државе.

Прецизније речено, остварило би се знатно оптерећење привреде.

У том смислу „потребно је више од структурне реформе – култура цивилне надмоћи и ослањање на професионализам. Такође, потребно је и стварање заједнице безбедносне политике која превазилази војску и политичаре“.<sup>2)</sup>

У сагледавању места и улоге у демократски уређеним друштвима најчешће се заговара примарни значај ослонаца на сопствене традиције и искуства.

Обзиром на досадашње промене у организовању и функционисању система безбедности може се стећи утисак да смо некада живели у демократској земљи која је касније нестала. Међутим, истина је сасвим другачија јер демократија код нас није никада била толико развијена да би могла постати парадигма за садашња настојања у изградњи демократије и демократских односа.

Ово се свакако односи и на изградњу безбедносних институција. Због тога очигледно постоје објективне потешкоће у стварању јасне концепције положаја и улоге безбедносних институција, као и саме војске и полиције, у демократији која се у нашој земљи развија. У том смислу значајно је одговорити на питање какве су

2) Пју Мајкл: Грађанско друштво и сектор безбедности, Војно дело бр. 4-5, Београд 2002. стр. 153.

могућности безбедности (безбедносних институција и субјеката безбедности уопште) у односу на угрожавање, односно постојање опасности по безбедност земље која може бити апстрактна и конкретна.

Такође, остаје под знаком питања - колико се у том случају можемо ослањати на сопствена искуства из протеклог периода развоја наше земље. Чини се да је безбедност била знатно више законски уређена у протеклом периоду па је у тој мери била и успешнија иако је имала своја идејна, политичка, самоуправна оптерећена и заблуде што данас заслужује једну темељну критичку анализу. Због не могућности давања егзактног одговора на ова питања, као и појаве, односно настанак савремених облика угрожавања безбедности, лако се може доћи у стање да уместо безбедне државе настане, у извесном смислу, нпр. полицијска држава. Прекомерно (нерационално) јачање субјеката безбедности представља негацију демократије. Чињеница је да се о демократији може говорити у условима када постоји уравнотежен развој субјеката безбедности и супремација контроле цивилних демократских институција над тим субјектима.

У давању значаја изградње и функционисања система безбедности најчешће постоји неколико ставова. Тако нпр. милитаристи најчешће потцењују демократију и нападају њене институције. Они због тога намећу значај субјеката безбедности у односу на друштво у целини, испољавајући негативан став према политици и политичарима.

Насупрот политичара „у војничкој части постоји лукобран који не попушта пред конфузијама мишљења“<sup>3)</sup>.

Класични либерални мислиоци (творци америчке декларације о независности) и неки идеолози француске револуције, у војсци су препознали институцију која смета демократији. Сматрали су је већим непријатељем од спољњег агресора. А. Токвил сматра да ће се цивилизована друштва све мање оријентисати на рат и да ће показати све мању жељу и потребу да њиме решавају међународне супротности, зависно од достигнутог степена демократије.<sup>4)</sup>

У сваком случају приметан је страх од могућности утицања политике на безбедност државе и обрнуто. У суштини овакво ста-

3) Charles de Gaulle: "The Army of the Future", London 1940. n. 35.

4) Tocqueville Alexis de Tokvil: On War, Society and the Military, у War, Studies from Psihology, Sociology and Anthropology, London 1964 ucmo. P. 325.

ње се може схватити и као реално јер субјекти безбедности, а нарочито полиција, војска и судство могу имати значајне предности у односу на друге цивилне организације и институције, које је под одређеним условима могуће претворити у веома утицајну, ако не и одлучујућу политичку снагу.

Мисли се првенствено на употребу силе и супериорност организације.

За разлику од цивилних организација конвенционални субјекти безбедности могу уживати значајан политички и морални престиж. Данас су субјекти безбедности, и уопште безбедносне институције, контролисане од стране цивилне контроле и отуда се може закључити да исти могу постати орган једне владајуће партије.

Цивилна контрола над субјектима безбедности је због тога ограничена на једну врсту режима односно контролу од стране владајуће(их) партија.

Осим тога, технолошка и организациона револуција система безбедности и њених субјеката смањила је разлику између „полицијског и војног“ и „цивилног“, тако да су оне сада мање него у било ком периоду у модерној историји. „Ради се само о приближавању смањењу разлика, а не о поистовећивању полицијско-војних и цивилних активности“.<sup>5)</sup>

Међутим, чињеница је да укључивање политике у полицијску и војну организацију не доводи у питање демократску политичку контролу над субјектима безбедности. Напротив, сасвим сигурно је да је оно појачава.

У суштини место и улогу безбедности па тако и субјеката безбедности у многоне одређују, поред осталих још и геополитички услови. Када је у питању Република Србија нарочито се при томе истичу притисци споља који долазе од Европске уније и САД. Овај утицај се врши кроз наметање концепта решавања права човека, као основног међу битним условима за међународно признавање, које форсирају Европска унија и САД, наметање разних стандарда па и оних који се односе на област безбедности итд.. Ово наметање у суштини представља концепт који суштински има значење, односно може се окарактерисати као институционализација права мешања у унутрашње односе сваке земље и дириговање уређења

5) Charles Moskos: *The American Enlisted Man*, Russell Sage Foundation, N. Y. i *The Emergent Military: Civil, Traditional or Plural Pacific Sociological Review* 1973, vol. 16, No 2, pp. 225-280.



њеног правног и политичког уређења, па тако и уређења система безбедности.

Данас се ради о прерасподели сфера утицаја између Европске уније, САД и Русије у безбедносном погледу на Балкану. При томе, очигледно је да се Република Србија више не сматра неутралном државом.

### *ЧИНИОЦИ РАЗВОЈА БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНИМ УСЛОВИМА*

Чињеница је да се безбедносна стабилност Републике Србије и даље одређује са аспекта могућег спољњег и унутрашњег, пре свега, оружаног угрожавања.

Међутим, протекла дешавања, а пре свега, они непредвидиви и нестандартни догађаји као и брза сукцесија потреса који су погодили нашу земљу проузроковали су ситуације у којима се за потребе безбедности издвајало више него уобичајено. Ово се, пре свега, односи на период пре и после НАТО агресије на СРЈ.

Када је реч о безбедности наше земље може се закључити да се она и данас налази у сличној ситуацији. Истине ради, ова садашња ситуација није изазвана и не односи се на могућност њеног оружаног угрожавања. Таква настала ситуација такође захтева веома прецизно и дугорочно одлучивање које се разликује од уобичајеног.

Ради се о настанку привредне кризе светске размере која не мимоилази ни нашу земљу и због које и нашој земљи прети опасност уласка у период привредне рецесије.

Безбедност се и у таквој ситуацији мора финансирати, но савим је сигурно да наша привреда, као уосталом и привреда било које друге државе, не може поднети увећане потребе безбедности.

У таквим ситуацијама познато је да се финансирање безбедности може остварити на досадашњи начин односно фискално урбаним средствима.

Такође, за очекивати је да и многи други начини којима се прибегава у финансирању безбедности у насталим околностима, као нпр. повећање пореских прихода, задуживање у земљи и иностранству и сл., по правилу, не дају увек очекиване резултате.

Неминовно се финансирање безбедности тада врши из примарне емисије и из кредита. На тај начин се неспорно доводи у

питање макроекономска равнотежа (глобална безбедност земље), што може имати изузетно негативне последице. Привредни систем земље се доводи у незавидну ситуацију. Дакле, слабљење привреде због светске привредне кризе појачава се настанком унутрашње (пратеће) привредне проблематике.

Већ сада је релативно лако уочљиво да се светски мегатрендови у будућности све више обликују у знаку индивидуализма. Нарочито у методолошком смислу - у политичкој филозофији и организационом смислу - у изградњи институција. Услед тих дешавања за очекивати је да се безбедност на извешан начин маргинализује, односно потребама за неким сегментима безбедности као нпр. војском, полицијом и неким другим субјектима који сада имају знатну улогу у безбедности. То не значи њихово укидање, већ напротив њихово побољшање – рационалност, ефикасност и сл. пре свега због привредних догађаја насталих код нас, у окружењу, и уопште у свету. Осим тога, на домаћој сцени ће неопходно доћи, а већ се то и уочава у извесној мери, до промене вредносне оријентације. Та ће промена наћи свој израз у политичким процесима и одговарајућим реакцијама које ће неминовно сузити простор за примену нпр. физичке принуде. Подржаваће се развој, пре свега, оних облика у безбедности који реално могу наћи своју примену у одржавању стабилног степена безбедности.

Ово тим пре што се и у свету иде у правцу либерализације, индивидуализма и окретања појединцу као детерминанти и оријентирну друштвене организације.

Инсистирање на људским правима и слободама израз је и рефлексивна тог стављања појединца у центар институционалног развоја и друштвених дешавања уопште.

Чињеница је да се тако нпр. „ангажовање војног чиниоца по природи ствари везује за колективне, глобалне, општедржавне циљеве, тј. за тоталне вредносне оријентације у којима се растаче и губи чак и сама идеја појединца. Везивање за националне и општедржавне циљеве супротставља се – и то и на међународном и на домаћем плану – све више наглашеном вредновању појединца и његових слобода.<sup>6)</sup>

Такође, ово указује да се по питању безбедности могу очекивати дешавања у виду ограничења која се односе на њену афирма-

6) Маџар Љ.: Алтернативе реструктурирања одбрамбеног система, Нови светски поредак и политика одбране, СМО, 1993. стр. 401.

цију и њену даљу валоризацију, а нарочито њене војне компоненте у систему безбедности.

Потребе за финансирањем безбедности, међутим, неће се смањити из више разлога од којих је свакако најзначајнији онај да ће безбедност бити угрожавана све више неоружаним облицима (организовани криминалитет, корупција, наркоманија итд.), што такође захтева одређену реакцију субјеката безбедности, редизајнирање система безбедности итд.

### ЕКОНОМСКИ ЧИНИОЦИ И БЕЗБЕДНОСТ

Успех сваког система па и система безбедности условљен је објективним односом према релевантним околностима које опредељују основна решења у њему. Такав однос према њима неопходан је не само у фази постављања концепције система и при његовој конструкцији већ и трајно, за све време његовог постојања и функционисања у било којим условима. Ако се жели утврдити да ли једна друштвена творевина представља систем, неопходно је установити да ли постоји друштвена сврха (друштвени циљ који њоме треба да се постигне или да се постиже), да ли постоје одговарајуће активности помоћу којих се може постићи или постизати такав циљ и да ли постоје претпоставке и услови да се те активности реализују. У примарне услове спадају људи као друштвена снага.

Безбедност сваке земље условљена је њеном економском моћи. У настојању идентификовања и дефинисања основних доктринарних ставова Републике Србије, поред осталих, неминовно се полази и од економских чинилаца. Економска способност земље представља најбитнији предуслов ваљане припремљености и способности земље за супротстављање свим облицима угрожавања безбедности. Величина и опремљеност субјеката безбедности, а нарочито конвенционалних – полиције, војске итд., зависе не само од стварних и реалних потреба, него и од економске моћи земље.<sup>7)</sup>

Према схватању енглеског научника Ричардсона, који је у области маматамизације формулисао тезу да свака од две државе једна за другу представља ратну опасност пропорционално размерам сопственог наоружања помноженог са коефицијентом одбра-

7) Оља Мунитлак - Ивановић: “Принципи и схватања одрживог развоја као инструмента на путу реализације концепта одрживости”, у: *Пословна економија*, бр. 1 2009 стр. 97-98.

не, док је угроженост од друге стране пропорционална наоружаности те стране, помноженој са коефицијентом одбране. Ричардсон коефицијент одбране дефинише на следећи начин:

*„Претпостављајући да су други елементи једнаки, коефицијент одбране остаје пропорционалан „величини“ одређеног народа мереној не размерама територије, већ кроз призму све веће функције становништва и привреде“.*<sup>8)</sup>

Са становишта нашег развика ваља још једном нагласити неопходност да међу елементима система мора да постоји одговарајући однос који обезбеђује да су они у систем укључени са рационалном сврхом, да су и сами адекватно уређени и да се налазе у адекватној повезаности и међузависности. Када се ради о систему безбедности ово се може сасвим прецизно доказати, као уосталом и за друге системе.

Природа или садржај конкретних односа између елемената, односно односа у оквиру самих елемената, опредељује се њиховим особинама. Уређивање односа међу елементима система и унутар њих, по правилу, врши се нормативно-правно или доктринарно.

У људском друштву постоји велики број система. Но, не онолико колико друштво има циљева (потреба за њима) јер је за изградњу система потребан висок степен друштвене организованости и усаглашености интереса различитих друштвених структура. Пре свега од изузетне важности је обезбедити логистику тим системима.

У данашњим привредним условима код нас, али и земаља у окружењу, тешко је претпоставити да се могу испоштовати сви финансијски захтеви система безбедности. Исти се могу разматрати као примарни или секундарни (зависно од степена угрожавања) приоритети нпр. али и у том случају би постојала ограничења у њиховом финансирању као уосталом и за друге области.

Дакле, када би се и испоштовали финансијски захтеви према систему безбедности, а запоставили захтеви других корисника буџета државе неминовно би се могло очекивати погоршање степена стабилности безбедности у земљи. Дакле, остварити „обавезе“ према систему безбедности у потпуности могло би се остварити само у условима делимичног или потпуног неиспуњавања обавеза према другима што би могло довести и до настанка озбиљног

8) Преузето из Жежи Вјатр, Социологија војске, ВИНЦ, Београд, 1987, стр. 67.

друштвеног конфликта у крајњем случају. Због тога државна власт мора, у циљу испуњења својих обавеза према буџетским корисницима, играти кључну улогу, а нарочито код нас у условима тржишно организоване привреде и на тај начин мора, пре свега, своју активност усмерити на дугорочне интересе и прогнозе. При томе, у негативном смислу делује и сазнање да је тек недавно Република Србија добила стратегију безбедности, а нема нпр. доктрину или концепцију безбедности те да нема јасно одређене националне циљеве ни вредности, стратегију развоја итд. услед чега је немогуће вршити дугорочне прогнозе и предвиђања која би у многоме омогућила и растерећење „нерационалног“ издвајања средстава за безбедност.

Супротно потребама одређења стратегије безбедности држава често узима кредите и оне из иностранства за подмиривање приспелих потраживања корисника буџета па тако и потреба система безбедности.<sup>9)</sup> Ово задуживање се радило истина и раније док је још постојала СФРЈ нпр. седамдесетих година, када је земља неконтролисано улетела у огромни екстерни дуг.<sup>10)</sup>

Задуживања у иностранству су и данас присутна у рекли бисмо великој мери, али се у овом случају ради о „позајмицама“ које ће кад-тад требати вратити. Осим тога све чешће се постављају питања на које рачуне су уплаћена средства од продаје (приватизације) државних предузећа и о којој суми новца се ради. Тако многи постављају питање везано за контролу над страним дугом (Бранко Драгаш 2009) и о динамици којом пристижу отплате тих дугова.

При томе, индикативна је чињеница да ни до данас након избијања привредне кризе није извршена анализа који су то државни органи и контролни механизми заказали, односно пропустили да на време упозоре на штетне процесе који ће настати и који ће се одвијати. Рекли бисмо да је ова ситуација настала, пре свега, због тога што се многе одлуке о овим питањима па и питањима која се односе на стање и функционисање безбедности, доносе на један аморфан начин при чему се не инаугурише рад оних институција чији је рад усмерен ка дугорочним интересима државе (научне

9) Чињеница је да је Република Србија сврстана међу пет најзадуженијих земаља екстерним задуживањима.

10) Посебно је проблематично што је тај дуг настао неконтролисаним увозом капитала у оквиру једне аутархичне концепције развоја. И данас би се могло размишљати у том правцу обзиром да политичку власт чини коалиција странака на челу најјаче међу њима демократска странка која на кључним местима има постављене своје чланове.

установе нпр.) при чему се рад и допринос таквих установа девалвира.

Међутим, осим што стање привреде одлучујуће утиче на стање целокупне безбедности земље, а нарочито безбедносних институција, може се закључити да она има директан утицај на стање безбедности и ван наше земље.

Тако је познато да је у периоду социјализма (социјалне економије), односно када је реч о СФРЈ, али и данашњој Републици Србији, могуће уочити да је угрожавање безбедности, пре свега, било могуће (чак и предвидиво) кроз тзв. спољње изворе угрожавања.

Обзиром да се СФРЈ налазила између два антагонистичка блока и да је имала веома неповољан геостратегијски положај, за оба блока је објективно била веома интересантна па је постојала могућност угрожавања њене безбедности оружаном агресијом споља.

Унутрашњим изворима угрожавања означавале су су антисоцијалистичке и антисамоуправне појаве, национализам, криминалитет и сл. Дакле, није постојала нити се као хипотетичка могућност угрожавања узимало стање привреде земље.

Сви грађани СФРЈ су били материјално обезбеђени само ако нису „радили“ против политичког руководства државе. Дакле, водило се рачуна о индивидуалној безбедности грађана.

Међутим, појавом тржишне привреде тежиште „економске заштите“ више није био грађанин. Ненавикнути на такву нову ситуацију и стање, дошло је до сиромашења становништва. При томе, настанком привредне кризе како у свету, тако и у нашој земљи многа предузећа су се „угасила“ услед чега је дошло до отпуштања великог броја запослених. Ако се томе дода и број незапослених који су и до сада чекали на посао ситуација везана за егзистенцију великог броја становника се објективно у многоме (по безбедност државе) усложнила.

Овоме треба додати да се као излаз из настале кризе веома брзо, као једна од могућности изласка из кризе, указала могућност кредитирања грађана. Овај систем се одавно примењује у САД, Великој Британији и др. западним развијеним државама (неолиберални концепт привреде).

Код нас је овај модел изласка из кризе релативно споро примењен, али се показао као веома ризичан. Многи грађани су своју

економску ситуацију хтели да побољшају управо узимањем „повољних“ кредита који су се релативно лако добијали и још увек добијају. Данас се показало да многи грађани те кредите нису у могућности да врате из више разлога. Међутим, кредити су углавном били хипотекарног карактера те су многи грађани због немогућности да те кредите врате остали и без основних средстава за живот (најпроблематичније је остатак без „крова над главом“), односно њихова егзистенција је доведена у нимало завидан положај.

Ако се пође од прете претпоставке да ће криза нестати за онолико времена колико је и настајала онда се може говорити о ситуацији која може резултирати угрожавању унутрашње безбедности на дужи временски период. Дакле, грађани доведени на ивицу егзистенције могу објективно представљати безбедносни ризик и безбедносни проблем са несагледивим последицама и то на дужи временски период.

Дакле, унутрашња безбедност државе, због проблематике настале у привреди може бити угрожена на два начина:

- немогућност финансирања постојећег система безбедности и нарочито њених институција услед чега може бити смањена безбедносна моћ државе на супротстављању унутрашњим и спољашњим облицима и изворима угрожавања,
- продукција извора, облика и носилаца угрожавања безбедности (нпр. пораст криминалних дела услед незапослености, неповерење у званичне државне органе итд.)

Дакле, као и у многим другим комплексним ситуацијама неопходно је предузимати многе радње које различито треба да делују у различитим смеровима, а све у циљу превазилажења привредне кризе и очувања стабилне безбедности државе.

У методологији (одабиру) примене појединих радњи и поступака долази до различитих резултата и процена ефеката тих предузетих радњи и поступака, али се аутору овога текста чини да ће превагнути они који поспешују, пре свега, ограничавање и рационализацију издвајања за финансирање безбедности. Како се несумњиво ово односи на предстојећи релативно дуг временски период, систем безбедности ће морати да се прилагоди, односно мораће да постане максимално ефикасан и рационалан.

Другачији приступ финансирању система безбедности у периоду привредне кризе у земљи довело би до не само додатног при-

тиска на привредни систем, односно издвајања из буџета већ би сасвим сигурно дошло и до слабења самог система безбедности и целог друштва.

### ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Важан аспект будуће стратегије превазилажења привредне кризе ће морати да буде његово координирање (финансирање) са алтернативним вредностима и начинима остваривања крупних и у овом временском периоду приоритетних националних и других глобалних друштвених циљева.

Из такве координације треба да произађе синергетски ефекат који ће повећати учинак и вредност свих међусобно усклађених алтернатива.

Када је реч о алтернативама, нарочито треба нагласити ону која је код нас заживела релативно касно, а која је у нашој политици безбедности, односно система безбедности била непотребно игнорисана, а односи се на сарадњу, развијање и коришћење иностраних веза и искустава субјеката безбедности.

У суштини трасирати будућност система безбедности одувек је био веома сложен и тежак задатак. Нарочито је ова проблематика присутна данас када је привредном кризом захваћена и узбуркана и међународна и унутрашња ситуација, односно безбедност схваћена у најширем појмовном значењу.

О тако комплексном сплету проблема, као што је нпр. развој система безбедности мораће се секвенционално одлучивати. Сасвим је сигурно да је већ сада потребно доносити одлуке и спроводити мере којима ће се решавати битни проблеми и који ће оставити довољно широк круг опција за евентуална нова (каснија) одлучивања.

У том смислу неопходно је решавати питања везана за систем безбедности која се односе на потребу одстрањивања утицајних фактора на систем безбедности. Обзиром да је у Републици Србији заживео вишестраначки парламентарни систем и тржишна привреда неопходно је и даље радити на онемогућавању утицаја на система безбедности односно на субјекте безбедности, а нарочито страначких утицаја.

Неопходно је што пре донети стратегију система безбедности, јер она не зависи императивно од привредног стања у земљи, а



нарочито радити на изградњи инаугурисању безбедносне превентиве.

Са становишта потребе развоја нашег друштва, па тако и његовог система безбедности, као једног од најзначајнијих система за тај развој, потребно је још једном нагласити неопходност да међу свим елементима друштвеног система мора да постоји одговарајући однос који обезбеђује да су они у систем укључени са рационалном сврхом, да су и сами адекватно уређени и да се налазе у адекватној повезаности и међузависности.

Природа или садржај конкретних односа између елемената, односно односа у оквиру самих елемената, опредељује се њиховим особинама. Уређивање односа међу елементима система и унутар њих, по правилу, врши се нормативно-правно или доктринарно.

У људском друштву постоји велики број система. Но, не онолико колико друштво има циљева јер је за изградњу система потребан висок степен друштвене организованости и усаглашености интереса различитих друштвених структура, али и могућности привреде да све системе исфинансира.

Успех сваког система па и система безбедности условљен је објективним односом према релевантним околностима који опредељују основна решења у њему а која су битна за његово функционисање. Општа теорија система указује на чињеницу да је сваки систем, као друштвена творевина, изложен сталним, истовременим, деструктивним и подржавајућим, конструктивним утицајима. Такви утицаји постоје и у њему самом. Они су утолико већи уколико је систем развијенији, шири (по простору на коме делује), сложенији (иако има разуђенију структуру, односно ако је у питању већи број активности помоћу којих се остварује његова функција и већи број његових носилаца, реализатора) и уколико је функција система релативно трајнија.

Према пореклу и природи обе врсте утицаја (деструктивна и конструктивна) могу бити субјективне и објективне. Извор првих је у свесном деловању људи у једном или другом правцу, а у другу групу спадају околности (нпр. сада привредна криза и могућност финансирања система безбедности) које самим постојањем делују на систем. Полазећи од сасвим реалне претпоставке да у парламенту Републике Србије постоји општи консензус о кључним питањима безбедности, на Влади је да обезбеди потребно финансирање система безбедности, а то значи и да припреми такав буџет који

ће се подударати са садржином и суштином консензуалног скупштинског опредељења о политици безбедности.<sup>11)</sup> Стање привреде у земљи наметаће у наредном периоду да се ови захтеви у Влади и парламенту веома заоштре, што намеће потребу да се у наредном периоду мора посветити посебна пажња програмима развоја система безбедности.

### ЛИТЕРАТУРА

- Tocqueville Alexis de Tokvil: On War, Society and the Military, у: War, Studies from Psihology, Sociology and Anthropology, London 1964,
- Charles Moskos: The American Enlisted Man, Russell Sage Foundation, N.Y. 1973
- Charles de Gaulle: The Army of the Future, London 1940.
- Геополитичка стварност Срба, Зборник радова са округлог стола „Српски народ у новој геополитичкој стварности“, Институт за геополитичке студије, Београд, 1997.
- Хорват Бранко: Политичка економија социјализма, Загреб, Глобус, 1984.
- Иванчевић Никола: Систем безбедности Југославије – увод у теорију система интегралне безбедности, ФОЗ, Београд, 1993.
- Кенеди Пол: Припрема за двадест први век, НИУ, „Службени лист“, Београд, 1997.
- Маџар Љубомир: Алтернативе преструктурирања одбрамбеног система, Нови светски поредак и политика одбране, СМО, 1993.
- Молнар Томас: Либерална хегемонија, СКЦ, Београд, 1996.
- Нови светски поредак и безбедност СРЈ, СМО, Београд, 1993.
- Пандуревић Винко: Социологија војске, Универзитет у Српском Сарајеву, Српско Сарајево 1999.
- Петковић В Милан: Геополитичке паралеле на прагу двадесет првог века, НИГП „Калеком“ Београд, 1997,
- Пју Мајкл: Грађанско друштво и сектор безбедности, Војно дело бр. 4-5, Београд, 2002.
- Симић Предраг: Међународна политика и политичка доктрина СРЈ, Војно дело бр.6/97, Београд,
- The Emergent Military: Civil , Traditional or Plural Pacific Sociological Riew 1973,
- Tofler Alvin Hajdi: Rat i antirat, PAIDEIA, Beograd, 1998,
- Tullock Gordon: Организација модерне федералне државе, Институт економских наука и Економика, Београд, 1962,
- Вјатр Жежи: Социологија војске, ВИНЦ, Београд, 1987,

11) Ксенија Ђурић - Атанасиевски: “Улога међународног права у сузбијању тероризма”, у: “Српска политичка мисао”, бр. 4/2008, стр. 42-46.

- Вукадиновић Радован: Међународни политички односи, Школска књига, Загреб, 1980.

**Mile Rakic**

**ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE STATE  
AND SECURITY SYSTEM**

**Summary**

*Functioning of security system is directly connected with opportunities of economy to finance that system, and also with emergence of various forms of imperilment to security. Permanent improvement and strengthening of the state security, in particular of the security subjects, has been one of basic tasks and objectives of economic development of our state. A security system designed and constructed in contemporary age has a role and task to provide safe development of the state economy. For purpose of achievement of this task and objective in particular there is the possibility of the trade and industries to permanently finance the security system, in particular in conditions of procrastinated development of the economy. Economy, that is, economy budget, should be adoptable to new security context. This process of interaction of two mutually dependent and very significant systems for the state is possible with a condition that, before that process, on the state level there have been determined objectives and tasks of these systems for further development of the state.*

*Key Words: security system, trade and industry, financing*

УДК:  
338.246.027:347.7(497.11)

Примљено:  
**10. јуна 2009.**

Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**

Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW

Година (XXI) VIII, vol=20

Бр. 2 / 2009.

стр. 155-164.

*Ружица Мрдаковић Цветковић,*  
доцент Мегатренд универзитета у Београду

*Драган Михајловић*

доцент Мегатренд универзитета у Београду

### **ИЗМЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА (СИСТЕМ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ) У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ПРЕДУЗЕЋИМА**

#### **Сажетак**

*У овом раду покушаћемо да објаснимо шта је то државна помоћ, којим су се циљевима руководили креатори економске политике предлажући да се усвоји Закон о контроли државне помоћи и шта то значи за предузећа у Србији и друге кориснике разних видова државних субвенција. Предузећа ће морати да се прилагођавају новим тржишним условима привређивања, па би у складу с тим и менаџмент привредних субјеката требало да усклади своју политику управљања предузећима свој регулативи која је усклађена условима пословања у земљама Европске уније. Разматра се и какве се обавезе овим прописом уводе за кориснике државне помоћи и за директне и индиректне кориснике буџетских средстава, који ће после усвајања закона имати обавезу да достављају одређене податке Трезору Републике Србије, задуженом за вођење евиденције о тзв. државној помоћи. Влада Републике Србије усвојила је предлог закона о контроли државне помоћи и доставила га Скупштини Републике Србије на усвајање.*

*Систем државних субвенција има утицај на пословање у привреди и разни видови државне помоћи стимулишу и подстичу развој одређених привредних грана, региона или привредних субјеката извозника. Овим мерама настоји се да се уведе јединствена евиденција свих државних субвенција, која би омогућила ефикасније управљање механизмима подстицаја.*

*У тржишним економијама, као што су земље чланице Европске уније, овакви видови „мешања“ државе у привредни живот морају бити под контролом, а све у циљу елиминисања нелојалне конкуренције на слободном европском тржишту. У припреми и примени прописа из ове области можемо користити искуства земаља које су даље од нас одмакле у процесу придруживања Европској унији, а пре свега бивших југословенских република Словеније и Хрватске.*

*Кључне речи: Систем државне помоћи, предузећа, привреда Србије...*

### **1. ШТА ЈЕ ТО ДРЖАВНА ПОМОЋ**

**Ј**едан од циљева наше земље је прикључење Европској унији, па у складу с тим морамо удовољити захтевима да се у процесу преласка наше привреде на тржишно привређивање обезбеди слободна конкуренција и једнак положај привредних субјеката на тржишту. У склопу прописа који треба да обезбеде наведене циљеве је и Закон о државној помоћи, чијим би се доношењем систем државне помоћи ускладио са прописима Европске уније. Чланом 25. предлога закона прописано је да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењиваће се од 1. септембра 2009. године. Установљен је прелазни период неопходан за активности у вези са почетком примене Закона, од којих су најважнији доношење подзаконских аката, којим ће бити разрађене појединачне одредбе Закона и спровођење обуке за даваоце и кориснике државне помоћи и чланове Комисије, која ће бити образована на основу Закона.

Државна помоћ је свака помоћ коју из државних средстава или преко државних средстава додели давалац државне помоћи (Република Србија, преко надлежних министарстава, локалних самоуправа или правних лица, којима Република додели таква овлашћења) која кориснику државне помоћи пружа економску предност у односу на остале учеснике на тржишту. У складу с тим, чланом 2. Предлога закона о контроли државне помоћи, државна помоћ дефинисана је као сваки јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим се кориснику државне помоћи, на селективан начин, омогућава повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту. Додељивање државне помоћи одређе-

ним корисницима омогућава да исти стекну одређену корист, а то уједно значи да се држава одриче дела својих јавних прихода или се приказује као ставка на страни јавних расхода.

Давалац државне помоћи је Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, преко надлежних органа и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком виду.

Корисник државне помоћи је свако правно и физичко лице које користи било који облик државне помоћи при обављању своје делатности производње и/или промета робе и услуга на тржишту.

Међународни рачуноводствени стандард 20 регулише рачуноводствено обухватање државних додељивања и обелодањивања државне помоћи. Међународни рачуноводствени стандард 20. садржи (пored осталих дефиниција и) дефиницију државне помоћи: „Државна помоћ је поступак државе којим се обезбеђују економске користи специфично за поједина предузећа која испуњавају одређене критеријуме. За потребе овог Стандарда, државна помоћ не обухвата оне користи које се обезбеђују само посредно, поступцима који утичу на опште услове трговине, као што су обезбеђивање инфраструктуре у подручјима у развоју или увођење трговинских ограничења конкурентима.“

Према законодавству Европске уније државна помоћ је помоћ која:

- је додељена из државних средстава,
- пружа економску предност одређеном привредном субјекту, сектору или региону,
- нарушава тржишну утакмицу,
- утиче на конкуренцију и трговину међу земљама чланицама. Циљ је да се оваква помоћ прати на нивоу свих земаља чланица и да, уколико није у складу са прописима уније, буде укинута или измењена. У нашој привреди нису довољно развијени тржишни инструменти, па се срећемо са проблемом неразвијености терминологије савремене тржишне привреде. За МРС 20 везују се следећа СКТ тумачења: СКТ 10 Државна помоћ – непостојање посебних односа са пословним активностима.

За државну помоћ користе се и следећи називи: субвенције, дотације, премије. Државна додељивања су у ширем смислу део

пореских политика. Постоји много облика државне помоћи, зависно од врсте дате помоћи и услова за додељивање државне помоћи. Корисници државне помоћи морају испунити одређене критеријуме, као нпр. број запослених, промет, обим инвестиција и друго.

Према предложеном законском решењу дозвољена државна помоћ је помоћ социјалног карактера (додељује се индивидуалним потрошачима без дискриминације у односу на порекло робе/производа) и помоћ ради отклањања штета проузрокованих елементарним непогодама или ванредним ситуација. Недозвољена државна помоћ је она која нарушава слободну конкуренцију на тржишту.

Државна помоћ која може бити дозвољена додељује се ради:

- унапређења економског развоја подручја у Србији са ниским животним стандардима и високом стопом незапослености,
- отклањања поремећаја у привреди или извођења пројекта од посебног значаја за републику,
- унапређења развоја одређених привредних делатности или привредних подручја у Србији (под условом да се тиме не нарушава конкуренција на тржишту),
- заштите и очувања културног наслеђа.

Шема државне помоћи је скуп свих прописа (односно предлога или нацрта прописа, који подлежу обавези пријављивања пре упућивања у процедуру) који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати).

Индивидуална државна помоћ додељује се унапред одређеном кориснику, сектору, делатности на основу акта даваоца државне помоћи (*ad hoc* државна помоћ), а није заснована на шеми државне помоћи. Индивидуална државна помоћ може бити и помоћ која се додељује индивидуалном кориснику, на основу шеме државне помоћи, уз обавезу претходног пријављивања и доношења одлуке од стране Комисије (у складу са чланом 13. предлога закона).

Влада према члана 23. предложеног закона прописује начин и поступак за пријављивање шеме државне помоћи и индивидуалне државне помоћи и за оцену усклађености пријављене, односно додељене државне помоћи са овим законом. Ова подзаконска акта треба да донесе до почетка примене закона.

## 2. ДРЖАВНА ПОМОЋ И УСКЛАЂИВАЊЕ УПРАВЉАЊА И ПОСЛОВАЊА СРПСКИМ ПРЕДУЗЕЋИМА СА РЕГУЛАТИВОМ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Један од приоритетних циљева наше економске политике на међународном плану јесте укључење земље у европске токове и приступање Европској унији. У периоду постојања државне заједнице Србија и Црна Гора процес придруживања Европској унији одвијао се на два паралелна колосека: један за надлежности СЦГ – правосуђе, унутрашњи послови, људска и мањинска права, а други за секторе трговине, економске и секторске политике, који су у домену држава чланица.

Крајњи циљ процеса стабилизације и придруживања Европској унији је потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању.

Да би земља постала члан Европске уније мора да испуни критеријуме за пуноправно чланство у ЕУ. Ово су пре свега критеријуми политичке природе, као и неки демократски принципи, заштита националних мањина (владавина права) и заштита човекове околине. Али поред ових услова, који увек могу послужити као изговор да се успори процес приступања Европској унији морају се испунити и економски критеријуми усмерени на успостављање функционалне тржишне економије, тржишних инструмената и механизма и конкурентске способности привреде. У склопу економских услова у Србији треба да буде донет Закон о контроли државне помоћи.

Први уговорни однос Србије и Црне Горе са Европском унијом представља позитивна оцена Студије о изводљивости (Извештај о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом из априла 2005. године). Влада Републике Србије усвојила је јуна 2005. године Националну стратегију за приступање Србије и Црне Горе Европској унији. Ова стратегија, као и Акциони план за реализацију приоритета и препорука из Одлуке Савета министара ЕУ о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором, као и Резолуција о придруживању Европској унији (коју је влада Републике Србије усвојила 2004. године) представљају правну подлогу за доношење Закона о контроли државне помоћи.



Уставни основ за доношење Закона о контроли државне помоћи је члан 97. тачка 6. и 12. Устава Републике Србије, на основу кога Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, робне резерве, монетарни, банкарски, девизни и царински систем, економске односе са иностранством, кредитне односе са иностранством, порески систем; развој Републике, политику и мере за подстицање равномерног развоја делова Републике и недовољно развијених подручја.

У циљу реализације овог крупног подухвата Србија може користити искуства бивших југословенских република, а пре свега Словеније и Хрватске, које су одмакле даље у придруживању Европској унији. Систем контроле државне помоћи уведен је у Словенији, на пример, 2000. и 2001. године. Закон о контроли државне помоћи усвојен је 2000. године.<sup>1)</sup> На основу овог закона прописан је образац пријаве државне помоћи, којим је установљено да се пријава подноси министарству за државну управу, подносилац пријаве наводи свој порески идентификациони број, назив државне помоћи, облик државне помоћи (Шема државне помоћи, у случају да корисник није унапред одређен, или индивидуална државна помоћ - намењена унапред одређеном кориснику), правни основ (нпр. Закон о подстицању равномерног регионалног развоја, Уредба о критеријумима за одређивање подручја с посебним развојним проблемима и одређивању општина, које испуњавају те критеријуме, Уредба о прецизним условима и мерилима за додељивање подстицаја, посебно за равномерни регионални развој, Уредба о критеријумима, условима и поступку за додељивање средстава за стварање привредне основе за аутохтоне народне заједнице, Уредба о подручјима, која се убрајају у демографски угрожене области у Републици Словенији, Закон о посебном утврђивању контроле продајних места на путним граничним прелазима, Закон о подстицају развоја демографски угрожених подручја у Републици Словенији, Закон о употреби средстава добијених по основу куповине у складу са законом о имовинској трансформацији предузећа Републике Словеније), ниво издвајања државне помоћи, намена државне помоћи (хоризонтални, регионални или секторски циљ), инструменти државне помоћи (дотација, пореска олакшица, субвенционирање).

<sup>1)</sup> Закон о контроли државне помоћи ("Сл. лист Р Словеније", бр. 1/2000)

Менаџмент или управљање системом државне помоћи у Србији има значај јер се на ову област рефлектују све промене следећих прописа: Закон о буџетском систему, Закон о буџету Републике Србије, Царински закон, Закон о Царинској тарифи, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о порезу на додату вредност, Закон о донацијама и хуманитарној помоћи, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о фонду за развој Републике Србије, Закон о приватизацији, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана, Закон о Акционом плану хармонизације економских система држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора, ради спречавања и уклањања препрека слободном протоку људи, робе, услуга и капитала и низ других закона и подзаконских аката.

Чланом 14. Предлога закона о контроли државне помоћи Републике Србије прописује се обавеза даваоца државне помоћи према кориснику државне помоћи, пре доделе државне помоћи и обезбеђује заштита корисника државне помоћи, коме је та помоћ неопходна за обављање активности, за кога се може претпоставити да у тренутку када му је државна помоћ додељена не располаже информацијом да ли је давалац ту помоћ пријавио Комисији и да ли је донета одлука о усклађености. Када се ради о додели субвенција или повољних кредита, или кредита Фонда за развој, јавни позив за додељивање кредита објављује се у дневном листу и тада искључиво корисник сноси одговорност за наменско коришћење додељених средстава. Међутим, када се ради о државној помоћи у виду пореских подстицаја, пореских ослобађања и пореског кредита у смислу Закона о порезу на добит предузећа и Закона о порезу на доходак грађана, или о престанку пореског дуга и отписа пореза у смислу Закона о пореском поступку и пореској администрацији примењују се одредбе већ донетих закона, али постоји и обавеза усклађивања из Прелазног споразума ССП (у року од 4 године).

После доношења Закона о контроли државне помоћи и у Србији треба усвојити низ подзаконских аката у складу са овим законом, а један од њих је образац пријаве државне помоћи. На основу тог обрасца обезбедиће се праћење и контрола свих видова и облика државне помоћи у циљу израде годишњих извештаја. Попис врста и обима државне помоћи у Републици Србији, до сада је Трезор вршио на бази података који су достављани у складу са Упитником за израду пописа државне помоћи.

Врсте државне помоћи су: хоризонтална (намењена већем броју привредних субјеката на тржишту), секторска (намењена пословним субјектима у појединим привредним или ванпривредним делатностима – секторима) и регионална (намењена мање развијеним или неразвијеним подручјима).<sup>2)</sup>

Систем контроле државне помоћи у Европској унији регулисан је чланом 87. и 88. Уговора о оснивању Европске заједнице. Овим прописом утврђена је обавеза пописа врсте и обима државне помоћи. Извештаји се достављају Европској комисији ЕУ, која врши надзор државне помоћи у свим земљама чланицама. Нацртом закона о контроли државне помоћи предвиђа се оснивање Комисије за контролу државне помоћи, која би у Србији вршила контролу додељене државне помоћи, одлучивала о усклађености пријављене државне помоћи са одредбама овог закона, достављала влади извештаје о укупно додељеној државној помоћи и сарађивала са домаћим и међународним органима и организацијама, па и са Економском комисијом ЕУ. Законодавством Европске уније државна помоћ у области пољопривреде, шумарства и водопривреде је изузета и представља посебан део политике ЕУ. Зато је чланом 1. Предлога закона о контроли државне помоћи прописано да се одредбе овог закона не односе на примарну пољопривредну производњу и рибарство.

### ЗАКЉУЧАК

Да би се Србија укључила у Европску унију неопходно је да испуни низ услова које ова интеграција поставља новим чланицама. Неки од тих услова су политичке природе, али они најважнији су ипак у суштини економски и усмерени су на усвајање прописа који ће створити услове за стабилно тржишно привређивање у земљи. Један од битних закона који треба да обезбеде тржишну економију и онемогуће нарушавање конкуренције, како на унутрашњем, тако и на заједничком европском тржишту је Закон о контроли државне помоћи. Циљ је да држава управља системом државних субвенција и да се контролом државне помоћи (субвенција) коју користе привредни субјекти, спречи нарушавање слободне утакмице на тржишту и нађу модалитети како да се разни видови субвенција и компензаторских мера учине „некажњивим“, што значи да не носе штету економији неке друге земље чланице, у складу са Спо-

2) Извештај о попису врста и обима државне помоћи у Републици Србији за 2003. и 2004. годину

разумом о субвенцијама и компензаторским мерама (SCMA) Светске трговинске организације. Шта учинити да се наша привреда заштити од нелојалне конкуренције из иностранства. Менаџмент јавних финансија морао би ипак мало више да буде окренут и нашој привреди и циљевима да се олакша управљање предузећима и да се оживи привреда која је већ дуги низ година руинирана, а сада и изложена таласима велике светске економске кризе.

### ЛИТЕРАТУРА

- Предлог закона о контроли државне помоћи
- Извештај о попису врста и обима државне помоћи у Републици Србији за 2003. и 2004. годину
- Нацрт закона о контроли државне помоћи
- Међународни рачуноводствени стандард 20
- Закон о Акционом плану хармонизације економских система држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора
- Акциони план за реализацију приоритета и препорука из Одлуке о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором
- Закон о надзору државне помоћи Р Словеније и Образац пријаве државне помоћи Р. Словеније
- Предраг Јовановић Гавриловић, Међународно пословно финансирање, 2004, Економски факултет, Београд
- <http://www.nbs.rs>
- <http://www.mfin.sr.gov.rs>
- <http://www.mfin.sr.gov.rs/moules.trezor>

**Ruzica Mrdakovic Cvetkovic**

**Dragan Mihajlovic Docent**

### **REGULATIVE CHANGES IN THE FIELD OF SUBVENTIONS STATE AID SYSTEM IN ECONOMY OF SERBIA AND COMPANY MANAGEMENT**

#### **Summary**

*In this text author tried to explain the term “state support”; what were the objectives of the creators of economy politics who have suggested adoption of the Law on Control of the State Support and what it means for companies in Serbia and other users of various forms of the state subventions. The companies will have to accommodate to new market conditions of economizing, and so in accord with it the managing staff of economy subjects should accom-*

*modate its policy of company management to new regulatory rules that coordinate with operating conditions in the states of the European Union. In the text it is also considered what kind of duties by proclamation of this act the users of the state subventions as well as direct and indirect users of the budget resources, will be facing, in addition to their post-act proclamation duty of submitting certain data to the Vault House of the Republic Serbia that is in charge of record making of so-called state support. Government of the Republic of Serbia has adopted an Amendment on control of the state support and submitted it to the Assembly of the Republic of Serbia for ratification.*

*System of the state subventions has influenced the field of trade and various forms of the state support have stimulated and supported development of certain trade and industries, regions or exporters. Objective of these measures is an integral record keeping of all state subventions that could provide efficient managing of the support mechanisms.*

*In market economies, such is the case with the member-states of the European Union, such way of “mingling” of the state into economy life has been kept under control, for purpose of elimination of non-loyal rivalry in free European market. In preparation and implementation of the regulations in this field author of the text suggested that attention had to be paid to experiences of those states that have advanced in the process of enrollment into the European Union, above all former Yugoslav republics Slovenia and Croatia.*

*Key Words: nema, ali mozda moze da se stavi: state support, state subventions, control of the state support, new regulatory rules*

## ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

167

*Зоран Милошевић*

НАУКА И ИДЕОЛОГИЈА

179

*Миодраг Радојевић*

УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ

205

*Зоран Милосављевић*

ИДЕЈЕ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ТРАЈНОГ МИРА



УДК:  
316.75:001.1  
Примљено:  
**11. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 167-178.

*Зоран Милошевић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## НАУКА И ИДЕОЛОГИЈА<sup>1)</sup>

*«Наука је остала извор идеологије  
и у наше време.»*

**Александар Зиновјев**

*«Прогрес – што се показало на многим  
историјским примерима, увек је  
вођен идеологијом»*

**Стивен А. Голдман**

### Сажетак

*Према мишљењу аутора ниједна од постојећих идеологија, па ни нека потенцијално нова, не може се формулисати без ослоњања на знање. Наиме, наука испуњава три главне социјалне улоге: наступа као плуралистичка, динамично развијајући систем научних знања; функционише као специфичан вид стваралачке делатности, усмерених на стварање нових идеја, уопштавање нових знања и покушава да објективно опише и искаже окружујући свет што проверава у пракси; развија се као укупност друштвених односа, те повезује истраживаче и њихова научна достигнућа.*

*Кључне речи: Наука, идеологија, политика, Србија, модернизација*

\* Виши научни сарадник ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.



О идеологији се много писало и пише.<sup>2)</sup> Позиције са којих се говори о овом важном проблему су веома противуречне. Док је једни хвале други је куде и траже њено укидање. Нема јединствене дефиниције идеологије. На Западу, у научној литератури, она се идентификује са појмом «социјално-политичка доктрина», а на Истоку, тј. у Русији најраспрострањенија дефиниција идеологије је она која каже да је то «систем социјалних идеја, оцена, потреба конкретне класе, социјалне групе који имају важну улогу у функционисању политичког система».<sup>3)</sup>

Данас када се сагледа стварност видимо да је, прво, на Западу, а потом и диљем света победила идеологија. Заправо, данашњи Запад је, између осталог, применио и реални живот ставове творца појма «идеологија» Дестита д Трасија (Destutt de Tracy 1754-1836).<sup>4)</sup> Наиме, споменути аутор објавио је четвортомну студију *Елементи идеологије* (1901-1815) у којој је изнео став да је идеологија наука која прочишћава доктрине тако што их тестира искуством, при чему оне теорије, доктрине и слично које искуством не потврди – одбацује. Тако се формирају концепције и идеје које служе као практична правила у васпитању, праву и политици. Ставови Трасија прихватили су његови савременици и истомишљеници, Пјер Кабанис и Константин Вољније. У идеологији су видели посебну науку, која објашњава узроке и законе формирања идеја и представља основу неких наука, пре свега политичких, моралних и педагошких.<sup>5)</sup>

Према Деститу д Трасију, идеологија треба да по узору на технику (којој је успело да укроти природне законе) помогне у увође-

2) Види, између осталог: Зоран Милошевић, *Актуелност национализма данас, Српска слободарска мисао*, бр. 3, Београд, 2006, стр. 265-277. Зоран Милошевић, *Особенности русског национализма*, у: *Феномен грађанског сознания в российском обществе конца XIX – начала XX вв. Деятельность братьев Верещагиных, Материалы всероссийской научной конференции*, Череповец, 2008, стр. 14-29.

3) *Политологический словарь*, под ред. В. Ф. Холипова, Москва, 1995, стр. 58.

4) Види: Альфред С. Майхрович, *Идеология*, Издательство «Право и экономика», Минск, 2001, стр. 14.

5) Исто, стр. 14-15.

њу инжењеринга душа и социјалног инжењеринга.<sup>6)</sup> На крају, Де-стит д Траси, закључује да је идеологија могуће наука о идејама.<sup>7)</sup>

Слично размишља и Александар Зиновјев, с тим што овај аутор стаје на становиште тзв. «чисте науке».<sup>8)</sup> Наука и идеологија, према Зиновјеву, разликују се по циљевима, по методу и по практичној примени. Међутим, оно што је важно Зиновјев идеологију везује за западњаштво, тј. тврди да је идеологија не само настала на Западу, већ је постала и њен иманентни део.<sup>9)</sup> Наука је почела да промовише и одређене идеологије тек када се институционализовала. То се догодило у Западној Европи, пре свега у Енглеској, у периоду стварања капитализма током XVIII века.<sup>10)</sup>

«Идеологија западњаштва се зачала и формирала као тежња да се изгради научно схватање свега онога што је улазило у круг интелектуалних интереса људи, као противтежа религиозном учењу о свему овоме, то јест о космосу, природи, друштву, човеку, мишљењу, сазнању. Наука је остала извор идеологије и у наше време. И остаће до тада, док наука не исцрпи саму себе и док постоји западњаштво.»<sup>11)</sup> Зиновјев, такође, наводи занимљив (класичан?) пример западне идеологије: «Године 1992. група економиста је по задатку ОУН-а установила да земље са високим животним ниво-

6) О проблему социјалног инжењеринга и инжењеринга душа, на конкретним примерима, писали смо у више монографија и зборника. Видети: Зоран Милошевић, *Од Малоруса до Украјинаца*, Прилог проучавању промене културног и националног идентитета Малоруса, Завод за уџбенике и наставна средства, Источно Сарајево, 2008.; *Унија. Политика Римокатоличке цркве према православним Словенима*, (Ур) Институт за политичке студије, Београд, 2005.; Зоран Милошевић, *Бошњачко поништавање Срба*, Завод за уџбенике и наставна средства Српско Сарајево, Српско Сарајево, 2004. Зоран Милошевић, *Ко је Ханс Иван Мерц – Новоблаженик Римске цркве*, Бели анђео, Шабац, 2003.; Рим не мирује, о старим и новим покупајима Римокатоличке цркве да потчини православне, зборник радова. Приредили М. Васиљевић / З. Милошевић, Бели анђео, Шабац, 2003.

7) Igor Lukšić in Jernej Pikalo, *Uvod v zgodovino političnih idej*, Založba Sophia, Ljubljana, 2007, str. 163-164.

8) По правилу, научна рационалност потиче од методологије чији је заступник одређен научник, док научна објективност потиче од друштвених структура заједница научника. Истовремено, има научника, попут Стивена Ј. Голдмана (књига «Наука, технологија и друштвени напредак»), који сматрају да је отцепљење научних група од друштвеног императива допринело установљењу тзв. «чисте науке», која захтева независност њених обавеза од прохтева друштва, и води политику «истраживања ради истраживања». Види: Tehnologija kao ideologija (23. 7. 2008), [http://www.danas.rs/dodaci/com\\_medi/tehnologija\\_kao\\_ideologija.29.html?news:id=97549](http://www.danas.rs/dodaci/com_medi/tehnologija_kao_ideologija.29.html?news:id=97549)

9) Александар Зиновјев, *Запад – феномен западњаштва*, Наш дом, Београд, 2002, стр. 212.

10) Е. М. Бабосов, *Основы идеологии современного государства*, 2-е издание, дополненное, Амалфея, Минск, 2004, стр. 112.

11) Александар Зиновјев, *Запад – феномен западњаштва*, стр. 212.

ом имају виши индекс политичких слобода, него земље са нижим животним нивоом. Ово 'откриће' не вреди ни пет пара. Али ови 'проналазачи' су отишли и даље: они су извели закључак да је узрок сиромаштва – политички систем сиромашних земаља. Да би превладале сиромаштво, ове земље би требало да преуреде своје социјално-политичко уређење по западним обрасцима. Закључак је изведен с нарушавањем правила логике и методологије наука. Његова идеолошка оријентација је очевидна – ови 'научници' су имали задану директиву и под њу су подвели своје тобоже научно истраживање.»<sup>12)</sup>

Занимљиво је и размишљање Рачкова који пише да «Идеологија иступа као снага оних социјалних група које немају власт и односе се опозиционо према поретку и њиховој идеологији».<sup>13)</sup> Рачков, такође, тврди да наука и идеологија нису сличне, али да је наука понекад и идеологија. У том смислу он сматра да је идеологија потребна друштву, посебно оним у транзицији. «Нова идеологија постаје неопходна нашем друштву. Она је у обавези да оживи, подигне ниво политичке културе и политичке ефикасности. Неопходно је да државна политика у области економије, културе, образовања, предавања, уџбеничких издања, ТВ-а буде научно, теоријски утемељена како би особености, тенденције и развој у целој држави имао форму друштвеног покрета, а то значи и већинског прихватања».<sup>14)</sup>

### ПОТРЕБА ФОРМУЛИСАЊА НАЦИОНАЛНЕ ИДЕОЛОГИЈЕ

Ово питање, питање идеологије, за српску државу је од изузетне важности. Тим пре што је владајућа идеологија безусловно и безпоговорно придруживање Европској унији (као и све оно што из тога произилази), показала сву своју наказност, односно погубност за српски народ. Отуда проистиче и потреба преиспитивања сада важеће идеологије, односно потреба формирања нове државне идеологије у Србији. У чему је вредност државне идеологије?

12) Исто, стр. 213-214.

13) П. А. Рачков, И смрти и бессмертти идеологији, *Вестник Московског универзитета*, Серия 7, No 2, Москва, 1999, стр. 33.

14) Исто.

Прво, она даје становништву представе о циљевима друштва и државе, о смислу државе. За становништво то значи и одговор на питање ко смо ми? Куда идемо?, итд.

Друго, државна идеологија нужно је повезана са легалном влашћу. Идеје тако добијају повећану подршку становништва пошто су легитимне, јер иза њих стоји власт. Идеологија је у овом смислу моћно интегративно средство, без које се држава распада (као што је то данас случај са Србијом).

Треће, идеологија није потребна само држави, већ и становништву. Идеологија није просто систем идеја. Она је поглед на свет, друштво и човека, државу, систем који се определио за одређене вредности (ово је добро – ово је лоше) и врсту понашања. Одсуство идеологије доводи до дезоријентације и не дозвољава појединцу и заједници да се оријентише у друштву и свету.<sup>15)</sup>

То се најбоље види, данас, код српског народа. У оквиру «евро-идеологије» (српски народ) је доживео да се методом инжењеринга душа и социјалним инжењерингом отуђи већи део народа у Црној Гори, а да се преосталим Србима укине право на језик, писмо и образовање и потпуно су маргинализовани, а сада се то ради у Војводини (о Космету да и не говоримо). О Хрватској не треба много говорити. Не само што Запад одобрава протеривање Срба из Хрватске, већ одобрава и невраћање имовине (свето право у Европској унији и САД). Затим, стално сужавање права Републике Српске у Босни и Херцеговини и прозивање тамошњег народа да је «геноцидан», затим стална инсистирања да се претопе у «Босанце» или «Бошњаке» даје низ тешких закључака, а пре свега да непостојање јасне националне идеологије, која је чврсто укорене-на у тле, историју и искуство народа, које интегрише наука, чине да се појединац и друштво, дезоријентисани, не могу одупрети не само културалном већ и економском паду.

Анализа стања које произилази из владајуће идеологије наводи нас да се сложимо са налазима Игора Ивановића који је у НИИ-у ово стање описао као «меку окупацију Србије». «На унутрашњем, психолошком плану, она се огледа у инфериорном односу према свему што долази са Запада, што за последицу има да је Европска унија постала нови апсолут. Све је подложно сумњи сем нужности што бржег уласка у ову европску фамилију». «На спољашњем,

15) В. А. Рыбаков, К вопросу о роли идеологии в современном государстве, *Вестник Омского университета*, Вып. 1, Омск, 1998, стр. 91-93.

јавном плану, 'мека окупација' се огледа у медијској атмосфери у којој се перфидно гурају на маргину све идентитетске теме, а форсирају банални појединци који намећу баналне расправе да би обликвали баналне вредности. У исто време, такви садржаји, за које је најочигледнији пример 'Велики брат', добијају епитет 'урбани' да би се тако унапред заштитили од опасности да буду проглашени кичом.»<sup>16)</sup>

Слично размишљају и неке опозиционе политичке партије, Демократска странка Србије, на пример. У свом манифесту «Начела националне политике за будућност Србије», пише: «Да би Србија превладала тешка времена, сачувала националну супстанцу и обезбедила будућност, политика очувања српске државности мора да има апсолутно првенство. У XX веку српски народ је имао успоне и падове, али није имао јасан правац националне политике. Одустајање од самосталне српске државе у XX веку и прихватање идеологија које си имале предност над српском државном идејом пратиле су огромне људске жртве српског народа и велика материјална разарања. Судбина српског народа у XXI веку зависиће од способности да се одреде основна начела националне политике и успостави национално јединство за њено остварење. Јасно одређена начела националне политике морају да буду одговори на изазове XXI века и покретачка снага стабилног развоја Србије.»<sup>17)</sup> Иако, дакле, овај Манифест ДСС-а има смисла, јер отвара важна питања, он не даје одговор како види улогу науке у остварењу прокламованих циљева. Због тога се овај документ може оценити као политичка демагогија, односно као непотпун, недовољно промишљен документ.

Видимо, дакле, да постоје идеје о потреби преосмишљавања националне идеологије, иако то чине појединци и политичке партије, нема одговора како наука може допринети формулисању (националне) идеологије за XXI век.

### ЗНАЊЕ И ИДЕОЛОГИЈА

Однос идеологије и науке представља посебан проблем. Идеологија се рађа и учвршћује користећи резултате науке, али их користи на свој начин, следећи своје циљеве. Због тога је важно нагласити да и идеологија и наука заузимају специфично место у

16) Игор Ивановић, Мека окупација и конзервативни устанак, *НИИ*, 08. јануар 2009.

17) Алфред С. Мајхрович, *Идеологија*, стр. 20.

духовном животу, да представљају различите форме друштвеног сазнања, при чему, свака испуњава своје функције у животну социјалног организма.<sup>18)</sup>

Према нашем мишљењу ни једна од постојећих идеологија, па ни нека потенцијално нова, не може се формулисати без ослоња на знање. Наиме, наука испуњава три главне социјалне улоге:

1. наступа као плуралистичка, динамично развијајући систем научних знања;
2. функционише као специфичан вид стваралачке делатности, усмерених на стварање нових идеја, уопштавање нових знања и покушава да објективно опише и искаже окружујући свет што проверава у пракси;
3. развија се као укупност друштвених односа, те повезује истраживаче и њихова научна достигнућа.<sup>19)</sup>

Велики број важних научних проблема решавају тимови истраживача, између осталог и из сфере социјално-хуманистичких наука. У том смислу друштвене науке истражују социјално оријентисану тржишну економију, формирање грађанског друштва, стварање унитарне, демократске и социјалне државе. Даље, истражују се социјални, политички, социо-културни процеси у савременој Србији, Европи и шире, са посебним освртом на укључивање Србије у Европску унију и друге глобализацијске процесе и модернизацију савременог света.

Важан аспект има и изучавање основних особености и тенденција функционисања културе српског народа, њеног значаја за социјални и духовни развој људи. Међутим, један од важнијих задатака српске друштвене науке представља активно укључивање у структуру идеологије српске државе најважнијих научних достигнућа, обogaћеним нашим виђењем идеала, вредности, убеђења, друштвених потреба и интереса.<sup>20)</sup>

18) Е. М. Бабосов, *Основы идеологии современного государства*, стр. 109.

19) Иако би ово требало да буде обавеза и науке и државе, у српској пракси властодршци најчешће корачају, на жалост, у свет политике без освртања на реч и достигнућа науке. Многе грешке су могле бити избегнуте да се послушала реч научника, али данас у Србији, стиче се утисак, наука је сама себи циљ.

20) На жалост, према досадашњим сазнањима социологија је најмање допринела формирању националне идеологије и погледа на свет. Насупрот, она је, осим у часним изузетима, у служби антисрпских центара моћи. То се види и по томе што већина социолога (бојимо се, «помодно») заступа тзв. «либералну саморефлексију», па у складу са тим, и студентима предају либералну идеологију као науку. Види: Зоран Милошевич, *Социология религии в Сербии: между наукой и политикой*, *Вестник Череповецкого государственного университета*, No 1, Череповец, Руска Федерација, 2006, стр. 35-41.

У систему социјално-хуманистичких знања посебно интегративну и идеолошку улогу испуњава философија. То је условљено њеном специфичношћу. Филозофија представља уопштenu форму друштвеног сазнања. На основу овакве интегративности философија генерише нове погледе на свет, представља квинтесенцију овог или оног погледа на свет, а одређени тип погледа на свет налази се у основи сваке идеологије.

У комплексу социјално-хуманистичких наука важно место припада социологији. Социологија је наука која проучава особености, развој, законитост формирања и узајамног утицаја различитих социјалних система... Социологија у Србији<sup>21)</sup> је (делимично) изучавала прелазак из аграрног у индустријско и постиндустријско друштво, стварање грађанског друштва и стварање правне државе. Уколико би се она национално усмерила могла би да пружи значајан допринос развоју ваљане (националне) идеологије Србије<sup>22)</sup>:

- систематизација карактеристика и законитости успостављања постиндустријског друштва, основне етапе преласка Србије у ово друштво, предвиђања тенденција развоја социјалних процеса у брзо мењајућим условима овог периода;
- изучавање глобализације и европских интеграција и њихов утицај на развој српског друштва;
- социјални услови, фактори и механизми преласка српског друштва на иновациони тип развоја;<sup>23)</sup>
- динамика развоја социјалних структура и критеријуми стратификације српског друштва, особености њене примене у живот различитих социјалних слојева друштва, укључно са бављењем особеностима функционисања предузећа, менаџера, радника, интелектуалаца и политичке елите, као и смањење сиромаштва;
- смерови и механизми стварања ефикасне правне државе и њено усаглашавање са демократизацијом политичког система и стварања грађанског друштва;
- социодинамика националне културе у контексту глобалних социо-културних процеса, те стварање на тој основи структурно-динамичких и идентификационих образаца формулисања животних стратегија и понашања личности и социјалних група;

21) Колико су српски социолози отуђени од културе из које су потекли најбоље показује то што се већина монографија и часописа социолога штампа латиничним писмом.

22) Види: Зоран Милошевић: Реформа науке у Русији, *Војно дело*, бр. 3, Београд, 2005.

23) А. И. Соловьев, *Политология*, Аспент Пресс, Москва, 2005, стр. 5.

- утицај нових информационо-комуникационих технологија на карактер социјалних утицаја, образаца живота, мишљења и понашања људи, на њихове идеолошке и политичке позиције.

Важну улогу у савременом систему научног знања игра политикологија – интегрална наука која проучава политичке процесе и односе, начине борбе за формирање, одржавање и увећање политичке моћи, затим устројство и функционисање политичког система и режима, а такође и узајамне односе између друштва и државе, државе и грађана. У процесу развоја политикологије неопходно је на задовољавајући начин, пре свега, решити следеће задатке:

- дати систематизацију знања о политици као друштвеној појави, схватање суштине политичких процеса, појаве и односе између различитих социјалних класа, политичким покретима и партијама, између државе, друштва и грађана;
- остварљивост теоријских анализа политичких процеса, појава и односа у Републици Србији у сагласности са историјским искуством народа, његовим стремљењима ка националном уједињењу, повратку одузетих територија и јачању националне независности (ослобођењу од «меке окупације»), са његовим најважнијим интересима, потребама, вредносним оријентацијама, политичким претпоставкама и идеолошким оријентацијама;
- разрада теоријске концепције и структурно-функционалног обрасца формирања ефикасне државе у органској повезаности са институцијама (државне) власти;
- проналажење оптималних механизма узајамног утицаја законодавне, извршне и судске власти, а такође и органа државне власти и локалне самоуправе;
- стално обогаћивање теоријско-методолошке основе и инструмената политиколошког истраживања путем примене и разраде новијих метода, те праћење сопствене и у ближњем окружењу праксе...

У процесу решавања описаних проблема и задатака може и треба да се достигне суштинско обогаћење социјално-филозофских и политичких знања, што даје могућност обнове садржаја формирајуће и формиране идеологије у Србији.

У свим овим истраживањима основним оријентир представља човек и његова слобода и права, те високи нови животни стандарда, али и национална држава и култура.



Међутим, како сугерише Рачков, нова српска идеологија била би, сигурно је, у прво време, опозициона према идеју «западњаштва», што би изазвало симпатије на Истоку, код несврстаних земаља, слободољубивих људи, покрета и партија широм света, али и антипатије на Западу. Наравно, то би захтевало и темељан рад на придобијању подршке и на Западу, а ту би, опет, од велике помоћи била наука и научници, који би имали задатак да нову српску идеологију у рационалним појмовима и научним методама омиле и у овом делу света, или барем учине прихватљивом, као некада.

### ЛИТЕРАТУРА

- Бабосов, Е. М.: *Основы идеологии современного государства*, 2-е издание, дополненное, Амалфея, Минск, 2004.
- Зиновјев, Александар: *Запад – феномен западњаштва*, Наш дом, Београд, 2002.
- Ивановић, Игор: Мека окупација и конзервативни устанак, *НИН*, 08. јануар 2009.
- Lukšič, Igor / Pikalo, Jernej: *Uvod v zgodovino političnih idej*, Založba Sophia, Ljubljana, 2007.
- Майхрович, С. Альфред: *Идеология*, Издательство «Право и экономика», Минск, 2001.
- Милошевић, Зоран: Реформа науке у Русији, *Војно дело*, бр. 3, Београд, 2005.
- Милошевич, Зоран: Социологија религије у Србији: между науком и политиком, *Вестник Череповецкого государственного университета*, № 1, Череповец, Руска Федерација, 2006.
- Милошевић, Зоран: Актуелност национализма данас, *Српска слободарска мисао*, бр. 3, Београд, 2006.
- Милошевић, Зоран: *Од Малоруса до Украјинаца*, Прилог проучавању промене културног и националног идентитета Малоруса, Завод за уџбенике и наставна средства, Источно Сарајево, 2008.
- Милошевич, Зоран: Особенности русского национализма, у: *Феномен гражданского сознания в российском обществе конца XIX – начала XX вв. Деятельность братьев Верещагиных*, Материалы всероссийской научной конференции, Череповец, 2008.
- Милошевич, Зоран: Русские и сербы, Экономическое сотрудничество русских и сербов и разрушение святосаввского культурного образа, *Новая книга России*, № 11, Москва, 2008.
- *Начела националне политике за будућност Србије (20. јануар 2009.)*, <http://www.nspm.rs/kuda-ide-srbija/nacela-nacionalne-politike-za-buducnost-Srbije/sta>

- *Политологический словарь*, под ред. В. Ф. Холипова, Москва, 1995.
- Рачков, П. А.: И смерти и бессмертия идеологии, *Вестник Московского университета*, Серия 7, № 2, Москва, 1999.
- Рыбаков, В. А.: К вопросу о роли идеологии в современном государстве, *Вестник Омского университета*, Вып. 1, Омск, 1998.
- Соловьев, А. И.: *Политология*, Аспент Пресс, Москва, 2005.
- Tehnologija kao ideologija (23. 7. 2008), [http://www.danas.rs/dodaci/com\\_medi/tehnologija\\_kao\\_ideologija.29.html?news:id=97549](http://www.danas.rs/dodaci/com_medi/tehnologija_kao_ideologija.29.html?news:id=97549)

**Zoran Milosevic**

## SCIENCE AND IDEOLOGY

### Summary

*Author believes that none of existing ideologies, even some potentially new couldn't exist without reliance on knowledge. Science fullfils three basic social roles: advents as pluracistic, developing dinamic system of scientific knowledges; functions as specific form of creative activity, directed on new ideas generation, new knowledges generalization objectively seeking for explanation of surrounding world; develops as social relations totality, interlating researchers and their scientific achievements.*

*Key Words: Science, Ideology, Politics, Serbia, Modernization*



УДК:  
342.565.2(497.11)  
Примљено:  
**2. јуна 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 179-204.

*Миодраг Радојевић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Аутор анализира положај и статус Уставног суда Републике Србије. Уставом од 2006. године је проширена улога и надлежност Уставног суда, модификована његова унутрашња структура и иновiran положај уставних судија. Ризици политизације приликом избора уставних судија, присутни и у пракси европских уставних судова, нису се могли у потпуности искључити ни приликом конституисања Уставног суда Србије. Нове надлежности измениле су и основни смер функционисања Уставног суда који се од „касаторног суда“ преображава у „жалбени суд“. На ефикасност поступања Уставног суда, изузев његове уставне позиције, утицаће и друге околности – општи степен демократизације, квалитет правног поретка, кадровски састав и структура судија, одговарајући смештајни и технички капацитети.*

*У чланку су уочени проблеми у нормативном регулисању и функционисању Уставног суда, који отварају простор за теоријску дебату и даљу реформу ове институције. У политичком систему Србије, остваривање начела владавине права, поделе власти и заштите људских права зависиће и од успостављања независног и ефикасног Уставног суда.*

*Кључне речи: владавина права, Уставни суд, уставност и законитост, заштита људских слобода и права, подела власти, чувар устава, Устав Србије, надлежности уставног суда, контрола уставности и*

\* Истраживач сарадник, ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

*законитости, независност уставног суда, избор судија уставног суда, мандат судија уставног суда.*

## I. УСТАВНО СУДОВАЊЕ У СРБИЈИ

**Р**азвој уставног судства нужно је повезан са одговором на питање ко штити и тумачи устав. Према присталицама суверености парламента, тако важан задатак неодвојив је од карактера законодавног тела, јер би у супротном то нарушило и поделу власти. Амерички судија Џон Маршал није делио такво становиште када је у својој пресуди почетком 19. века поставио темеље доктрине по којој су судови дужни да испитују уставност закона, што ће бити прихваћено у земљама англосаксонског правног система. У бојазни, пак, да би судови узурпирали власт просуђивање о уставности закона и подзаконских прописа, у једном броју земаља поверава се посебном неутралном телу (нпр. у Француској). У теорији, ипак, превладава мишљење да су све три власти „позване да штите устав...“ али да је „потребна једна индивидуа или тело које има последњу реч“.<sup>2)</sup>

Идеја о установљавању посебног суда чија је улога да контролише уставност и законитост прихваћена је у европским државама у XX веку, након искустава да и законодавац може да крши устав, а да се демократија може искварити упркос постојању чврстих писаних правних правила. Ханс Келзен је развио идеју хијерархије правних прописа и супрематије устава над другим правним актима зајемчена посебним институционалним средством. Своје замисли остварио је увођењем Уставног суда у Уставу Аустрије од 1920. године. Управо први уставни судови, након Другог светског рата, образовани су у бившим тоталитарним државама (Немачка и Италија) како би се спречило кварење парламентарних режима.<sup>3)</sup> У немачком Основном закону од 1949. године, потврђена је и улога Уставног суда да, поред „чувара устава“, штити људске слободе и права. Након изласка из диктатуре, Шпанија је следила такав пример, а то су учиниле и посткомунистичке државе.

У нашој правној теорији расправљано је о облицима контроле уставности (уставном судовању) и између два светска рата, али је повест уставног судства у Србији отпочела 1963. године. Југосла-

2) К. Ј. Фридрих, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 228.

3) Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књијарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1999, стр. 87.

вија је тада, као прва социјалистичка држава, увела институционализовану контролу уставности и законитости у облику уставног суда.<sup>4)</sup> Уставни судови су установљени у републикама, а у Србији и у покрајинама као атрибуту њиховог конститутивног положаја у југословенској федерацији до 1988. године. Институција уставног судства је, по намери њених тадашњих архитеката, ваљало да сузбија „антисоцијалистичке појаве“.<sup>5)</sup> Разлози краха овог пројекта почивају у једнопартијском монополу, имплементацији нормативних категорија, до тада непознатих у компаративном уставном праву, и изопаченом моделу (кон)федерализма. Ипак, у овом периоду учињен је значајан помак ка уобличавању непосредне контроле уставности правних прописа путем посебног државног органа.

Устав од 1990. године је раскинуо с традицијом социјалистичког самоуправљања, преузео институције и моделе функционисања либерално-демократске уставности па и контроле уставности и законитости. Уставни суд је дефинисан као заштитник уставности и законитости (члан 9. став 5). Међутим, у овом периоду, до усвајања Устава од 2006. године, Уставни суд се сусретао са инсуфицијенцијама свог конституционалног положаја. Недостаци његове нормативне позиције тицали су се: сужене уставне улоге, скромне палете надлежности, начина избора судија и јемстава њиховог независности. С друге стране, испољили су се проблеми у његовом функционисању у оквиру аномичног уставног поретка чија су обележја: неусклађеност и некохерентност савезног и републичког законодавства, неуставно поступање државних органа, неспровођење одлука уставног судства, политички притисци на његов рад. Уставни суд, у последњој деценији XX века, суочавао се с неповољним окружењем у виду фасадног парламентарног система с квазиподелом власти и дубоке економске и политичке кризе. Субјективне слабости у раду Уставног суда испољиле су се као пасивност, суздржаност у вршењу одређених надлежности и при-

4) Уставни суд био је образован само још и у Пољској (1982); мада је био предвиђен и у Чехословачкој Уставним законом (1968), никад није био конституисан. Одбојност према институцији уставног суда у бившим социјалистичким државама „објашњава се централним положајем врховног представничког тела (парламента) као највишег државног органа власти“. О. Николић, „Нужност и легитимност уставног судства у демократским системима“, *Правни живот*, бр. 12/1995, том IV, стр. 183.

5) „Принцип друштвеног самоуправљања који је дигнут на степен уставне норме, постао је основни фактор демократије који је захтевао судску контролу уставности“. Д. Кулић, *Уставно судство у свету, треће издање*, РЈ „Интерпреглед“, Београд–Зајечар, 1982, стр. 181.

мена политичког критеријума у вршењу уставносудске функције.<sup>6)</sup> Уставни суд није имао ни претпоставке нити способности да се афирмише као ауторитативни бранилац Устава и гарант људских права у овом раздобљу.

Упркос политичким променама у Србији на почетку XXI века, нису извршене корените реформе у правном систему и понашању носилаца политичке власти. Уредбодавним законодавством и спорним одлукама егзекутиве мултиплициране су неуставне појаве, а појавиле су се и нове недаће – блокаде функционисања Уставног суда и његов сукоб са извршном влашћу. Почетком 2001. године уследила је парализа у раду Уставног суда под притиском политичких странака. Кадровски састав Уставног суда попуњен је средином 2002. године по страначким квотама владајуће коалиције. Слична ситуација поновиће се пар година касније, од октобра 2005. до октобра 2006. године, када је Уставни суд делао на ивици кворума, а потом је његово функционисање изнова блокирано од октобра 2006. до децембра 2007. године.

Уставни суд је, у овом периоду, настојао да изгради кредибилитет на одлукама у којима се, пре свега, одлучивало у вези с применом начела поделе власти и карактером посланичког мандата.<sup>7)</sup> Ове одлуке оспораване су од политичких странака, функционера Владе и Народне скупштине, а њихова примена је опструирана.<sup>8)</sup> Његов опортунитет је, међутим, присутан када се није промптно огласио поводом промена закона, којим су мимо Устава мењани услови за избор председника Републике. С друге стране, у стручној јавности је преовладало гледиште да у новом уставу Уставном суду мора бити поверено више надлежности, снажније гарантована ње-

6) О томе и: С. Вучетић, „Улога Уставног суда у процесу транзиције у Србији“, у: *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу*, Београд, 2004, стр. 16; М. Радојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005, стр. 284–286.

7) Уставни суд је утврдио неуставност одредби Закона о избору народних посланика, по којима је народном посланику истекао мандат пре истека времена за које је изабран престанком чланства у политичкој странци или коалицији на чијој је изборној листи изабран за посланика и брисањем из регистра код надлежног органа политичке странке („Службени гласник РС“, број 35/2000, видети Одлуку у предмету IУ – 197/02 од 27. маја 2003; као и за одборнике према Закону о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 49/99 и 27/01; и Закона о локалним изборима, „Службени гласник РС“, број 33/02); Уставни суд је оспорио и уставност одредби Закона о изменама и допунама Закона о судијама којима је угрожена независност судства и начело поделе власти („Службени гласник РС“, број 42/02, видети Одлуку у предмету IУ – 122/02 од 11. фебруара 2003).

8) С. Чиплић, Љ. Славнић (прир.), *Уставни суд Србије – четрдесет година постојања*, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2003, стр. 31.

гова независност и заштита од политичких уплива. То је учињено Уставом од 2006. године.

Устав од 2006. највеће новине доноси у области уставног судовања. Уставна дефиниција Уставног суда је проширена, јер он штити и људска и мањинска права. Међутим, уставотворац је избегао да закорачи у одређење његове правне природе, пошто га није уткао у одредбу о подели власти (члан 4). Уставни суд је формално изван класичне троеобе власти, као и његов претходник од 1990. године, али је – функционално посматрано – „четврта полула државне власти“.<sup>9)</sup> Његова оригинерна улога у остваривању владавине права посредно је видљива у члану 3. Устава. Одредбе о Уставном суду смештене су у посебном делу Устава, што је у складу с његовим одређењем као посебног државног органа. Уставна решења предвиђају: проширење постојећих и увођење нових надлежности Уставног суда, промену начина избора судија, установљавањем посебних услова за избор и јемстава њихове независности, као и укидање сталности њихове функције.

## II. УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ У УСТАВУ ОД 2006. ГОДИНЕ

### 1. Надлежност Уставног суда Србије

У новом уставу проширене су постојеће и уведене нове надлежности Уставног суда. Уставни суд је постао властан за различите врсте спорова, па и оних који нису „типични уставни спорови“.<sup>10)</sup> То је последица и уставног положаја Уставног суда чија је улога да „штити уставност и законитост и људска и мањинска права“ (члан 166. став 2). У складу с концепцијом „чувара устава“, Уставни суд поред нормативне контроле „штити УРС (Устав Републике Србије, прим. аутора) од свих облика његове повреде, било да њу чини закон, било појединачни правни акти, чак и материјалне радње“.<sup>11)</sup> Његова овлашћења крећу се у стандардима познатим компаративном праву.

9) Слично: З. Томић, „Уставно судство – између жреца и ствараоца“, у *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу*, Београд, 2004, стр. 67.

10) Б. Ненадић, „Предговор“, *Закон о Уставном суду*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 11.

11) Такође: Р. Марковић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, књига I, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 184.



Уставотворац није прибегао, правнотехнички посматрано, прецизном навођењу надлежности Уставног суда. Уистину, он најпре одређује његова основна овлашћења методом енумерације. Међутим, надлежности Уставног суда „расуте су“ у уставном тексту.<sup>12)</sup> Друго, каучук одредба према којој Уставни суд „врши и друге послове одређене Уставом и законом“ (члан 167. став 2. тачка б) доводи нас у недоумицу да ли су надлежности Уставног суда *materia constitutionis*. Језичким тумачењем клаузуле о резервној надлежности ова могућност је допуштена, што је неспојиво с природом уставног судства чија се овлашћења могу одредити само највишим правним актом (уставним амандманима или уставним законом).<sup>13)</sup> Наша уставна пракса и традиција не иду у прилог оваквом тумачењу. Допуштањем законодавцу да мења надлежност уставног суда угршила би се правна сигурност, подела власти па и независност уставног судства. Напоследку, Устав понавља одредбу по којој Уставни суд обавља, односно врши и друге послове одређене Уставом (упор.: члан 167, став 2. тачка б. и члан 167. став 4) што је „одлика“ лоше номотехнике у овом акту.

Надлежности Уставног суда раздвајамо на: 1) општу нормативну контролу; 2) решавање сукоба надлежности; 3) заштиту права на територијалну аутономију и права на локалну самоуправу; 4) решавање изборних спорова; 5) решавање о забрани рада политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана и верских заједница; 6) одлучивање о повреди Устава од стране председника Републике и 7) одлучивање о уставној жалби и другим жалбама;

1) *Општа нормативна контрола*. – Општа нормативна контрола је природна, изворна, супстанцијална надлежност уставних судова. Уставни судови су овлашћени да оцењују уставност и законитост правних прописа. Надлежности Уставног суда у објективном спору су проширене на одлучивање о сагласности закона и других општих аката са Уставом, али и са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Уставни суд одлучује и о уставности међународних уговора. Поред тога, он оцењује и законитост других општих аката са

12) Видети: члан 44. став 3, члан 55, члан 101. став 5, члан 118. став 3, члан 148. став 2, члан 155, члан 161. став 4. и чл. 186–187. и 192–193. Такође: В. Петров, „Нови Уставни суд Републике Србије – поводом Мишљења Венецијанске комисије о Уставу Републике Србије од 2006“, [http://www.nspm.org.yu/debate\\_2007/2007\\_petrov1.htm](http://www.nspm.org.yu/debate_2007/2007_petrov1.htm), стр. 3.

13) Видети становишта: Б. Ненадић, *ibidem*; В. Петров, *op. cit.*, стр. 3–4.

законом, сагласност статута и општинских аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом и сагласност општинских аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом (члан 167. став 1. тач. 1–5. Устава).

Поступак за оцену уставности могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Уставни суд може *ex officio* да покрене поступак. Свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (члан 168. став 1–2).

Уставни суд поред накнадне обавља и превентивну или иницијалну контролу уставности.<sup>14)</sup> Уставни суд Србије је овлашћен и да врши оцену уставности закона пре његовог ступања на снагу закона (члан 169). Превентивном контролом уставности спречава се да неуставан закон ступи на снагу. Претходна контрола уставности закона, који су изгласани од стране Народне скупштине а нису проглашени од стране председника Републике, покреће се на захтев најмање трећине народних посланика. Уставни суд води поступак оцене уставности закона по хитном поступку, тако да је у року од седам дана дужан да донесе одлуку. Закон о Уставу одређује да се поступак оцене уставности закона пре његовог проглашења води у складу са роковима који уређује Устав (члан 66. став 4), али уставотворац је начинио пропуст јер није утврдио прецизно од када почиње да тече рок за доношење одлуке. Тумачећи члан 169. став 1. Устава и члан 66. Закона о Уставном суду, рок за доношење одлуке о уставности закона пре његовог ступања на снагу почиње да тече од достављања предлога за оцену уставности, а не од дана усвајања закона у Народној скупштини. Оно што збуњује у разradi института превентивне контроле уставности је, како је примећено у нашој теорији, нелогично решење које допушта да закон који је предмет претходне оцене уставности, буде проглашен пре доношења одлуке Уставног суда. Тиме се претходна контрола уставности преображава у накнадну контролу, па ће и одлука Уставног суда имати касаторно дејство.<sup>15)</sup>

14) О превентивној контроли Уставног суда Србије видети: Б. Ненадић, „Претходна контрола уставности закона – у светлу Устава Републике Србије од 2006. године“, *Правна ријеч*, бр. 14/2008, Бања Лука, стр. 65–85.

15) Видети: члан 169. став 2–3. Устава. Р. Марковић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита, op. cit.*, стр. 186–187.

2) *Решавање сукоба надлежности.* – Уставни суд је и конфликтни суд, који решава сукобе надлежности: између судова и других државних органа; између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе; између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе; између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе (члан 167. став 2. Устава). Устав у овим споровима поступа као арбитар који одређује орган надлежан за решавање спорне ствари у меритуму.<sup>16)</sup> Решавајући сукобе надлежности између државних органа, он штити уставна начела владавине права, уставности и законитости, али и поделе власти и права на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.

3) *Заштита права на територијалну аутономију и права на локалну самоуправу.* – Право на територијалну аутономију и локалну самоуправу је, по први пут, конституционализовано у правном поретку Србије Уставом од 2006. (члан 176. став 1). Из оваквог статуса територијалне аутономије и локалне самоуправе следи и посебна правна заштита пред Уставним судом. Уставни суд, с једне стране, одлучује о сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом. С друге стране, покрајински и локални органи власти могу, сходно члану 187. став 1. и члана 193. став 1. Устава, поднети жалбу Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине, односно вршење надлежности јединица локалне самоуправе.<sup>17)</sup> Орган одређен статутом покрајинске аутономије, односно орган одређен статутом јединице локалне самоуправе може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу, односно право на покрајинску аутономију (члан 187. став 2. и члан 193. став 2. Устава, члан 95. Закона о локалној самоуправи). Трећа могућност заштите је уставна жалба, коју може поднети свако лице које сматра да је радњом или актом државног органа или организа-

16) Р. Марковић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита, оп. cit.*, стр. 189–190.

17) Видети и чл. 95. и 96. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 127/07. Закон о локалној самоуправи исправља уставотворца па уређује да се право жалбе Уставном суду подноси ако је онемогућено „вршење надлежности јединице локалне самоуправе“ (члан 96. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 129/2007).

ције повређено његово право на локалну самоуправу и територијалну аутономију.

4) *Решавање изборних спорова.* – Уставносудско решавање изборних спорова је један од модела контроле и заштите изборног права.<sup>18)</sup> По угледу на свог претходника од 1990, Устав Србије предвиђа супсидијарну надлежност Уставног суда да одлучује о изборним споровима. Дакле, Уставни суд одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова.<sup>19)</sup> То значи да законодавац одређује границе надлежности уставног суда у решавању ове врсте спорова.

Појам изборног спора везан је за тзв. непосредне изборе и остваривање бирачког права.<sup>20)</sup> Уставни суд може да поништи цео изборни поступак или само део ако су неправилности у току изборног поступка доказане. Такође, Уставни суд одлучује о жалбама на одлуку у вези с потврђивањем мандата народних посланика које може поднети кандидат за народног поступка и подносилац предлога кандидата (члан 79. став 1 ЗоУС).

Примарна надлежност за одлучивање о изборним споровима припада изборним комисијама, Врховном (Врховном касационом) суду и надлежним судовима. Уставом и законима нису прецизно утврђена овлашћења Уставног суда, као и мерила за разграничење надлежности органа за решавање изборних спорова. Због тога је долазило до различитог поступања у овим врстама спорова и нарушавања начела владавине права. Уставни суд је поводом поднетих иницијатива за решавање изборних спорова углавном заступао становиште о стварној ненадлежности.<sup>21)</sup> Стога, разлози стоје на становишту да је уставотворац могао заштиту изборног права прецизније уредити Уставом. Два су могућа начина да се то учини: одређивањем непосредне заштите изборног права од стране Уставног суда или навођењем врста спорова када постоји искључива надлежност Уставног суда (нпр. поводом избора народних посланика или одборника у локалним парламентима).

18) Заштита изборног права може бити поверена: судовима, парламенту или посебном органу (нпр. у Француској – Уставном савету). Видети: З. Ђ. Вељовић, *Огледи о политичком представништву и изборима*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1998, стр. 195–203.

19) Члан 167. став 2. тачка 5. Устава.

20) Према члану 75. став 1. Закона о Уставном суду захтев за одлучивање о изборном спору може поднети: „сваки бирач, кандидат за председника Републике, односно посланика или одборника, као и подносилац предлога кандидата.“

21) С. Чиплић, Ј. Славнић (прир.), *Уставни суд Србије – четрдесет година постојања 1963–2003, оп. cit.*, стр. 29.

5) *Решавање о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице.* – Под утицајем немачког устава (1949) прихваћено је у једном броју земаља и овлашћење уставних судова да одлучују о забрани рада политичких странака.<sup>22)</sup> Ова надлежност се у теорији сматра спорном, јер угрожава фундаментално и универзално људско право – право на политичко организовање.<sup>23)</sup> С друге стране, надлежност Уставног суда да одлучује о забрани рада политичких странака и других организација указује на његову политичку димензију. Ова надлежност се појављује као специфична мера одбране демократског поретка.

Нови Устав Србије проширује надлежност Уставног суда да одлучује о забрани рада политичких странака и на синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 3), као и на верске заједнице (члан 44. став 3). Уставом су регулисани разлози забране ових удружења.<sup>24)</sup> Предлог о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице подноси Влада, Републички јавни тужилац или орган надлежан за упис у регистар ових удружења.<sup>25)</sup>

б) *Одлучивање о повреди Устава од стране председника Републике.* – Уставом Србије је предвиђена могућност разрешења председника Републике Србије у случају повреде Устава (члан 118). Уставни суд не покреће поступак нити одлучује о разрешењу председника Републике, већ евентуално о његовој повреди Устава.

22) Ова надлежност нашла је место и у Уставу РС од 1990. године. Уставни суд је био овлашћен да одлучује о „сагласности статута или другог општег акта политичке странке или друге политичке организације“ са Уставом и законом и „забрани рад политичке странке или друге политичке организације“ (члан 125. тачка 5. и 6).

23) Након усвајања Устава од 1990. године постојала је бојаза да би Уставни суд Србије, чије би судије биле експоненти политичких странака на власти, могао бити злоупотребљен за уклањање опозиционих странака. То се није догодило, али нису ни забрањене политичке странке косовских Албанаца које су деловале на сепаратистичкој основи.

24) Уставом су забрањена тајна и паравојна удружења, удружења чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. став 3–4). Уставни суд може забранити верску заједницу ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску националну или расну нетрпеливост (44. став 3. Устава).

25) Тако је Слободан Радовановић, в. д. Републичког јавног тужиоца, упутио Уставном суду предлог за забрану рада Националног строја у октобру 2008. године, а потом и Министарство правде, због изазивања националне, расне и верске мржње. Ова организација није регистрована, али се забрана тражи у односу на њено деловање. Видети: члан 80. став 1. Закона о Уставном суду.

Народна скупштина може покренути поступак за разрешење председника Републике на предлог најмање трећине од укупног броја народних посланика. Уставни суд мора у року од 45 дана да одлучи о постојању повреде Устава. Поступак утврђивања повреде Устава од стране председника Републике детаљније је регулисан Законом о Уставном суду. Уставни суд најпре одлучује да ли је поступак за разрешење председника Републике покренут у складу са Уставом и законом. Ако је то случај, Уставни суд доставља акт Народне скупштине на одговор председнику Републике у року који она одреди. Након истека рока за одговор, председник Уставног суда заказаће расправу на којој се доноси одлука о томе да ли је председник Републике повредио Устав. Мишљење Уставног суда не обавезује Народну скупштину, већ она доноси одлуку о разрешењу председника Републике двотрећинском већином народних посланика.

Разрешење председника Републике је парapolитичке природе, која се налази на граници његове правне и политичке одговорности. Правни карактер овом облику одговорности управо даје могућност да Уставни суд утврди повреду Устава. Под повредом Устава подразумева се повреда *духа* устава, а не његовог текста јер се неуставни акти повлаче из правног поретка.<sup>26)</sup>

Механизам одговорности председника Републике, уређен Уставом Србије (члан 118), не одговара духу поделе власти, јер председника Републике Србије не разрешава тело које га је изабрало. У Уставу од 1990. године, то је било доследно изведено, па су председника Републике *опозивали* грађани (члан 88). Сам поступак опозива, међутим, у пракси је био неспроводив, чиме је председник практично учињен „неодговорним“. Стога су у нашој теорији институцији опозива председника Републике упућене критике, па се у складу с намером слабљења његовог положаја у новом уставу прибегло решењу о његовом *разрешењу*.

Садашње уставно решење дозвољава да се председник Републике лакше може разрешити него бирати, од стране тела које га није ни изабрало.<sup>27)</sup> Ваља бити обазрив према овом решењу, поготово у случају сукоба председника Републике и парламентарне

26) Упоредити: С. Чиплић, „Надлежности и положај Уставног суда у предлозима за нови Устав Србије“, *Уставни суд Републике Србије (зборник радова са саветовања)*, Београд, 2004, стр. 159.

27) Видети: М. Радојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије, магистарски рад*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005, стр. 353.

већине, када би и Уставни суд под јаким политичким притисцима, што је био случај и у прошлости, могао да се руководи одлучивањем по политичкој целисходности.

7) *Одлучивање о уставној жалби и другим жалбама.* – Уставна жалба је посебно „индивидуално и супсидијерно правно средство за уставносудску заштиту основних људских права и слобода“, нови уставни институт иако се и раније примењивала у нашем правном поретку.<sup>28)</sup> Устав је пропустио да одлучивање о уставним жалби уреди у оквиру надлежности Уставног суда, већ је то учинио у посебном члану (члан 170. Устава).

Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују људска или мањинска права и слободе. Она је супсидијерно правно средство, јер се изјављује ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за заштиту људских и мањинских права. Законодавац предвиђа и изузетак од начела супсидијерности, јер се уставна жалба може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року (члан 82. став 2. ЗоУС).<sup>29)</sup>

Уставотворац није одредио ко може поднети уставну жалбу, већ је то препустио законодавцу.<sup>30)</sup> Законодавац је, пак, допустио широку могућност активно легитимисаних лица да подносе уставну жалбу.<sup>31)</sup> Подносилац уставне жалбе може бити свако лице које сматра да је појединачним актом или радњом државног органа

28) Уставна жалба је уведена Уставом Савезне Републике Југославије од 1992. године (члан 124), а потом предвиђена и Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора (члан 46). Боса Ненадић закључује да је њен „нормативни оквир био скучен и да је доживела безначајну примену у пракси“. Б. Ненадић, „Уставни суд Србије као 'жалбени суд'“, *Правна ријеч*, бр. 10/2007, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2007, стр. 178.

29) О томе више: С. Лилић, „Да ли је уставна жалба ефикасан правни лек за суђење у разумном року?“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2007, стр. 67–85.

30) У делу наше правне теорије сматра се да је крупан пропуст уставотворца пропуштање уставотворца да одреди носиоце права на уставну жалбу. Видети: Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006, стр. 26–27; В. Петров, „Нови Уставни суд Републике Србије“, *op. cit.*, стр. 6; О. Вучић, „Нови Устав Републике Србије“, *Правна ријеч*, бр. 10/2007, Бања Лука, стр. 141.

31) Уставна жалба се може поднети само преко адвоката у Шпанији. То је економичније решење за Уставни суд, јер се тада ретко дешава да он одбацује уставне жалбе због тога што не испуњавају процесне претпоставке. Решење нашег законодавца омогућава да се странка ослободи трошкова ангажовања адвоката, користећи право на бесплатну правну помоћ.

повређено или ускраћено људско или мањинско право. На основу његовог овлашћења уставну жалбу може поднети и друго физичко лице, државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода (члан 83. ЗоУС). Уставна жалба се изјављује у року од 30 дана од достављања појединачног акта или предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право. Овај рок није преклузиван, па Уставни суд предвиђа и допунске рокове (видети члан 84. ЗоУС).

Уставни суд Србије одлучује и о жалбама у вези с потврђивањем (верификацијом) мандата народних посланика (члан 101. став 5. Устава), жалби против одлука Високог судског савета о престанку судијске функције (члан 148. став 2. Устава), жалби на одлуку о престанку дужности јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца (члан 161. став 4. Устава), жалби против одлука Високог савета судства (члан 155. Устава), жалби органа одређеног статутом аутономне покрајине ако се појединачном радњом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине (члан 187. став 1. Устава), жалби коју може да поднесе орган одређен статутом општине ако се појединачном радњом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине, односно јединица локалне самоуправе.<sup>32)</sup> То су различита правна средства и посебне надлежности Уставног суда, које се разликује по својој процесноправној и материјалноправној природи од уставне жалбе.<sup>33)</sup>

Уставни суд Србије је на добром путу, на основу анализе података о његовом раду из 2008. године, да се преобрази у „жалбени суд“ и највишу инстанцу заштите људских права у домаћем правном систему. Увођење уставне жалбе је, како статистика рада Уставног суда сведочи, вишеструко повећало и број предмета у односу на ранији период.<sup>34)</sup>

32) Члан 96. Закона о локалној самоуправи.

33) О томе више: Б. Ненадић, „Уставни суд Србије као ’жалбени суд’“, *op. cit.*, стр. 179; Р. Марковић, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2007, стр. 37.

34) Уставни суд је примио седам и по пута више предмета у 2008. у односу на 2006. годину. Уставном суду је упућено 1567 уставних жалби и око 220 предмета из области нормативне контроле. Видети: *Преглед рада Уставног суда у 2008. години*, [http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/vesti/vesti\\_full.php?idvesti=167](http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/vesti/vesti_full.php?idvesti=167)



## 2. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Устав од 2006. године је изменио надлежност, али и организацију и структуру Уставног суда Србије. Новине се тичу броја судија, начина њиховог избора и јемстава њихове независности. Смиао ових промена је да се структура и организација Уставног суда усклади са обимом надлежности и начелом поделе власти.

*Број судија Уставног суда Србије.* – Број судија Уставног суда повећан је у Уставу на 15 (члан 172, став 1. Устава), у односу на девет колико их је било по Уставу од 1990. Такво опредељење је у складу с проширеним и новим надлежностима Уставног суда, потребом решавања предмета наслеђених из претходног периода, али и тенденцијом која је присутна у компаративном праву.<sup>35)</sup> Србија, упоредноправно посматрано, припада групи земаља с већим бројем уставних судија (видети табелу 1). У овом случају, примећујемо да величина земље (њена територија и број становника) не играју улогу у одлучивању у креирању надлежности и структуре уставног суда, већ да у тзв. посткомунистичким системима, као последица институционализоване контроле заштите људских слобода путем уставних жалби, расте и број судија уставних судова. Пракса Уставног суда Србије у минулом периоду је потврдила становиште уставотворца, јер је прилив нових предмета увећан применом нових уставних решења.

Табела 1. – Приказ броја судија у упоредноправним системима<sup>36)</sup>

Број судија	Држава
3	Малта
4	Андора
6	Молдавија
7	Црна Гора (пет судија до 2007)
9	Француска (Државни савет), Албанија, Румунија, Македонија, Босна и Херцеговина, Словенија, Литванија, Србија (1990–2006)
10	Словачка (до 2002)
11	Бугарска
12	Шпанија, Пољска, Белгија, Словачка (од 2002)
13	Хрватска, Португал
14	Аустрија
15	Италија, Србија (од 2006), Чешка, Мађарска, Пољска,
16	Немачка
18	Украјина, Белорусија
19	Русија

35) Видети: Р. Марковић, „Устав Републике Србије од 2006. године – критичка анализа“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006, стр. 23–24; Б. Ненадић, „Предговор“, *Закон о Уставном суду*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 22; О. Вучић, „Нови Устав Републике Србије“, *Правна ријеч*, бр. 10/2007, Бања Лука, стр. 137.

36) За потребе овог научног рада определили смо се за приказ броја судија уставних судова у државама на подручју Европе.

*Начин избора судија Уставног суда.* – Судије Уставног суда бирала је Народна скупштина на предлог председника Републике по Уставу од 1990. године. Оваквим начином избора обезбеђивао се висок степен њихове легитимности, али је постојала опасност од политизације њиховог избора и нарушавања начела поделе власти. Наиме, у поступку избора судија Уставног суда нису учествовали представници судске власти и владе, а улога посланичке већине је била акламативна.

Према новим уставним решењима, у избору уставних судија учествују све три гране државне власти. Трећину од укупног броја судија Уставног суда бира Народна скупштина, трећину именује председник Републике, а преосталих пет судија општа седница Врховног касационог суда (члан 172, став 2. Устава). У складу с начелом поделе власти, истакнута је и сарадња и међузависност државних органа у њиховом избору. Народна скупштина бира пет судија Уставног суда од 10 кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда од 10 кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног касационог суда именује пет судија од 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца (члан 172, став 3). Са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити с територије аутономних покрајина.

Табела 2. Модели избора судија уставног суда према органу који их бира

<i>Избор од стране Парламента</i>	<i>Избор од стране шефа државе</i>	<i>Мешовити избор<sup>1</sup></i>
Немачка, Пољска, Мађарска, Македонија, Литванија, Русија, Словенија, Португалија, <sup>2</sup> Хрватска, Црна Гора, БиХ, <sup>3</sup> Белгија, <sup>4</sup> Србија (од 1990. до 2006)	Аустрија, Шпанија, Чешка, Словачка, Данска, Пољска, Албанија,	Италија (члан 135. Устава), <sup>5</sup> Бугарска (члан 147. Устава), Србија, Словачка (члан 134. Устава), Белорусија, Украјина (члан 148. Устава), Молдавија,

Уставотворац је новим моделом избора судија настојао да гарантује независност Уставног суда и примену принципа поделе власти. Компаративно посматрано, у већини земаља избор судија уставног суда је у надлежности парламентарне већине. Међутим, све већи број земаља прихвата италијански модел (видети табелу 2).<sup>37)</sup>

37) О томе више: R. Podolnjak, „Избор судца Уставног суда Републике Хрватске у компаративној перспективи“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 3/2007, Zagreb, стр.

Уставни суд Републике Србије је конституисан у крњем саставу, избором 10 судија Уставног суда у децембру 2007. године. Такву могућност предвидео је Уставни закон (члан 9), али су при томе прекршени рокови јер је избор односно именовање судија Уставног суда требало извршити најкасније до краја првог редовног заседања Народне скупштине (у мају 2007). И приликом првог именовања уставних судија појавиле су се примедбе и критике о политизацији њиховог избора и страначкој трговини, а након три године од доношења Устава, још се нису стекли услови да се изврши избор преосталих судија Уставног суда које се именују са заједничке листе Високог савета судства и Државног већа будући да и даље нису изабране судије Врховног касационог суда.

*Услови за избор судија Уставног суда.* – Устав од 1990. године није предвиђао посебне услове за избор судија Уставног суда, изuzeв општих услова који се захтевају за рад у државним органима власти.<sup>38)</sup> Такво решење у пракси је погодновало лаичком карактеру ове институције, па је извесно време и председник УС РС по стручној вокацији био економиста. Овакво становиште је у складу с доктрином по којој контрола уставности више инклинира законодавној, а мање судској функцији. Такво решење погодује политизацији приликом избора судија и умањује ефикасност рада Уставног суда. Правни факултет сматра се „доњом границом“ у погледу стручне квалификације уставних судија. Последица таквог приступа може бити појава експертостије,<sup>39)</sup> елитизације ове институције, тако да правни стручњаци и професори правних факултета преовлађују у његовом саставу, што потврђује и пример Уставног суда РС у коме половину од именованих судија чине професори на правним факултетима.

Устав од 2006. уређује посебне услове за избор уставних судија:

- *правничко образовање* – Уставни судија мора да буде „истакнут правник“.<sup>40)</sup> У већини европских уставних судова, услов за избор је правничко образовање уставних судија.<sup>41)</sup>

---

557–563.

38) Слично је решење у Француској.

39) О томе и: Н. Sholler, „Ustavno sudstvo u političkom procesu“, *op. cit.* стр. 86.

40) Македонија, Црна Гора, у Словенији се користи стандард (правни стручњак), у Хрватској се судија бира из редова истакнутих правника „посебно судија, државних адвоката, адвоката, универзитетских професора“ (члан 125. Устава РХ).

41) Видети опширније: Б. Ненадић, „Услови за избор судија уставног суда – као јемство судијске независности“, *op. cit.*, стр. 241.

У земљама са снажном уставном традицијом иде се и корак даље па се као посебан услов наводи да кандидати за судије уставних судија припадају одређеним правним занимањима (Шпанија) или испуњавају услов за избор у судијска звања (Немачка). У појединим уставним системима, кандидати за судије уставних судова, поред правничког образовања, морају имати и морални углед (Чешка, Бугарска, Русија, у Босни и Херцеговини судија Уставног суда мора да има и „високи морални углед“ [члан VI, 1b Устава]);

- *професионално искуство* – Кандидат за судију Уставног суда мора имати најмање 15 искуства у правној струци. Професионално искуство је углавном допунски услов који се појављује у уставним системима који захтевају правничко образовање;
- *старосни цензус* – Кандидат за судију Уставног суда мора да има навршених 40 година старости.<sup>42)</sup> Сагледавање сложених уставноправних проблема захтева не само правничко, већ и одређено животно искуство па у појединим уставним системима наилазимо и на старосни цензус као услов за избор судије уставног суда.

*Јемства независности.* – Упознали смо се са уставним решењима која сложеним поступком и прописивањем услова за избор уставних судија настоје да обезбеде доследнију примену начела поделе власти и зајемче заштиту од политичких притисака. Устав Србије, у разради уставног постулата, уређује и гарантује независности уставних судија које се односе и на мандат, неспојивост обављања функције судије Уставног суда с другим функцијама, имунитет, престанак функције и материјални положај.

Устав Србије, за разлику од свог претходника, укинуо је сталност функције судије Уставног суда, ограничио њихов мандат на девет година и дозволио да два пута могу бити изабрани. То решење често је заступљено у компаративној пракси,<sup>43)</sup> иако у мањој мери гарантује независност судија уставних судова него сталност обављања судске функције. О овом питању у теорији постоје

42) Такво решење налазимо и у Словенији, Белгији, Бугарској, Немачкој и Русији.

43) Дужину мандата од девет година познају уставни системи Италије, Шпаније, Словеније, БиХ, Црне Горе, Румуније, Чешке... Варијанта решења о деветогодишњем мандату уставних судија је могућност њиховог реизбора (Македонија, Албанија, Бугарска, Литванија). Упоредити: Б. Ненадић, „Дужина трајања мандата судија уставних судова у упоредном праву“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 2–3/2005, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад, стр. 120–132.

опречна мишљења,<sup>44)</sup> али су ретки уставни (попут аустријског и турског) који дозвољавају сталност обављања уставносудске функције. У упоредном праву одређује се мандат судија уставних судова у дужем временском трајању од парламентарног и дозвољава њихов реизбор како би се избегле замке политичких притисака и уцена. Временски ограниченим мандатом не нарушава се независност судија уставног суда и омогућава се њихова непристрасност у одлучивању. Аргумент у прилог овом ставу је и да, за разлику од судске функције, функција судије уставног суда није професија, већ „јавна функција ороченог временског трајања“, па би њено вршење требало везати за одређени временски период.<sup>45)</sup>

Забраном сукоба интереса штити се интегритет и независност обављања функције судије уставног суда и институције Уставног суда. Устав уређује да судија Уставног суда не може да врши другу јавну или професионалну функцију, нити посао (члан 173. став 2) и забрањује уставним судијама чланство у политичкој странци (члан 15. став 1). Изузетак од забране сукоба интереса судије Уставног суда не односи се на наставнике правних факултета у звањима редовног или ванредног професора, као и деловање у културно-уметничком, хуманитарном, спортском или другом удружењу за које се не прима накнада (члан 16. став 2. и 4. ЗоУС). Ове одредбе нису детаљније уређене, јер се и Закон о спречавању сукоба интереса не односи на судије редовних судова и судије Уставног суда али може бити од помоћи у тумачењу наведених одредби.<sup>46)</sup>

Судије уставног суда не смеју бити изложени притисцима да због израженог мишљења или гласања у вршењу своје функције могу бити позвани на кривичну или другу врсту одговорности (имунитет неодговорности). Имунитет судија Уставног суда је по обиму шири од имунитета судија редовних судова, а као и у претходном уставу (члан 126. став 4. и 5) изједначен с посланичким

44) Временски ограничени мандат излаже судију уставног суда могућности да због притисака необјективно одлучује. Његова наводна неподобност за политичке центре моћи могла би да буде санкционисана ускраћивањем реизбора у наредном мандату. Посебно у земљама с крхком демократијом, временски ограничени мандат ствара послушничко уставно судовање. О томе и: Ненадић Боса, „Јемства независности судија Уставног суда у новом Уставу Републике Србије“, [http://www.informator.co.rs/informator/tekstovi/jemstva\\_107.htm](http://www.informator.co.rs/informator/tekstovi/jemstva_107.htm), стр. 2.

45) Р. Марковић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, *op. cit.*, стр. 179.

46) Тако нпр. он одређује шта се сматра „јавном функцијом“. Видети члан 2. став 2. и 3. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, „Службени гласник РС“, број 43/04.

имунитетом. О имунитету судија, међутим, више не одлучује Народна скупштина већ Уставни суд (члан 173. став 2). Судија Уставног суда у току трајања свог мандата ужива и имунитет неповредности (процесни имунитет), односно без одлуке Уставног суда не може се против њега водити кривични или други поступак у којем би му се могла изрећи казна затвора нити бити притворен, изузев ако је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година.<sup>47)</sup>

Судији Уставног суда престаје дужност истеком мандата на који је изабран или именован, на његов захтев, у случају испуњења услова за одлазак у старосну пензију и у случају његовог разрешења. Судија Уставног суда разрешава се ако постане члан политичке странке, повреди забрану сукоба интереса, трајно изгуби способност за дужност судије Уставног суда, буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда. Поступак за разрешење могу покренути Народна скупштина, председник Републике и Врховни касациони суд а Уставни суд може покренути иницијативу за покретање поступка за разрешење. Уставни суд спроводи поступак и констатује испуњеност услова за разрешење судије Уставног суда.<sup>48)</sup>

Гарантија независности уставног суда је и његов материјални положај, који се испољава у одређеној буџетској самосталности и зарада судија. Средства за рад и функционисање Уставног суда Србије обезбеђују се на његов предлог у буџету (члан 28. ЗоУС).

### ЗАКЉУЧАК

Уставном суду Србије је поверена већа улога и значај у уставном систему након 2006. године. Новим уставом су проширене надлежности Уставног суда, модификована његова унутрашња структура и иновирани уставни положај уставних судија. На одређивање броја и начина избора судија утицао је „италијански рецепт“, који обезбеђује учешће све три гране државне власти у формирању Уставног суда. При томе се нису могли искључити ризици политизације присутни и у пракси европских уставних судова.<sup>49)</sup>

47) Видети одредбу члана 103. Устава која уређује имунитет народних посланика.

48) Видети: члан 174. Устава и члан 15. Закона о Уставном суду.

49) О томе више: Н. Sholler, „Ustavno sudstvo u političkom procesu“, *Politička misao*, br. 1/1998, Zagreb, стр. 86; Ханс Келзен је признао да је „боље прихватити законито учешће политичких партија у избору суда уместо њиховог потајног, па самим тим и неконтролисаног утицаја“, док Филип Лово закључује да утицај политичких странака

Нове надлежности мењају и основни смер функционисања Уставног суда који се од „касаторног суда“, односно суда који врши пре свега нормативну контролу (контролу уставности и законитости), преображава у „жалбени суд“, првенствено поступајући по уставним жалбама.

На ефикасност рада Уставног суда, изузев његове уставне позиције, утичу и друге околности – општи степен демократизације, квалитет правног поретка, кадровски састав и структура судија... Независност и самосталност је примарна претпоставка за легитимно поступање уставних судова, коју сагледавамо у контексту операционализације гаранција и немогућности политичких утицаја на доношење одлука.

Наведене претпоставке за делотворно поступање Уставног суда нису на адекватан начин установљене у политичком систему Србије: низак степен политичке културе и оштри сукоби политичких странака, неконзистентан правни систем и правне празнине, непопуњеност кадровског састава јер трећина судија није изабрана и након три године од усвајања Устава, преобимна делатност (око 900 нерешених предмета из претходног периода и вишеструко увећање примљених предмета), неодговарајући смештајни и технички капацитети и структура судија. Тако је седиште Уставног суда Србије у Београду, у згради коју дели са другим државним органима. Како би се и симболично гарантовала независност овог органа и подела власти уставно судство има сопствени смештајни објекат у појединим европским државама, а његово седиште се налази изван престонице (нпр. у Чешкој, Русији, Немачкој), па би рецимо и седиште Уставног суда Србије могло бити у Крагујевцу. Посебан проблем у раду Уставног суда је и чињеница да половину изабраних судија Уставног суда чине универзитетски наставници, чији је радни однос на матичним правним факултетима. Такав њихов статус, практично уговорно ангажованих сарадника, може утицати на квалитет обављања дужности судије Уставног суда. Изузетком од инкомпатибилности од обављања других јавних или професионалних функција или послова, уставотворац је направио компромис како би испунио захтеве професора правних факултета. Они нису прихватили кандидатуре за судије уставних судова, јер су до-

на функционисање уставних судова „свакако није скривен, али га је у сваком случају немогуће контролисати“. Ф. Лово, *op. cit.*, стр. 88.

лазили у неповољнији радни статус.<sup>50)</sup> Штавише, дешавало се и да судија напусти своју функцију због одласка на место универзитетског наставника. На ефикасност рада може утицати и околност да Уставни суд одлучује само у пленуму, а не и у већима чиме би се растеретила процедура и начин одлучивања. Наведени проблеми у нормативном регулисању и функционисању Уставног суда отварају простор за теоријску дебату и даљу реформу ове институције.

У савременим правним системима, уставним судовима је намењена улога чувара устава и његових основних вредности. У први мах, ове вредности се дешифрирају функцијом уставног суда да обузда самовољу државних власти и зајемчи неутуђиве људске слободе и права. Заштитом основних људских слобода и права и поделом власти, уставни судови успостављају и конституционалну владавину. Наведене улоге уставног суда сведоче и о политичкој димензији овог органа, јер он брани правни поредак којим се регулишу основни друштвени и политички односи.<sup>51)</sup> У политичком систему Србије, остваривање начела правне државе и владавине права, поделе власти и заштите људских права условљено је и успостављањем независног и ефикасног Уставног суда.

## ЛИТЕРАТУРА

### А) Правна књижевност

- Вучетић Слободан, „Улога Уставног суда у процесу транзиције у Србији“, у: *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу*, Београд, 2004, стр. 13–19.
- Вучић Оливера, „Нови Устав Републике Србије“, *Правна ријеч*, бр. 10/2007, Бања Лука, стр. 11–145.
- Ђукић-Вељовић Златија, „Уставни суд Србије – чувар устава и уставности“, у: О. Вучић, К. Чавошки (ур.), *Уставне промене*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2003, стр. 355–363.
- Кулић Димитрије, *Уставно судство у свету*, треће издање, РЈ „Интерпреглед“, Београд–Зајечар, 1982.
- Lietzmann J. Hans, „Uloga ustavnoga sudstva u političko-demokratskom procesu“, *Politička misao*, br. 4/2001, Zagreb, стр. 118–125.

50) О томе више: Р. Марковић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, *op. cit.*, стр. 180–181.

51) Уставни судови и „политички тумаче устав“, а њихова „специфична функција“ је да „моделирају инструменталну и симболичку праксу устава“. Lietzmann J. Hans, „Uloga ustavnoga sudstva u političko-demokratskom procesu“, *Politička misao*, br. 4/2001, Zagreb, стр. 118–125.



- Лилић Стеван, „Да ли је уставна жалба ефикасни правни лек за суђење у разумном року“, <http://forum.mojepravo.net/new/b2/blogs/bog-4.php/2008/08/05da-li-je-ustavna-alba-e>.
- Лово Филип, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1999.
- Марковић Ратко, „Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006, стр. 5–46;
- Марковић Ратко, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2007, стр. 19–46.
- Марковић Ратко, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, књига 1, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, тринаесто осавремењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
- Мишљење Венецијанске комисије бр. 405-2006 о новом Уставу РС, CDL-AD(2007)004, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), [http://www.sudije.org.yu/Members/milos7dokumenti/01/misljenje.VK.ustav\\_RS](http://www.sudije.org.yu/Members/milos7dokumenti/01/misljenje.VK.ustav_RS)
- Ненадић Боса, „Услови за избор судија Уставног суда – као јемство судијске независности“, *Правна ријеч*, бр. 1/2004, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2004, стр. 233–246.
- Ненадић Боса, „Дужина трајања мандата судија уставних судова у упоредном праву“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 2–3/2005, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад, стр. 120–132.
- Ненадић Боса, „Предговор“, *Закон о Уставном суду*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 11–49.
- Ненадић Боса, „Јемства независности судија Уставног суда у новом Уставу Републике Србије“, [http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/jemstva\\_107.htm](http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/jemstva_107.htm)
- Ненадић Боса, „Уставни суд Србије као ’жалбени суд’“, *Правна ријеч*, бр. 10/2007, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2007, стр. 175–205.
- Ненадић Боса, „Претходна контрола уставности закона – у светлу Устава Републике Србије од 2006. године“, *Правна ријеч*, бр. 14/2008, Бања Лука, стр. 65–85.
- Орловић Слободан, „Уставни суд Републике Србије у праву и политици“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2008, Институт за политичке студије, Београд, стр. 239–252.
- Петров Владан, „Нови Уставни суд Републике Србије“, [http://www.nspm.org.yu/debate\\_2007/2007\\_petrov1.htm](http://www.nspm.org.yu/debate_2007/2007_petrov1.htm).

- Podolnjak Robert, „Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 3/2007, Zagreb, стр. 547–575.
- *Преглед рада Уставног суда у 2008. години*, [http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/vesti/vesti\\_full.php?idvesti=167](http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/vesti/vesti_full.php?idvesti=167)
- Радојевић Миодраг, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005.
- Stojanović Dragan, „Basic Characteristics and Contents of the 2006 Serbian Constitution“, *Law and Politics*, Vol. 2, № 1, 2006, стр. 67–85.
- Sholler Heinrich, „Ustavno sudstvo u političkom procesu“, *Politička misao*, br. 1/1998, Zagreb, стр. 75–87.
- Sauvé Jean-Marc, „Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/2008, Split, стр. 1–9.
- Томић Зоран, „Уставно судство – између жреца и ствараоца“, у *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу*, Београд, 2004, стр. 61–69.
- Фридрих Карл Јоаким, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005.
- Чиплић Светозар, „Надлежности и положај Уставног суда у предлозима за нови Устав Србије“, *Уставни суд Републике Србије (зборник радова са саветовања)*, Београд, 2004, стр. 155–164.
- Чиплић Светозар, Славнић Љиљана (прир.), *Уставни суд Србије – четрдесет година постојања*, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2003.

#### Б) Прописи

- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 129/07.
- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, „Службени гласник РС“, број 43/04.
- Закон о Уставном суду Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 109/07.
- Пословник о раду Уставног суда, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 24/08 и 27/08.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 98/06.

#### В) Коришћени вебсајтови уставних судова

- Уставни суд Албаније – [www.gjk.gov.al](http://www.gjk.gov.al)
- Уставни суд Аустрије – [www.vhgh.gv.at](http://www.vhgh.gv.at)
- Уставни суд Белгије – [www.arbitrage.be/](http://www.arbitrage.be/)
- Уставни суд Белорусије – [www.ncpi.gov.by](http://www.ncpi.gov.by)
- Уставни суд Босне и Херцеговине – [www.ccbh.ba/bos/](http://www.ccbh.ba/bos/)
- Уставни суд Бугарске – [www.constcourt.bg](http://www.constcourt.bg)

- Уставни суд Грузије – [www.constcourt.gov.ge/](http://www.constcourt.gov.ge/)
- Уставни суд Италије – [www.cortecostituzionale.it/](http://www.cortecostituzionale.it/)
- Уставни суд Јерменије – [www.concourt.gov.am/](http://www.concourt.gov.am/)
- Уставни суд Латвије – [www.satv.tiesa.gov.lv/](http://www.satv.tiesa.gov.lv/)
- Уставни суд Литваније – [www.lrkt.lt/](http://www.lrkt.lt/)
- Уставни суд Мађарске – [www.mkab.hu/](http://www.mkab.hu/)
- Уставни суд Македоније – [www.usud.gov.mk/](http://www.usud.gov.mk/)
- Уставни суд Малте – [www.mjha.gov.mt/](http://www.mjha.gov.mt/)
- Уставни суд Молдавије – [www.constcourt.md/](http://www.constcourt.md/)
- Уставни суд Немачке (Федерални Уставни суд Немачке) – [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de/)
- Уставни трибунал Пољске – [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl/)
- Уставни трибунал Португалије – [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt/)
- Уставни суд Румуније – [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro/)
- Уставни суд Русије (Уставни суд Руске федерације) — [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru/)
- Уставни суд Словачке – [www.cocourt.sk/](http://www.cocourt.sk/)
- Уставни суд Словеније – [www.us-rs.si/](http://www.us-rs.si/)
- Уставни суд Србије – [www.ustavni.sud.sr.gov.yu](http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/)
- Уставни суд Турске – [www.anayasa.gov.tr/general/](http://www.anayasa.gov.tr/general/)
- Уставни суд Украјине – [www.ccu.gov.ua/](http://www.ccu.gov.ua/)
- Уставни суд Црне Горе – [www.ustavnisudcg.cg.yu](http://www.ustavnisudcg.cg.yu/)
- Уставни суд Чешке Републике – [www.concourt.cz/](http://www.concourt.cz/)
- Уставни суд Хрватске – [www.usud.hr/](http://www.usud.hr/)
- Уставни суд Шпаније – [www.tribunalconstitucional.es/](http://www.tribunalconstitucional.es/)

### **Miodrag Radojevic**

## **CONSTITUTIONAL COURT IN REPUBLIC OF SERBIA**

### **Summary**

*In this article author analyzed ranking and status of the Constitutional Court of the Republic of Serbia. By the Constitution of 2006 the authority and role of the Constitutional Court have been widened, its internal structure modified and the ranking of the Constitutional Court judges innovated. Risks of politicalization during the elections for the Constitutional Court judges, evident in the practice of European Constitutional Courts, too, could not have been avoided in the process of reinstallation of the Constitutional Court. The new competencies have changed basic direction of functioning of the Constitutional Court in direction of becoming the Cassation Court out of the Appeal Court. There would be other circumstances, too, that will have influenced efficiency of the Constitutional Court, apart from its Constitutional status – general level of democratization, quality of legal order, structure of the*

*cadre and judges and appropriate location and technical capacity.*

*In this article there are underlined problems regarding normative regulation and functioning of the Constitutional Court, thus opening space for a theoretical debate and further reform of this institution. In political system of Serbia, accomplishing of the postulate of the rule of law, power sharing and protection of human rights will depend, among other things, on establishment of an independent and efficient Constitutional Court.*

*Key Words: rule of law, Constitutional Court, constitutionality and legality, protection of human freedom and rights, power sharing, protector of the Constitution, Constitution of Serbia, authorities of the Constitutional Court, control of constitutionality and legality, independence of the Constitutional Court, election of the Constitutional Court judges, mandate of the Constitutional Court judges*



УДК:  
327.57  
Примљено:  
**5. јуна 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Прегледни  
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 205-232.

*Зоран Милосављевић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## ИДЕЈЕ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ТРАЈНОГ МИРА<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Најкраће речено, основне побуде које су навеле поједине научнике да усмере своје напоре ка истраживању мира биле су свест о опасности од новог светског рата и његових катастрофалних последица, уверење у неопходност да и наука пружи свој допринос отклањању те опасности и незадовољство резултатима које су у том погледу давале друштвене науке.*

*Садашње стање се, пак, не може у том смислу назвати миром због тога што и даље постоји опасност од нуклеарног рата и што у читавом овом периоду није било готово ниједног дана у коме нису изгубљени животи у ратним сукобима. У истом смислу ово стање међународних односа Kenneth Boulding квалификује као «систем претње» (threat system), Sugata Dasgupta као «стање без мира» (peacelessness), а Dieter Senghaas као «организовани не-мир» (organisierter Unfrieden).*

*Да није борбе за супремацију великих сила и њихове тежње да имају монопол над ресурсима наше планете, сарадња и размена добара могла би да буде веома развијена уз очување мира и коегзистенцију.*

*Упркос лепим жељама, датим обећањима и преузетим правним обавезама, нпр. потписивањем Повеље ОУН, државе тешко успевају да усагласе своје националне*

\* Истраживач ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

*интересе у тој мери да би солидарно могле да се супротставе агресији. Ситуација је управо обрнута: државе се групишу и конфронтирају око својих партикуларних интереса и својим експанзионистичким поступцима непрекидно угрожавају међународну безбедност и светски мир. Дакле, упорно концепт конфронтације (милитаристички модел) побеђује концепт коегзистенције (хуманистички модел).*

*Кључне речи: Мир, политичке силе...*

### ПОЛИТИЧКО РАЗЛИКОВАЊЕ ПРИЈАТЕЉА И НЕПРИЈАТЕЉА

Рат је потирање стварања. Не само да је неразуман, него и проистиче из нераздевања и унапред створених предрасуда, као реалних чињеница.

Ратујемо са неким другим, јер не можемо да разумемо другог, а тај други наступа неумољиво и са позиције силе и не видимо шта би то требало да чинимо. Разумевање другог чини нам се као оспоравање нас самих. Самим тим што неко ратује против нас, мисли свака страна, тај није вредан разумевања. И тако обично иде у оба правца, док физичка деструкција не савлада емоције мржње и нетрпелјивости и принуди разум на успостављање примирја. Сетимо се само да нам се у XX веку десио Први светски рат – па успостављање мира и оснивање Друштва народа да чува светски мир. Једва двадесет година после десио се још страшнији и деструктивнији Други светски рат, па опет успостављање светског мира и оснивање Организације уједињених нација. Цена светског мира који траје 60 година био је стални локални немир, запањујућих преко 300 оружаних сукоба од 1945. наовамо. У пријатељству људи стварају, друже се и развијају све облике сарадње. Пријатељи, дакле, не ратују. Непријатељство доводи до сукоба, стварања предрасуда и у крајњој инстанци до рата и уништавања непријатеља.

Први и Други светски рат су физички уништавали непријатеља. Морална деструкција цивилизацијских тековина човечанства након Првог светског рата – дакле, уништење светског мира, настало је распадом светске мировне институције која је имала задужење да га чува. У освит Другог светског рата, и поновне отворене појаве непријатељстава и подела, државе чланице нису се придржавале принципа и начела које су саме себи прописале

исцрпљене узајамним уништавањем у Првом светском рату. Поново се кренуло ратном стазом. Морално убиство Друштва народа извршиле су светске владе које су допустиле да до тога дође, бавећи се својим ситним дневно-политичким интересима исказавши незрелост и неспособност у сагледавању и наметању општег, заједничког и наднационалног интереса. Хоће ли наши данашњи политички лидери и светске владе успети да сачувају морална начела прокламована Повељом ОУН, па самим тим безбедност и светски мир и за велике и за мале народе и успети да одоле изазовима атомске ере XXI века?

Чувени *пруски филозоф и генерал* Карл фон Клаузевиц (Carl von Clausewitz), као војник који је касније писао о својим искуствима и феномену рата каже: «Када говоримо о уништавању непријатеља не морамо посебно истицати да нас ништа не присиљава да овај појам ограничимо само на физичке снаге, него се ту нужно морају укључити и моралне, пошто се оне са физичким до у најситније делове прожимају, и зато се уопште не могу међусобно одвојити.»<sup>2)</sup> "Мир" на крају, као што је Карл фон Клаузевиц једном написао, само је „привремени услов“: „Поразена држава често сматра исход само као пролазно зло, коме се може пронаћи лек у политичким условима (рату) у неком следећем тренутку.”<sup>3)</sup> Насупрот томе, Платон је био отворенији: „Само мртви су видели крај рата.“

### МЕЂУНАРОДНО РАЗУМЕВАЊЕ-НЕРАЗУМЕВАЊЕ И ПОТРЕБА СПОРАЗУМЕВАЊА У ЦИЉУ ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА ПРЕДРАСУДА И ИЗБЕГАВАЊА РАТА

У време блоквске поделе света несугласице великих сила решавале су се у локалним сукобима у вечитој борби за супремацију у свету и коначну победу једног или другог модела тј. капитализма или социјализма. Међутим, и данас када је превладао један глобални модел-капиталистички и даље се настављају ратови.

Многе данашње регионалне безбедоносне организације суочавају се са изазовом очувања консенсуса и солидарности без јасно идентификованог спољашњег непријатеља или заједничке претње.

2) Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, Reinbek bei Hamburg 1980, стр. 30.

3) Carl von Clausewitz, „*On War*“, *In War the End Resuit h Never Final*,” уредио и превео Michael Howard and Peter Pare., indexed edition (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976), 80.



У другим регионалним безбедносним системима, *контроверзе међу коалиционим партнерима о идентитету непријатеља и условима, који оправдавају интервенцију*, стварају сумње о њиховој способности да израде пројекте о колективној одбрани. Те сумње су подстакнуте историјом регионалних организација у мировним настојањима.

Кроз разне епохе, све до данас, многи научни истраживачи бавили су се феноменом политичког одређивања једних политичких субјеката према другима на релацији пријатељ-непријатељ. У моралном смислу пријатељство и непријатељство може се дефинисати као добро и зло, у естетском као лепо и ружно или у економском као корисно и штетно. Разликовање пријатеља од непријатеља има смисао да означи крајњи степен интензитета везивања или раздвајања, асоцијације или дисоцијације.

Тако на пример проистиче да на подручју економског нема непријатеља, већ само међусобно супротстављених *конкурената*, а у сасвим морализованом свету у духовној сфери постоје само *противници у дискусији*.

Међутим, народи се и даље међусобно групишу према супротности пријатељ-непријатељ, а та супротност је и данас још веома стварна и у оквиру државе, као организованог политичког јединства више чинилаца, али која као целина доноси за себе одлуку пријатељ-непријатељ.

Непријатељ, дакле, није конкурент или противник уопште. Непријатељ није ни приватни противник који се мрзи с осећањима антипатије. Непријатељ је борбена скупина људи која стоји наспрам исте такве скупине.<sup>4)</sup>

Непријатељ, у политичком смислу је само *јавни непријатељ*, јер све оно што се односи на такву скупину људи, посебно на читав народ јесте јавно.

Религијске, економске и друге супротности и предрасуде могу се подићи до политичких супротности и изазвати одлучујуће борбено груписање на пријатеља и непријатеља. Ако би пацифистичко противништво према рату постало толико снажно да би могло натерати у рат пацифисте против непацифиста, у један «рат против рата», тиме би било доказано да оно стварно има политичку снагу, јер је довољно снажно да људе групише на пријатеље и непријате-

4) Карл Шмит, Појам политичког, прилог објављен у књизи Д. Симеуновића, Теорија политике, Удружење наука и друштво, Београд, 2002, стр. 271.

ље. Ако је воља да се рат спречи толико снажна да не зазире више ни од самог рата, онда је она управо постала политички мотив, тј. она, иако само као екстремну евентуалност, потврђује рат и чак смисао рата. Чини се да је то данас једна нарочито изгледна врста оправдања ратова.

*У екстремном случају исказивања непријатељстава односно идентификовања непријатеља и заоштравања односа долази до отвореног сукоба-рата. Кризу би требало да разреше једино сами учесници међу собом, међутим у међународним односима често долази до арбитраже и «добрих услуга» тзв. «непристрасног трећег» - помиритеља, који је према досадашњим искуствима, увек до сада, био представник великих сила. Док се двојица бију трећи обично користи, и тако кроз векове.*

### РАЗВИЈАЊЕ РАЗУМЕВАЊА И ПРИЈАТЕЉСТВА

Представа о општељудској агресивности узима све више маха, она би требало да објасни зашто је ратно стање тако често кад прегледамо историју људских заједница. Међутим, чини се, агресивност је ипак једно изазвано стање код већине људи, а не стално расположење. Увек је за ратовање била потребна посебна припрема, односно раздраживање. Човек је по природи пасиван, жељан удобности, уживања, економског обиља, више него ризика да изгуби живот, своја добра или делове свога тела. Евентуално задовољство од надвладавања противника краће је и мање од изгледа да се сам буде унакажен, убијен, обесправљен, опљачкан.

*Верујем да је људска природа таква да ратови нису ни неизбежни, нити неопходни.* Али је неопходно познавање другог, човека из другог града, из друге области, оног што је први сусед као и оног ко живи у земљама друкчијим од сопствене, у духовној клими која се разликује од наше.

Најмањи услов за то је оно што се зове «слободан проток информација» и развијање пријатељстава у културној, научној и свим другим областима рада и стварања и међусобног повезивања. Интер-културални дијалог уз мир и коегзистенцију су платформа за развој и напредак и стварање, а рат води само разарању и то и физичком и менталном.

Други услов за превазилажење «непријатељства и предрасуда» је да се информације, стечене у размени користе, узимају у обзир,

да се о њима разговара. Мислити и говорити само о себи, можда се више не сматра неморалним, али свакако не води у просвећеност и међусобно разумевање. Онолико колико је важно да се човек држи максиме «познај себе самог», разумети човека поред себе, свакако, значи и разумети га и споразумети се, поредећи људе једне с другима. Без поређења нема мишљења. И обрнуто: само оно поређење вреди у којем има мишљења, иначе се затварамо у круг самообожавања. Свако поређење ће испасти у нашу корист, а на туђу штету, и на крају иде у прилог зараћености са свим и сваким.

*Окупацију територије ратним освајањима је једноставније извести од поковања духа једног народа и освајања његовог срца односно наклоности. Довођење противника у беспомоћан положај је статус којим освајач једино може бити задовољан:»Ако противник треба да се покорава нашој вољи, морамо га довести у положај који је за њега неповољнији него жртва коју од њега захтевамо, неповољност овог положаја не сме, наравно, да буде временски ограничена (бар не сме тако да изгледа), иначе се противник не би предао, већ би само сачекао повољнији тренутак».<sup>5)</sup>*

Рат се одиграва сваки пут као «коначно последњи рат човечанства». Такви ратови су, нужно, посебно интензивни и нечовечни ратови, зато што они, превазилазећи оно што је политичко, непријатеља истовремено понижавају у моралним и дугим категоријама и морају да га претворе у нељудску гнусобу која се мора не само сузбити него и дефинитивно уништити, која дакле, није више само непријатељ кога треба вратити у његове границе, већ га треба морално и физички уништити.

*КОЈА ЈЕ АЛТЕРНАТИВА ЗА ИЗЛАЗАК СВЕТА  
ИЗ ЗАЧАРАНОГ КРУГА БОРБЕ ВЕЛИКИХ СИЛА  
ЗА СУПРЕ-НАЦИЈУ? РАЗВОЈЕМ ДО ПРИЈАТЕЉСТВА  
И ЕЛИМИНАЦИЈЕ РАТА*

Целокупни послератни развитак, у коме је стотињак земаља ушло у међународну заједницу у својству равноправног субјекта, ослобађајући се вековног колонијализма, упечатљиво је потврдио да је идеја слободе и независности народа доживела историјски тријумф над принципом доминације и субординације у међународној заједници.

5) Carl von Clausewitz, Vom Kriege, Reinbek bei Hamburg 1980, str. 14.

Систем Уједињених нација је организација која по принципу федерализма правно-политичких субјеката-земаља потписница Повеље ОУН, треба да чува мир и безбедност у свету – и гарантује тзв. «*заштићени светски мир*».

Функционално повезивање експерата из свих земаља света по економско-социјалном принципу на пројектима од транснационалног значаја гарантује тзв. «*радни светски мир*». (Као што је изградња транснационалних саобраћајница, нафтовода, гасовода и сл.).

Упркос лепим жељама, датим обећањима и преузетим правним обавезама, нпр. потписивањем Повеље ОУН, *државе тешко успевају да усагласе своје националне интересе у тој мери да би солидарно могле да се супротставе агресији*.

Ситуација је управо обрнута: државе се групишу и конфронтирају око својих партикуларних интереса и својим експанзионистичким поступцима непрекидно угрожавају међународну безбедност и светски мир. *Дакле, упорно концепт конфронтације побеђује концепт коегзистенције*. Не одричући се система колективне безбедности, али и не идеализирајући га, међународна заједница је прихватила становиште да је најреалнији пут за учвршћивање међународне безбедности – уклањање узрока рата.

Пре свега, то је потреба уклањања вечите борбе великих сила за супремацију, која се може елиминисати увођењем мултилатерализма у међународне односе, где ће бити више центара моћи, који ће онда зарад општег добра морати да се међусобно организују на бази концепта коегзистенције и сарадње, што би онда дало више маневарског простора малим и средњим земљама за слободан развој и напредак. Дакле, ако се рашчлани активност Уједињених нација и поборника несврстане политике блоковске поделе света, долази се до сазнања да се у средишту мера и настојања за уклањање узрока рата, а тиме и за трајно учвршћивање међународне безбедности налази – *развој*.

На који начин развој делује на јачање међународне безбедности?<sup>6)</sup>

*Прво, развој – схваћен у комплексном смислу тог појма, као економски друштвени, културни развој - јача унутрашњу стабилност сваке националне заједнице. Унутрашња стабилност сваке националне заједнице представља једну од битних претпоставки*

6) Р. Петковић, Несврстана Југославија и савремени свет, op. cit. 202-205

јачања стабилности читаве међународне заједнице, тј. Међународне безбедности.

*Друго, развој* – у склопу противречности Север-Југ, доприноси смањивању јаза између развијених земаља и земаља у развоју, па тиме и отклањању једног од потенцијално најкрупнијих узрока нестабилности у свету. Уравнотеживање светске привреде и јачање равноправности у међународним економским односима представљају најсуштаственији допринос учвршћивању међународне безбедности.

*Треће, развој* – у најширем цивилизацијском смислу – представља снажну полуку јачања међузависности света на основама равноправности и узајамних интереса. Једино подједнаке шансе за развој могу да буду основица стварне светске интеграције, као услова трајне међународне безбедности.

Ове начелне тврдње могу се лако конкретизовати у савременом међународном животу. Један од најтежих проблема међународне безбедности на истеку XX века представља раскорак између политичке и економске независности држава широм света. Њихова економска зависност од центара економске и војне моћи у свету узрок је унутрашње нестабилности, незапослености, застареле технологије, међусобних сукоба, ширења простора за тзв. «мировоно присуство, односно управљање кризама и утицај блоковских сила.

Без развоја нема успостављања економске независности нити јачања политичке независности, па тиме ни превазилажења садашње опште нестабилности и сиромашења земаља у развоју.

На глобалном нивоу, једино развој може пресећи тенденцију сталног јачања доминације и хегемоније суперсила и, гледано у правцу будућности, спречити да се XXI век претвори у епоху нове колонијализације света – тоталног тријумфа технолошког колонијализма и империјализма. *Тријада, разоружање, развој, безбедност представља стратегијску основу борбе за светски мир и друштвени напредак у условима мултилатералне равнотеже.*<sup>7)</sup>

7) “Међународни поредак дежава, посебно у неколико последњих деценија, све дубље урања у ширине глобалног друштва *in statu nascendi* добијајући при томе аморалан облик...”, Драган Симић и “Узбурканост у глобалној политици (Од међудржавног поретка до глобалног друштва”, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2008, стр. 29

*ИСТРАЖИВАЊЕ МИРА ИЗ УГЛА  
ПОЛИТИЧКЕ ТЕОРИЈЕ  
(ТЕОРИЈА СИСТЕМА И ТЕОРИЈА ФУНКЦИОНАЛИЗМА –  
“РАДНИ МИР” И “ЗАШТИЋЕНИ МИР”)*

Питање свих питања је шта доводи до сукоба и стварања кризних жаришта и тероризма.

На почетку би се могло поставити питање односа религије и политичке толеранције уопште. Припадност истој религији ствара заједницу интереса, који могу да дођу у сукоб са истом таквом заједницом заснованој на другој религији.<sup>8)</sup> Свој највиши израз ова ситуација налази у тези о сукобу цивилизација у свету чувеног политиколога са Харварда, Семјуела Хантингтона.<sup>9)</sup>

Када то повежемо са средњовековним хришћанством и исламом добија се комплетна слика. Однос религије и државе, односно политичка толеранција могу се посматрати и кроз следеће примере средњовековне историје:

У православном: “Држава је за своје унутрашње руковођење признавала црквени закон. Црква је, пак, себе сматрала обавезном у повиновању држави”<sup>10)</sup>

Тако и познати византолог Георгије Острогорски каже: „Цар је не само врховни заповедник војске, врховни судија и законодавац, већ и бранилац цркве и праве вере. Он је изабраник божји и као такав не само господар, него и живи симбол царства које му је бог поверио”<sup>11)</sup>

Са исламом је ситуација још карактеристичнија. Према исламском учењу “Богу припада потпуни правни суверенитет у оном значењу у којем се овај појам схвата у правним и политичким наукама”<sup>12)</sup>

Зато свака власт у средњовековним хришћанским, али и исламским државама долази од Бога, а у случају ондашњих нпр. папа то се још више потврђује чињеницом да је папа надређен световној

8) Mirosljub Jevtić, Religion and power, Essays on Politology of Religion, Diocese of RAS-Prizren and Kosovo-Metohija, Gračanica, Center for Study of Religion and Religious Tolerance, Belgrade, 2008, p. 27

9) Samuel Huntington, The Clash of Civilizations and Remaking of World Order, Њујорк, 1996.

10) Булгаков Сергије, Православље, Нови Сад, 1991, стр. 230

11) Острогорски Георгије, Историја Византије, Београд, стр. 51

12) Гласник врховног исламског старешинства у СФРЈ, бр. 2/1982, стр. 134.

власти. Тако се види да је тада однос религије и политике централни однос, и предмет свих дисциплина које научно проучавају државу и све остало што чини предмет политичке науке.<sup>13)</sup>

Самим тим сви и данас сматрају да је њихов став према свакој другој идеологији и религији став једине праве толеранције. А да ли је то тако? О стварном односу религије и толеранције може се расправљати само ако се она стави у конкретну животну праксу где се види како се заиста односи према припадницима другачијих идеја. А то је неодвојиво везано за политику и политичко стање у свету у коме данас живимо.

На основу свега реченог Политикологија религије могла би се дефинисати као једна од најмлађих политиколошких дисциплина која проучава утицај религије на политику и политике на религију. С посебним освртом на односе субјеката политике у најужем смислу према религији и верским заједницама.<sup>14)</sup>

Познато је да анализа религије у политичком контексту није новина, а то нам могу потврдити и многи историјски примери. Политичке организације у античком Бабилону, Египту или Израелу били су некако нејасно повезане у једном или другом облику божанства тј. богова. Од како су богови дали легитимитет владарима анализе таквих политичких влада и функција владара постале су део дисциплине која се зове Политичка наука о Религијама.<sup>15)</sup>

Религија и политика има двојно академско порекло. Прво је укоренењено у наукама које анализирају религију, попут филозофије, социологије, историје, географије или психологије религије. Ако узмемо те дисциплине скупа оне нам омогућавају да разумемо религију као опште појаве и да нас уведу у боље схватање тј. разумевање друштва, зато сто друштво није могуће

13) Читава историја старог и средњег века била је пре свега историја верских ратова и све то у име правде и толеранције и свога бога. Крсташки ратови, инквизиција, исламски цихад, сви ратови Јевреја описани у Старом завету имали су религиозни легитимитет.

14) Miroљub Jevtić, Religion and power, Essaus on Politology of Religion, Dioceze of RAS-Prizren and Kosovo-Metohija, Gračanica, Center for Study of Religious Tolerance, Belgrade, 2008, p. 260

15) Miroљub Jevtić, Religion and power, Essaus on Politology of Religion, Dioceze of RAS-Prizren and Kosovo-Metohija, Gračanica, Center for Study of Religious Tolerance, Belgrade, 2008, p. 261

разумети без религије. Други, је свет политичких наука и положај религије унутар тог оквира.<sup>16)</sup>

Основна поља истраживања политикологије религије, која се налазе у сталном развоју, јесу:

- Све оно у оквиру религијских учења и религијске праксе што има директну политичку садржину и поруку. На пример религијско схватање: власти, моћи, политичког ауторитета, државе, политичког организовања, рата, мира и тако даље;
- Све оно у оквиру религијског понашања и религијске праксе што нема директну политичку садржину и поруку, али има директне политичке последице. На пример: подизање верских објеката и ходочашћа;
- Ставови субјеката политике у ужем смислу према религији и верским заједницама. На пример: ставови политичких партија и група за притисак према религији и верским заједницама;
- Све оно у оквиру наизглед сасвим секуларног друштвеног понашања које нема никакве религијске мотиве али изазива религијске-политичке последице.

На пример: Ако у једном више-конфесионалном друштву припадници једне религије стекну монопол над неком привредном граном, то изазива политичке последице.

Ако узмемо у разматрање односе између различитих области истраживања ове науке и других огранака политичких наука, можемо закључити да је предмет истраживања у Религији и Политици јединствен и специфичан.<sup>17)</sup>

Испитивањем природе религијских и политичких веза, политичке науке о религијама, можемо приметити да оне обогаћују политичку дисциплину као целину.

Зато се религија као предмет политичког истраживања почиње да надмашује остале друштвене науке које могу имати религију за тему анализа, али нису политичке науке саме по себи. У ширем смислу Религија и Политика могу постати најважнија друштвена

16) Miroljub Jevtić, Religion and power, Essaus on Politology of Religion, Dioceze of RAS-Prizren and Kosovo-Metohija, Gračanica, Center for Study of Religious Tolerance, Belgrade, 2008, p. 267

17) Miroljub Jevtić, Religion and power, Essaus on Politology of Religion, Dioceze of RAS-Prizren and Kosovo-Metohija, Gračanica, Center for Study of Religious Tolerance, Belgrade, 2008, p. 275



наука о религији јер поред стандардне политичке анализе, она такође може да се осликава на религијским изворима и да их чини богатим и у многим случајевима може да буде од користи у предвиђању политичких исхода.

*Теорија политике* настоји да објасни, са разумљивог нивоа апстрактности, све политичке појаве, да омогући истраживање и утврђивање свих релевантних чињеница везаних за политичке појаве, као и свих законитости које владају у оној сфери друштвене стварности коју сматрамо политичком сфером.

Тај *свеобухватни целовит прилаз предмету науке о политици* прво је својство теорије политике.

Друго својство теорије политике је *савременост*.

*Свет политичких теорија се јасно дели на оне које припадају историји и на оне које имају статус савремених.*

*Политичка филозофија*, за разлику од политичке теорије која се заснива прво на чињеницама, а тек онда на хипотезама, *почива на моралним, религијским и метафизичким вредностима које се налазе ван политичке реалности.*<sup>18)</sup>

### БОРБА ЗА СУПРЕМАЦИЈУ КАО ИСТОРИЈСКА ПОЈАВА

Научни истраживачи су дошли до закључка да су ратови и борба за супремацију, нарочито током последњих неколико деценија XX века били превасходно резултат активности великих сила и то не само глобални, већ и већина тзв. националних и субнационалних оружаних сукоба.

Емпиријски подаци послератног периода показују да је учешће великих сила у ратовима износило око 80 %. Стога се рат и борба за супремацију не може више сматрати активношћу која је нормално распоређена међу читавом скупином држава чланица међународног система, већ је он вид понашања специјално својствен оним државама које заузимају положај великих сила.<sup>19)</sup>

*Из досадашњег искуства, поткрепљеног историјским примерима, проистиче да се питање контроле рата и обезбеђивање мира своди у крајњој линији на елиминисање статуса великих сила у*

18) Драган Симеуновић, Теорија политике - основи политичких наука, стр. 64

19) Љубивоје Аћимовић, Наука о међународним односима-теорије и истраживачки правци, Научна књига, Београд, 1987.

светској политици чији сукоб интереса нужно доводи до изазивања сукоба.<sup>20)</sup>

У теорији политике није могуће разумевати савремене политичке и све друге друштвене процесе без познавања њиховог прапочетка и тока развоја, а с друге стране, урањање у историју зарад разумевања садашњости мора бити у границама потреба савремености.<sup>21)</sup>

У циљу савладавања и схватања односа снага у друштву (и појава које су од егзистенцијалног значаја за опстанак и развој цивилизације, као што су рат и мир), 50-тих и 60-тих година дошло је до испољавања и формирања бројних теоријских и научно-истраживачких праваца у различитим видовима и степену. Тако се у научно-истраживачким круговима дошло до стварања следећих теорија: теорије одлучивања, теорије функционализма, комуникационе теорије теорије интеграције, као и теорије система.

Циљ свих ових истраживачких праваца био је да се пре свега дође до универзалних знања и установи нека цикличност у понављању одређених друштвених сукоба и конфликта интереса, како би се узроци који у међународним односима доводе до насиља и рата трајно проучили и искуствена знања уградилa у изградњу трајног мира на планети.

Општа теорија система, по *Берталанфију*, иде за тим да изведе и формулише универзалне принципе који важе за све системе, без обзира да ли су они физичке, биолошке, или социолошке природе. Ова теорија «има за циљ да елаборира својства, принципе и законе који су карактеристични за «системе» уопште, независно од њихове посебне врсте, природе њихових саставних елемената и односа или снага између њих.

Сам појам система постао је у великом броју случајева кључни аналитички и теоријски чинилац. Једна од полазних теза теорије система свакако представља чињеница да постоји свеукупност међународних система – прошлих, садашњих, будућих и хипотетичких.

Систем се дефинише као комплекс елемената у интеракцији, с тим што те интеракције имају свој ред (нису случајне природе).

20) George Modelski, "War and the Great Powers", Peace Research Society (International), Papers, Vol. XVIII, 1972, pp. 35-59.

21) Dragan Simeunović, Alte und neue Probleme des Historismus in der Theorie der Politik, Hegelsjahrbuch, 1998.

Општа теорија система је интердисциплинарана, то јест, може се применити на појаве у различитим традиционалним гранама научног истраживања.<sup>22)</sup> Наиме, полази се од тога да треба извршити интеграцију знања из разних дисциплина, полазећи од претпоставке да постоји низ апстрактних система на које би у принципу могло да се сведе читаво знање.

Тако је, на пример, *Richard Rosecrance* покушао да на бази конкретне историјске грађе установи и дефинише одређене системе међународних односа. Он дели историју између 1740. и 1960. на девет периода или система, од којих сваки има своја карактеристична својства. Његова основна преокупација је међународна стабилност и у склопу изучавања услова у којима се она остварује Росецранце одабира следећа четири основна елемента:

- инпут сметњи,
- регулаторни механизам који реагује на сметње,
- ограничења околине која утичу на могуће исходе,
- као и сами исходи.

Разликују се два основна модела међународног система.

*Први модел* карактерише стабилност и обухвата следећих пет, од његових девет система: систем XVIII столећа период 1740-1789; европски концерт 1814-1822; редуцирани европски концерт 1822-1848; Бизмарков концерт од 1871-1890, послератни период од 1945-1960. У овим системима фактор сметњи био је на минимуму, а регулатор (концерт великих сила или неко други) био је у стању да се бори с тим сметњама.

*Други модел*, за који је карактеристична нестабилност, односи се на следећа четири система: револуционарни империјум од 1789-1814; уздрман концерт великих сила од 1848-1871; империјалистички национализам од 1900-1918; и тоталитарни милитаризам, од 1918-1945.

Нажалост, током читаве историје наше цивилизације, од њеног настанка, постојале су тенденције и амбиције појединих народа за успостављањем империје и доминације над другима, мисионарски походи, насилно покрштавање и асимилација. Империје су се током векова стварале и временом урушавале.

22) L. Von Bertalanffy, „General Theory of Systems: Application to Psychology, in The Social Sciences – Problems and Orientations, Mouton/UNESCO, the Hague, Paris, 1968, p. 309.

Најпознатије светске империје су Римска империја, Отоманска империја, Аустроугарска империја и др.

Религијски ратови, као на пример крсташки ратови, били су дефинисани као походи западних витезова против «неверника и за спасење».

Мисионарство – верска мисија покрштавања неверника.

Карактеристичну амбицију за остваривањем супремације показивала је и Наполеонова Француска и Шпанија приликом колонијалних освајања, при чему су шпански конквистадори потчињили готово читаву Латинску Америку. Према налазима научних истраживача, пред налетом освајача нестале су најнапредније цивилизације Маја и Инка. Наметање шпанског система вредности условило је потпуно нестајање традиционалних особености становника (језика, културе, обичаја) тих поднебља која су потпуно хиспанизована. Такви и слични примери су се дешавали и за време Турске империје (насилна исламизација) као и за време Аустроугарске (насилно покатоличавање).

*Асимилација* – принудно покрштавање становништва, лишавање свих националних обележја и наметање језика, обичаја и норми понашања победничке стране.

У XVII веку, у време чувеног кардинала Ришелјеа, који је у међународним односима успоставио тзв. принцип ДРЖАВНОГ РАЗЛОГА (*raison d'état*), Француска је увела приступ међународним односима заснован на националној држави и мотивисан националним интересом као највишим циљем.<sup>23)</sup>

У XVIII веку, Велика Британија је разрадила *концепт равнотеже снага*, који ће наредних двеста година доминирати европском дипломатијом. До избијања Првог и Другог светског рата британска империјална и највећа колонијална сила свих времена била је недодирљива и неприкосновена. Исцрпљена, након Другог светског рата, 1945. године, В. Британија никада више није у потпуности обновила своју водећу улогу на светској политичкој сцени. Као главни актер појавиле су се Сједињене Америчке Државе.

У XIX веку Метерникова Аустрија обновила је такозвани «*Европски концепт*», који је Бизмаркова Немачка разорила тиме што је европску дипломатију претворила у безобзирну политику силе.

23) Хенри Кисинџер, Дипломатија I, Verzal press, Београд, 1999, стр. 59-91.

*Империјализам* – ширење државне моћи путем освајања страних територија.

У овим системима фактор сметњи био је веома јак у односу на способност регулатора да се бори с њим, а средства којима је располагао била су минимална.<sup>24)</sup>

Најзад, Росецранце, указујући на слабости и биполарног и мултиполарног система, предлаже као алтернативну комбинацију *бимултиполарни систем*, у којем би две суперсиле деловале као регулатори код сукоба између осталих држава, а ове, пак, државе би деловале као регулатори или «амортизери» код сукоба између суперсила.<sup>25)</sup>

Интересантно је, међутим, да је много хваљени XX век, са једне стране, век хуманизма, мира, стварања светских институција за светски мир (Лиге народа и Уједињених нација), век у коме је у политици реч мир највише кориштена реч све до граница сакралности и природности заклињања у њега. С друге стране, то је век у коме су се водили највећи ратови у историји човечанства, у коме је погинуло највише људи у историји и у коме су усавршена насиља у различитим институционалним облицима као и оружје масовног уништења (атомска бомба).

Парадокс XX века и почетка XXI века је да је све више рата што се више прича о миру.<sup>26)</sup>

*МИР - одсуство насиља.*

*У ширем контексту мир је стање једне заједнице у коме ред и правда преовлађују, интерно између њених чланица и екстерно у њеним односима с другим заједницама.*<sup>27)</sup>

Изгледа да и поред свега *нисмо одмакли од Макијавелија, првог родоначелника реалполитичког промишљања власти и државе*, који се за разлику од многих његових савременика превасходно ба вио модерном државом. Он је одбацивао не само хришћанско, већ и свако легалистичко или моралистичко поимање природе државе и власти. А у средишту те структуре била је *гола физичка сила*. «Сви

24) Richard Rosecrance, "Action and Reaction in World Politics", Little Brown, Boston, 1963.

25) Richard Rosecrance, "Bipolarity, Multipolarity and the Future", Journal of Conflict Resolution, X, September 1966.

26) Драган Симеуновић, *Теорија политике*, Удружење Наука и друштво, 2002 година.

27) Quincy Wright, *A Study of War*, The University of Chicago Press, Chicago, 1942.

наоружани пророци су победили, а ненаоружани су пропали».<sup>28)</sup> То је због тога што је људска природа непостојана. Људи се лако могу убедити, али их је тешко одржати у истом убеђењу. Приликом увођења новог поретка осим силине речитости, по Макијавелију, треба се служити и силом оружја. Тим двоструким путем пропаганде и насиља загарантована је супремација. Он је био поборник идеје да «циљ оправдава средство» - односно да се окрутна дела добро употребљена (*crudelta bene usate*), ако се изврше одједном а потом се не настављају, преобрћу у ствари корисне за поданике.<sup>29)</sup>

Како пројектовати будућност, на основу историјских искустава из прошлости било је и питање којим се Хегел бавио, а тиче се “вечите борбе добра и зла» - рата и мира”. Да ли зло увек губи и да ли добро увек коначно побеђује? У чему је смисао историје «учитељице живота» ако не успемо сазнајним методама да обезбедимо да на будуће изазове превентивно одговоримо или бар да створимо такве механизме како би добро увек могло да надјача и победи зло?

### ПРЕТЊЕ МИРУ И ИСТРАЖИВАЊЕ МИРА

Најкраће речено, основне побуде које су навеле поједине научнике да усмере своје напоре ка истраживању мира биле су свест о опасности од новог светског рата и његових катастрофалних последица, уверење у неопходност да и наука пружи свој допринос отклањању те опасности и незадовољство резултатима које су у том погледу давале друштвене науке.

*Свест о опасности од рата* била је вишеструко мотивисана. Пре свега Други светски рат био је двострука поука: у погледу већине последица светских сукоба по човечанство, које сваки пут би вају све теже, и у погледу неефикасности институционалних решења у чију се делотворност веровало приликом стварања Друштва народа, а која су се и у систему Уједињених нација показала неспособним да обуздају и ставе под контролу силе рата. Затим, појава нуклеарног оружја учинила је светску ситуацију крајње алармантном и питање мира или рата претворила у алтернативу опстанка или уништења човечанства. У том смислу, истраживачи мира *Alan i Hanna Newcombe* одређују мир као стање у свету »у коме не дола-

28) Николо Макијавели, Владалац, Београд, “Рад”, 1964, гл. VI, стр. 23.

29) Владалац, гл. VII, стр. 33.

зи и не може да дође до рата», с тим што се конфликти појављују, али се решавају путем одређеног механизма.

### СТАЊЕ МИРА У УСЛОВИМА ПОЛИТИКЕ СИЛЕ

Најзад, хладни рат и уопште стање међународних односа у свету у условима политике силе и хегемоније моћних чинило је постојеће стање мира крајње незадовољавајућим. Стога се *за покретаче истраживања мира питање на које наука треба да да одговор није сводило на то који су корени и суштина рата и како елиминисати рат, нити само на то како обезбедити мир, већ и какав мир.*

Данас у свету постоји велики број институција које се баве истраживањем мира, где научници покушавају да унапреде интердисциплинарно истраживање услова мира и узрока рата. У том циљу су установљене и *Међународна академија за мир*, са седиштем у Лондону, која је својеврсна наставна установа и има за циљ да путем својих једномесечних курсева допринесе ширењу идеје и значаја мира, обучавању и усавршавању стручњака у овој области, као и *Међународно удружење за истраживање мира*. У том смислу и један од истакнутих истраживача Bert Röling дефинише истраживање мира као *«истраживање фактора који нарушавају мир и услове под којима се мир може одржати»*.<sup>30)</sup>

*Социјални дарвинизам – Најјачи, тј. «цивилизатори» само опстају, а остали се потчињавају»*.<sup>31)</sup>

*Robert North*, опет, указује на то да се изучавање рата рашчлањује на два дела: проучавање понашања које претходи, односно може да води рату, тзв. «истраживање кризе» (*crisis research*) и проучавање понашања у току и после рата, тзв. «истраживање ратног пустошења» (*disaster research*).<sup>32)</sup>

*Мортон Каплан* своје моделе међународних система заснива на више претпоставки: прво, да се *у оквиру међународног система јавља образац поновљивог или карактеристичног понашања*,

30) Bert.V. A. Röling, »Садржај истраживања мира», Међународни проблеми, бр. 4, 1971.

31) Благоје С. Бабић, Прелаз у транзицији, Прометеј, Београд, 1996, стр. 143 «... од почетка писане историје западњачко друштво засновано је на начелу «социјалног дарвинизма». То начело, проширено на међународну раван, добило је облик успостављања доминације друштава Запада над друштвима осталих делова света. Како је Шпенглер уочио, «ни у једној цивилизацији (сем наше) није воља за моћ добила тако неумољив облик», Освалд Шпенглер: Пропаст Запада, Геца Кон, Београд, 1936, стр. 212.

32) Robert North, «The Race Between Destruction and Adaptability», Bulletin of Atomic Scientists, 26-28. March, 1964.

друго, да се ово понашање јавља као образац зато што су његови елементи конзистентни и задовољавају националне и међународне потребе; треће, ти обрасци институционалног понашања у специфичној су вези са типом актера који учествују у међународној политици; и четврто, то међународно понашање може се исто тако повезати са економским, технолошким, демографским, војним и другим факторима. Осим тога, његови модели одражавају претпоставку да структура једног система одређује његово функционисање.<sup>33)</sup> Он такође наводи *шест модела следећих система*: 1) *систем равнотеже моћи* 2) *лабави биполарни систем*, 3) *чврсти биполарни систем* 4) *универзални систем* 5) *хијерархијски систем* 6) *систем вета сваке јединице*.

Даље наводи, да су од ових система историјски тј. у пракси су постојали, односно постоје само два и то: *систем равнотеже моћи* (углавном систем у XVII и XVIII веку у Европи) и *лабави биполарни систем* (систем после Другог светског рата), док остала четири представљају чисте теоријске пројекције.

Тако, *чврсти биполарни систем* представља биполарност у којој свака од две суперсиле води блок сврстаних држава, којим она потпуно доминира, а у условима у којима нема несврстаних, тј. земаља изван два блока; *универзални систем* подразумева у ствари федеративну, односно конфедеративну светску државу, у којој постоје интеграциони механизми који врше судске, политичке, економске и административне функције; *хијерархијски систем*, који може бити недирективан и директиван, а подразумева јединствену светску државу створену било освајањем од стране једне светске силе, било демократским аранжманом, којим су територијалне јединице замењене функционалним; и најзад, *вето-систем* сваке јединице даје пројекцију мултиполарности за коју је карактеристично да свака држава поседује довољно нуклеарних снага да било коју другу државу одврати од напада на њу.

У Закључку бисмо могли да наведемо *Старкову* тезу да треба поћи од три основне области истраживања мира: 1) *емпиријског мира* (изучавање историјског искуства на плану рата и мира); 2) *практично остваривог мира* (тражење оног што је могуће путем дедукције из минулог развоја и на основу тога предлагати мере за постизање практично и непосредно остваривих циљева мира), 3)

33) Morton Kaplan, *System and process in International Politics*, John Wiley and Sons, New York, 1957.



*идеалног мира* (тј. таквог стања мира које није непосредно оствариво, али коме треба тежити као идеалу у будућности).<sup>34)</sup>

### ИДЕЈЕ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ТРАЈНОГ МИРА

*Наднационални приступ («Изнад националне државе»)*<sup>35)</sup>

Дефинисање људског понашања припадника одређених групација земаља које се кроз векове увек понављало на исти начин најбоље је описао лорд Карингтон, дугогодишњи преговарач ЕУ у кризи бивше СФРЈ 90-тих година XX века, који је дошао до закључка да на свету постоје три групе земаља у геополитичком окружењу:

- а) они који мењају свет
- б) они који прате шта се дешава и
- в) они који се чуде шта се десило.

По тој дефиницији, на пример, Немачка је увек имала тешка искуства и плаћала високу цену кадгод је предводила оне земље које су желеле да мењају свет. Југославија, а посебно Србија се тешко сналазила при удару великих сила. Поднела је велике жртве, најпре под окупацијом Османлијске империје која је трајала 500 година, затим под Аустроугарском империјом у Првом светском рату од 1914-1918, под Немачком од 1941-1945, да би деведесетих година сада већ прошлог XX века платила људским животима неразумевање интереса великих сила ЕУ и САД на Балкану.

*Karl Deutsch* у разради свог концепта политичких система управљања у први план ставља трансакције и комуникације. У својим истраживањима посебно место је посветио питању у којој мери су политички системи снабдевени адекватним средствима за сакупљање спољних и унутрашњих информација као и за преношење тих информација до места одлучивања. У ствари главна Деутсцхова оријентација је кибернетски концепт политичког система, што у суштини значи самоконтролишућег система. Основне заједничке црте свих система (било да су механички, биолошки или социјални) биле би: да они делују као мрежа протока информација; да имају способност да примају и комбинују нове информације са оним већ ускладиштеним; да делују као ентитети који

34) J.G. Starke, An Introduction to the Science of Peace (Irenology), A. W. Sijthoff, Lajden 1968, pp. 24-25 .

35) Ernest Haas, Beyond the Nation-State, Stanford University Press, Stanford, 1964, p. 8.

доносе одлуке и да су способни да мењају своје функционисање на бази резултата њихових ранијих акција.

Deutsch разликује *четири категорије политичких система*:

- а) *самоуништавајуће системе*, који могу да се распадну чак и у релативно повољним срединама;
- б) *животно неотпорне* системе, који нису у стању да опстану под низом тешкоћа које се јављају у већини средина;
- в) *животно способне* системе, који су у стању да опстану у кругу услова средине, и
- г) *самооснажујуће* системе, који су у стању да повећају вероватноћу за свој опстанак у све разноврснијим срединама.<sup>36)</sup>

Стога разумевање карактера националне структуре и политичког система и акција те структуре и проучавање кооперативних и непријатељских односа са другим структурама унутар и изван државе постала је неопходност у изучавању понашања међународних актера. Тачније речено «кратак и не-технички опис циљева системске анализе укључио би проучавање скупа (односно се-та) међусобно повезаних варијабли, онако како се оне разликују од околине овог скупа, као и начина на који се тај скуп варијабли одржава под утицајем сметњи које долазе из његове околине».<sup>37)</sup> McClelland каже: *»другим речима, међународно понашање једне државе у системској перспективи је у двосмерној активности узимања и давања међународној средини. Сва узимања и давања, када се посматрају скупа и за све државне актере, називају се међународним системом»*.<sup>38)</sup>

### ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

*Да није борбе за супремацију великих сила и њихове тежње да имају монопол над ресурсима наше планете, сарадња и размена добара могла би да буде веома развијена уз очување мира и коегзистенцију.*

*Сарадња би могла да се одвија на комплементарности уз уважавање компаративних предности партнера.* Наиме, земље које имају велики број налазишта нафте немају храну или добра налазишта воде и обрнуто, што отвара широк спектар могућности за истинску комплементарну сарадњу у условима мира и коегзи-

36) Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, The Free Press, New York, 1964.

37) Morton Kaplan, *Macropolitics*, Aldine, Chicago, 1969, p. 57.

38) Charles McClelland, *Theory and the International System*, The Macmillan Company, New York, 1966, p. 92.

стенције, јер ниједна земља на планети нема све што јој треба и не може да задовољи све своје потребе из постојећих националних ресурса.

Отимачина или сарадња, независност и слобода у одлучивању или потчињеност и патња – питање је свих питања. Отимачина доводи до сигурног рата, а равноправна сарадња је та која води напретку и међусобном уважавању и стварању мира и поверења.

Међутим, узимајући у обзир чињеницу да се Друштво народа распало пред Други светски рат, према досадашњим искуствима *фактори сметњи* – интереси суперсила, били су много јачи од *способности регулатора* – светске мировне организације, као на пример, Друштва народа, које је било задужено да чува светски мир и да се бори са свим врстама сметњи миру. Средства којима се требало одупрети утицају великих сила и којима се тада располагало била су минимална.

Па ипак, целокупни послератни развитак, у коме је стотињак земаља ушло у међународну заједницу у својству равноправног субјекта, ослобађајући се вековног колонијализма, упечатљиво је потврдио да је идеја слободе и независности народа доживела историјски тријумф над принципом доминације и субординације у међународној заједници. Упркос лепим жељама, датим обећањима и преузетим правним обавезама, нпр. потписивањем Повеље ОУН, државе тешко успевају да усагласе своје националне интересе у тој мери да би солидарно могле да се супротставе агресији. Ситуација је управо обрнута: државе се групишу и конфронтирају око својих партикуларних интереса и својим експанзионистичким поступцима непрекидно угрожавају међународну безбедност и светски мир. Дакле, упорно *концепт конфронтације* (милитаристички модел) побеђује *концепт коегзистенције* (хуманистички модел).

Из досадашњег искуства, поткрепљеног историјским примерима, проистиче да се *питање контроле рата и обезбеђивање мира своди у крајњој линији на елиминисање статуса великих сила* у светској политици чији сукоб интереса нужно доводи до изазивања ратова и међународних подела. У том смислу, *мултиполарни* на- супрот биполарном и униполарном систему међународних односа представља реалну могућност елиминације супремације.

Дакле, из свега што смо до сада констатовали, намеће се закључак да су релације САД-а и СССР-а имале директне реперкусије како политичке, тако економске и војне на развој односа и

одређивање курса спољне политике, а самим тим и позиционирање Југославије и Немачке према глобалним кретањима кључних спољно-политичких фактора.

Наиме, указано је на то да ни систем Уједињених нација, као организација која *по принципу федерализма* правно-политичких субјеката - земаља потписница Повеље ОУН, треба да чува мир и безбедност у свету – и гарантује тзв. *«заштићени светски мир»*, није у потпуности одговорила изазовима модерног времена.

*Фактори сметњи* (интереси суперсила) и у периоду после Другог светског рата исказивали су се кроз наглашену борбу за супремацију, а *способност регулатора*, у овом случају ОУН, временом је слабила и уместо одбрамбеног система била претворена у гласачку машину за изгласавање онога што је било по вољи суперсила.

Функционално повезивање (*принцип функционализма и нео-функционализма*) експерата из свих земаља света по економско-социјалном принципу на пројектима од транснационалног значаја (као што је изградња транснационалних саобраћајница, нафтовода, гасовода и сл.) гарантује тзв. *«радни мир»* који одговара развијеним земљама.

*Оно што би требало да представља кључно научно промишљање овог рада* је указивање управо на разлику између *федерализма и функционализма*, односно система *«заштићеног мира»* и *«радног мира»*. При том је *концепт конфронтације* (милитаристички модел) био веома изражен током хладног рата у периоду блоковске поделе света и све време упорно успевао да надвлада *концепт коегзистенције* (хуманистички модел) прокламован Повељом УН и принципима несврстане политике.

Рат се одиграва сваки пут као *«коначно последњи рат човечанства»*. Такви ратови су, нужно, посебно интензивни и нечовечни ратови. Стране у сукобу, превазилазећи оно што је политичко, у припремама за рат - у фази раздраживања и хушкања, непријатеља понижавају и у моралним и у другим категоријама и морају да га претворе у нељудску гнусобу која се мора не само сузбити него и дефинитивно уништити. Непријатељ, дакле, није више само непријатељ кога треба вратити у његове границе, већ га треба морално и физички уништити.

Човек је, иначе, по природи пасиван, жељан удобности, уживања, економског обиља, више него ризика да изгуби живот, своја добра или делове свога тела. Евентуално задовољство од надвладавања противника краће је и мање од изгледа да се сам буде унакажен, убијен, обесправљен, опљачкан.

Стога, у закључним разматрањима, важно место, свакако, треба да заузме *Старкова* теза да не треба одустајати од идеје мира (тј. идеје о елиминисању рата и борбе за супремацију) и да упорно треба истрајавати на изучавању три основне области истраживања мира:

- 1) *емпиријског мира* (изучавања историјског искуства на плану рата и мира;
- 2) *практично остваривог мира* (тражења оног што је могуће путем дедукције из минулог развоја и на основу тога предлагати мере за постизање практично и непосредно остваривих циљева мира - нпр. теорија функционализма),
- 3) *идеалног мира* (тј. таквог стања мира које није непосредно оствариво, али коме треба тежити као идеалу у будућности).<sup>39)</sup>

Дакле, да закључимо, интер-културални дијалог, размена и сарадња уз мир и коегзистенцију су платформа за развој, напредак и стварање, а рат и отимање не чини никога срећним. И онај који напада и онај који се брани имају и људске и материјалне губитке. Рат и борба за супремацију воде само разарању и физичком и менталном уништењу људског бића.

Не одричући се система колективне безбедности, али и не идеализирајући га, међународна заједница је прихватила становиште да је најреалнији пут за учвршћивање међународне безбедности – уклањање узрока рата.

Стога треба указати *на потребу уклањања вечите борбе великих сила за супремацију, која се може елиминисати увођењем мултилатерализма у међународне односе*, где ће бити више центара моћи, који ће онда зарад општег добра морати да се међусобно организују на бази концепта коегзистенције и сарадње, што би онда дало више маневарског простора малим и средњим земљама за слободан развој и напредак.

39) J.G. Starke, *An Introduction to the Science of Peace (Irinology)*, A.W. Sijthoff, Lajden 1968, pp. 24-25.

Садашње стање се, пак, не може у том смислу назвати миром због тога што и даље постоји опасност од нуклеарног рата и што у читавом овом послератном периоду није било готово ни једног дана у коме нису изгубљени животи у ратним сукобима.<sup>40)</sup> У истом смислу ово стање међународних односа Kenneth Boulding квалификује као «систем претње» (*threat system*),<sup>41)</sup> Sugata Dasgupta као «стање без мира» (*peacelessness*),<sup>42)</sup> а Dieter Senghaas као «организовани не-мир» (*organisierter Unfrieden*).<sup>43)</sup>

Закључак је јасан. *Без развоја нема успостављања економске независности нити јачања политичке независности*, па тиме ни превазилажења садашње опште нестабилности и сиромашења земаља у развоју. На глобалном нивоу, једино развој може пресећи тенденцију сталног јачања доминације и хегемоније суперсила и, гледано у правцу будућности, спречити да се XXI век претвори у епоху нове колонијализације света – тоталног тријумфа технолошког колонијализма и империјализма.

*Тријада - разорујање, развој, безбедност - представља стратегијску основу борбе за светски мир и друштвени напредак, а увођење мултилатерализма даје шансу за укидање супремације суперсила и трајно успостављање концепта коегзистенције.*<sup>44)</sup>

Међутим, питање које остаје социолозима, политиколозима, антрополозима и филозофима да разреше је веома и компликовано и комплексно, а гласи: «Шта је то у људском бићу што га, од настанка цивилизације, до данас, у континуитету, са мањим или већим паузама, води ка крвопролићу?» Да ли се ради о антрополошкој грешци и урођеној анималној борби на живот и смрт ради постизања неприкосновене доминације и сталне потребе за доказивањем супремације?

40) Hanna Newcombe and Alan Newcombe, *Peace Research around the World*, Canadian Peace Research Institute, Oakville, Ontario, Canada, 1969, pp. 1, 2.

41) Kenneth Boulding, "Toward a Theory of Peace" у knjizi Roger Fisher (ed.), *International Conflict and Behavioral Science*, Basic Books, New York, 1964, p. 70.

42) Sugata Dasgupta, "Peacelessness and Maldevelopment", објављено у *Proceedings of the International Peace Research Association, Second Conference*, VI. II, Assen, Van Gorcu, 1968, pp. 19-42.

43) Dieter Senghaas, "Abscheckung und Frieden", Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt, 1968.

44) "Оваква једна нова, флексибилна и пулсирајућа функционална структура глобалног поретка у међународним односима захтевали би нове заједничке светске институције, органе, тела и механизме који би "сервисирали" и олакшавали међусобну коегзистенцију и одржавање целина и такву хармоничну расподелу постојећих ограничених, или будућих новостворених, виталних и планетарних ресурса и остварених богатстава, у пропорционалном интересу свих", Душан Николиш: "Америчка транзиција - ка новом међународном поретку?" у: "Национални интерес", бр.4/2008 стр. 106-107

*Шта је са подизањем човекове свести* о томе да је потребно, не само декларативно као у Повељи ОУН стварати праведнији и бољи свет од онога који су нам оставиле претходне генерације, већ унапређивати науку о људском понашању, учећи на досадашњим трагичним искуствима генерације које ће доћи после нас?

Понављање грешака је доказ да још увек нисмо нашли начин како да савладамо порив за супремацијом у нама самима. У техничко-технолошком смислу смо унапредовали до васионских пространа, а да при том нисмо победили и усавршили себе односно развили самосвест о свеопштем добру.<sup>45)</sup>

Савладали смо природу и њене ресурсе ставили у функцију развоја човечанства. Још само када бисмо успели да савладамо сопствену агресивност, завист, похлепу и престанемо са борбом за супремацијом и сталним доказивањем доминације, наша цивилизација би доживела и моралну обнову и духовни препород у којој би слобода, мир, сарадња и толеранција били правило, а развој узвишени циљ у условима активне мирољубиве коегзистенције.

#### ЛИТЕРАТУРА

- S. R. Leger, World Military and Social Expenditures 1996 Washington D.C., World Priorities 1996
- D. Simeunovic, Alte und neue Probleme des Historismus in der Theorie der Politik, Hegelsjahrbuch, 1998
- Д. Симеуновић, Теорија политике, Удружење Наука и друштво, 2002.
- Љ. Аћимовић, Наука о међународним односима - теорије и истраживачки правци, Научна књига Београд, 1987
- G. Modelski, War and the Great Powers, Peace Research Society (International), Papers, Vol. XVIII, 1972
- L. Von Bertalanffy, General Theory of Systems: Application to Psychology in the Social Sciences - Problem and Orientations, Mouton/UNESCO, the Hague, Paris, 1968
- Хенри Кисинџер, Дипломатија И, Верзал прес, Београд, 1999
- R. Rosecrance, Action and Reaction in World Politics, Little Brown Boston, 1963
- R. Rosecrance, Bipolarity, Multipolarity and the Future, Journal of Conflict Resolution, X, September 1966.

45) “Политичке идеологије неолибералног правца уочавају недјалектички приступ реализма, посебно у несагледавању улоге противуречности у променама система и улоге силе као вертикално постављене моћи (Сох)”, у: Игор Јанев: “Међународна либерална идеологија и доктрина неолиберализма у међународним односима”, Српска политичка мисао”, бр. 1/2009 стр. 41

- J. G. Starke, An Introduction to the Science of Peace (Irinology), A.W. Sijthoff, Lajden, 1968
- M. Jevtić, Religion and power, Essays on Politology of Religion, Diocese of RAS-Prizren and Kosovo-Metohija, Gračanica, Center for Study of Religion and Religious Tolerance, Belgrade, 2008

**Zoran Milosavljević**

## **IDEAS OF ESTABLISHING A LASTING PEACE**

### **Summary**

*In the shortest words, pick the base that are specified individual scientists to direct their efforts towards peace research were aware of the danger of a new world war and its disastrous consequences, the belief in the necessity to provide the science and its contribution to preventing the danger and dissatisfaction of results that are in the made regarding the social sciences.*

*The current situation is, however, can not in this respect call for peace that still exists the danger of nuclear war, and throughout this period was not over even one day in which lives were not lost in wars. In the same sense, this state of international relations Kenneth Boulding qualifies as a "threat system". Sugata Dasgupta as peacelessness and Dieter Senghaas as "organized disturbance" (organisierter Unfrieden).*

*To not fight for supermation great powers and their aspirations to have a monopoly over the resources of our planet, cooperation and exchange of goods could be very developed with the preservation of peace and coexistence.*

*Despite the nice wishes, given the promises and download legal obligations, for example, the signing of the UN Charter, the state hardly manage to reconcile their national interests to the extent that would be to oppose the aggression. The situation is exactly reversed: the state are grouped and confrontation about their particular interests, and their expansionist actions continually threaten international security and world peace. So, again the concept of confrontation (military model) has the concept of coexistence (humanistic model).*

*Key words: Peace, UN Charter...*





## ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

235

*Игор Јанев*

СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ПОЛИТИКА НА  
ЛОКАЛНОМ НИВОУ У ЕУ

253

*Ненад Ђорђевић*

ЕКОНОМСКА ДИПЛОМАТИЈА И СВЕТСКА  
ЕКОНОМСКА КРИЗА

261

*Јелена Тодоровић*

ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА  
КАО УСЛОВ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ



УДК:  
304:352(4-672ЕУ)  
Примљено:  
**14. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 235-252.

*Игор Јанев\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ПОЛИТИКА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ У ЕУ<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Рад који је овде представљен садржи класификацију основних усмерења у профилисању социјалне политике у Европској Унији. Овде је покушано да се деривирају опитији модели социјалне политике које налазимо у оквиру чланства Европске Уније. Већи број усмерења везаних за практичне политике сведени су на једноставнију класификацију основних модела социјалне политике. С овим моделима у вези донети су и опити закључци у вези потребних реконструкција усмерених ка јединственој социјалној политици Европске Уније. Нужност централизоване социјалне политике у Унији произлази из кретања ка вишем степену економске интеграције и профилисању обједињеније задничке економске политике која има дејство на (социјалну сферу) популацију Европске Уније.*

*Кључне речи: социјална политика, држава, Европска Унија, локална управа, економија.*

### УВОД

**У** раду који следи приказујемо посебне карактеристике социјалне политике у Европској Унији, односно у њеним државама чланицама, с посебним освртом на улогу и функционисање модела социјалне заштите. Детаљанији приказ неких социјалних функци-

\* Виши научни сарадник ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

ја на локалном нивоу у свим земљама чланицама је учињен једино у контексту приказа општих модела социјалне политике. Овде је у раду учињен приказ основних тенденција и модела, са примерима неких решења из појединих земаља чланица Уније.

## *I*

### *ЕУ И ЧЛАНИЦЕ И ОСНОВНИ ПРАВЦИ*

Европска Унија је током готово пола века постојања готово перманентно ширила своје надлежности на рачун компетенција држава чланица у економској области. Одређене компетенције Унија је ширила и у политичкој сфери, мада спорије и у мањем обиму, док је подручје социјалне политике у потпуности остало у надлежности чланица.

На нивоу ЕУ постоји регулација само из домена радних односа, и то ограничена (заштита на радном месту, забрана дискриминације и слично), док је социјална заштита у потпуности остала подручје на коме одлучују чланице. На нивоу ЕУ усвојена је Социјална повеља, одн. Повеља о основним социјалним правима, и истовремено постављена чврста граница ширењу компетенција Уније установљавањем принципа супсидијарности у погледу социјалне политике у Мастрихтском уговору. У случају социјалне политике то практично аутоматски значи национални ниво, а не ниво Уније.

Оно што постоји на нивоу ЕУ по питању социјалне политике је отворени метод координације. Политичка тела ЕУ постављају глобалне, уопштено формулисане циљеве, као што су они из Лисабонске агенде (2000): повећање стопе запослености и смањење сиромаштва и социјалне искључености. Тада ЕУ формулише индикаторе за праћење остварења ових и сличних циљева, а затим се двогодишње врше прегледи перформанси свих земаља чланица, уз анализу разлога евентуалних одступања. Једноставно, идеја је да се оваквим политичким притиском утиче на уједначавање политика земаља чланица, а кроз угледање на најбоље и најуспешније примере.

У унији влада велико шаренило решења код социјалне политике и социјалне заштите. Ипак, могуће је постојеће системе класификовати у пет група, а по основној филозофији и преовлађујућим елементима. Укратко ови су правци следећи:

1. *либерална група*, која обухвата Велику Британију и Ирску; ове земље нуде ограничено колективно обезбеђење социјалне сигурности, а циљне групе социјалне заштите су они који нису у стању да на други начин задовоље своје потребе. Остали, боље стојећи грађани су дужни да покрију сопствене економске и социјалне ризике кроз приватне аранжмане или кроз радни однос са фирмом. Владе ових земаља обично подстичу приватне аранжмане пореским средствима. Оријентација ка тржишту обухвата приличну дерегулацију радних односа, флексибилност надница и контролу раста социјалних расхода,
2. *социјалдемократска група*, која обухвата скандинавске земље (Шведска, Финска и Данска). Основни циљ политике ових земаља је смањење разлика у дохотку, а социјални системи су углавном универзалистички, у смислу да сви становници имају права на обезбеђење од последица већег броја економских и социјалних ризика. Услови за остваривање права и трансфери су углавном великодушни, а нагласак је на услугама, а не на новчаним трансферима,
3. *корпоративистичка група*, где су главни примери Немачка, Француска, Аустрија и Белгија. Ове земље превасходно карактеришу програми који су усмерени према појединим групама занимања и њиховом радном месту; тако су јавни службеници посебно привилеговани због блиских веза са владом. Синдикати и удружења послодаваца играју важну улогу. Због различитих програма, различите шеме се често финансирају кроз премије, које запослени обично плаћају колективно. Веза између доприноса и бенефиције овде је већа него код либералних и социјалдемократских земаља.
4. *медитеранска група*, коју чине Италија, Шпанија, Португалија и Грчка. Основна карактеристика ових земаља је непостојање класичне мреже социјалне заштите у смислу обезбеђења социјалног минимума прихода за појединца, већ се подстиче ослонац на породицу као основну јединицу солидарности. Пензије су релативно високе, јер представљају важну тему предизборне политике.
5. *источноевропска група*, коју чине пост-транзиционе земље недавно примљене у Европску Унију. И поред приличних разлика међу њима, постоје знатне сличности: прекомун-

стички бизмаркијански модел социјалног осигурања, социјалистички универзализам, корпоративизам и егалитаризам и посткомунистичке протржишне схеме, све то комбиновано са наглашеном редистрибутивном оријентацијом.

Једна од најважнијих линија по којима се разликују социјални системи земаља чланица јесте вертикална расподела надлежности између централног, средњег и локалног нивоа. Тако је у скандинавским земљама социјална политика у великој мери децентрализована и већи део социјалних инпута обезбеђују регионалне и локалне власти. Слично томе, у земљама са федералном структуром (Немачка, Аустрија, Белгија) и у земљама са наглашеном регионализацијом (Шпанија, Италија, Велика Британија) федералне, односно регионалне власти играју битну улогу у формулисању и спровођењу социјалне политике.

## II

### *НАЧЕЛА ПОДЕЛЕ ОВЛАШЋЕЊА И НАДЛЕЖНОСТИ*

При подели надлежности између вертикалних нивоа државне организације постоје нека начела чије би респектовање вероватно унапредило ефикасност социјалног сектора. Ова се правила негде више, а негде мање поштују, јер је законодавни процес увек политички обојен и на његов исход не утичу само логика ствари и начела ефикасности, већ и политичка логика и компромиси. Поред тога, системи развијених земаља нису и не могу бити резултат кохерентног плана друштвеног дизајнера, већ су обично исход дуготрајних процеса институционалних промена. Стога се начела о којима ће бити реч у овом раду понекад тешко могу недвосмислено профилисати, али их треба имати на уму приликом анализе, па и приликом изградње установа.<sup>2)</sup>

Децентрализација означава такво стање ствари код кога локални ниво доноси важне одлуке које се тичу обима права, организације и начина финансирања, а све од стране локалних институција. Са друге стране, деволуција означава систем који је централизован и униформан по правима, организацији и финансирању, али који се у оперативном смислу више ослања на локалне огранке централних институција. Разлика између ова два приступа је велика и

2) Види: *Social Europe, European Outlook, SCP and CPB, The Hague, September 2003*; *G. Esping-Andersen – Social foundations of postindustrial economics*, Oxford University Press, 1999

очигледна: док у једном локална самоуправа нема никаквих надлежности, у првом их у потпуности има.

У корист децентрализације говоре нека од начела. Прво, кроз локално одлучивање о социјалним питањима боље се респектују преференције људи, односно локалне средине. Када одлучује централна власт, онда се добија униформан систем који понекада никоме стварно ефективно не одговара. Друго, када је одлучивање ближе народу, тада је и политичка контрола политичара и државних послова боља. Стога је, каже ово начело, утицај народа на доношење одлука непосреднији. Треће, слично претходном, када се финансирање одвија из локалних извора, тада је контрола трошења боља пошто грађани јасније виде (не) ефикасност употребе сопственог ресурса.

Постоје и начела која говоре у корист централних решења. Прво, када се социјална питања организују на државном нивоу онда сви грађани имају једнака права, односно обавезе пред законом. Са овог становишта знатне разлике у правима појединаца између локалних заједница, било да се последица различите развијености општина, било различитих политичких преференција у локалним срединама, могу се доживети као инфериорне и неправедне, као кршење права грађана на једнакост. Друго, финансирање социјалних функција са централног нивоа обезбеђује потребну солидарност између неједнако развијених локалних заједница, а тиме и једнакост финансирања социјалних потреба на територији државе. У супротном, социјалне потребе могу да буду неједнако задовољене у разним срединама, посебно уколико се не нађу ефикасни механизми преливања новца. Треће, локалном нивоу може недостајати довољно стручности за ефикасно вођење послова и ризик непотизма и корупције може бити реално израженији на локалном нивоу.

Како видимо, поменута начела организације социјалног сектора, делују у супротним правцима – једна говоре у прилог децентрализације, а друга централизације. Стога је и одлучивање о конфигурацији надлежности углавном сложено, а и шаренило влада у вертикалној подели функција у Европској Унији.

Постоје компоненте социјалне политике за које се може веровати да их је боље организовати на једном или другом нивоу. Тако је финансијска давања становништву (дечји и породични додаци,



социјалне помоћи сиромашнима итд.) боље организовати на државном нивоу, јер се тако свим грађанима обезбеђују једнака права, а и решава се проблем неједнаке развијености свих општина. Са друге стране, социјалне услуге је вероватно најбоље препустити локалним властима, јер овде до највећег изражаја долази њихова информисаност и испољавање локалних преференција. Оваква подела надлежности уобичајена је у земљама Европске Уније, где централна власт уређује финансијске трансфере, а локална социјалне услуге. Мишљења око трећег елемента социјалне заштите – смештајних установа – нису искристалисана и пракса је мешовита, па се негде оне налазе у надлежности централне, а негде локалне власти.

Још једна тенденција појачава сложеност ситуације – приватни сектор се све више укључује у снабдевање грађана социјалним услугама, што, поред дилеме о вертикалној подели, додаје нову дилему, ону о подели функција у социјалној заштити између државе и приватног сектора. Приватни сектор се обично појављује као пружалац свакодневних услуга које регулише, наручује и финансира део јавног сектора.

### *III СОЦИЈАЛНЕ УСЛУГЕ У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЕУ*

#### *а. Француска политика*

Начела социјалне политике у Француској су: а. утемељеност у закону, што значи да право на помоћ не проистиче из великодушности и милосрђа, већ да представља људско право засновано на закону и одлуци парламента; б. солидарност међу различитим актерима, зависно од подручја: међу генерацијама код пензија, национална код рањивих група, комшијска за социјалну помоћ на локалном нивоу и између породица код породичне политике; в. супсидијарност код социјалне подршке породици, што значи концепт у коме се одлуке доносе на најнижем могућем нивоу на коме се ефикасно могу донети, тј. најближе грађанину.

Дуго времена током своје историје Француска је имала високо централизован административни систем. Тек у последњих двадесетак година, тачније од Закона о децентрализацији из 1982. године, промењено је административно устројство државе, укључујући и надлежности код социјалне политике. Највеће

промене доживели су окрузи, јер су њихове владе постале одговорне за планирање и финансирање социјалне подршке, укључујући и касније измене којима су им ојачане надлежности у борби против сиромаштва и социјалне искључености. Невладине организације су раније биле партнери централних власти за испоруку социјалних услуга, а затим су, са децентрализацијом, постали партнери окружних власти.<sup>3)</sup> Тај тренд децентрализације социјалних услуга наставља се и даље. На локалном нивоу се одвија више важних националних програма из социјалне области, као што су Општа социјална подршка, Социјална подршка, Социјална подршка породици и Социјална подршка деци.

Социјалне услуге у оквиру програма *Опште социјалне подршке* усмерене су на рањиве групе и оне појединце који се суочавају са озбиљним економским и животним тешкоћама. Корисници овог програма могу бити угрожени зато што су болесни стари људи са физичким или менталним хендикепом, бескућници без дохотка или социјалне сигурности, незапослени, они без одговарајућих квалификација, алкохоличари, наркомани, жртве насиља, деликвенти итд. Социјалне услуге које им се пружају укључују социјални рад, кућну помоћ, смештај, институције, рехабилитационе центре, реновирање домова и слично. Основни циљ овог програма је хитна акција којом се задовољавају основне критичне потребе угроженог појединца, а не превенција развоја услова који воде угрожености.

Код програма *Социјалне подршке* таргетирају се критичне потребе најрањивијих група, као што су стари, хендикепирани, бескућници, као и деца у оквиру потпрограма *Социјална подршка деци*. Општа политика програма Социјалне подршке регулише се на државном нивоу, законом и декретима, али је законска одговорност за спровођење и финансирање овог програма децентрализована и припада окружним властима. Даља децентрализација се може постићи кроз партнерство округа са појединим општинским властима и невладиним сектором. Поред тога, окружна власт мора да сарађује са локалним филијалама Социјалног осигурања и Службе за породичну помоћ.

*Социјална подршка деци* је програм обезбеђује права и услуге деци којој је потребна помоћ и угроженим породицама. Права укључују давања у новцу и натури, превенцију насиља, деликвент-

3) Види: J. Ancelin – France: *Social Services, in Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004

ности и социјалне искључености, превенцију и третман злоупотребе и занемаривања детета, хитан смештај за дете и мајку, едукацију родитеља итд. Услуге варирају у зависности од специфичности појединих округа и у складу са уговорним односом за приватном организацијом која обезбеђује услуге.

У области *породичне политике* Француска има јаку традицију широких програма, која је одувек првенствено била окренута популационој идеји. Мере породичне политике се испољавају у широком систему породичних накнада и социјалних услуга. Постојање овог скупа мера не значи да је породица у критичној социјалној потреби, већ да друштво жели да олакша њено функционисање и делује превентивно на појаву потенцијалних проблема. Овај програм укључује јавне услуге као што су дневна брига (неговатељице, дневне мајке, *halte-garderies* итд), игралишта, клубови за после школе, социјални центри, брачно и родитељско саветовалиште, служба усвајања, кућна помоћ, социјални рад, дечја одмаралишта и слично. За разлику од услуга обухваћених програмима Опште социјалне подршке и Социјалне подршке деци, програм Породичне политике је окренут превенцији, а не третману/лечењу. Многе од тих услуга се обезбеђују из јавних извора пошто сличне тржишно-комерцијалне услуге или не постоје или би биле прескупе за многе породице. У оним приликама када се наплаћује услуга од корисника, тарифа је заснована на дохотку домаћинства.

Породична политика дефинише се на државном нивоу, укључујући све накнаде. Годишњи буџет породичне гране француског социјалног осигурања, укључујући и породично, одређено је од стране парламента. Ипак, одговорност за извршење социјалних услуга за породице и децу је код локалних агенција за подршку продици, које постоје у сваком округу (понекад из историјских разлога) и које сарађују са општинским властима и невладиним сектором. Социјална подршка породици се фокусира на опште потребе породице и деце, за шта не постоје закони већ само смернице. Тих локалних агенција (CAF) је 124, у националној, централној (CNAF). Систем је под Министарством за социјална питања и националну солидарност. CAF агенције одувек имају велику аутономију у одређивању њиховог програма социјалних услуга, а према локалној ситуацији код породица и деце. CAF агенције више снабдевају потребите сопственим услугама, изузев пар специјалних програма (социјални радници, саветовалишта, центри локалних

заједница). Текућа политика је да се помогне, технички и финансијски и кроз локална партнерства, стварању и менаџменту услуга од стране њихових партнера, као што су окрузи, општине и приватне непрофитне организације.

Међу овим програмима, а и вертикално посматрано, постоји извесно преклапање, пошто им је циљ исти – превенција и санација тешкоћа у породици. Други проблем који се све више уочава су знатне разлике по окрузима у нивоу накнада и квалитету услуга, као и њиховом финансирању, што се донекле може прихватити као последица различитих преференција становништва по окрузима, али, када разлике постану веома велике тада се поставља питање квалитета система који обезбеђује тако неједнаке услове по територијалном принципу.<sup>4)</sup>

#### *б. Енглеска политика*

Код снабдевања социјалним услугама у Великој Британији извршена је потпуна деволюција и децентрализација. Прво, постоје засебни социјални системи у Енглеској, Шкотској, Северној Ирској и Велсу, па тако постоји и посебно законодавство за ова четири подручја. Концепцијска сличност међу њима је знатна, мада постоје приличне разлике у детаљима. Сврха услуга социјалне заштите је јачање социјалне укључености кроз обезбеђивање што самосталнијег живота појединца и породице унутар заједнице. У том циљу се обезбеђује широка скала услуга заштите деце, социјалног рада итд. Ове су услуге дефинисане локално, како би се што више изашло у сусрет локалним потребама и обезбедила диверзификованост и креативност унутар државног оквира и стандарда прописаних од стране централне власти. Друго, обезбеђење социјалних услуга представља одговорност локалних власти, тј. стотину педесет локалних савета (локалне владе), као надлежних органа.

Битни закони који регулишу област услуга социјалне заштите су закони о деци (1989), о здравственој заштити и комуналној заштити (1990), о стандардним заштити (2000) и о хендикепираној деци (2000). Детаљнија регулација налази се у подзаконским актима, али је енглески систем специфичан по важној улози коју имају ванзаконске смернице, стандарди, ревизорски извештаји и слично.

4) Види: D. Bouget and G. Brovelli - *Citizenship, social welfare system and social policies in France*, European Societies, 4(2)/2002.

Министарство здравља је на државном нивоу одговорно за политику, законе и стандарде. Али, оно само не производи услуге већ утиче на развој политике кроз партиципативни процес широких консултација између различитих агенција и представничких тела.

Сваки савет, у циљу обезбеђења социјалних услуга, обавља четири функције: а. идентификује потребе локалне заједнице и структурира услуге на начин који ће задовољити те потребе; б. купује услуге од понуђача услуга, који може бити неваљина организација, или приватна фирма, или други савет; в. сам обезбеђује неке услуге; г. максимално рационално користи финансијске ресурсе.

Тренд приликом обезбеђивања социјалних услуга је напуштање непосредне производње услуга у државној режији и обезбеђење услуга из других извора. Тако је у 2002. години независни сектор обезбедио 85% услуга институционалне заштите и 64% кућне неге, а у организацији локалних савета. Широк спектар провајдера услуга обезбеђује могућност да се конципира пакет услуга који одговара потребама корисника и који обезбеђује могућност избора од стране корисника.

Социјалне услуге се финансирају на локалном нивоу, чији су основни извори прихода локални порези на имовину, дотације од централне власти и партиципација корисника. Око три четвртине локалних прихода долази од централне власти. Систем централне дистрибуције средстава за социјалне услуге формалан је, тј. ослоњен на формулу како би се постигла праведност и свима обезбедили подједнаки услови. Та формула садржи следеће елементе: 1. социјалне карактеристике локалне заједнице, које су мера или индикатор социјалних потреба; 2. нормативни трошкови услуга у свакој локалној заједници, који узимају у обзир локалне цене и споразуме о зарадама на државном нивоу; 3. фискални капацитет локалне заједнице да поднесе трошкове финансирања социјалних услуга (пореска база).<sup>5)</sup>

Више ресурса се усмерава према оним локалним заједницама у којима су социјалне потребе веће, а локална средства мања. Корисници социјалних услуга плаћају део или целокупну цену услуге у зависности од сопственог финансијског стања. Али, сви добијају услугу без обзира на способност плаћања, пошто се ради о две

5) Види: М. Moodie - England: *Social Services, in Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004

невезане ствари: прво долази услуга, а тек се онда установљује ко може сам да поднесе цену или део цене, а ко не може.

Квалитет услуга се обезбеђује кроз два система: први сачињавају стандарди добре праксе за провајдере, које прописују и широко промовишу власти; и други, инспекција и регистрација провајдера, а уз коришћење стандарда и добре праксе као мерила. Систем за оцену перформанси садржи 50 индикатора организованих у пет група: државни приоритети и стратешки циљеви, трошкови и ефикасност, ефективност испоруке услуга, квалитет услуга за корисника и доступност услуга.

#### *в. Немачка политика*

Немачки систем обезбеђења социјалних услуга за угрожене грађане заснива се на комбинацији јавне, обично локалне одговорности и јаког укључења недржавних, добровољних организација. Основни прокламовни принципи су солидарност, супсидијарност и децентрализација. Основни канал управљања социјалним услугама су федерални закони, заједно са политикама које се развијају у лендерима (федералним јединицама) и локалним заједницама. Ове последње су главни играчи у снабдевању грађана социјалним услугама. Локалне заједнице примају део укупних пореских прихода државе и обавезне су да помогну свакоме ко не располаже довољним сопственим ресурсима или подршком породице. Поред тога, локалне заједнице су дужне да обезбеде широк списак социјалних услуга, укључујући оне финансиране из социјалног осигурања (на пример, услуге старима). Неке од тих обавеза прописане су законом (на пример, деци и омладини), а неке су само назначене у федералним законима (на пример, помињањем рањиве групе, као што су бескућници, инвалиди итд). Поред тога, постоје и неки федерални регионални програми. Независни провајдери могу да конкуришу за фондове који обезбеђују додатне услуге, као што су подршка људима са АИДС-ом или сексуално злоупотребљена деца.

Велика већина директних социјалних услуга обезбеђена је у Немачкој од стране непрофитних организација, а за рачун локалних власти. Те организације углавном припадају тзв. социјалним асоцијацијама, а две највеће од њих су религијске и уживају квази-јавни статус (гарантован законом). Оне држе скоро две трећине свих домова за стране и инвалиде, као и доприносе са око једном половином свих социјалних услуга младима. Остатак услуга

углавном обављају државне агенције, укључујући локалну општу социјалну службу (*Allgemeine Soziale Dienste*) која је одговорна за координацију локалне понуде услуга и за обезбеђење општег социјалног рада. Такав приступ организацији социјалних услуга резултирао је знатним варијететима широм Немачке.

У најновијем периоду неке услуге су пренете провајдерима из приватног сектора. Затим, покрет за самопомоћ је добро организован у Немачкој, посебно за људе са појединим здравственим проблемима (којима се даје стручна помоћ), али такође на подручјима као што су склоништа за жене жртве насиља.

У Немачкој је улога синдиката знатна. Иако сами не пружају социјалне услуге, они активно лобирају за унапређење услуга и проширење обухвата, а такође учествују у управљању фондовима социјалног осигурања из кога се у целини или делимично финансирају социјалне услуге. Они такође имају своје рехабилитационе центре.

У Немачкој постоји чврста кооперација, заснована на дугој традицији, између локалних власти и поменутих социјалних организација, укључујући и заједничко планирање и консензуално споразумевање о томе ко ради шта и под којим условима. Такав свеопшти систем подстиче локалне одговоре на социјалне проблеме. Овај локални социјални корпоративизам у последње време делимично губи на значају, пошто многе локалне власти прелазе на конкурентски систем уговарања услуга, што је омогућено изменама федералних закона. И поред тога, партнерство између протагониста из услужног система и институција социјалног рада какво је еволуирало током XX века наставља и даље да буде један од стубова немачког система социјалне заштите.

Финансирање пружања социјалних услуга се углавном одвија из државних фондова, непосредно или посредно. Општинске власти које су суочене са посебним теретом се делимично рефундирају кроз национални систем унакрсних субвенција. Социјалне организације се такође у највећој мери рефундирају на неки од начина из државног новца. Од њиховог прихода, око 80% представља приход из уговора са државним органима или од рефундирања услуга од социјалног осигурања; друге јавне дотације чине следећих 10% прихода. Мали део трошкова покрива се од добровољног улагања рада или новца. Корисници плаћају неке услуге (на пример, немедицинска кућна нега), али по ниским тарифама у поређењу

са другим земљама. Групе за самопомоћ у високој мери зависе од приватних извора, мада примају знатна средства од квазидржавних фондова (на пример, за здравствено осигурање). У Немачкој су хуманитарне фондације и социјалне кооперације доста слабо развијене.

Финансијски аранжмани партнерства јавног и приватног сектора дуго су били великодушни за непрофитне провајдере услуга, а кроз инпуте јавних и квазијавних тела. У последње време, пак, приватни снабдевачи се суочавају са новом уговорном културом која их појачано присиљава у специфичне заједничке подухвате са јавним сектором, дефинисане по задацима и ограничене по времену. Стога су и опште блок дотације смањене, а успостављају се строжи лимити расположивости средстава. Такви услови присиљавају независне (недржавне) организације да се све више окрећу приватним изворима, као што су широка публика или корпоративна филантропија.

Због отежаног финансирања социјалних услуга, у Немачкој је на делу процес смањивања трошкова за дати ниво услуга, тј. повећање ефикасности рада а кроз, на пример, унапређено рачуноводство, профитне услуге, унапређене стратегије прикупљања новца, повезивање разних мрежа давалаца услуга итд. Са друге стране, тежи се унапређењу квалитета услуга кроз усвајање система за контролу квалитета, сертификације, смернице и стандарде, детаљно извештавање, координацију послова различитих служби итд.<sup>6)</sup>

### *г. Нордијска политика*

Нордијска социјална држава може бити описана следећим особинама: 1. Државна социјална политика је врло широког обухвата и покрива социјалну сигурност, социјалне услуге, здравство, образовање, социјално становање, запошљавање итд, са циљем што већег обезбеђења основних потреба становништва; 2. Утицај државе на сва поменута подручја врло је јак. Политика обезбеђења пуне запослености обухвата макроекономску политику, социјалну политику и политику тржишта радне снаге; 3. Нордијски социјални систем заснован је на високом степену универзализма, тј. сви грађани имају права на основну социјалну сигурност и услуге без обзира на своју позицију на тржишту радне снаге и радни статус; 4. Обезбеђење дохотка засновано је на два елемента: у већини про-

6) Види: I. Bode - Germany: Social Services, in *Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004



грама, постоји основно осигурање које не зависи од дохотка и компонента трансфера која је повезана са висином дохотка за оне који се појављују на тржишту радне снаге. У поређењу са другим индустријализованим земљама, у нордијским су трансфери дохотка релативно виши и представљају знатнији део дохотка домаћинства. Последица тога је и релативно виши удео пореза у друштвеном производу. 5. Нордијске земље такође могу бити окарактерисане као услужне државе у којима је висок значај локалне демократије. Социјалне и здравствене услуге се финансирају из пореза, без знатније партиципације корисника. Локалне власти (општине и окрузи) обезбеђују услуге и обично их и сами производе. 6. Расподела дохотка је релативно уједначена. Посебно су умерене разлике у дохотку између запослених.

У Данској постоји тростепени систем опорезивања и администрације: државни, окружни и општински. Свеопшта надлежност за законодавство и формулацију социјалне политике је у рукама парламента и владе, док су за оперативно, свакодневно спровођење социјалне политике надлежни углавном окрузи и општине. Општинске власти су одговорне за највећи део новчаних давања, као што су социјална помоћ, боловања, рехабилитационе накнаде, помоћ за становање, помоћ избеглицама. Али, то је само финансирање у првој инстанци, јер општинама право на рефундирање од централне власти за све ове трансфере. Локалне власти су такође одговорне за обезбеђење највећег дела социјалних услуга, као што су дневна брига и превентивне мере код заштите деце и омладине, као и за негу старих и инвалида (помоћ у кући, домови за неговање итд). Окружне власти, поред основне улоге у организацији здравства, обезбеђују функционисање других социјалних области, као што су смештајне институције за децу и омладину и становање инвалида и других рањивих група. Општинске и окружне власти имају за обављање ових функција наменска средства од централне власти.

У Норвешкој постоји тростепени политички и административни систем, што се примењује и у социјалном сектору. Највећи део трансфера дохотка (боловања, рехабилитационе накнаде, пензије) администрира централна влада кроз Националну схему осигурања. Локалне власти су одговорне за социјалну помоћ, примарну здравствену заштиту, кућну помоћ и кућну негу, институционалну заштиту за децу и омладину, старе и инвалиде. Централна

власт је недавно преузела одговорност за болнице, чиме је су окрузи остали без озбиљнијих надлежности.

У Шведској постоји тростепена државна организација (централни, окружни и општински ниво).

Централна власт надлежна је за највећи део трансфера дохотка, као што су накнаде за боловања, родитељске накнаде, накнаде за повреде на раду итд, који се администрирају преко Националног завода за социјалну осигурање. Окружне власти су надлежне за болнице и примарну здравствену заштиту (здравствене центре). Локалне власти су одговорне за кућну помоћ и негу, социјалну помоћ и институције за смештај и бригу о деци, младима, старима и инвалидима.<sup>7)</sup>

### ЗАКЉУЧАК

У овом раду се разматрањем модела социјалне политике и заштите долази до јасније квалификације општих модела европске социјалне политике. Као што се закључује имамо буржоаски традиционални модел социјалне политике, где је системски присутно ограничено колективно обезбеђење социјалне сигурности. Циљне групе социјалне заштите су оне које нису у стању да на други начин задовоље своје основне потребе. Остали грађани су дужни да покрију сопствене економске и социјалне ризике кроз приватне аранжмане или кроз радни однос са фирмом. Владе ових земаља обично подстичу приватне аранжмане пореским средствима. Традиционални модел настоји да социјалну политику уклопи у општу економску политику, где социјална политика има за функцију да ублажује противречности које имају за последицу отпуштања из радног односа, системску незапосленост и цикличне кризе и падове привреде. Она увек делује на последице кризних кретања, а никад на узроке економског пада или системске узроке-противречности и тржишну стихију. Варијанту модернијег облика представља скандинавски поредак буржоаског модела, који настоји да делује и на друштвено-економске детерминанте економских и социјалних кретања које узрокују или доприносе разлозима поменутих криза и неоптималности. Основни циљ скандинавске политике је смањење разлика у доходу, а социјални системи су углавном универзалистички, у смислу да сви становници имају права на обезбеђење

7) Види: I.A. Cerami – *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Model of Solidarity?*, Universitat Erfurt, 2005

од последица већег броја економских и социјалних ризика. Услови за остваривање права и трансфери су углавном великодушни, а нагласак је на услугама, а не на новчаним трансферима. Блажу варијанту социјалног модела представља корпоративистичка политика умеренијих социјалдемократа у оквиру немачке и централно-европске групе земаља. Ове земље превасходно карактеришу менаџирање програма. Због различитих програма, различите шеме се често финансирају кроз премије, које запослени обично плаћају колективно. Веза између доприноса и бенефиција овде је већа него код либералних и социјалдемократских земаља.

Напоследку, као други основни модел треба издвојити источно-европски транзициони модел. Ове земље изразитије карактеришу системско менаџирање кључних програма и основних кретања. Овде је укључено и ублажавање последица санација или затварања предузећа. Све транзиционе последице су предмет контролисаног санирање и неке интервенције.

Друга група закључака се односи на хармонизацију социјалних модела и политика у оквиру чланства у ЕУ. Овде долазимо до запажања да је потребно функционално централизовати на нивоу Уније овлашћења и надлежност у сфери социјалне политике. Са становишта чињенице да се економска политика све више централизује, неопходно је имати у виду да централизација неопходно генерише противречности које је у оквиру нове полу-државе нужно умањивати или менаџирати из једног центра. Проблем заједничке популације ове нове федерације намеће истотипност решење-проблема који се манифестују у стандардизацији са много посебних специфичности по појединим групама земаља.<sup>8)</sup>

Све ово нас наводи на предвиђање о томе да ће се у некој, вероватно ближој, будућности развити у новој федерацији стандардизованија и јединствена европска економско-социјална политика. Овај тренд, наравно, зависи и од процеса политичке интеграције.

### *ЛИТЕРАТУРА*

- A. Cerami – *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Model of Solidarity?*, Universität Erfurt, 2005
- I. Bode - *Germany: Social Services*, in *Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004

8) Видети: Игор Јанев: “Међународна либерална идеологија и доктрина неолиберализма у међународним односима”, у: “Српска политичка мисао”, бр. 1/2009, стр. 52.

- M. Moodie - England: Social Services, in *Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004
- D. Bouget and G. Brovelli - *Citizenship, social welfare system and social policies in France*, European Societies, 4(2)/2002.
- J. Ancelin – France: Social Services, in *Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004
- *Social Europe, European Outlook*, SCP and CPB, The Hague, September 2003; G. Esping-Andersen – *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford University Press, 1999

**Igor Janev**

## **SOCIAL STATE AND POLITICS AT THE LOCAL LEVEL IN THE EUROPEAN UNION**

### **Summary**

*The work presented here contains a classification of the basic directions in profiling the social policy in the European Union. An attempt has been made to derive more general models of social policy implemented by the members of the European Union. A significant number of social policy directions related to the practical policies, have been reduced to a simpler classification of some basic models of the social policy. In connection with these models, a number of general conclusions have been drawn related to the necessary reconstructions which would lead to a more unified social policy in the European Union. The necessity of a more centralized social policy in the Union derives from the trends towards a higher degree of economic integration and formulation of a unified, common economic policy that affects the social sphere of the entire population of the European Union.*

*Key Words:* social policy, state, European Union, local self-government, economy



УДК:  
339.9.012:338.124.4(100)  
Примљено:  
**15. јуна 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 253-260.

*Ненад Ђорђевић*  
*Академија за дипломатију и безбедност, Београд*

## **ЕКОНОМСКА ДИПЛОМАТИЈА И СВЕТСКА ЕКОНОМСКА КРИЗА**

### **Сажетак**

*Економска дипломатија представља будућност дипломатије, јер је у околностима глобализације светске привреде и политике постала основно средство продора на светско тржиште. Главна функција економске дипломатије је заштита националних интереса у међународним економским односима. С друге стране, суочавамо се са светском економском кризом која, поред осталог, тешко оптерећује међународне односе и битно утиче и на профилисање актуелне економске дипломатије. У овом раду је учињен покушај да се укаже на неке аспекте њиховог међусобног односа који, по мишљењу аутора, заслужују пажњу.*

*Кључне речи: Економска дипломатија, светска економска криза, међународни економски односи, глобализација, економске информације, преговарање.*

### **1. ЕКОНОМСКА ДИПЛОМАТИЈА - СПЕЦИФИЧАН ОБЛИК ДИПЛОМАТСКЕ АКТИВНОСТИ**

**У**односу на биполарни међународни поредак II половине 20. века, научно-технолошки прогрес и глобализација су битно утицали на проширење економских функција и задатака класичне дипломатије. То се одразило на правац дипломатског деловања које теоретичари и практичари различито називају. Економизација дипломатије условила је и назив економска дипломатија коју је најпре лансирала француска школа, а затим је прихватила и руска школа економске дипломатије.

Европска школа схвата економску дипломатију као коришћење државних дипломатских ресурса и метода, али и економских мера и инструмената (трговинска политика, кредитно-монетарна, технолошка и сл.) на билатералној и мултилатералној основи ради обезбеђења развоја националне привреде и заштите спољноекономских интереса земље.<sup>1)</sup>

У англосаксонској литератури се сусрећемо са термином ‘‘спољно трговинске активности’’<sup>2)</sup>, мада трговинску дипломатију не треба мешати са економском дипломатијом, без обзира на то што она подразумева коришћење потенцијала резиденцијалних мисија не само за промовисање извоза, већ и за обезбеђивање инвестирања у привреду сопствене земље. У америчкој школи интернационалног менаџмента економизација дипломатије се дефинише као интернационална бизнис-дипломатија и разликује се од европске дефиниције дипломатије. Наиме, америчка школа више наглашава дипломатизацију бизниса, полазећи од снаге величине својих мултинационалних компанија, са једне стране, али и вођења индустрије политике од стране САД, односно од конкретне економизације дипломатије у земљи у којој економски интерес има апсолутни приоритет. Другим речима, ради се о активности државе на сопственој промоцији и заштити интереса националних фирми на међународном плану, преговорима са владама (како фирми тако и државе) у чијим земљама америчке компаније послују, избегавању конфликта у земљи и у зони интернационалног бизниса, прикупљању информација, односно глобалном позиционирању америчке извозне експанзије преко државног, дипломатског апарата, а уз садејство америчких предузећа уз преговоре, као веома битног елемента интернационалне бизнис дипломатије.

## *2. ГЛОБАЛНА ЕКОНОМСКА КРИЗА КАО НОВИ ФАКТОР ОД УТИЦАЈА НА ЕКОНОМСКУ ДИПЛОМАТИЈУ*

Савремена финансијска криза која је започела средином седамдесетих година прошлог века, доживљава своју негативну кулминацију од 2008. године. Покушај да се сопствени економски развој оствари спекулацијама, преварама и непринципијелним рушењем постојећег друштвено-економског и правног система међу-

1) Орнатски, И.А., Економска дипломатија, Международние отношения, Москва, 1985, стр.3.

2) О томе шире видети у Џоф Р. Берин: Дипломатија-теорија и пракса, ИП ‘‘Филип Вишњић’’ и ‘‘Академија за дипломатију и безбедност’’, Београд, 2008, стр. 187-188.

народне заједнице, вратио се као бумеранг најмоћнијој економској и војној сили САД. Финансијска криза, поред мега-силе САД, погодила је и све земље које су имале знатан проценат власништва у економији САД-а. Начин решавања тих криза, упркос честим самитима на врху (Г8 и Г20) још увек није изванредан, не постоје чврсте излазне стратегије, али се уочава поновно оживљавање повлашћене улоге државе у економији. Самим тим, значајно се повећава место и улога економске дипломатије, која у овом тренутку добија прворазредан значај. То указује на то да светска економска криза се не може решити ако се не изврши темељно озбиљно реструктурирање државне организације водећих сила, као и промене у структури међународне заједнице у међународним политичким и финансијским односима.

### 2.1. МЕГАТРЕНДОВИ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Са становишта светске економске кризе, пажњу заслужују излазне стратегије, односно мегатрендови економског развоја, као битно исходиште у профилисању економске дипломатије. Израз мегатрендови развоја дугујемо Јохану Наисбиту<sup>3)</sup>, који је тиме означио основне претпоставке реструктурирања постојећег, као и наступање новог друштва у Америци. По њему, мегатренд је успостављање одређене структуре, нових структурних односа, новог понашања, новог начина размишљања. Мегатрендови говоре о смеру кретања, а на сваком је да одлучи да ли ће их прихватити или не. Ипак, трендови су попут коња, лакше је јахати у смеру у ком су сви кренули. Ако је одлука неког бизнисмена у складу са преовладајућим трендом, онда му он (тренд) иде на руку. Аналогно томе, одлука државе коју следи свака економска дипломатија подразумева државне и националне интересе, али мора бити и плод кооперативности, јер је криза универзални проблем и мора се заједнички решавати. Више нису довољни самити на врху Групе 8 (Г8), већ се иде на проширење самита водећих сила (Г 20), што говори о општим трендовима у које су укључене не само дипломатије великих сила. Најзначајнији мегатрендови, односно нови смерови развоја који могу бити од утицаја на вођење бизниса у будућности,<sup>4)</sup> а тиме и од круцијалног значаја на креирање економске дипломатије, садрже фазе :

3) Johan Naisbit: Megatrends: the new Directions Transforming our Lives, A. Warner Communications Company, New York, 1982

4) J. Наисбит наводи десет мегатрендова развоја



1. Од индустријског ка информатичком друштву
2. Од формирања технологије ка прожимајућој технологији
3. Од националне привреде ка светској привреди
4. Од кратког ка дугом року
5. Од централизације ка децентрализацији
6. Од помоћи институција ка самопомоћи
7. Од представничке ка партиципативној демократији
8. Од хијерархијске организације ка мрежној организацији
9. Од севера према југу
10. Од детерминизма ка вишеструком избору
11. Од класичног образовања ка перманентном и продуктивном образовању.
12. Од традиционалних подстицаја ка пословној каријери са новчаном компензацијом

Сваки од наведених мегатрендова заслужује пажњу, али ћемо се задржати само на неке који су у контексту глобалне економске кризе можда више апострофирани.

Један од њих је тренд од индустријског ка информатичком друштву, који није нов, а њен значај је у томе што данашња софистицирана технологија невероватно убрзава глобализацију. Савремено пословно комуницирање у економској дипломатији, методе и технике преговарања, реализација интернационалне стратегије економије у дипломатији су, једноставно, незамисливи без уважавања оваквог тренда.<sup>5)</sup> У информатичком друштву излаз је у новим предузетничким иницијативама, како у индустријски развијеним друштвима, тако и у државама у транзицији, при чему знање постаје уносно занимање и покретачка снага привреде, односно «знање је већ постало примарна привредна грана, индустрија која привреду опскрбљује преко потребним и најважнијим средствима за производњу».<sup>6)</sup> Проблем информатичког друштва је транспарентност и брзина протока информација, што посебно важи за област

5) Смењују се револуционарна раздобља у материјалном животу модерног друштва и доносе прелаз најпре од једноставне кооперације до мануфактуре, затим од водене паре до механизације, па од електрике аутоматизације и најзад од електрике до роботизације... настали су они (преврати) и развијали се из различитих побуда и позиција. Први из економизирања руцним радом, други из економизирања радним временом, трећи из економизирања информацијом”(др. Адолф Драгицевиц: Визија и збиља, Аугуст Цесарец, Загреб, 1986, стр.46)

6) Друцкер: Иновације и предузетништво, Београд, “Привредни преглед”, 1990, стр.84

финансија. Посматрање кретања новчаних токова показало је слабости економије неолиберализма, а актуелна финансијска криза се може сматрати једном од највећих криза после оне из 1929-1933 године.

Тренд од националне ка светској привреди добија посебно на значају у условима глобалне кризе и представља један од приоритета који је у фокусу савремене економске дипломатије. Данас се живи у свету међузависних заједница. Међународна подела рада је економска категорија у којој је увек присутна борба између развијених и неразвијених. Стога се константно повећава јаз између богатих и сиромашних. Зато би циљ неразвијених земаља требао да буде производња финалних производа, пошто високоразвијене државе покушавају да од њих створе, искључиво, сировинску базу и тржиште за своје производе. То је тенденција стварања новог облика неопротекционизма. Да би се то избегло неопходно је извршити реструктурирање међународних организација у области финансија, привреде, економије а самим тим и политике. Тај процес је управо започео. Свет ће се интегрисати али са промењеним центрима моћи и равномернијом прерасподелом светског богатства. Стога, структурно прилагођавање постаје умеће прилагођавања. У свету сталних промена какав је данашњи, развојна динамика компанија и привреде зависи од брзине прилагођавања. Економска дипломатија која се ефикасније трансформише и прилагоди оваквим трендовима има, свакако, много више успеха.

### *3. ПРИОРИТЕТИ САВРЕМЕНЕ ЕКОНОМСКЕ ДИПЛОМАТИЈЕ*

Савремена економска криза, као и све претходне, сигурно ће потенцирати неке нове приоритете различитих делатности, па И економске дипломатије. То се, пре свега, односи на следеће три области:

- а) Праћење најважнијих параметара кретања светске економије;
- б) Прогноза кретања; и
- в) Очување националних економских интереса.

По логици ствари, криза виђених размера које се испољавају у свету од 2008. године, није могла да настане изненада. Она је представљала изненађење само за оне државе и њене представнике

који или нису пратили шта се догађа, или и оно што су видели нису умели правилно да оцене. Због тога се у први план истиче велика обавеза економске дипломатије да интензивно прати све оно што се догађа на глобалном плану и у економијама појединих земаља, како би била у стању да на време уочи релевантне индикативне трендове. Та активност се одвија практично све до границе између класичне дипломатије и обавештајног рада.

Друга актуелна област испољавања савремен економске дипломатије јесте да се, на основу релевантних сазнања, укаже на прогнозе економских кретања на генералном плану И у појединим земљама. При томе је од суштинске важности да се такве процене прате за релевантне земље (САД, ЕУ, Русија, Кина...) и за кључне параметре (стопа раста, инфлација, запосленост, кредитно-монетарна политика...). Овакве анализе су нарочито значајне за мање и неразвијеније земље, које немају моћ да утичу на глобална кретања, али зато треба да знају шта се догађа, како би заштитиле своје интересе.

Трећа област деловања економске дипломатије односи се, а то пракса показује, на настојање сваке земље да, прво, анализира шта се догађа у ближем и даљем окружењу и, друго, да сугерише предузимање мера којима би се заштитили национални економски интереси. Већ сада, након непуне године интензивне светске економске кризе, јасно је да све земље воде рачуна, пре свега, о томе како да очувају своје интересе. При томе, не треба да завара интензивна међународна активност на решавању тих проблема (поменути самити Г8 и Г20), јер је она усмерена, пре свега, на то да се реше домаћи проблем.

Да је Република Србија ранијих година имала у виду овакав приступ економској дипломатији, вероватно би избегла ситуације у којима су представници актуелне политичке власти различито оцењивали неке процесе, а и сада износе контроверзне прогнозе у погледу превазилажења економске кризе. Наравно да то, у великој мери, онемогућава ефикасност у креирању и спровођењу економске дипломатије државе.

#### *ОДАБРАНА ЛИТЕРАТУРА*

- Цоф Р. Бериц, Дипломатија-теорија и пракса, ИП ‘‘Филип Вишњић’’ и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2008.

- Владимир Првуловић, Економска дипломатија, “Грмеч”, Београд, 2001.
- Ненад Ђорђевић, Мега трендови развоја у друштву, бизнису и економији, Факултет за менаџмент малих предузећа, Београд, 2008.
- Дијана Зеленика, Утицај економске дипломатије на заједничка улагања (на примеру Републике Српске), докторска дисертација, Универзитет Привредна Академија, Нови Сад, Факултет за менаџмент малих и средњих предузећа, Београд, 2009, (ментор: Проф. др Ненад Ђорђевић).
- Живорад Ковачевић, Међународно преговарање, “Филип Вишњић”, Дипломатска академија МСП СЦГ, Београд, 2004.
- Давид Дашић, Дипломатија, економска мултилатерала и билатерал, Универзитет Браћа Карић, Београд, 2003.
- Миодраг Митић, Дипломатија, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.

**Nenad Djordjevic**

**ECONOMIC DIPLOMACY AND WORLD  
ECONOMIC CRISIS**

**Summary**

*Economic diplomacy represents the future of diplomacy, in the era of globalization of world economy and politics it has become the basic tool of penetrating the world markets. The main function of economic diplomacy is the protection of national interests in international economic relations. On the other hand, we are facing the world economic crisis that is, among other things, burdening international relations and significantly affecting the profiling of the current economic diplomacy. In this article an effort was made to address and point out some of the aspects of their interaction that, in the author's opinion, deserve attention.*

*Key words: Economic diplomacy, world economic crisis, international economic relations, globalization, economic informations, negotiation.*



УДК:  
35.07(4-672EU)  
Примљено:  
**22. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 259-274.

*Јелена Тодоровић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАО УСЛОВ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Административни капацитети (Мадридски критеријум), заједно са критеријумима из Копенхагена, представљају услове које државе које претендују на чланство у Европској унији, морају да испуне. Овај критеријум је значајан пре свега због улоге коју администрација има не само у процесу придруживања, већ и касније када држава постане чланица ЕУ. Администрација има задатак да усвоји и ефективно примени комунитарна правила. Зато је задатак држава које се налазе у процесу приступања да створе професионалну и одговорну државну управу која ће бити у стању да преузме и имплементира правила и прописе ЕУ. Србија у складу са својим стратешким опредељењем да постане чланица ЕУ у блиској будућности, мора да оснажи своје административне структуре тако да оне буду способне да остваре обавезе које проистичу из будућег чланства.*

*Кључне речи: Европска унија, административни капацитети, европски административни простор, критеријуми за чланство*

\* Истраживач ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

## *1. АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ - УСЛОВ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ*

**У**тренутку формирања 1951. године, Европска заједница за угљ и челик имала је шест држава чланица у свом саставу. Тај број није мењан ни након успостављања друге две заједнице 1957. године – Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. Број држава чланица увећавао се постепено кроз четири таласа проширења: 1. 1973. године (Велика Британија, Република Ирска и Данска), 2. 1981. године (Грчка), 3. 1986. године (Шпанија, Португалија), 4. 1995. године (Шведска, Аустрија, Финска). Ни у једном проширењу није постојао критеријум административних капацитета као услов који државе кандидати треба да остваре како би постале чланице Европских заједница. Све до петог - „великог проширења“, које је завршено маја 2004. године, када је десет држава централне и источне Европе приступило Европској унији (Пољска, Мађарска, Чешка, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Словенија, Кипар и Малта), питање административних способности није привлачило велику пажњу јавности. Оно је посматрано више као техничко питање с обзиром да, нити је број прописа које треба применити био велик, нити су државе које су приступале биле државе које су скоро пола века почивале на комунистичким принципима као што је случај са осам од десет наведених држава. Крај хладног рата и слом комунизма утицали су на државе централне и источне Европе (ЦИЕ) да изразе жељу да постану чланице Европске уније. Процес европских интеграција у овим земљама био је дуготрајан и постепен пре свега због неопходности да се изграде потпуно нове институције у односу на оне из претходног периода, а затим и због обима и сложености европских прописа које треба усвојити и применити. Све ово доводи до тога да питање постојања административних капацитета постане једно од важних питања за процес европских интеграција.

На самиту у Копенхагену 1993. године дефинисани су први пут критеријуми заједнички за све државе које оне треба да остваре уколико желе чланство у ЕУ - тзв. Копенхагеншки критеријуми (до тада су се услови за чланство налазили за сваку државу појединачно у споразуму о придруживању), али услов изградње административних капацитета није експлицитно поменут. Тек се на самиту у Мадриду 1995. године први пут помиње да државе кандидати треба да прилагоде своје административне структуре за спро-

вођење обавеза које проистичу из чланства. Овакво дефинисање било је доста непрецизно па се у наредним годинама покушало дати прецизније образложење. Тако се у саопштењу са самита у Луксембургу 1997. године на коме се даје формално одобрење за почетак преговора са неким државама ЦИЕ, каже да није довољно само инкорпорирати правила ЕУ у своје законодавство већ обезбедити капацитете да се правила и спроводе. Самит у Феири 2000. године иде најдаље када је реч о наглашавању значаја који имају административни капацитети у процесу приступања, па се тако каже да напредак у преговорима са државом кандидатом зависи од преузимања акција (*acquis communautaire* – правне тековине ЕУ), а посебно од њених капацитета да ефективно примени право ЕУ.

Мадридски критеријум административних капацитета је четврти критеријум поред политичког (стабилне институције и владавина права), економског (функционална тржишна привреда) и правног (прихватање правила и прописа ЕУ) критеријума, дефинисаних у Копенхагену. Овај критеријум подразумева да држава која се налази у процесу приступања треба да изгради администрацију која је способна да прихвати и делотворно спроводи политике и правила ЕУ. Очигледно је да је испуњење мадридског критеријума предуслов за задовољење остала три јер без одговарајућих административних структура није могуће успоставити, нити тржишну привреду, нити стабилне институције или спроводити прописе.

Административни капацитет представља скуп обележја организационе управе и то са два аспекта: квалитет државних службеника и односи између организационих јединица управе.<sup>2)</sup> За спровођење прописа и политика ЕУ подједнако су важни капацитети централне управе као и капацитети локалних и регионалних власти. Такође, треба вршити усклађивање у различитим секторима, као и координацију организационих јединица у органима управе које су задужене за процес европских интеграција.

Свесна чињенице да је стварање административних капацитета тежак и сложен задатак, Европска унија је врло брзо одлучила да је државама потенцијалним кандидатима потребно помоћи у изградњи административних структура кроз финансијску и техничку помоћ. Финансијска помоћ се спроводи кроз предприступне фондове док када је реч о техничкој помоћи, постоје пројекти Тви-

2) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, у Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција бр. 1, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 99



нинг – програм братимљења као и Таиекс - Канцеларија за размену информација о техничкој помоћи. Твининг предвиђа упућивање службеника из државе чланице ЕУ у државу кандидата како би помогли у писању закона као и у изградњи институција.<sup>3)</sup> Државе централне и источне Европе најпре су финансијску помоћ добијале кроз програм PHARE а затим је на основу Солунске агенде за западни Балкан формиран је ИПА – програм финансијске помоћи јединствен за све кандидате и потенцијалне кандидате. Програм се састоји од пет компонената од којих су само прве две доступне за потенцијалне кандидате а једна од њих је управо подршка изградњи институција и административних структура.

## 2. МЕХАНИЗМИ ЗА ОЦЕНУ ИСПУЊЕНОСТИ КРИТЕРИЈУМА АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА

Европска унија нема експлицитна мерила на основу којих оцењује да ли држава кандидат има одговарајуће административне структуре. Она не поседује чак ни механизме којима би то у својим државама чланицама могла контролисати. Уговор из Рима не помиње никакву одредбу о државној управи.<sup>4)</sup> Упркос недостатку директних овлашћења, Европска унија ипак утиче на то како административне структуре треба да изгледају. Државе су слободне да своју управу организују како им одговара али она мора да функционише на начин који ће обезбедити да се послови заједнице обављају ефикасно, како би се остварили резултати јавних политика.<sup>5)</sup>

ЕУ нема спољне агенције које би контролисале спровођење јавних политика већ су за то одговорне националне институције па стога ЕУ захтева да садашње или будуће чланице имају поуздан систем владавине и одговорне институције које су способне за имплементацију јавних политика. Кроз годишње извештаје о напретку које доноси Европска комисија од 2002. године, врши се анализа, између осталог и административних капацитета, и то не само број запослених и структура већ и процедуре које оне кори-

3) Тања Мишчевић, *op. cit.* стр. 103

4) Душко Лопандић, *Оснивачки уговори ЕУ*, Канцеларија за придруживање ЕУ Србије и Црне Горе, Европски покрет у Србији, Министарство за економске односе са иностранством, Београд, 2003, стр. 57

5) Жак Фурније, *Владавина и европска интеграција – поуздана државна управа*, у СИГ-МА радови бр. 23, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006, стр. 113

сте.<sup>6)</sup> Ови извештаји садрже многе индикаторе и смернице па чак и критике у ком правцу су потребне промене у овој области како би се направила ефикасна и професионална државна управа. Ове функције Европске комисије далеко превазилазе овлашћења и надлежности класичних управних органа других међународних организација.<sup>7)</sup> Давање оцене о испуњености услова представља унилатерални процес којим се ојачава преговарачка позиција Европске уније у односу на државе кандидате и потенцијалне кандидате, у смислу демонстрирања политике условљавања коју она често користи, што можемо видети и на примеру Србије.<sup>8)</sup>

У годишњим извештајима Комисије се први пут посвећује значајна пажња питањима државне управе и то у одељку намењеном административним капацитетима као и у одељцима о политичким критеријумима и секторским политикама. У поглављу о политичким институцијама, Комисија захтева испуњење великог броја услова. Постојање слободних избора, независног судства, поделе власти, аутономија локалних и регионалних управа, поштовање људских права и права мањина, све су то услови чије испуњење очекује Комисија. Она не прописује који модел управе треба следити нити колико министарстава треба да постоји. Она прописује само да мора постојати орган који координира процес европске интеграције као и организационе јединице за послове интеграције у свим министарствима. Када је реч о државној служби, Комисија захтева доношење закона који се односи на државне службенике. Такав закон је користан у дефинисању права и обавеза државних службеника и обезбеђивању њихове независности од политичког утицаја. Државна служба треба да буде каријерна а треба радити и на повећању стручности државних службеника кроз разне програме обуке. Када анализира секторске политике, Комисија предвиђа формирање бројних регулаторних тела која су неопходна да би се спроводили закони. Ова тела треба да буду независна и финансијски и политички. Регулаторна тела треба да се оснивају у следећим секторима: конкуренција, телекомуникације, ветеринарска и биљна инспекција, заштита животне средине, заштита потрошача итд.

6) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријем: Административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *op. cit.*, стр. 104

7) Игор Јанев, „Основе политичког система Европске уније“, Политичка ревија 04/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 1061

8) Phedon Nikolaidis, *Enlargement of the EU and effective implementation of community rules: An Integration based approach*, European Institut of Public Administration, 99/W/04, p.46

Усвајање и примена комунитарних правила захтевају способну администрацију и одговорне институције. Државе које су у процесу европских интеграција проживљавају истовременост транзиције и усклађивања: изградња демократских институција и тржишне привреде са једне стране и преузимање и имплементација бројних европских прописа са друге. Оне треба прво да уклоне застареле институције из периода комунизма а затим и да изграде нове институције регулаторног типа. Административни капацитети могу се посматрати са два аспекта која су међусобно повезана: 1. капацитети су потребни како би се припремио, координирао и извео процес придруживања, 2. капацитети су потребни како би се делотворно спроводиле обавезе из будућег чланства. Сврха процене административних способности јесте управо повезана са другим аспектом: Европска унија ће примити у чланство оне државе које су изградиле административне структуре које ће бити у стању да остваре циљеве Уније. Из тога произилази да је заједнички интерес држава кандидата, држава чланица и европских институција да се изгради поуздана и способна државна управа.

### 3. „ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОСТОР“

Државе чланице Европске уније имају различите системе државне администрације. ЕУ нема никакву надлежност над државном управом својих чланица. Међутим, постоје извесне сличности међу њиховим системима. Оно што им је заједничко јесте постојање одређених принципа. То су следећи принципи организовања државне управе: отвореност, транспарентност, професионалност, одговорност, делотворност и ефикасност.<sup>9)</sup> Управо ови принципи представљају основу „европског административног простора“. Поменути принципи управног права представљају „неформализовани аки“.<sup>10)</sup> „Европски административни простор“ се ствара кроз састанке и размену мишљења и искустава службеника држава чланица. Он представља скуп административних принципа, заједничких управних стандарда, поступака и вредности које се примењују у државама чланицама. Основна карактеристика овог „простора“ јесте што се применом поменутих принципа остварује поузданост система државне управе. Зато државе кандидати и потенцијални

9) *Европски принципи за државну управу*, у СИГМА радови бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006, стр. 209

10) *Европски принципи за државну управу*, op. cit., стр. 218

кандидати треба да организују своје управе тако да оне достигну ниво поузданости „европског административног простора“. Циљ није слепо ископирати систем управе одређене земље већ направити систем који ће личити на све државе чланице по мало. Ови принципи и правила нису трајни већ се државне управе еволутивно мењају и развијају у складу са потребама које намећу глобалне промене. Стална интеракција између држава чланица, као и између чланица и Комисије, доводи до настанка нових решења организовања државне управе у складу са најбољом европском праксом. Заједнички принципи, поступци и вредности који постоје у „европском административном простору“ утичу на државе кандидате да направе административну структуру којом могу да остваре ефективну примену комунитарних правила.

#### 4. АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Административни капацитети представљају један од најважнијих критеријума за оцену спремности држава кандидата за приступање Европској унији. То се односи и на земље западног Балкана, међу којима је Србија. Декларацијом из Солуна 2003. године уводе се Европска партнерства за земље западног Балкана. Европска партнерства представљају инструменте претприступне стратегије којима се са сваком земљом појединачно формулишу краткорочни (од једне до две године) и средњерочни (од три до пет година) приоритети.<sup>11)</sup> Приоритети представљају брзину којом држава треба да спроводи економске, политичке и институционалне реформе.

Српска управна традиција има обележја аустријског модела државне управе који датира још из периода Краљевине Југославије. СФРЈ је задржала иста обележја, а захваљујући својој федеративној структури и развијеној међународној сарадњи изградила је државну управу која се разликује од већине других посткомунистичких земаља. У том смислу може се рећи да Србија има потенцијала да брзо и успешно прилагођава своју државну управу потребама европских интеграција.

Будући да чланство у Европској унији представља стратешко опредељење Србије и један од њених спољнополитичких прио-

11) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријем: Административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *op. cit.*, стр. 103

ритета, разумљиво је да реформа државне управе и изградња административних структура добијају пуну пажњу и званичника и јавности последњих година. Питање јачања административних капацитета мора се посматрати заједно са питањем реформе целокупног друштва. Србија је јуна 2004. године потписала Европско партнерство и од тада она сачињава годишње Акционе планове за спровођење Европског партнерства. Такође, од 2004. године Србија доноси годишње Акционе планове за хармонизацију законодавства са правом Европске уније, а 2006. године усвојила је први Акциони плана за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција. Основни циљ овог документа јесте да се помогне координисано и планско јачање способности државне управе за спровођење обавеза.<sup>12)</sup> Акциони план предвиђа одговорност за спровођење обавеза за сваки орган државне управе у домену његових надлежности. Најпре је донета Стратегија за реформу државне управе која указује на потребу формирања Савета за реформу државне управе који би чинили председник и потпредседник Владе, министар за државну управу, министар правде, финансија, унутрашњих послова, директор Републичког секретаријата за законодавство. На оперативном плану, спровођење ове реформе поверено је Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Стратегија реформе државне управе сачињена је на основу принципа „европског административног простора“ а то су : деполитизација, децентрализација, професионализација, рационализација и модернизација. Основни циљ Стратегије јесте да се изгради одговорна администрација заснована на владавини права која представља услужни сервис грађанима. На основу Стратегије усвојен је Акциони план за реформу државне управе који доноси конкретне рокове за реформу управе у периоду од 2004. до 2008. године, укључујући и доношење Закона о државној управи као основног акта у овој области.

Када је реч о органима управе који су задужени за послове европских интеграција, Савет за европске интеграције је највише политичко тело које прати, усмерава и оцењује процес придруживања Републике Србије. Њега чине председник и потпредседник Владе задужен за послове европских интеграција, сви министри, директор Канцеларије за европске интеграције (некадашња Канце-

12) „Акциони план за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција“, Канцеларија за придруживање Владе Републике Србије, Београд, 2006. стр. 9

ларија за придруживање ЕУ), генерални секретар Владе, председник Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије, представници мањина, саветник председника Републике, представници универзитета, невладиног сектора, синдиката, цркве. Канцеларија за европске интеграције представља централни орган за координацију у процесу европских интеграција. Она координира организационе јединице за европске интеграције у министарствима, а поред тога сарађује са државним органима у преговорима са Европском унијом, помаже у усклађивању прописа, надзире спровођење обавеза, припрема извештаје за Европску комисију, припрема акте који су везани за придруживање и приступање. Јачање структура за европску интеграцију представља трајан приоритет. Константно треба јачати Канцеларију за европске интеграције као и јединице у оквиру ресорних министарстава.

Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ) представља свеобухватни документ који замењује и интегрише све постојеће Акционе планове који се односе на јачање институционалне способности, хармонизовање закона и спровођење Европског партнерства. Овај документ је усвојен октобра 2008. године и њиме се омогућава планирање, праћење и координација свих Владиних активности у вези са европским интеграцијама.<sup>13)</sup> Он не прописује само обавезе које се тичу преузимања европских прописа у домаћи правни поредак већ и задатке који се морају извршити како би се испунили критеријуми из Копенхагена и Мадрида. Национални програм за интеграцију омогућава широј јавности да прати процес придруживања а његова потпуна реализација предвиђа се за 31. 12. 2012. године. Степен остварености Националног програма за интеграцију прати се кроз редовне извештаје које на свака три месеца објављује Канцеларија за европске интеграције. Све активности из НПИ – а могу се поделити на краткорочне, чије је испуњење замишљено за прве две године, и средњерочне које треба остварити за 3-5 година. Програм је подељен у шест поглавља: 1. политички критеријуми (стабилност институција), 2. економски критеријуми (успостављање тржишне економије), 3. способност преузимања обавеза (по секторима, има 35 подпоглавља), 4. административни и правосудни капацитети (преглед реформе државне управе, тренутно стање административних и правосудних капацитета), 5. национална верзија правних тековина ЕУ (превод

13) „Национални програм за интеграцију у Европску унију“, Влада Републике Србије, Београд, 2008., стр. 13

преко 100.000 страница комунитарног законодавства) и 6. финансијске потребе реформи (буџет Републике Србије и фондови стране помоћи).<sup>14)</sup>

Када је реч о политичким критеријумима, ово поглавље анализира који су закони донети у области демократије и владавине права а који тек треба да се донесу. Тако се помиње да је Србија усвојила Устав 2006. године, затим Законе о председнику Републике, војци, Влади, Уставном суду, локалној самоуправи, спољним пословима. У области државне управе донети су Закони о државној управи, јавним агенцијама, о државним службеницима, платама државних службеника, заштитнику грађана, слободном приступу информација од јавног значаја, спречавању сукоба интереса. 2007. године формирана су нова тела за послове европске интеграције како би се убрзао процес. Координационо тело за послове европске интеграције чине потпредседник Владе, министри спољних и унутрашњих послова, правде, финансија, пољопривреде, економије, трговине и директор Канцеларије за европске интеграције. Поред овог органа, постоји и Стручна група коју чине директор Канцеларије за европске интеграције и председници 35 стручних подгрупа које представљају радне групе чије се надлежности подударају са преговарачким поглављима којих има 35. Када је реч о изборном законодавству, треба унапредити изборни систем, донети Закон о бирачким списковима а до 2012. године и Закон о изборној кампањи.<sup>15)</sup> У оквиру Стратегије реформе државне управе у Републици Србији, децентрализација је дефинисана као један од пет главних принципа. Сврха процеса децентрализације јесте да обезбеди квалитетно задовољавање свакодневних потреба грађана на нивоу локалне самоуправе.

Поглавље о економским критеријумима бави се успостављањем тржишне привреде и макроекономске стабилности као и потребом да се изграде способности за суочавање са притиском конкуренције у оквиру Европске уније. Треће поглавље анализира тренутно стање у појединачним секторима (35) и њихове могућности да преузму обавезе из чланства. Четврто поглавље је посвећено јачању административних и правосудних капацитета, будући да спровођење права ЕУ и остваривања обавеза у процесу приступања, зависи управо од способности администрације да практично

14) „Национални програм за интеграцију у Европску унију“, *op. cit.*, стр. 12

15) „Национални програм за интеграцију у Европску унију“, *op. cit.*, стр. 40

примени правила и политике Европске уније. Потребно је направити нову Стратегију реформе управе пошто се претходна односи на период до краја 2008. године. Нова стратегија, као и стара, треба да почива на принципима „европског административног простора“ и главни циљ треба да буде да државна управа постане прави сервис грађана. Предвиђа се стварање деполитизоване и професионализоване управе у којој ће бити смањен утицај политике. Обука службеника морала би бити континуирана и у ту сврху постоји Регионална школа за државну управу. Треба наставити са применом закона који се односе на државну управу а који су усвојени у претходном периоду (Закони о државној управи, јавним агенцијама, о државним службеницима, платама државних службеника, заштитнику грађана, слободном приступу информација од јавног значаја, спречавању сукоба интереса). Такође, као краткорочни приоритети наводи се и усвајање Закона о матичним књигама, Закона о управном поступку, као и обезбеђење транспарентног запошљавања и напредовања у државној служби. За јачање институција и административних потенцијала користе се средства из буџета Републике Србије као и средства из билатералних и мултилатералних програма финансијске и техничке подршке. Програме обуке службеника спроводи Служба за управљање кадровима у виду опште обуке, а организују се и програми посебне обуке државних службеника. 2007. године је изведено 9 програма обуке у различитим областима а 2008. године још 2 програма. Канцеларија за европске интеграције организовала је у периоду 2005–2007. година 105 семинара за јачање административних капацитета. Постоји знатна несразмера у обиму послова и задатака и броја извршилаца у областима које су обухваћене процесом европске интеграције. У наредном периоду биће неопходно ојачати ове делове администрације, што кроз реорганизацију, што кроз додатно запошљавање.

Што се тиче изградње институционалних капацитета за управљање фондовима Европске уније, ради се целокупној промени система, односно преласку са централизованог на децентрализовани систем управљања фондовима. За потпуно успостављање система потребно је основати неке нове институције а то су: државни координатор помоћи, национални фонд, централна јединица за уговарање и финансирање, државни службеници у ресорним министарствима задужени за управљање програмима помоћи, заједничка комисија за праћење и корисници. Процес изградње оваквог система је дуготрајан и нимало лак, посебно за земље у транзицији.



До сада су објављена два извештаја о спровођењу Националног програма за европску интеграцију, за периоде јул – децембар и јануар – март. Успех министарстава мери се испуњавањем обавеза. То су, ако се посматра критеријумима Европске комисије, донете одлуке, усвојени прописи, спроведене мере.<sup>16)</sup> На основу извештаја за прво тромесечје ове године успешност Владе у целини износи 53%, планирано је 68 а усвојено 36 прописа. Највећи проценат успешности има извршна власт 86% а најмањи Народна скупштина 22%. Влада је утврдила четири закона које су нека министарства планирала за касније квартале чиме су унапред извршене неке обавезе. То су следећи предлози закона: 1. предлог Закона о потврђивању Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (првобитно планиран за јун), 2. предлог Закона о заштити од буке (планиран за септембар), 3. предлог Закона о безбедности саобраћаја на путевима (планиран за септембар) и 4. предлог Закона о вину (планиран за јун). Народна скупштина је усвојила осам закона од којих је седам из надлежности министарства правде а осми је Закон о забрани дискриминације. Свих осам закона представљају заостале обавезе из претходног периода. Када се ради о подзаконским прописима, проценат успешности је 86%. Највише прописа усвојили су Министарства финансије и пољопривреде - по 14, затим Министарство здравља 10, Министарства за заштиту животне средине и просторног планирања и правде са по 7 усвојених прописа.<sup>17)</sup> У односу на претходни извештај у коме је проценат успешности био 29%, може се уочити напредак у првом кварталу ове године.

На крају треба поменути Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину који анализира административне способности Србије да спроводи правила ЕУ. Гледано очима Европске комисије, мали је број усвојених закона. Народна скупштина је неефикасна, изборно законодавство још увек није ревидирано. Изборни систем далеко је од праксе развијених европских земаља. Позитивно је оцењено јачање структура за европске интеграције формирањем Координационог тела за европске интеграције. У области државне управе, Комисија примећује да је Служба за управљање кадровима наставила са обуком државних службеника,

16) „Извештај о спровођењу Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јануар-март 2009“, стр. 1

17) „Извештај о спровођењу Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јануар-март 2009“, стр. 3

као и да је Народна скупштина усвојила Закон о платама политички постављених лица на извршилачке положаје у органима државне управе али исто тако и да је истекао рок за постављање тих лица у мају 2008. године а да још увек нису попуњена сва места.<sup>18)</sup> Потребно је уложити напоре да би се у потпуности спровео Закон о државним службеницима и да се унапреди систем запошљавања.

Шест независних државних институција: Заштитник грађана, Државна ревизорска институција, Комисија за јавне набавке, Одбор за спречавање сукоба интереса, Повереник за информације од јавног значаја, Комисија за заштиту права понуђача изразило је забринутост због потешкоћа које утичу на њихов рад. Неке немају адекватне просторије, као што је то случај са Заштитником грађана, док се други жале да се утиче на њихову независност – Повереник за информације од јавног значаја. У области борбе против корупције није довољно урађено. Закон о финансирању политичких странака јесте усвојен али су само малобројне странке откриле своје финансијере. Закон о сукобу интереса није обезбедио одговарајуће извршне процедуре, Агенција за борбу против корупције није основана. Државна ревизорска институција није у потпуности оперативна. Све су то замерке које Европска комисија има на рад државне управе у Србији.

Када анализира административне способности по секторима, Комисија примећује да су административни капацитети Министарства за трговину и услуге слаби а да су оснажени капацитети царинске управе. Институције за јавне набавке немају довољно људских ресурса док министарство за инфраструктуру треба да појача административне способности у погледу усклађивања са комунитарним законодавством. Министарство за животну средину је поправило административне капацитете али на локалном нивоу недостаје велики број стручњака из области заштите животне средине. Остварен је изврстан напредак у области пољопривреде али Закон о безбедности хране још увек није усвојен. Министарство за телекомуникација нема довољно људских ресурса. У области безбедности и правде, посебно када је реч о визама, примећује се да су недовољни капацитети за издавање виза као и да не постоји приступ централној бази података о визама у Министарству унутрашњих послова. Општи закључак Комисије о административним способностима Србије јесте да су оне релативно добре али да је

18) „Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину“, стр. 10

дошло до успоравања у погледу јачања административних капацитета и институционалне изградње.<sup>19)</sup>

### ЗАКЉУЧАК

Административни капацитети једне државе представљају један од најзначајнијих критеријума за оцену њене спремности да постане чланица Европске уније. Да би администрација била реорганизована и способна да спроводи правила и политике ЕУ, потребно је да постоји политичка воља и да се дефинише свеобухватна стратегија реформе која подразумева не само реформу администрације већ и модернизацију целокупног друштва. Европска комисија не прописује колики број људи треба да ради у државној управи већ административне способности морају бити такве да задовоље потребе и на централном и на локалном нивоу, као и на нивоу појединачних сектора.<sup>20)</sup> Државна служба не треба да функционише као мрежа личних, друштвених и партијских веза што отвара могућности за корупцију већ треба се организује тако да буде професионална, каријерна, одговорна и јавности, и грађанима.<sup>21)</sup> Иако се у закључку Годишњег извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину каже да она има добре административне капацитете, Србија мора још пуно напора да уложи како би створила адекватне административне структуре, пре свега да покаже снажнију политичку вољу а онда и да повећа ефикасност у усвајању прописа.<sup>22)</sup>

### ЛИТЕРАТУРА

- „Акциони план за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција“, Канцеларија за придруживање Владе Републике Србије, Београд, 2006.

19) „Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину“, стр. 11

20) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријем: Административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, оп. цит., стр. 107

21) “У области заједничке спољне и безбедносне политике, Лисабонски уговор у потпуности преузима институционалне одредбе Уговора, Уставу са Европу. Једина разлика је што се укида назив “министар иностраних послова Европске уније”, и ту функцију ће убудуће обављати “Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику”. у: Дејана Вукчевић: “Напредак Европске уније у области спољне политике, безбедности и одбрамбеног уговора Европа до Лисабонског уговора”, у: “Пословна економија”, бр. 1/2009 стр. 66.

22) Видети: Мирослав Ивановић: “Борба за Европу”, у: “Национални интерес”, бр. 1-3/2008, стр. 171-172.

- „Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину“, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2008, <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- Душко Лопандић, *Оснивачки уговори ЕУ*, Канцеларија за придруживање ЕУ Србије и Црне Горе, Европски покрет, Министарство за економске односе са иностранством, Београд, 2003.
- „Извештај о спровођењу Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јун-децембар 2008“, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2008. <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- „Извештај о спровођењу о Националног програма интеграције Републике Србије у ЕУ за период јануар-март 2009“, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2009. <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- *Madrid European Council, Presidency Conclusions*, [http://www.euparl.europa.eu/summits/mad1\\_en.htm](http://www.euparl.europa.eu/summits/mad1_en.htm)
- „Национални програм за европску интеграцију“, Влада Републике Србије, Београд, 2008. <http://www.seio.sr.gov.yu/>
- Phedon Nikolaidis, *Enlargement of the EU and effective implementation of community rules: An Integration based approach*, European Institut of Public Administration, 99/W/04
- Тања Мишчевић, „Мадридски критеријум: Административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, у Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција бр. 1, Службени гласник, Београд, 2008., стр. 97-109.
- Жак Фурније, *Владавина и европска интеграција – поуздана државна управа*, у СИГМА радови бр. 23, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006., стр. 111-126.
- *Европски принципи за државну управу*, у СИГМА радови бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006, стр. 209-219.

**Jelena Todorovic**

## **ADMINISTRATIVE CAPACITY STRENGTHENING AS A PRECONDITION OF MEMBERSHIP**

### **Summary**

*Administrative capacity (Madrid criteria), along with Copenhagen criteria, represents a precondition to fulfill for the states wishing to become member-states of the European Union. This criterion is significant, above all, for*

*the role that one state administration holds not only in the process of enrollment, but also after that state becomes member of the European Union. The administration has a task to adopt and efficiently implement the regulations and rules of the European Union. In accord with its strategic orientation to become the European Union member-state in near future, Serbia should strengthen its administrative structure to the level of being capable to perform the duties that such membership implies.*

*Key Words: European Union, administrative capacities, European administrative space, criteria for membership*

## ИСТРАЖИВАЊА

279

*Радослав Гаћиновић*

ХИПОТЕЗЕ У НАУЧНОМ ИСТРАЖИВАЊУ

297

*Драган Суботић*

МЕТОДЕ НАУЧНОГ И ЕМПИРИЈСКОГ  
ИСТРАЖИВАЊА



УДК:  
167.5  
Примљено:  
**27. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 279-296.

*Радослав Гаћиновић*

*Научни саветник, Институт за политичке студије, Београд*

## **ХИПОТЕЗЕ У НАУЧНОМ ИСТРАЖИВАЊУ**

### **Сажетак**

*Хипотезе представљају мисаоно-теоријске допуне извесних празнина у познавању одређене појаве или читаве области појава чије извесне моменте, делове или аспекте већ познајемо. У контексту савременог научног говора хипотеза би била привремено највероватније решење проблема као одговора на постављена питања и као подлоге на којој се темељи идеја о природном процесу или предмету истраживања. Хипотезама се одређује план и оквир истраживања. Хипотезе су непроверене тврдње (претпоставке) које се желе чињенично, истраживањем потврдити. Најчешће се хипотезе темеље на међусобном односу појединих варијабли. Оне се постављају на основу неких индикатора - личног искуства, знања, аналогije, научне теорије итд. о повезаности неких појава. Основне функције хипотеза су: усмеравање истраживања ка решавању проблема; успостављање веза између апстрактно (теоријски) датих предмета и циља истраживања, с једне, и искуствене стварности, с друге стране; помагање у научном објашњењу, предвиђању и открићу; отклањање противуречности и празнина у научном сазнању и развијање нових метода, техника и инструмената. Функција хипотезе јесте да усмери истраживање на правилности међу чињеницама. Сугестије које су формулисане хипотезама могу бити решење проблема. Хипотеза мора бити ваљана – мора се односити на проблем који истражује; хипотеза мора бити појмовно јасна; хипотеза мора бити искуствено проверљива; хипотезу треба довести у везу са расположивом техником; хипотеза мора бити специфична; хипотеза мора бити у вези са теоријом.*



*Кључне речи: Наука, хипотезе, индикатори, зависне варијабле, независне варијабле, тврдња, теорија, став, индукција*

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

**П**остављање хипотеза је дефинисање привременог и највероватнијег решења проблема. Избор почетне хипотезе мора бити у складу са принципима економичности и штедљивости у научном истраживању, јер појаве не треба непотребно компликовати – Сложено не треба додатно усложњавати (*Pluralitas non est ponenda sine neccesitate*). Хипотезе су основне мисаоне претпоставке о предмету истраживања у целини, његовим чиниоцима, својствима, односима и везама, ситуацији, димензијама, о суштини, садржини, облику и форми. У сваком нацрту научне замисли потребно је развити систем хипотеза адекватан предмету истраживања, што значи да се сваки ниво развијености или дефинисања операционалног одређивања предмета истраживања треба поставити најмање по једну хипотезу одговарајућег нивоа општости. По правилу, у политиколошким истраживањима, ако је предмет истраживања интердисциплинаран, поставља се прво тзв. генерална хипотеза која својим садржајем “покрива” цео предмет истраживања и исказује се као став или питање о прелиминарном одређењу предмета истраживања. Такође, ова хипотеза је сагласна са претежним научним и друштвеним циљевима истраживања. Но, она истовремено мора бити довољно општа – да се из њеног садржаја могу извести посебне хипотезе, али и довољно конкретна - тако да не може бити схваћена као хипотеза било ког другог сродног или сличног предмета истраживања. Генерална хипотеза је увек најопштија хипотеза једног истраживања односно најопштија хипотеза у нацрту научне замисли једног пројекта истраживања.

Посебне хипотезе су истовремено и развијен, конкретизован део генералне, односно опште хипотезе, и посебна целина која исказује хипотетички став о једном посебном делу операционалног одређења предмета истраживања.<sup>1)</sup>

Хипотезе представљају мисаоно-теоријске допуне извесних празнина у познавању одређене појаве или читаве области појава чије извесне моменте, делове или аспекте већ познајемо.<sup>2)</sup> Зато се

1) Др Славко Милосављевић – Др Иван Радослављевић, *Основи методологије политичких наука – треће измењено и допуњено*, изд. Службени гласник, Београд, 2006. стр. 445 - 449

2) Богдан Шешпић, *Основи логики*, Научна књига, Београд, 1974, стр. 208

у тражењу добрих хипотеза треба ослонити на претходно знање у вези с проблемом који се истражује. Будући да откриће мора бити корак даље у сазнању за добру хипотезу поред доброг знања потребно је имати и користити се стваралачким способностима као што су интелигенција, машта и интуиције. Хипотезе истраживања су мисаони одговор на питање у проблему истраживања.

### ДЕФИНИСАЊЕ ХИПОТЕЗА

Након синтетизовања довољног броја одговора на постављена питања којима се дефинише научни проблем поступа се постављању хипотезе. У контексту савременог научног говора хипотеза би била привремено највероватније решење проблема као одговора на постављена питања и као подлога на којој се темељи идеја о природном процесу или предмету истраживања. Израз хипотеза је пореклом од грчких речи *hypo* – испод и *thesis* што значи идеја чиме би дословни превод речи хипотеза био подлога идеје или подлога решења.

О појму хипотеза у лексикографској грађи и методолошкој литератури може се наћи велики број дефиниција. У лексикографској грађи, појам хипотеза, у номиналном смислу, одређује се преко етимона *hypothesis* што значи “претпоставка, претпостављање”.<sup>3)</sup> У начуном смислу, Вујаклија хипотезу дефинише као петпоставку “која треба да допуни оскудно емпиријско сазнање; претходно узимање неизвесног и још недоказаног, али и непобијеног, општег правила ради објашњења једне чињенице или више чињеница”<sup>4)</sup>.

Основне дефиниције које се могу наћи у методолошкој литератури су следеће: “Хипотеза<sup>5)</sup> представља оно што предвиђамо”; “Хипотеза је питање тако постављено да се на њега може на одређени начин дати одређени одговор”; “Хипотеза је став који се може подврћи тесту да би се одредила његова ваљаност”; “Хипотеза је мисаона претпоставка о предметима који се истражују”; “Хи-

3) Вујаклија, М: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 1013.

4) Исто, стр. 1013.

5) Хипотезе се састоје из *тврђњи* и *варијабли*. Под *тврђњама* се поразумева специфична особина логичког суда, која се испољава у прихватању или отклањању везе међу варијаблама. Она има улогу да осмисли хипотезу (став хипотезе), исказе идеју о истинитости (начину решавања) проблема и укаже на нивое научних циљева, односно на ниво научних сазнања која се истраживањем желе (и могу) остварити. Формулише се тако да исказе што снажнију мисао о садржају на који се односи. (Момчило Сакан, *Хипотезе у науци*, Прометеј, Нови Сад, 2005, стр. 110)

потеза је исказ одређеног предметног значења и претпостављене сазнајне вредности који тек треба проверити”; “Хипотеза је међу-однос променљивих”; “Хипотезе представљају мисаоно теоријске допуне извесних празнина у познавању одређене појаве или читаве области појава чије извесне моменте, делове или аспекте већ познајемо”<sup>6)</sup>; “Хипотеза је став или комплекс ставова неодређене сазнајне вредности којима се покушава дати објашњење одређених, било емпиријских или теоријских чињеница, било претпостављених објеката, појава, процеса или односа”<sup>7)</sup>; Хипотеза је “тврдња која се може ставити на испит да би се установила њена ваљаност”; “У пракси теорија је разрађена хипотеза која се бави са више типова чињеница него што то чини проста хипотеза... Разлика... није јасно одређена”; “Хипотеза је нужна веза између теорије и истраживања која води до откривања новог знања”<sup>8)</sup>; “Хипотезе су основане мисаоне претпоставке о предмету истраживања у целини, његовим чиниоцима, својствима, односима и везама, ситуацији, димензијама, о суштини, садржини, облику и форми”; Хипотезе су “теоријски основане мисаоне, предметне претпоставке које тек треба доказати резултатима истраживања”<sup>9)</sup>; “Хипотеза би требало да буде јасан, значајан, логички и искуствено допустив, теоријски добро образложен и искуствено проверљив одговор на питање којим је изражен проблем”; “Хипотеза је смисаони, информативни, проверљиви чињенички исказ који говори о претпостављеном односу између двеју или већег броја променљивих”<sup>10)</sup>; “Хипотезе су теоријске формулације којима се тврде односи између ентитета у подручју стварности на које се теорија односи”<sup>11)</sup>; “Хипотеза је пропозиција, услов или принцип, који је претпостављен, можда и без уверења у исправност, да би се извукле његове логичке последице и помоћу тог метода проверило његово слагање

6) Дефиниције од (1) до (8) из преузете су из: Шеших, Б., *Основи методологије друштвених наука*, друго издање, Научна књига, Београд, 1978, стр. 208.

7) Зајечарановић, Г.; *Основи методологије науке*, Научна књига, Београд, 1977, стр. 187-190.

8) Дефиниције (10) до (12) преузете су из: Гуд, В. – Хет, П., *Методи социјалног истраживања*, “Вук Караџић”, Београд, 1966, стр. 56-57.

9) Дефиниције (14) до (15) преузете су из: Милосављевић С., *Истраживање политичких појава*, Институт за политичке студије, Београд, 1980, стр. 97.

10) Дефиниције (16) до (17) преузете су из: Ристић, Ж., *О истраживању, методу и знању*, Институт за педагошка истраживања, Београд, 1995, стр. 130.

11) Мисли се на хипотезе као саставне елементе теорије (Ристић, Ж.: *О истраживању, методу и знању*, исто, стр. 150).

с чињеницама које су познате или које могу да се одреде”.<sup>12)</sup> У *Филозофском рјечнику* хипотеза се дефинише као “замисао становитих поставки и решења која, иако су још непроверена и несигурна, имају сврху да премосте празнине у искуству и да укажу на вероватно заједничке основе, узроке и законе одређених скупина појава и тако задовоље оправдану тежњу за сувисношћу и јединством знанствене појаве.”<sup>13)</sup>

Тако велики број дефиниција о хипотезама које се могу наћи у методолошкој литератури указује на чињеницу да се проблемом дефинисања хипотеза, историјски посматрано, бавио велики број научника и да је тај проблем и даље актуелан. Научници који су се бавили проблемом дефинисања хипотеза су из разних научних области, мада су најбројнији филозофи, што је и разумљиво, јер је хипотеза, као филозофска категорија, присутна у свим наукама и научним дисциплинама. Проблем дефинисања хипотезе је и даље актуелан зато што је, у принципу, за тако сложену филозофску категорију тешко наћи једноставан језички исказ којим ће се у потпуности, прецизно, језички и логички коректно и исцрпно приказати садржај и обим појма. У наведеним примерима дефиниција то се лако може видети из великог броја термина и синтагми којима су покушавана одређења обима и садржаја појма.<sup>14)</sup>

Анализе обима и садржаја појма указују да између наведених дефиниција постоје сличности, али и разлике. Разлике нису суштинске, већ су, пре свега, производ прилаза аутора проблему дефинисања појма, дубине знања о хипотезама и могућности избора правих термина за одређене дефинијенсе и специфичне разлике.

Анализирајући наведене дефиниције појма хипотеза, може се видети да се узимају различити термини и синтагме. То су: претпоставка, теоријски основана мисаона, предметна претпоставка, предвиђање, став, дистрибуцијски став, комплекс ставова, исказ, смисаони, инфорамтивни, проверљиви чињенички исказ, тврдња, теорија, мисаонотеоријске допуне извесних празнина, међуоднос променљивих, одговор на питање, питање, веза између теорије

12) *Webster's New International Dictionary, of the English Language*, Second Edition, 1956. (цитирано у: Илић, М., *Научно истраживање, Општа методологија*, Универзитет у Београду, Филолошки факултет, Београд, 1994, стр. 80).

13) *Филозофски рјечник*, треће допуњено издање, Накладни завод Матице хрватске, Загреб, 1989, стр. 129.

14) Момчило Сакан, *Хипотезе у науци*, Прометеј, Нови Сад, 2005, стр. 28

и истраживања, теоријске формулације, пропозиција, услов или принцип.<sup>15)</sup>

Термин *претпоставка* синоним је за хипотезу. Стога је и прихватљив за номинално одређење основне речи, односно етимона (*hypothesis*). Међутим, његова употреба за одређење дефинијенса имплицира на циркуларну дефиницију. За карактеристичну дефиницију, обично се употребљава термин који означава општији појам од оног појма који се дефинише.

Термин *предвиђање*, у логичком смислу, није подесан за дефинисање појма хипотеза. Под предвиђањем се, обично, подразумева “логички и психолошки процес извођења синтетичких исказа о могућем, али још неизвесном стању ствари, из коњункције о почетним и граничним условима, односно исказа који изражавају научне хипотезе, научне законе у научне генерализације у оквиру неке научне теорије”.<sup>16)</sup> То је, заправо, процес закључивања чија се логичка структура може представити логичким аргументом. Међутим, то није процес било ког закључивања, него само оног чији закључак говори о још неизвесном стању ствари. У методолошком смислу, под предвиђањем се, обично, подразумева један од нивоа научних циљева које треба остварити научним истраживањем.<sup>17)</sup> С друге стране, хипотеза је само “елеменат у логичној структури предвиђања; хипотеза је саставни део предисценса”.<sup>18)</sup> Она се не поставља искључиво ради предвиђања појава у некој области стварности већ, пре свега, због усмеравања истраживања; она указује на појаву и претпостављена сазнања о њој, а резултатима истраживања се та појава и та сазнања доказују и објашњавају. Зато нема оправданих разлога за коришћење термина предвиђање у процесу дефинисања хипотезе, нити за поистовећивање та два, у суштини различита, појма.

Између хипотезе и *прогнозе*, такође, постоје незнатне разлике. Прогноза је смисаон, информативан, добро образложен (тврђењи-

15) Исто, стр. 29

16) Ристић, Ж., *О истраживању, методу и знању*, Институт за педагошка истраживања, Београд, 1995, стр. 135.

17) Циљеви истраживања се разрађују као посебан елеменат научне замисли истраживачког пројекта. Деле се на научне и практичне. Научни циљеви се, према нивоима научних сазнања које треба остварити, деле на: опис или дескрипцију, научно сврставање, научно објашњење, научно предвиђање и научно откриће. (Детаљније о научним циљевима видети: Група аутора, *Методологија ратне вештине*, ЦВШ ВЈ, Београд, 1996, стр. 261-267).

18) Ристић, Ж., *О истраживању, методу и знању*, Институт за педагошка истраживања, Београд, 1995 стр. 136.

ма која се могу извести из неке научне теорије или теоријом у целисти), синтетички исказ о могућем будућем стању ствари у некој области стварности. Она се, као члан у логичкој структури научног предвиђања, изводи из хипотезе (и исказа о почетним условима) након реализованог истраживачког поступка.<sup>19)</sup> *За разлику од прогнозе, хипотеза је исказ о исходу процеса прогнозирања, односно о одређеној прогнози, који тек треба објаснити и научно верификовати.*

Хипотеза, као претпоставка о проблему и његовом решењу, разликује се и од фикције. Фикција је “измишљотина, свјесно замишљање неке ситуације уз претпоставку да доиста постоји, иако је очитана нестварност, а понекад чак немогућност и протусловност”.<sup>20)</sup> Она је нарочито присутна у математици и физици, али и у филозофији. У филозофији је добила и специфичан језички израз “као да” (“*als ob*”), под чиме се подразумева да се прво замишља неки нестварни, односно немогући случај као да постоји, а затим се, на основу његових карактеристика, просуђује одређена ситуација, односно проблем у теорији или пракси. За разлику од фикције која се ствара ни из чега, хипотезом се, на основу одређеног броја чињеница, наговештава решење одређеног проблема, које треба и научно верификовати након реализације истраживања у целини. Дакле, став хипотезе се исказује на основу одређеног броја научних чињеница – довољних за постављање хипотезе, али не и за њену верификацију. Тај став обавезно подлеже верификацији и то је основа разлика између хипотезе и фикције. Без обзира на наведене разлике, искуства научних истраживања показују да се поједине фикције претварају у хипотезе и обрнуто.

Хипотеза се разликује и од *индукције*. Индукција је процес у коме се на основу једног броја случајева где је нешто истинито закључује да је то исто (иста ствар) истинито за целу класу. То је, такође, процес у коме се може установити да је извесна ствар истинита за одређену пропорцију случајева (део случајева) и закључити да је истинита за исту ту пропорцију (део) целе класе. Индукцијом се, дакле, долази до закључка да су чињенице до којих се дошло на посматраним случајевима истините и у неиспитаном броју случајева. Супротно од индукције, хипотезом се долази

19) “Наравно, прогноза се не изводи само из хипотеза, него и из научних закона, па и из теорија у целисти” (Ристић, Ж.: *О истраживању, методу и знању*, Институт за педагошка истраживања, Београд, 1995, стр. 136).

20) *Филозофски рјечник*, Накладни завод Матице хрватске, Загреб, 1989, стр. 106.

до закључака о постојању неке чињенице која се може потпуно разликовати од онога што је посматрано. “Велика разлика између индукције и хипотезе јесте у томе што прва закључује постојање онаквих појава какве су се већ посматрале у сличним случајевима, док хипотеза претпоставља нешто што је другачије врсте од онога што се непосредно већ посматрало, а често и нешто што би било немогућно да посматра”.<sup>21)</sup>

### ФУНКЦИЈА ХИПОТЕЗА

Основне функције хипотеза су: Усмеравање истраживања ка решавању проблема; успостављање веза између апстрактно (теоријски) датих предмета и циља истраживања, с једне, и искуствене стварности, с друге стране; Помагање у научном објашњењу, предвиђању и открићу; Отклањање противречности и празнина у научном сазнању и развијање нових метода, техника и инструмената.<sup>22)</sup>

*Прва функција* је усмеравајућа и непосредно произилази из појмовног одређења хипотезе.<sup>23)</sup> Хипотезе, као смисаони, информативни, генерализовани и на одређеном броју чињеница засновани искази о предмету истраживања, службе као путокази за истраживање, односно решавање проблема.<sup>24)</sup> Дакле, хипотезама се, на основу одређеног броја чињеница (довољних за формулисање хипотезе, али недовољних за закључивање и комплексно сазнање проблема), дају претпостављена сазнања у проблему и начину његовог истраживања. Та сазнања се, у ствари, само претпостављају. Њихова истинитост се проверава научним истраживањем, које се реализује у смеру за који се, на основу става хипотезе, претпоставља да води ка решењу проблема. Могућност проверавања обезбеђује да се хипотезе могу јасно разликовати од других врста исказа.

21) Peirce, C. S.: Collected Papers, vol. II, ed. by Ch. Hartshorne and P. Weiss, Cambridge, Harvard University Press, 1932, pars 624, 636 and 640).

22) Новак Милошевић, *Пројектовање истраживања у ратној вештини*, ВИНЦ, Београд, 1989. стр. 107.

23) Функција хипотезе јесте да усмери истраживање на правилности међу чињеницама. Сугестије које су формулисане хипотезама могу бити решења проблема. Утврдити да ли оне то јесу, задатак је истраживања (Коен, М – Нејгел, Е.: *Увод у логику и научни метод*, Завод за издавање уџбеника СРС, Београд, 1965. стр. 221.

24) “Без хипотезе и теорије истраживач не би знао које податке треба да прикупља, ни који су подаци битни за научно истраживање. Није могуће испитивање појава без неке теорије о тим појавама: то је проста истина, као што је истина да морамо прво да поставимо питање, ако желимо да добијемо одговор. Научно истраживање света чињеница увек је селективно, јер је и људска перцепција селективна” (Шушњић, Ђ.: *Теорија*, (чланак) Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993. стр. 1177).

*Друга функција* непосредно произилази из везе са предметом и циљевима истраживања и има интегралну улогу. Предмет и циљеви се у научној замисли апстрактно (теоријски) разрађују, а хипотезама се тај теоријски модел повезује са изворима података, односно искуственом стварношћу.<sup>25)</sup>

*Трећа функција* хипотеза везана је за помагање у научном објашњењу, предвиђању и открићу и у непосредној је вези с другом. На основу теоријског модела предмета (нарочито операционалног одређења) и циљева истраживања формулише се одређени број (систем) хипотеза које су, по броју варијабли, садржају и ставовима, симетричне наведеним деловима научне замисли. Тврдњама у хипотезама указује се на везе између варијабли и начине њиховог истраживања. Тако се дају основна усмерења за објашњење, предвиђање и откриће предмета и појава. Објашњавају се чињенице на основу којих се пишу елементи структуре научне теорије, односно теорија о предмету истраживања.<sup>26)</sup> И предвиђање и откриће, као значајне елементе ове функције хипотезе, треба научно објаснити.

*Четврта функција* је у непосредној вези са претходне три. Ако се појави нешто што кочи даљи развој праксе или се појави нека празнина у теорији, обично се каже да се појавио проблем. Тај проблем се, даље формулише и детаљно разрађује. На основу тога се формулишу хипотезе којима се указује на могућности решавања проблема, односно отклањања празнина - противречности *које су настале у научном сазнању*.

*Пета функција* је веома значајна за методологију науке уопште. Методологија користи постојеће методе, технике и инструменте, који се спецификују према захтевима науке, али нови проблеми, понекад, захтевају спецификацију постојећих и развој нових метода. Практично, сваки нови проблем намеће потребу за спецификавањем постојећих и развојем нових метода, техника и инструмената. То је нарочито карактеристично за истраживања у оним наукама, где су проблеми специфични и теже сазнајни. За

25) "Научна сазнања која остају изван теоријског контекста сматрају се случајним, или, што је исто, немају својство логичке нужности. Она остају непроверена и не види се њихова повезаност са осталим научним сазнањима и начелима на којима су утемељена. Овде се као на длану види колико се емпиријско и теоријско нужно прожимају, ако наука хоће да расте" (Исто, стр. 1178).

26) "Али знамо да се у науци не тежи само објашњењу чињеница већ се захтева и објашњење закона. Добро формулисан закон дозвољава објашњење чињеница, добро формулисана теорија дозвољава објашњење закона. Закон објашњава чињенице, теорија објашњава законе... Наука тежи да објасни што већи број чињеница што мањим бројем закона, и што већи број закона што мањим бројем теорија" (Исто).



сваки проблем се формулишу хипотезе и индикатори који непосредно имплицирају спецификацију (прилагођавање) постојећих метода, техника и инструмената. “То прилагођавање је понекад тако обимно да радикално мења облик метода, поступака, техника и инструмената.”<sup>27)</sup> Тако се, на пример, у индустрији, саобраћају, грађевини и другим областима у последње време масовно користе симулациони модели на електронском рачунару. Они знатно поједностављују процес истраживања и радикално мењају општи облик примене методе моделовања.

Дакле, поред хипотеза, развоју нових метода, техника и инструмената битно доприноси и развој нових техничких средстава која се користе у истраживању. У конкретном примеру реч је електронским рачунарима, без којих не би била могућа примена одређених математичких модела, симулација и одређених истраживања у целини. Најчешће, код једноставнијих истраживања, почетна хипотеза је уједно једино и исправно речење проблема, али код комплексних процеса у природи и тако дефинисаних проблема почетна хипотеза се у поступку проверавања истински може показати као недовољно решење научног проблема, које не може прихватљиво удовољити проверама. *Тиме је дефинисано и темељно својство научне хипотезе као решења научног проблема а то је проверљивост.* То значи уједно и својство хипотезе да се може одбацивати као нетачна ако се спроведеним проверама битно доведе у питање. Код сложенијих научних истраживања могуће је дефинисати неколико могућих хипотеза на основу прибављених података и закључака као одговора на постављена питања. *У том случају се као хипотеза одабира највероватније решење које има највећу вероватност да је исправно с обзиром на до тада расположиво знање.*

Тестирањем хипотезе, тј. прибављањем нових информација и знања може доћи до промене највероватније хипотезе чиме се заправо мења хипотеза која се тестира. Прихватљивим решењем односно потврђеном хипотезом сматра се оно решење које у довољној мери одговара постављеним циљевима на почетку истраживања. Осим проверљивости, друга темељна карактеристика хипотезе је могућност дефинисања прогнозе развоја истраживаног природног процеса феномена или активности. Уколико потврђено и тиме

27) Милошевић, Н.: *Пројектовање истраживања у ратној вештини*, ВИНЦ, Београд, 1989. стр. 108.

истинито решење проблема не омогућава прогнозирање процеса одређеног научним проблемом оно није хипотеза него чињеница. Тестирање хипотезе заправо значи прогнозирање развоја, реализације неког природног процеса. Свака хипотеза укључује субјект (процес, појава, феномен) који се испитује или тестира, независне варијабле, зависне варијабле (варијабле које се мере) те очекивани резултати. Уважавајући ове чињенице уопштени облици хипотеза су: хипотеза са директном везом независних и зависних варијабли; хипотезе са значајним утицајем вредности независне варијабле на величини зависне варијабле и хипотезе са директном зависношћу зависне варијабле од независне варијабле. *Кључна особеност хипотеза је та да се не могу прогнозирати протекли догађаји те се због тога и хипотезе везане за догађаје у прошлости не могу тестирати што значи да хипотезе које се односе на прошлост нису научне хипотезе, јер им недостају обе кључне особине а то су проверљивост и прогноза.*

Да би била ваљана, хипотеза треба да задовољити основне научне законитости, и то:

*Хипотеза мора да буде релевантна*, тј. да представља решење проблема који се проучава. Треба нагласити да хипотеза сама по себи није ни релевантна ни ирелевантна. Она је(и)релевантна тек с обзиром на проблем који се решава. Хипотеза ирелевантна за један проблем, може бити релевантна за неки други;

*Хипотеза мора бити проверљива и оповргљива.* Морају постојати искуства, кад су у питању природне, експерименталне, емпиријске науке, односно мисаони поступци, када су у питању дедуктивне науке, који би могли потврдити, односно оповрћи дату хипотезу. *Хипотеза се може проверити директно и индиректно.* *Директно проверавање* хипотеза се изводи директним упоређивањем хипотеза са чулним опажањем. Метода којом се једна хипотеза индиректно потврђује, садржи следеће кораке: Из дате хипотезе се дедуктивним закључивањем изводе последице, које представљају дескрипције неког феномена; Организује се посматрање или експеримент којима описани феномени треба да се произведу, и то према начину на који то предвиђа хипотеза и добијени резултати посматрања који се упоређују са описима феномена који садрже последице хипотеза.

Када се на тај начин добију унапред очекивани, тј. унапред предвиђени резултати, и то при вишеструко поновљеним, или у

принципу поновљивим посматрањима/експериментима од стране више истраживача, сматра се да је хипотеза потврђена.

*Хипотеза треба да буде што плоднија*, тј. да се из ње може извести већи број последица, односно, ако се помоћу ње може објаснити (експланаторна моћ) или предвидети (предиктивна моћ) већи број чињеница;

*Хипотеза треба да се слаже са другим већ провереним и прихваћеним хипотезама*. Овај захтев није апсолутан. Готово свака нова хипотеза руши неку стару, а понека руши и читав скуп међусобно повезаних хипотеза. Али ако су две хипотезе, с обзиром на све остале услове, подједнако добре, а разликују се само утолико што се једна боље слаже с већ прихваћеним и провереним хипотезама, истраживачи се опредељују за конзервативнију;

*Једноставност хипотезе* није апсолутан захтев и компликованија хипотеза може бити боља од једноставне (с обзиром на остале услове које хипотеза треба да задовољи).

### КЛАСИФИКАЦИЈА ХИПОТЕЗА

Према предмету, хипотезе се условно могу класификовати на *теоријске и емпиријске*. У оквиру критеријума логичке природе хипотеза јављају се два битна критеријума. То су: *логички процес настајања хипотеза и модалитет судова*. Према нивоима општости, хипотезе се могу различито класификовати. У *истраживачким микропројектима* постоје хипотезе са три и два нивоа општости. Хипотезе са три нивоа општости класификују се на општу, посебне и појединачне, а са два – на заснивајућу и разарајућу. Општа (или заснивајућа) хипотеза се изводи на нивоу предмета истраживања (наслово предмета), посебне, - на нивоу сегмента, а појединачне (или разарајућу) – на нивоу елементарних садржаја у операционалном одређењу. Дакле, оне се изводе сагласно предмету истраживању. Ако је предмет истраживања операционализован на три нивоа и хипотезе су са три нивоа општости.<sup>28)</sup>

Према критеријуму обухватности (општости) и апстрактивности ставова, хипотезе се могу класификовати у четири основне групе, и то: *Хипотезе емпиријске униформности и једнообразности; хипотезе статистичке генерализације; хипотезе идеалних типова и хипотезе релационих аналитичких варијабли*.<sup>29)</sup> Према критеријуму

28) Момчило Сакан, *Хипотезе у науци*, Прометеј, Нови Сад, 2005, стр. 82-92

29) Исто, стр. 93

му могућности потврђивања (односно проверавања) и оповргавања, хипотезе се могу класификовати на: *универзалне, егзистенцијалне, и вероватносне* (“пробабилитичке”)<sup>30)</sup> хипотезе које се, по сазнајној улози, класификују на: *ad hoc, радне, помоћне, фиктивне и научне*.<sup>31)</sup>

Хипотезе су чврсто повезане на научним циљевима у пројекту истраживања. Научни циљеви се деле према нивоима научних сазнања на: дескрипцију, научно сврставање, научно објашњење, научно предвиђање и научно откриће. Аналогно тим циљевима, и хипотезе се, *према садржају*, односно нивоима научног сазнања које се истраживањем жели остварити, могу класификовати на: *хипотезе дескриптивног садржаја; хипотезе сврставајућег садржаја; хипотезе експликативног садржаја и хипотезе прогностичког садржаја*.<sup>32)</sup> Према критеријуму *сложености релација*, хипотезе се деле на две групе: на *хипотезе са простом релацијом* и на *хипотезе са сложеном релацијом*. Хипотезе са простом релацијом састоје се из две варијабле<sup>33)</sup> (независне и зависне) и тврдње, а хипотезе са сложеном релацијом – из три варијабле и више варијабли (независних, зависних, интервенишућих...) и једне или више тврдњи.<sup>34)</sup>

### УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Хипотезама се одређује план и оквир истраживања. Хипотезе су непроверене тврдње (претпоставке) које се желе чињенично, истраживањем потврдити. Најчешће се хипотезе темеље на међу-

30) Ристић, Ж. *Нацрти истраживања и проверавања хипотеза*, Просвета, Београд, 1983, стр. 23.

31) Богдан Шеших, *Основи методологије друштвених наука.*, Научна књига, Београд, 1978, стр. 239-240

32) Научно откриће је највиши ниво научних циљева који се у истраживању може остварити. Међутим, тај ниво се, обично, не пројектује. До тог нивоа научних циљева се, најчешће, долази случајно, на одмору, у лову, риболову, за време слушања музике и у другим сличним ситуацијама када је људски мозак најсвежији и најодморнији. Због тога и не постоји класификација хипотеза према том нивоу научних циљева - на хипотезе “откривајућег” садржаја. (Детаљније о класификовању хипотеза по садржају може се видети у: Милошевић, Н., *Пројектовање истраживања у ратној вештини*, БИНЦ, Београд, 1989. стр. 115-118; и Милосављевић С., *Истраживање политичких појава*, Институт за политичке студије, Београд, 1980. стр. 105-107.)

33) Варијабла, у општем смислу, представља “својство објекта, особе, стања, процеса, догађаја и др. Које може узети неку вредност из одређеног скупа вредности. Дакле, она представља димензију неке целине која нема константну вредност, односно која варира. То је део неке целине, а не сама целина; то није читаво физичко тело, већ нпр. његова једна димензија (дужина, ширина или висина) У оквиру групе, варијабла није појединац или група у целини, већ одређено својство појединца или те групе (Момчило Сакан, *Хипотезе у науци*, Прометеј, Нови Сад, 2005, стр. 111)

34) Исто, стр. 106

собном односу појединих варијабли. Оне се постављају на основу неких индикатора - личног искуства, знања, аналогije, научне теорије итд. о повезаности неких појава. Хипотезе<sup>35)</sup> по својој усмерености могу бити: *афирмативне* (потврђују неки однос); *негативне* (негирају неки однос) и *неутралне* (нулте хипотезе). Хипотезе (хипотетички оквир) се најчешће састоји од: централне, главне, основне или носеће хипотезе и већег броја помоћних – разрађујћих (колатералних) хипотеза. Одговори на хипотезе (резултати истраживања) су закључци рада. Хипотезе морају испунити следеће захтеве: морају се односити на *појаве* које постоје и које се могу научно верификовати; *исказ*<sup>36)</sup> - хипотеза мора бити јасна, прецизна и логична; *садржаји* хипотеза требају бити искуствено проверени и оне морају претпостављати решење проблема истраживања. Квалитетно и прецизно формулисан проблем истраживања усмерава истраживача према бољим хипотезама. Хипотезе истраживања су мисаони одговор на питање у проблему, а на нека питања може се дати већи број мисаоних одговора. Због тога је свака хипотеза само један од могућих одговора на постављено питање у проблему. Истраживачу прави договор није познат, па је свака хипотеза мисаони корак у непознато. Према томе у сваком истраживању највећи ризик за његов успех јесте у постављању хипотеза. Нема доброг истраживања ако су хипотезе лоше, али истраживање може бити лоше и ако су хипотезе добре. Дакле, није лако у истраживању поставити квалитетне хипотезе, јер се у том послу истраживач сусреће са већим бројем тешкоћа. Шеших наводи следеће: недовољно темељно и недовољно детаљно познавање области; одсутност или незнање теоријског оквира с чијег становишта се хипотеза поставља; недостатак способности коришћења одговарајућег теоријског оквира, почев од непознавања логичких основа сазнања у оквиру којег се хипотеза поставља, преко неспособности кори-

35) Између хипотезе и *прогнозе* постоје разлике. Прогноза је смисаона, информативна, добро образложена, тврдњама које се могу извести из неке научне теорије, синтетички исказ о могућем будућем стању ствари у некој области стварности. Наравно, прогноза се не изводи само из хипотеза, него и из научних закона, па и из теорија у целости. (Момчило Сакан, *Хипотезе у науци*, друго издање, Прометеј, Нови Сад 2005, стр. 31)

36) Термини: *исказ*, *став* и *суд* имају различито значење. Под исказом подразумевамо сваку комбинацију говорних знакова, тј. речи или симбола, којима се исказује било која мисао. За разлику од исказа, став је свака веза међу појмовима која има смисла, а суд – став којим се нешто тврди и који зато мора бити истинит или лажан. Исказ је језичка категорија, а став и суд су логичке категорије. (Марковић, М., *Логика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1994, стр. 40)

шћења општег теоретског модела, до неспособности односно недостатка инвенције у постављању праве хипотезе. Хипотеза може бити сувише општа и преширока, па ју је тешко конкретизовати и специфицирати, или хипотеза може бити сувише посебна, односно преуска. Низ тешкоћа у постављању адекватне хипотезе потиче од непрепознавања адекватне методе истраживања као и техника проверавања адекватности постављене хипотезе.<sup>37)</sup>

Хипотезе су корак према новим сазнањима. Понекад и прелазе теоријске оквири старих сазнања и доводе их у питање. Оно што је теорија у науци, то је хипотеза у истраживању. Као што теорија осмишљава предмет једне науке, тако хипотеза осмишљава истраживање одређеног проблема. Истраживач понекад није у могућности да да прецизан суд о проблему, па поставља хипотезу као оријентацију у истраживању како би је у току истраживања прецизирао или заменио новом хипотезом. Такве се хипотезе називају радним хипотезама.<sup>38)</sup>

Добре хипотезе морају удовољавати већем броју критерија: Хипотеза мора бити *ваљана* – мора се односити на проблем који истражује; хипотеза мора бити *појмовно* јасна; хипотеза мора бити *искусствено проверљива*; хипотезу треба довести у везу са *расположивом техником*; хипотеза мора бити *специфична*; хипотеза мора бити у вези са теоријом.<sup>39)</sup>

Као што се у истраживању може имати више циљева, исто тако се може имати више хипотеза. Кад истраживач има више хипотеза поставља се питање њиховог сређивања.<sup>40)</sup> Најлогичније их је поредати с обзиром на ниво сазнања – па на прво место стављамо оне с дескриптивним садржајем које се зову *генералне хипотезе*, затим долазе хипотезе с класификацијским садржајем које се зову *кола-*

37) Богдан Шешкић, *Методологија друштвених наука*, Научна књига, Београд, 1974, стр. стр. 213

38) Основне функције хипотеза су: усмеравање истраживања ка решавању проблема; успостављање веза између апстрактно (теоријски) датих предмета и циља истраживања, с једне, и искусствене стварности, с друге стране; помагање у научном објашњењу, предвиђању и открићу; отклањање противуречности и празнина у научном сазнању и развијање нових метода, техника и инструмената. Функција хипотезе јесте да усмери истраживање на правилности међу чињеницама. Сугестије које су формулисане хипотезама могу бити решење проблема (Момчило Сакан, *Хипотезе у науци*, друго издање, Прометеј, Нови Сад 2005, стр. 78)

39) Гуд Вилијем – Пол Хет: *Методи социјалног истраживања*, Вук Караџић, Београд, 1966, стр. 66-71

40) Драган Суботић: “Технике научног и емпиријског истраживања”, у: “Пословна економија” бр. 2/2009. стр. 327-329.

тералне или поспратне(разрађујуће)хипотезе. С формулацијом и сређивањем хипотеза завршава се ова фаза процеса истраживања. Међутим, ту се истраживање не зауставља већ се наставља емпиријским делом који се на хипотезама заснива.

### БИБЛИОГРАФИЈА

- Богдановић, М.: *Методолошке студије*, ИПС, Београд, 1993.
- Врачар, С. К.: *Преиспитивање правне методологије, Наговештај државно-правног интегралитета*, Научна књига, Београд 1994.
- Батарело, А. Ж.: *Проблем у друштвеним истраживањима, Критика традиционалне методологије*, А. Ж. Батарело, Загреб, 1990.
- Вујевић, М.: *Увод у знанствени рад*, Информатор, Загреб 1988.
- Гуд Вилијем – Пол Хет: *Методи социјалног истраживања*, Вук Караџић, Београд, 1966.
- Зајечаревић, Г, *Основи методологије науке*, Научна књига, Београд, 1977.
- Илић, М.: *Научно истраживање. Општа методологија*, Филолошки факултет у Београду, Београд 1994.
- Милосављевић, С.: *Истраживање политичких појава*, Институт за политичке студије Београд 1980.
- Милосављевић, С. Радосављевић, И.: *Основи методологије политичких наука*, треће измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2006,
- Macneill Patrik: *Research methods*, Routledge, London, 1991.
- Михаиловић, Д.: *Методологија научних истраживања*, Факултет организационих наука, Београд, 1999.
- Печујлић, М.: *Методологија друштвених наука*, Савремена администрација, Београд, 1989.
- Пејчић, Б.: *Методологија емпиријског научног истраживања, Хрестоматија*. Универзитет у Београду, Дефектолошки факултет Београд, 1995.
- Ристић, Ж., *О истраживању, методу и знању*, Институт за педагошка истраживања, Београд, 1995.
- Сакан, М.: *Хипотезе у науци*, друго издање, Прометеј, Нови Сад 2005.
- Шамић, М.: *Како настаје научно дјело*, Свјетлост, Сарајево, 1988.
- Шешкић, Б.: *Основи методологије друштвених наука*, друго издање, Научна књига, Београд, 1977.

**Radoslav Gacinovic**

## **ON HYPOTHESIS IN SCIENTIFIC RESEARCH**

### **Summary**

*Hypothesis is a contemplative-theoretical complement to certain vacuums in cognition of certain phenomenon or whole fields of phenomenon of which certain moments, parts or aspects have been already comprehended. In context of contemporary scientific language hypothesis would imply temporary and most probable solution of problem as a reply to some question and as a foundation for idea regarding natural process or object of research. Through making hypothesis one plan and framework of research is defined. Hypotheses are unconfirmed assumptions (presumptions) that should be confirmed by research and facts. Most often making a hypothesis is based on mutual relation of separate variables. They are made on basis of certain indicators – personal experience, knowledge, analogy, scientific theory, etc, on relations between certain phenomenon. Basic functions of hypotheses are: pointing research in direction to solution of problem; determination of relations between abstractly (theoretically) defined objects and objectives of research on one side, and practiced reality on the other side; helping out in scientific explanation, anticipation and discovery; exemption of contradictoriness and interstices in scientific acknowledgment and development of new methods, techniques and instruments. Function of hypothesis is to make correctness of the facts to be focus of research. Solution of problems may be suggestions that have been formulated by hypothesis. Hypothesis should be precisely made – regarding problem of research; hypothesis should be notionally clear and recognizable; hypothesis should be confirmable in practice; hypothesis should be connected with available technique, hypothesis should be specific; hypothesis should be connected with theory.*

*Key Words: science, hypothesis, indicators, dependent variable, independent variables, assumption, theory, premise, induction*





УДК:  
001.891+303.025  
Примљено:  
**5. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**15. маја 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 297-318.

*Драган Суботић\**  
*Институт за политичке студије Београд,*

## МЕТОДЕ НАУЧНОГ И ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Аутор пише о методама научног и емпиријског истраживања, с посебним освртом на посебне емпиријске методе. Исто тако пише и о општим и посебним методама и техникама истраживања.*

*Кључне речи: Метод, методологија, истраживања...*

### 1. ПОЈАМ МЕТОДА И МЕТОДОЛОГИЈЕ ИСТРАЖИВАЊА

**Н**аука се од других облика духовног деловања људи разликује по свом методу, што се може рећи и за разлике које постоје између појединих наука. Подсећамо, проблем метода се може разматрати на три различита, али међусобно повезана нивоа:

- а) логичко теоријском, односно нивоу општих методолошких принципа, који зависе од прихватања одређене филозофске оријентације,
- б) техничких, односно нивоа примене општих методолошких начела на неко подручје у стварности (у поступку зачетка, провере и потврђивања научних теорија), као и
- в) научно-стратегијски, односно ниво прикупљања података путем одговарајућих метода и техника.

\* Научни саветник ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

Методологија, која проучава научни метод има свој општи део (појаве, хипотезе, судове, начин закључивања...), затим методе и научне стратегије. Научно истраживање се дели на: 1. фундаментално, које може бити емпиријско и теоријско; 2. примењено, које може бити развојно и акцијско;

Као начин истраживања који се примењује у некој науци, метод је саставни део целокупне научне активности. Метод укључује стварање хипотетичке основице за нова истраживања критичким проучавањем већ постојећих знања, затим све оно што се предузима у истраживању да би се изградила и изанализирала његова искуствена евиденција, као и настојање да се резултати истраживања што активније укључе у постојећи фонд знања одређене науке.

Важан елемент за одређивање карактера једне науке јесте метод те науке. Сматра се да метода одређене науке, углавном зависи од њеног предмета. Под појмом методе (грчки *methodos*) обично се подразумева пут или начин проучавања те науке, ради упознавања основних законитости које важе за појаве које она проучава.<sup>2)</sup> Темељ сваког истраживања у друштвеним наукама јесте анализа одређене појаве. Свакој анализи претходи објашњење садржано у научним концептима као што су теорије. Теоријска компонента метода се састоји у коришћењу расположивог претходног знања о појави која се истражује, како би могла да се постави теоријска хипотеза, коју у даљем истраживању треба проверити и доказати. Проверавање и доказивање се у научном истраживању најчешће изводи аналитички или синтетички, индуктивно или дедуктивно, дијалектички или метафизички као и на друге начине. Метод који инсистира на сталној узајамној вези између теорије и праксе, мисаоног и стварног, субјективног и објективног је дијалектички метод. У методологији научног истраживања појам метода се користи у ширем и ужем смислу. У ширем смислу метод је, како је већ дефинисан, пут или начин истраживања неке појаве, ради посебног сазнања о њој. Као такав, метод у ширем смислу подразумева бар две компоненте истраживања - теоријску и техничку. Технике прикупљања података као што су: научно посматрање, анкета, експеримент и друго сматрају се методама у ужем смислу.

Научни метод би се у најопштијем значењу могао одредити као "начин на који трагамо за истинитим или истинитијим знањем и који је заснован на логичким принципима и правилима. Међу-

2) Суботић, Д., *Социологија*, Београд, 2005. стр. 38.

тим, назив научни метод се користи у различитим значењима и могу се издвојити најмање четири”<sup>3)</sup>

Заправо, метод је пут, начин тражења, сврсисходни плански поступак, који се примењује ради постизања неког циља. Метод сваке науке, састоји се од три структурна елемента који су међусобно нераздвојно повезани, јер један другог условљавају. То су условно речено, теорија, логика и техника научног истраживања.

- а) Теорија је скуп знања о појавама које треба истражити. Теорија вишеструко утиче на избор метода истраживања, а најнепосредније на формулисање полазних претпоставки којима почиње свако научно истраживање.
- б) Логика као филозофска дисциплина утврђује правила истинитог мишљења и закључивања. Логика пружа најпоузданији и најрационалнији мисаони поступак. Логичан начин сазнања истине, јесте пут од познатог ка непознатом до кога се долази научним проверавањем и доказивањем. Поступак научног истраживања, садржи следеће фазе:
  1. постављање хипотеза: представља решење проблема или одговор на питање које би требало истраживањем проверити у пракси (примери: сукоб међу друштвеним групама повећава њихову унутарњу кохезију.
  2. проверавање хипотезе: подразумева прикупљање, сређивање, односно приказивање и тумачење што већег броја искуствених података на основу којих се јасно види да ли је хипотеза у целини или само делимично потврђена или одбачена.
  3. доказивање: проверене претпоставке која се логички повезује са дотадашњим искуственим знањем.
- в) Техника истраживања односи се на одговарајуће практичне радње које се предузимају у различитим етапама истраживања, нарочито у фази искуственог проверавања хипотеза. Тако се разликују технике:
  - 1) за прикупљање података (посматрање, разговор, анкета),
  - 2) сређивање и приказивање података (класификација, мерење и статистички методи) као и
  - 3) за тумачење података (упоредни метод, мултиваријантна анализа).

3) Србобран Бранковић: *Методи искуственог истраживања друштвених појава*, Београд, 2008, стр. 4.

Метод (грчки *methodos* је истраживање, начин истраживања) “представља конститутивни део науке који треба да оствари епистемолошке принципе како би се добили научно ваљани резултати. Четири су основна таква принципа. (1) Општост, која се у методи јавља као планска усмереност истраживања, садржи теоријске и операционалне дефиниције појмова за прикупљање искуствене грађе и служи, као окосница за анализу података. (2) Систематичност, која се путем методе остварује у виду постизања садржинске потпуности изворне грађе, односно, прикупљање свих релевантних података о проучаваној појави. Постизање систематичности подразумева и одређивање искуственог делокруга истраживања, прикупљање релевантних података на основу потпуног обухвата појаве, или путем методично изабраног узорка. Трећи аспект систематичности јавља се у виду стандардизације поступка истраживања којим треба да се обезбеди техничка и смисаона уједначеност током прикупљања и анализе података... (3) Објективност, се остварује у два вида: као отвореност према стварности и као проверљивост. Отвореност према стварности, као аспект објективности, подразумева одсуство свих облика пристрасности који би омели коришћење и оних извора и података који су у супротности са ставовима истраживача. У овој тачки сусрећу се систематичност и објективност као прикупљање свих релевантних података независно од могућих извора пристрасности. (4) Метод као начин истраживања посвећује велику пажњу и епистемолошком принципу прецизности, не само током прикупљања података и њихове анализе, већ и приликом излагања резултата. Уз примерено коришћење и нумеричких симбола, као најразвијенијег вида прецизности, олакшава се проверљивост и интеграција научног сазнања.”<sup>4)</sup>

Метод као начин истраживања истовремено је и конститутивни део науке. Да би испунио наведене епистемолошке принципе, он подразумева: (1) Стварање почетног теоријског оквира истраживања. У овој фази се на основу релевантне теоријске литературе за истраживану тему, постојећих релевантних истраживања, релевантних извора података, примарног искуства научника, дефинишу основни теоријски појмови и врши њихова операционализација, што чини окосницу за прикупљање, сређивање, анализу и укључивање новодобијених резултата у постојећи фонд знања. (2) У другој фази метод обухвата стварање базе података, како ко-

4) *Социолошки речник*, Београд, 2007, стр. 111-112.

ришћењем постојећих извора тако и формулисањем поступака за стварање нових, додатних информација, за активно прикупљање података и њихово прилагођавање садржају истраживања. Изабрани технички поступци и њихова израда су, у ствари, операционализовани теоријски појмови с којима се улази у истраживање. Овде свакако треба водити рачуна да буде заступљен принцип комплементарности како би се обезбедила и садржинска потпуност и проверљивост током прикупљања података. (3) Метод даље обухвата сређивање новодобијених података помоћу класификација и мерила, која су заснована на теоријским и операционалним дефиницијама садржаним у почетном оквиру и током истраживања. Ови поступци омогућавају разврставање емпиријских података ради увида у распрострањеност, учесталост и правилности код проучаване појаве, а самим тим и њен прецизан опис. Након тога следи примена бројних аналитичких и синтетичких поступака за утврђивање карактера веза међу појавама, њихов случајни или узрочни однос, као и доказивање тачности добијених резултата. (4) Захваљујући континуираном и доследном поштовању почетног општег оквира истраживања током прикупљања и анализе добијених резултата, на крају овог процеса долази до укључивања новодобијених резултата у постојећи фонд знања од кога се пошло. Овим се завршава истраживачки циклус и обезбеђује кумулативност научног знања у некој области истраживања.<sup>5)</sup>

Методологија је наука о «начинима и путевима истинитог сазнавања света, материјалног једнако као и друштвеног и духовног. Основни циљ њеног изучавања је да се појми суштина научног знања и да се уоче основни принципи у његовом стицању и критичком испитивању: она треба да нас научи којим средствима и поступцима можемо доћи до што истинитије спознаје свог предмета истраживања. С друге стране, она нас учи и да посматрамо само мишљење, како туђе, тако и наше властито, и да о њему критички судимо: којим принципима се води; које процедуре користи; којим техникама се служи; колико је доследно, логички исправно и истинито? Морамо, дакле, научити да се у правом смислу речи крећемо кроз мишљење: вертикално, по нивоима закључивања и апстракције; хоризонтално, по методима којима се служимо; по

5) *Социолошки речник*, Београд, 2007, стр. 111-112.

временској оси, да бисмо учили и истражили генезу неког става и мишљења.»<sup>6)</sup>

Методологија је као што смо већ напоменули наука о методама, путевима и начину научног истраживања. Задатак научне методологије је да открије, опише и објасни методе и путеве научног сазнања, начине долажења до сазнања, истине и решења неког проблема. Методологија се бави проучавањем метода истраживања, природом и својствима података добијених различитим методама, логиком и разлозима коришћења података у филозофским, социолошким, научним и свим осталим теоријским истраживањима. Методологија почиње уочавањем и формулисањем проблема, постављањем различитих хипотеза, испитивањем, истраживањем и извођењем последица из формулисаних хипотеза да би се постигло теоријско решење проблема, па до практичне примене добијеног решења. Методологија је пре свега теоријско истраживање, али и научно излагање теоријски добијеног решења проблема који се истражује и завршава се применом добијеног решења. Научно истраживање и научно излагање су блиско повезани и међусобно условљени, али их треба разликовати. Такође, не треба поистовећивати метод и социологију. Основне методе сазнања су: анализа, синтеза, апстракција, генерализација, спецификација, деконструкција, дефиниција, дивизија, дедукција, индукција, аналогија и експеримент.<sup>7)</sup>

Методологија научног истраживања се може поделити у следеће методолошке области: општа методологија, основне методологије и посебне методологије. Општа методологија обухвата научне области које су као метод применљиве на све науке без изузетка. Таквих области је мало, а једна од њих је логика. Основне методологије су уопштене, али истовремено и веома разрађене методологије које могу да се користе само у одговарајућим, али многобројним, научним целинама, док су у другим научним областима практично неприменљиве. Посебне методологије су методологије у посебним научним дисциплинама.<sup>8)</sup> Методологија истраживања је полазна тачка науке и представља систем филозофско-сазнајних

6) Србобран Бранковић: *Методи искуственог истраживања друштвених појава*, Београд, 2008, стр. 3.

7) [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

8) [www.dif.bg.ac.yu](http://www.dif.bg.ac.yu)

претпоставки, правила и упутства како се изводе научна истраживања.<sup>9)</sup>

Заправо, метода означава смишљен и устаљен поступак за постизање неког циља, за остваривање неке практичне делатности. Устаљени су редослед, процедуре, ток операције и активности, коришћење одређених поступака и инструмената. Одлике сваке добре методе су:

- а) целисходност (зна се циљ који се жели и који се може том методом постићи),
- б) организованост (организовано се тежи постизању постављеног циља),
- в) систематичност (поштују се утврђене процедуре, редослед поступака, активности),
- г) планираност (планира се делатност и постизање постављеног циља).

Избор истраживачке методе у истраживању није случајан. Напротив, избор мора бити веома промишљен и заснован на аргументима. Да би могао да одабере најадекватнију методу, истраживач треба да добро познаје предности и ограничења сваке истраживачке методе. Битни чиниоци који детерминишу избор јесу: природа и карактер предмета истраживања, циљ, задаци и хипотезе истраживања, број испитаника обухваћеним истраживањем, услови и могућности за истраживање, методолошка и информатичка оспособљеност истраживача и, напоскон, наклоност истраживача према одређеној методи. Разумљиво, истраживачке методе се међу собом комбинују, било да се користе сукцесивно или симултано, с циљем да се ограничениости једне надоместе предностима друге истраживачке методе.

Научни метод омогућује битно разликовање научног сазнања од религијског и здраворазумског. Методичка скепса и упитност, методичко истраживање света, прва је претпоставка и битна одлика научног сазнања, по чему се оно разликује од лаичког погледа на свет.<sup>10)</sup>

Историја филозофије показује да су се у крилу основних филозофских праваца развиле две основне методе: дијалектичка и метафизичка. Основни принцип дејалектичких метода су: принцип

9) [www.ffri.hr](http://www.ffri.hr)

10) Александар Новаковић, “Методологија критичког рационализма”, у: “Српска политичка мисао” бр. 1-2/2008. стр. 35.



дијалектичког идентитета, принцип повезаности и условљености ствари, принцип јединства и борбе супротности, принцип развоја, принцип превазилажења односно дијалектичке негације. Насупрот овоме, принципи метафизичке методе су: принцип апсолутног идентитета, принцип изолованости ствари и појава, принцип статичности, неразвојности. Историја филозофије у неку руку означава и борбу између основних праваца и метода.<sup>11)</sup>

Под појмом научног метода подразумевамо како опште епистемолошко-логичке принципе сазнања, тако и скуп поступака и техника истраживања у одређеној области сазнања.

Научна методологија која за предмет свог истраживања има научни метод је посебна научна дисциплина која има за задатак да проучава како епистемолошко-логичке принципе науке тако и целокупну науку. Дакле, методологија као логичка дисциплина проучава метод, развоја његова логика начела, настоји да систематизује и оцени истраживачко искуство једне науке. Методологија има и задатке: да утврђује епистемолошке критеријуме научног сазнања, да проучава логичку и техничку страну истраживачких поступака којима се наука служи, да заузме став према свим питањима научне стратегије, да ради на развијању и усавршавању аналитичког оквира у коме се истраживање креће и да проналази најефикаснија средства за прикупљање и сређивање изворних података. Може се рећи да је главни задатак научне методологије да буде критика науке.

Научна методологија критички истражује и валоризује целокупну научну праксу.<sup>12)</sup> Она се јавља и као својеврсна метанаука. Задатак је методологије да аналитички оквир једне науке подвргне систематском критичком испитивању и да стално подстиче на његово даље развијање. Она, такође, треба да помогне утврђивању научне стратегије у датој области сазнања. Наиме, полазећи од стања у коме се једна наука налази, она треба да укаже на најважније правце у којима треба усмерити даљи развој науке и на најважнија средства која на том путу треба употребити.

Метод сваке науке, као што смо напоменули, састоји се од три елемента (аспекта), који су међусобно нераздвојно повезани и који један другог условљавају. То су теоријски, логички и технички еле-

11) Љубиша Митровић, *Основи социологије*, Београд, 1988, стр. 67.

12) Јелена Пешић: "Критичко мишљење и научно сазнање", у: "Српска политичка мисао" бр. 1-2/2008. стр. 11.

менат научног метода или, другачије речено, теорија, логика или техника научног истраживања.

Теорија или учење о предмету је оно што претходно знамо о појавама које треба даље или дубље истраживати. Теорија више-струко утиче на избор научног истраживања или на тзв. методолошки приступ а најнепосредније утиче преко избора полазних претпоставки (хипотеза) којима свако научно истраживање почиње.

Квалитативни метод, односно, изрази попут квалитативна социологија, квалитативна истраживања, квалитативни приступ имају врло широко значење, а често се користе синонимно са изразима натуралистички, етнографски, субјективни или постпозитивистички метод. Квалитативни приступ има дугу и богату историју у друштвеним наукама. Чикашка школа је током двадесетих и тридесетих година 20. века указивала на значај квалитативних истраживања за проучавање живота друштвених група. У исто време се у социјалној антропологији наглашава значај теренских техника истраживања, а ускоро квалитативни методи постају део истраживачке праксе и других друштвених наука.

Најопштије узев, квалитативна истраживања описују појаве речима, а не бројевима. Видови квалитативних истраживања могу бити студије случаја, дескриптивни модели, пробне хипотезе намењене будућим истраживањима. Квалитативна истраживања испитују спецификоване хипотезе о друштвеној појави и могу их у основи потврдити или оповрћи. У поређењу с квантитативним приступом квалитативна истраживања су мање структурисана, флексибилнија, улога теорије је нешто другачија, ова истраживања су холистичка и укључива. Основни епистемолошки принципи на којима почива квалитативни приступ су следећи: појаве треба проучавати холистички, комплексни феномени се не могу редуковати на независне делове, истраживач ради у природном окружењу, у великој мери се одржава отвореност истраживања да би се обезбедило укључивање свих значајних аспеката феномена, избегавају се априорне претпоставке и закључци. Субјекти у квалитативним проучавањима нису одабрани насумично, они увек имају одређене карактеристике због којих бивају увршћени у процес истраживања. Квалитативна истраживања најчешће примењују индуктивно испитивање, подаци почињу да се прикупљају с обзиром на радну хипотезу која је по природи генерална, по обиму широка и неспе-

цифична. Током самог истраживања успостављају се даље хипотезе и развијају посебна питања.

Најчешће коришћене технике за прикупљање података у квалитативним истраживањима су метод случаја, биографски метод, дубински интервју, разни облици групних интервјуа (етнографски, фокусгрупни итд.), посматрање, анализа личних и архивских докумената, усмене историје. Обично се комбинују две или више техника. Значајна особеност анализе података у квалитативним истраживањима огледа се у чињеници да она тече упоредо с прикупљањем података. Анализа подразумева организацију података (тражење значајних категорија, откривање образаца у речима, мишљењима или догађајима), њихову редуцију (након успостављања категорија подаци се ради даљег сређивања кодирају), као и поређење с почетном теоријом и радном хипотезом. Сортирани, категоризовани и смислено кодирани квалитативни подаци могу се применити за развијање нове или оспоравање (пре свега, смисаоне адекватности) постојеће теорије (у целини или у њеним деловима), извођење хипотеза о односима разних варијабли у истраживању, издвајање истраживачких питања која су остала без одговора у актуелном истраживању, а која би требало да обухвате даља истраживања. Квалитативна истраживања треба више да сугеришу наредна питања него да пружају коначне одговоре, односно, да имају и хеуристичку улогу – како у смислу продубљивања закључака, тако и упућивања на употребу одређених квантитативних техника.

Два основна принципа у квалитативним истраживањима су кретање од општег ка специфичном (приступ по обрасцу левка – започиње се скупом општих питања која покрећу истраживање: како истраживање напредује, како се прикупљање података фокусира) и кретање од специфичног ка општем (индуктивни приступ – започиње скупом усмерених специфичних питања која покрећу истраживање: током прикупљања података. Случајеви који нису обухваћени постојећим моделом преиспитују се и модел се проширује како би их обухватио: реформулација проблема се наставља све док се не дође до задовољавајућег општег експланаторно-интерпретативног модела).<sup>13)</sup>

Квантитативни метод је поступак “формализације квалитативних својстава и односа, према стриктно одређеним правилима,

13) *Социолошки речник*, Београд, 2007, стр. 316.

током којег конкретан искуствени садржај добија нумерички израз, а анализа се даље изводи статистичким и математичким поступцима. Подаци добијају квантитативни облик било њиховим непосредним прикупљањем у нумеричкој форми, било накнадном квантификацијом претходно добијених квалитативних података. Важно је да се не губи веза између искуственог садржаја и нове нумеричке форме у којој се он јавља. Све докле док се ова веза одржава није реч о испразном формализму.<sup>14)</sup>

У литератури наилазимо на бројне критеријуме за класификацију модела који су коришћени у истраживачкој пракси. Те поделе су ипак само условне јер један модел може да поседује више од једне особине која се иначе узима као основ за класификацију. Наводимо само неке типове модела: описни (који у већој мери садрже искуствени садржај) и теоријски (који садрже већи број теоријских ставова), индуктивни и дедуктивни. Подела на математичке и симулационе моделе заснива се на ширини друштвеног оквира који они обухватају и укљученост временске димензије, затим се развијају модели који имају детерминистички карактер итд.

Упркос бројним примедбама и критикама на употребу квантитативног метода у социологији и сродним наукама, примери из истраживања показују и њену корисност о чему је већ нешто речено. Под претпоставком да су испуњени сви теоријски и искуствени услови, овај приступ, у целини гледано, повећава степен општости, систематичности, објективности (у смислу проверљивости и поновљивости), као и прецизности научног сазнања.<sup>15)</sup>

Логика, као филозофска дисциплина која утврђује правила истинитог мишљења и закључивања, препоручује нам најпоузданији и најрационалнији мисаони поступак, односно логички редослед радњи које у истраживању треба предузети да би се дошло до истине о предмету проучавања. Идеалан је онај поступак научног истраживања који садржи следеће главне фазе:

1. Дефинисање проблема, односно јасно и прецизно описивање онога што представља нерешени практични проблем или теоријско питање без одговора.
2. Постављање хипотеза (претпоставки) које представљају, на досадашњем знању засновано, решење проблема или одговор на питање који би требало истраживањем проверити у пракси

14) Исто, стр. 316-317.

15) Исто, стр. 318.

3. Проверавање хипотезе подразумева (а) прикупљање, (б) сређивање и приказивање, па потом (в) тумачење што већег броја битних искуствених података (релевантних чињеница) на основу којих се јасно види да ли је хипотеза у целини или само делимично потврђена или одбачена.
4. Доказивање је мисаона радња којом се проверена претпоставка (као искуствено потврђена истина) логички повезује са дотадашњим истинитим знањем, образлаже као новооткривена законитост и укључује у шири склоп сродних ставова којима се целовито објашњава одређено подручје стварности.

Истраживачке технике прате сваку од наведених фаза социолошког истраживања. Ту се обично мисли на разне методе логичког дефинисања и закључивања, емпиријског описивања и проверавања, теоријског објашњавања и доказивања. Техникама истраживања најчешће се називају одговарајуће практичне радње које се предузимају и помоћна техничка средства која се користе у фази искуственог (емпиријског) проверавања хипотеза. У том смислу се разликују методе (технике) за прикупљање, за сређивање и приказивање, као и методе за тумачење искуствених података.

Методи у истраживачком процесу обухватају: (а) Квантитативне: статички, оптимизацијски, економетријски, симулацијски, (б) Квалитативне: case study, аргументација, истраживање (посматрање) уз учествовање, итд. (в) Комплементарност метода: откривање узрока, интерпретација, (г) Вођење истраживања: пројектни приступ – вођење пројекта.

Методи истраживања поседују следеће карактеристике:

- Квантитативни методи односе се на опште – екстерне димензије истраживане појаве;
- Квалитативне методе се тичу суштине истраживане појаве;
- Методе и технике истраживања.

Овај сегмент истраживања практично обухвата начин истраживања и односи се на проверавање постављених хипотеза, путем: - научног посматрања (а); научног експеримента (б); метода истраживања узрока (в); кибернетичких метода (г); друштвене реалности и друштвене реалности као фактор промена (д).

Када је реч о методама операционих истраживања полази се од тога да су сложени организациони системи поставили проблем управљања. Захтев за решавањем тог проблема развио је опера-

ционална истраживања као нове научне дисциплине која се бави математичким методама у решавању проблема.

Појам је доста широк и непрецизан. Суштина је везана за системски приступ проблемима управљања организационим системом са циљем добијања оптималног решења управљачког задатка за систем у целини. Њиме се бави група научника различитог профила за конкретан проблем са различитих аспеката.

### 3. ПОСЕБНИ ЕМПИРИЈСКИ МЕТОДИ

Када је у питању класификација метода искуственог истраживања, поред предметног критеријума, «можемо их разврставати и према циљевима. Разликоваћемо неколико могућих циљева истраживања: (1) Квалитативан и/ли квантитативан опис предмета истраживања, (2) Испитивање међусобног односа појава и њихових обележја, (3) Испитивање узрочности међу појавама.

МЕТОДИ препознавања и прибављања података
Испитивање/интервју, Анкета; Дубински интервју Упитник; Фокус групе
Посматрање; Испитивање, Анкета; Фокус групе;
Посматрање; Анкета, Интервју; Фокус групе; Анализа садржаја бележника, докумената; Студија случаја;
Испитивање, Анкета; Посматрање
Испитивање; Анкета; Дубински интервју; Медијски панел; Фокус групе; “Реактор”
Анализа садржаја
Анализа садржаја докумената; Посматрање; Анкета, Испитивање, Дубински интервју; Фокус групе;
Анализа садржаја докумената; Посматрање; Анкета, Испитивање, Дубински интервју; Фокус групе;
Посматрање; Студија случаја; Испитивање, Анкета; Дубински интервју; Анализа садржаја докумената; Етнографске студије
Интроспекција; Групне дискусије <sup>16)</sup>

Посебне емпиријске методе чине: 1) методи процене ситуације и 2) методи процене могућности.

Методи процене ситуације. Значи да је одлука основа за управљање и настаје из интелектуалног процеса са којим се среће сваки руководилац. Савремен развој условљава услове управљања. Отежан је рад на одлуци, услови су сложенији, а ситуација тражи одлуку за што краће време. Скраћује се време за одлучивање и преносења на потчињене. Повећава се обим информација у скраћеном

16) Србобран Бранковић: Методи искуственог истраживања друштвених права, Београд, 2008. стр. 36.

времену, са смањеним временом за корекцију грешака. Зато одлука захтева: а) Познавање искуства из прошлости; б) квалитетну анализу садашњости; и в) свеобухватно предвиђене будућности.

Анализа садашњости је кључ за успешно предвиђање будућности и најсложенија је радња у целом процесу. Руководилац у току рада прима масу података из којих се одсликава дата ситуација. Тражи се стално познавање ситуације. Извлачење битног из садашњости за одлуку, врши се кроз процену ситуације где се сучељавају чиниоци ситуације и доносе судови и ставови за одлуку. Ти ставови су резултат процене, а не мерења, али се врши применом научних метода. Зато су битне методе предвиђања.

Врсте истраживања обухватају:

- а) Темелјна истраживања чији су циљеви: 1) развој општег знања, 2) одговор на једно (одабрано) питање; и 3) откривање статистички важних веза.
- б) Апликативна истраживања подразумевају: 1) разумевање или решавање проблема, 2) одговор на више питања – реалног околишта, 3) откривање практички важних веза различитих чиниоца истраживане појаве.

Употреба метода и техника у истраживачком процесу обухвата следеће поступке: а) утврђивање проблема и хипотезе, б) стратегија и план истраживања (стратегијска и оперативна димензија), в) реализовање истраживања, г) анализа података, проверавање хипотеза, д) извештавање о резултатима истраживања.

Примењени истраживачки процес обухвата следеће фазе истраживачког процеса: а) утврђивање проблема, б) релевантну литературу истраживања, в) дефинисање, г) избор методе и технике, д) квалитативна и квантитативна анализа података, њ) доказивање хипотеза, е) закључци и допринос научном сазнању.

Емпиријско истраживање (gr. *empeiria* – искуство) је врста научног истраживања које подразумева посматрање искуствених, објективно постојећих чињеница. Емпиријско истраживање се заснива на прикупљању искуствених података конкретним истраживачким техникама као што су посматрање (у ужем смислу), испитивање, мерење, статистика, експеримент, анализа садржаја итд. Емпиријско истраживање које не полази од чврстог теоријско-хипотетичког оквира остаје на нивоу баналног описа постојећих чи-

њеница, што је главна карактеристика тзв. дескриптивне социологије.<sup>17)</sup>

Исто тако, лонгитудинално истраживање (lat. *longitudo* – дужина, дуготрајност). је истраживање које подразумева прикупљање и анализу података током времена. Ова истраживања су значајан део истраживачких пројеката чији је циљ мерење друштвених промена због тога што омогућују дијахронијску анализу догађаја. Широки појам лонгитудиналног истраживања обухвата истраживање у којима се (а) подаци о сваком питању или варијабли прикупљају за два или више различитих тренутака или периода; (б) субјекти или случајеви који се анализирају су исти, или макар упоредиви у различитим временским периодима и (в) анализа укључује поређење података унутар или између периода.

Постоји велики број типова стварања лонгитудиналне евиденције: понављане студије, студије на нивоу пресека (eng. *cross-sectional studies*), проспективне студије (као што су панел-анкете у домаћинствима или кохортни панели), те ретроспективне студије (као што су усмене историје и животне и радне историје).<sup>18)</sup>

Панел истраживање је поступак којим се промене у проучаваној појави прате понављањем истраживања на узорку истих лица, истим поступцима, у одређеном друштвеном оквиру. Овај приступ често се примењује у експерименталним истраживањима, а иначе, дефинише се и као експеримент у природним условима. Понављањем истраживања у бар два или више наврата, на узорку истих лица, могуће је доћи до сазнања не само о настанку и разлозима већ и о интензитету у међувремену новонасталих промена.<sup>19)</sup>

Пилот истраживање је израз који се примењује у два значења: (1) Најпре се њиме означавају тзв. студије изводљивости (eng. *feasibility studies*), што су по обиму скраћене верзије истраживања која се спроводе ради примене главног истраживања. Пилот истраживањем се такође, (2) сматрају и посебне истраживачке студије организоване ради проверавања и претходног тестирања одређених истраживачких инструмената. Претходно спроведено пилот истраживање не може гарантовати успех главног истраживања, али свакако може значајно повећати вероватноћу његовог успеха. Најчешћи разлози за покретање пилот истраживања су развијање и тестирање истраживачких инструмената, процена изводљивости

17) Социолошки речник, Београд, 2007, стр. 208.

18) Исто,

19) Исто, стр. 209.



главног истраживања, процена спремности за учешће испитиване популације, стварање истраживачког протокола, одређивање оквира за узорак, идентификовање могућих логистичких проблема у примени појединих техника, прикупљање прелиминарних података, процена ресурса (људских, новчаних) потребних за главно истраживање, осмишљавање плана истраживања и фокусирање истраживачких питања, обука истраживача, едукација студената итд.<sup>20)</sup>

Упоредни метод (компаративни метод) је најстарији и најраширенији аналитички поступак за испитивање друштвене узрочности. Примена упоредног метода подразумева систематско и контролисано испитивање сличности и разлика, облика или варијетета појединих друштвених појава, у складу с претходно развијеним теоријским претпоставкама и ради откривања чинилаца с претпостављеним узрочним дејством. Контроле релевантних фактора остварује се у складу с канонима логике експерименталног истраживања које је формулисао Џон С. Мил, али упоредни метод није за разлику од експеримента, оперативни аналитички поступак. Стога примена упоредног метода изискује крајње обазрив однос према тзв. оповргавајућим случајевима.<sup>21)</sup>

Истраживање треба схватити као систематски, критички, контролисани и поновљиви процес стицања нових знања, неопходних за идентификовање, одређивање и решавање научних (теоријских и емпиријских) проблема. Систематичност значи добру урађеност истраживања, као и обезбеђивање природног и логичног следа његовог процеса. Контролисаност значи спровођење истраживања у што је могуће боље надгледаним условима како би се укључиле алтернативне могућности. Критичност значи да се сва важна тврђења о појавама, процесима, односима и својствима у области која се проучава морају озбиљно, искрено и строго процењивати, проверавати и образлагати одговарајућим сведочанством. Постоје многобројна и различита научна истраживања, а најчешћа је подела истраживања на:

1) теоријска и емпиријска (по природи): ако су и проблем који се решава истраживањем и сведочанство теоријске природе, односно ако су оба емпиријске природе, онда нема ничег спорног. Емпиријска истраживања могу да утичу на општи тренд у развоју теорије, нарочито захваљујући проналажењу нових истраживач-

20) Исто, стр. 209.

21) Исто, стр. 319.

ких поступака, а онда доприносе и појмовној чистоћи теорије, јер захтевају да значења употребљених израза буду јасно одређена.

2) фундаментална и примењена (према циљу): примењена истраживања се предузимају ради стицања нових знања и информација неопходних за решавање одређених практичних проблема у некој области. Примењена истраживања имају непосредну практичну усмереност, а фундаментална немају, али то не значи да је практичка применљивост налаза стечених фундаменталним истраживањима мања од налаза примењених истраживања.

3) експлоративна и усмерена проверавању хипотеза (према функцији). Експлоративна истраживања се предузимају у почетним проучавањима неке области која садржи веома много непознатог. Основни проблем који се овде испољава је идентификација и одређење проблема истраживања. Планови, нацрти експлоративних истраживања су неформални, гипки, прилагодљиви и осетљиви за откривање неочекиваног, изненађујућег и дотле ненаслућиваног. Из експлоративних истраживања могу да никну замисли могућих пробних решења датог проблема – хипотеза. Када идентификују и јасно одреде проблем, научници трагају за могућим, значајним, пробним решењем тог проблема, која морају да буду проверљива. Истраживања која се предузимају ради проверавања постављених хипотеза имају строже формалне нацрте од експлоративних. Пре свега, под неким условима, неочекивани, необични налази истраживања могу утицати на настанак теорије, могу је зачети или преиначити, односно проширити теорију.<sup>22)</sup>

Приликом расправљања о општој методологији као примењеној логици, Глигорије Зајечарановић је одређује као науку о правилном мишљењу која проучава услове истинитог мишљења што подразумева и услове правилне употребе логичких форми. У логици се, према томе, могу разликовати два дела: 1. учење о елементима, односно, анализирање самих логичких форми које се употребљавају у мишљењу, како у научном, тако и у свакодневном; 2. методологија односно, део у коме се испитују могућности и правила употребе таквих логичких форми у мишљењу и посебно у научном истраживању. Дакле, овај аутор методологију дефинише као науку о логичким формама процеса сазнавања и о њиховој примени у науци и научном истраживању и као науку о методама које се примењују у научном истраживању и излагању резултата научног истраживања.

22) [www.eccf.su.ac.yu](http://www.eccf.su.ac.yu)

Други теоретичар и филозоф Ђуро Шушњић под методом подразумева истраживање, испитивање, пут и начин испитивања, при чему се мисли на смислено, планско и систематско поступање при раду ради постигнућа неког успеха, истине, сазнања. Метод при томе означава начин испитивања, начин мишљења, начин рада. Методологија је наука о методу, а научни су они који: прикупљају чињенице, описују их, класификују их, дефинишу, мере, експериментишу, уопштавају, објашњавају, предвиђају, контролишу и вреднују.

Војин Милић разликује три саставна дела методологије: логички део, технички део и научно-стратегијски део. Треба нагласити да свака методолошка замисао ове делове мора да посматра у нераздвојеном јединству.

Метод се у социолошкој науци одређује као начин (обухвата логичка правила и логичке критеријуме) за достизање научног сазнања, а методологија као посебна научна дисциплина која се бави управо проучавањем научног метода.<sup>23)</sup>

Статистичка метода треба да омогући следеће:

- прикупљање, одабирање, избор и утврђивање статистичке масе (одређивање квалитетних, квантитативних, хронолошких и географских података);
- представљање (табелирано и графички);
- анализирање статистичке масе (статичка анализа, динамичка анализа и корелациона анализа);
- интерпретирање нумеричких података односно извођење општих закључака, тумачење резултата и прављење хипотеза о законитости масовних појава.<sup>24)</sup>

Основни задатак примене статистичких метода јесте прикупљање неопходних података и, на основу законитости дефинисаних конкретних методама, доношење довољно поузданог закључака о посматраном процесу, активности, појави и слично. Да би се могла створити представа о неком процесу, појави или активности, потребно је прикупити неопходне податке о релевантним параметрима, које треба средити, обрадити и приказати у траженом облику. Тек применом корективних мера статистичке методе добијају свој пун смисао и оправдавају труд уложен да се подаци сакупе,

23) Драган Суботић, *Пословна етика и вештине комуницирања*, Београд, 2007, стр. 25-28.

24) Исто, стр. 28.

обrade и прикажу у траженом облику. Статистичке методе у предузећу примењују се на основу захтева техничке документације, технологија контролисања и испитивања, специјалних захтева купаца исказаних кроз уговорну документацију и конкретних захтева за анализу појединих параметара реализације планова и производних процеса. Поред овога, статистичке методе се користе и у другим областима пословања, самосталне или као подлога за документовано приказивање појединих сегмената рада. Статистичка метода бира се на почетку извођења конкретних анализа/извештаја у зависности од тога који се ефекти очекују од резултата и у зависности од подобности конкретне методе да се добију очекивани резултати.

Метода моделовања: моделовање у пословној етици се заснива на појму модела као аналогном теоријском или практичном предмету истраживања који служе за истраживање одређеног система. За ову дисциплину разликују се микросистеми (математички модели), сложени динамички системи (кибернетички модели) и апстрактни системи, али и теоријске и реалне методе, идеални типови, просте и сложене методе, структурално-функционалне методе, глобални и парцијални, аналитички и мрежни модели и комплексни модели. Метода моделовања је значајна за процес уопштавања научних ставова и теорија, али и научно предвиђање. При томе се доста користи математика и статистика.

Позитивистичка метода се везује за Огиста Конта, утемељивача позитивизма, односно учења које се заснива на чињеницама научног сазнања. Огист Конт је заправо најзначајнији због стварања науке о друштву, које се до тада изучавало само у оквирима филозофије. То је учинио у свом делу “Курс позитивне филозофије” када је направио класификацију наука. Савремени неопозитивизам полази од емпиријске чињенице, а захваљујући повезивању емпиријских добијених резултата и теоријским и аналитичко-логичким математичким сазнањима, постиже се јасност и прецизност теоријских и емпиријских сазнања.<sup>25)</sup>

Метода разумевања се утемељује на филозофској вредности. Суштина ове методе је разумевање и откривање значења људског понашања. Присталице ове методе су сматрали да је предмет друштвених наука људска активност која се одликује свешћу и смисаоношћу. Макс Вебер под појмом “смисаоне радње” подразумева

25) Драган Суботић, Теоријски оквири методолошких истраживања, *Политичка ревија* бр. 4/2008, ИПС, Београд, стр.1487-1497.

следеће елементе: смисао или значење (при чему разликује актуелно-конкретно значење и теоријски схваћен чист тип субјективног значења) и разумевање и интерпретацију (при чему разликује актуелно разумевање и идеално-типско разумевање). Ова метода подразумева да се разумевање једне друштвене појаве остварује схватањем суштине и значења те појаве.

Компаративна метода је усмерена на поређење две или више појава или процеса ради утврђивања сличности, истоветности, разлика или супротности својстава одређених појава, врста или класа појава, на пример, у пословној етици.<sup>26)</sup> Састоји се из упоређивања сличности и разлика између појава, утврђивања веза и појава, као и законитости у друштву. Омогућава класификацију појава и што је најважније дефинисање основне хипотезе. Метода је значајна и због тога што доприноси генерализацији научних сазнања, научном објашњењу и научном предвиђању друштвених појава. Компаративна метода је неизоставна у научном проучавању појединих друштвених феномена. Ова метода олакшава и преношење знања, односно разумевање.

Метода идеалних типова се заснива на Веберовој идеји да је социологија апстрактна и у складу са тиме идеално типски модел је посебан теоријски, рационалан и разумљив модел. Вебер у својим каснијим радовима за идеалне типове сматра да је реч о синтетичкој апстрактној конструкцији која наглашава својства одређене друштвене појаве. Ради се о апстрактном и теоријском моделу одређене друштвене појаве коју стављамо у центар научног интересовања и емпиријског истраживања у области пословне етике.

Структурално-функционална метода истражује односе међу појавама у виду структуру истраживане појаве. Ова метода полази од идеје да се свака друштвена појава сагледава у њеној узрочно-последичној повезаности са другим друштвеним појавама које саме по себи имају неку функцију. Улога друштвене појаве је у одржавању постојећег поретка путем функционално-структуралних императива који омогућавају одржавање поретка као функционалног система. Реч је о схватању функционализма Талкота Парсонса, који је сматрао да је основна друштвена појава социјална акција (појединац, акција, ситуација), док је друштвена акција понашање

---

26) Видети: Драган Суботић, "Корпоративна пословна етика", Пословна економија, С. Каменица бр. 2/2008, стр. 289-290.

појединца које је мотивисано и усмерено према неком циљу. Цео друштвени систем је састављен од мреже улога – функција уз прецизирање моралних вредности и норми у друштву, односно у пословној етици и вештинама пословног комуницирања.<sup>27)</sup>

### ЛИТЕРАТУРА

- Гуд Вилијем – Пол Хет: *Методи социјалног истраживања*, Вук Караџић, Београд, 1966.
- Зајечаревић, Г, *Основи методологије науке*, Научна књига, Београд, 1977.
- Илић, М.: *Научно истраживање. Општа методологија*, Филолошки факултет у Београду, Београд 1994.
- Лазић, Ј. - Суботић, Д.: *Методологија менаџмента*, Београд, 1998.
- Милосављевић, С.: *Истраживање политичких појава*, Институт за политичке студије, Београд 1980.
- Марковић, М.: *Логика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1994.
- Милосављевић, С – Радосављевић, И.: *Основи методологије политичких наука*, треће измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2006.
- Милић, В.: *Социолошки метод*, Нолит, Београд, 1965,
- 9. Михаиловић, Д.: *Методологија научних истраживања*, Факултет организационих наука, Београд, 1999.
- 10. Печујлић, М.: *Методологија друштвених наука*, Савремена администрација, Београд, 1989.
- 11. Пејчић, Б.: *Методологија емпиријског научног истраживања*, Хрестоматија. Универзитет у Београду, Дефектолошки факултет, Београд, 1995.

### Dragan Subotic

#### SCIENTIFIC AND EMPIRICAL RESEARCH METHODS

##### Summary

*Author writes about methods in scientific and empirical researches, with special attention on different empirical methods. He also writes about general and specific methods and research techniques.*

*Key Words: Method, Methodology, Researches....*

27) Драган Суботић, «Пословна етика и вештине комуницирања», Београд, 2007, стр. 28-31.



## НАУЧНА КРИТИКА, ПОЛЕМИКА И ОСВРТИ

321

*Раде Божовић*

НАЦИОНАЛНО ПИТАЊЕ НА ИСТОКУ

Зоран Милошевич, *Из Малоруссов в Украјинцы,*

К вopпосу об изменении культурного и национального  
сознания малороссов, САТИСЪ, Санкт-Петербург, 2009.





УДК:  
323.1(47)(049.3)  
Примљено:  
**7. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 321-326.

*Раде Божовић*

## **НАЦИОНАЛНО ПИТАЊЕ НА ИСТОКУ**

**Зоран Милошевић, *Из Малоруссов в Украјинци, К* ворпо-  
су об изменении культурного и национального сознания  
малороссов, САТИСЪ, Санкт-Петербург, 2009.**

**Р**аспад Совјетског Савеза изазвао је, ваљда по домино систему, распад и неких других земаља или пораст међунационалних тензија у неким трећим државама. Крхке заједнице су, рекло би се, лако падале на идеолошком и економском плану, обилато потпомогнуте интересним круговима споља. Стварање нових држава изазвало је и промене на плану до тада постојећих националних идентитета. У неким регионалним срединама, старе тежње мањег броја становника да створе нове етничке ентите, подстакнуте овим поменутиим догађањима добиле су крила. У и иначе пренапрегнутом политичком окружењу због насталих, понекад изузетно великих и комплексних промена, дошло је до нових тензија, па и ратова. Феномен распадања неких нација на мање и слабије етничке заједнице, у сваком смислу, а при том често створене мимо културалне и историјске логике, затекао је неке културне, интелектуалне и политичке кругове неспремне, мада су се поодавно осећале неке тенденције ка стварању нових етничких ентитета у неким источноевропским срединама и државама. Нарочито оних у словенском окружењу. Као да је реч о старом проклетству, за које се неки историчари враћају у позно доба Римског царства, када се већ обилато рачунало на словенску неслогу и племенску подељеност која често није била нимало наивна и безопасна. Показаће се, одавно и нажалост, да словенска памет није способна да то питање реши, нарочито после пропасти велике и једног часа заносне идеје о пансловенизму и словенству. За многе словенске кругове историја није била учитељица, већ само прилика да се искаже притуљена раијинска страст и подаништво. И све зарад краткотрајних интереса, најчешће личних. За многе Словене историја је била само слу-

жба другоме. Узалуд су неки читали код Буркхарта о томе да нас историја учи мудрости а не памети.

Књига коју нам нуди вредни и обавешетни социолог проф. З. Милошевић као да нам жели, по последњи пут, скренути пажњу на то што је изрекао Буркхарт, а како често више верујемо туђим пророцима, још увек постоји нада да ћемо из историје извући, коначно, какву вредну мудрост за будућност. Наиме, оно што се догађало на релацији Малоруси/Руси нама је одавно познато са наших јужнословенских терена. Милошевићева вредна књига само омогућава да се извуку из мрака романтичарског схватања нације и историје нека правила како се све то одвија приликом расапа једног националног и културалног идентитета код Словена. Правила која би нам, можда, могла да помогну да не трошимо залуд папир, емоције, површност и живимо на танушним заблудама - а то је како спречити даљи расцеп српског националног бића. Догађаји који су се збили са Црном Гором да ли су нас довољно призвали свести? Мртавац се не може оживети, али се живим човеком може мудро управљати. Истина само на један једини начин: када се успостави законито јединство између слободе и нација. З. Милошевић лепо указује на то како је религијски фактор одиграо значајну улогу у стварању новог етничког ентитета из руске нације. Наш пример је и старији. Залуд је Вук још давно говорио о томе да на овим нашим просторима живе Срби три вере. Три вере, односно једна са две своје деноминације, историјски бесмислено супропостављене више од хиљаду или хиљаду и петсто година и трећа која је, опет, дошла са Блиског истока, стварале су погодна тле за продубљивање разлика (којих нема). И поред тога што се све три вере позивају на љубав и братство.

Зоран Милошевић је до сада, што на српском, што на руском објавио четрдесетак књига. Несумњиво се специјализовао за питања националног и верског идентитета на нашим просторима и за међусловенска национална питања и односе. Међутим, његова занимања као социолога су увек окренута садашњости. Оној живој стварности која нас забрињава и тражи хитне одговоре. Таква је, рецимо, и његова претходна књига из исте године, *Куповина државе* (изд. Институт за политичке студије, Београд). Ради се о неколиким есејима посвећеним страначкој корупцији са погледом у нека друга искуства из транзиције (рецимо, словеначког). Бритак језик, јасна мисао и читак стил одликују његово писање. У својој најновијој књизи о руском и малоруском проблему, проблему које има

и шире стратешко и геополитичко значење, што аутор истиче, Милошевић се, као и увек када пише, ослања на широку литературу. Овога пута она је, што је и разумљиво, пре свега на руском језику. Аутор поштено истиче да му, ипак, неке студије за проблем који обрађује нису биле доступне, али је без обзира на ову чињеницу он испунио свој задатак да опише, како сам каже, „појаву вештачког стварања одређених нација, у овом случају украјинске, којима се (пре)даје и тачно одређена идеологија (стереотипи), чиме се залази у најружнији и најпрљавији политички инжињеринг“. Читавау грађу аутор је распоредио у пет поглавља који чине први део књиге. У другом делу књиге аутор даје, корисне за упознавање ширег политичког миљеа, биографије три активна учесника овог најновијег стратешког програма иза којег стоје, чини се, не само чувени Бжежински него и НАТО „авангарда“. Реч је о двојици, по мало различитих, Виктора - Јушченку и Јануковичу и врло мистичној дами – о Јулији Тимошенко, у последњој варијанти „норанцастој“ Борцији. Занимљиво је када је реч о овој дами мутне биографије, а по свој прилици полурускињи, да она подсећа својом улогом у стварању „независне“ Украјине и тог национа на улогу А. Старчевића и његову везаност за српски идентитет.

3. Милошевић кратко и прегледно износи историјат стварања нове нације, њеног политичког, можда више него културног утемељења, јер не треба заборавити да на простору ове нове државе настаје Русија (зар нема сличности у овоме са улогом Рибнице, односно Подгорице у српској историји?). Тај историјат полази од „галицијске идеологије“ и стиже до пољског унијаћења Украјинаца и рада те цркве и полтичара на одвајању Малоруса и Великоруса (сетимо се овде антируске улоге Пољака Адама Чарториског у обреновићевској Србији!), да би луча „просвећености“ природни прешла потом у руке НАТО барјактара. Аутор помало руши и идеализовану слику козака, чак и у нас је она често таква, у стварању украјинског идентитета и атмосфере погодне за ново „преобраћање“. Мада су козаци за време бомбардовања Србије, као и приликом ратова на територији Бивше, стекли и одређене нове симпатије код српског народа. Наиме, Козаци су у Русији као једна неконтролисана војна сила прилично доприносили државној анархији и недисциплини и давали основу за сваку врсту негативних догађања. Наравно да је такве Козаке увек подржавала она Пољска која је служила територијалним интересима и „духовним“ аспирацијама Католичке цркве и њеног ширења на Исток. Наша наивна свест и

површно образовање увек су уживали у Сјенкјевљевићевим Крсташи-ма. Зар не?

Аутор, као упућени социолог и сведок и свог времена, распра-вља и о „стварању“ украјинског језика. Без обзира на измењену да-нас дефиницију у погледу схватања национа, језик је и даље остао битан опредељујући фактор. Језичари-политичари, баш као и у нас, потрудили су се и на том пољу. Просто је задивљујуће како се одређени кругови који раде на преструктурирању света чврсто др-же свога сценарија. На крају, и искуство им је на Балкану показало да не треба мењати игру која добија.

Нове поделе, разбијање осетљивог, меког бока Русије у циљу задобијања њених богатих ресурса (трећина од светских), довели су, каже аутор, Украјину и до могућности да се сама подели на два дела: онај који ће отићи са украјинским унијатима у НАТО и онај други, руски, православни који ће покушати да се припоји мати-ци. Аутор је опрезан и не даје прогнозе с тим у вези, поготово не онога типа као у случају распада Југославије када није било снаге да се супротстави увек истим цртачима са Запада геокарата: да се српски крајеви припоје матици. Русија је, ипак, јача сила. Или је, можда, „забијен трозубац у срце руског медведа“ (стр. 59)? З. Ми-лошевић, ипак, сугерише да касно пробуђени национализам пружа сјајно тле за рађање расизма, што су доказала Хрватска, Словенија, Црна Гора и Украјина у последње време. Подстичући племенске национализам, нова „црквена светска елита“ врши насилну прими-тивизацију освојених народа, уместо њихову модернизацију. Нова светска сила оличена у идеологији глобализације, а ипак у старом руху, усавршила је „друштвени инжињеринг“, па Ш. Волин, осла-њајући се на Дјуи и Попера, у том инжињерингу препознаје но-ви тотализам и његову технологију, посебно препознајући у тој спрези тотализма и нове политичке технологије опомињући про-блем вишка становништва и упозорава нас: „Нацисти нису одмах убијали Јевреје, Словене, Цигане, социјал-демократе и комунисте, већ су их прво искоришћавали као робовску радну снагу“!

Будућност ће показати да ли је све тако, а ову књигу проф. Зо-рана Милошевића ваља пажљиво прочитати због будуће стратегије у очувању српског националног бића и културе, јер јуриши на њих нису престали. Пета колона, као и у Украјини, и немар наших по-литичара и безидејност и помодност неких интелектуалаца, као и у случају Русији наспрам украјинског питања, нису савезници овог народа и његове историје.



ЦИП - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

32

ПОЛИТИЧКА ревија = Political review : часопис за политикологију  
/ главни и одговорни уредник Драган Суботић. - Год. 1, бр. 1 (2002) - . -  
Београд (Савски трг 7) : Институт за политичке студије, 2002 - (Београд :  
Чигоја штампа). - 23 см.

Двапут годишње. - Наставак публикације: Политичке свеске  
(Београд) = ISSN 0554-5226 = Политичка ревија  
COBSIS.SR-ID 105060364

\* Излажење часописа финансира Министарство науке и технолошког развоја  
Републике Србије

02  
2009



ИНСТИТУТ  
ЗА ПОЛИТИЧКЕ  
СТУДИЈЕ

POLITICAL REVIEW  
REVUE DE POLITIQUE INTERNATIONALE

# ПОЛИТИЧКА Ревизија

ЧАСОПИС ЗА  
ПОЛИТИКОЛОГИЈУ КОМУНИКОЛОГИЈУ  
И ПРИМЕНЈЕНУ ПОЛИТИКУ



*Игор Јанев*

СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ПОЛИТИКА НА ЛОКАЛНОМ  
НИВОУ У ЕУ

*Ненад Ђорђевић*

ЕКОНОМСКА ДИПЛОМАТИЈА И СВЕТСКА ЕКОНОМСКА  
КРИЗА

*Јелена Тодоровић*

ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАО  
УСЛОВ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

*Радослав Гађиновић*

ХИПОТЕЗЕ У НАУЧНОМ ИСТРАЖИВАЊУ

*Драган Суботић*

МЕТОДЕ НАУЧНОГ И ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА

*Раде Божовић*

НАЦИОНАЛНО ПИТАЊЕ НА ИСТОКУ

ISSN 1451-4281



9 771451 428002 >

